

LA CIUDAD, SU CRECIMIENTO Y LA NORMA

CARLOS ALBERTO PLATA GÓMEZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ 1988

LA CIUDAD, SU CRECIMIENTO Y LA NORMA

CARLOS ALBERTO PLATA GÓMEZ

Trabajo de grado presentado para optar al
título de doctor en Ciencias Jurídicas.

Director: FERNANDO RUIZ GUTIERREZ

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ 1988

REPUBLICA DE COLOMBIA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIECONOMICAS

Rector de la Universidad:

R. P. JORGE HOYOS, S. J.

Decano Académico de la Facultad:

Dr. ROBERTO SUAREZ FRANCO

Decano del Medio Universitario y Secretario General:

R. P. HERNAN POSADA S., S.J.

Secretario Auxiliar:

Dr. VICTOR BRAVO CASAS

Presidente Honorario:

Dr. LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO

Presidente de Tesis:

Dr. FERNANDO RUIZ GUTIERREZ

Consejo de Examinadores:

Dr. FERNANDO CARRILLO FLOREZ

Dr. JAIRO HERNANDEZ VASQUEZ

A la memoria de
RODRIGO LARA BONILLA Y SAMUEL ALFREDO VELAZCO ZEA

a quienes haría extensivo el epitafio que aparece en el sepulcro
del Cardenal González de Mendoza en
La Catedral de Toledo

"ELLOS DUERMEN PERO SUS NOMBRES VIGILAN"

A Hernán Gómez Gómez, por todo

Artículo 43 de la Resolución Número 13 de Julio de 1946

"La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Sólo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y porque las tesis no contengan ataques o polémicas puramente personales; antes bien se vea en ellos el anhelo de buscar la verdad y la justicia".

Puede publicarse

ROBERTO SUAREZ FRANCO
Decano Académico

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
PLANEACION DISTRITAL

Bogotá, marzo, 1988

Reverendo Padre
GABRIEL GIRALDO
Pontificia Universidad Javeriana

Es para mi verdaderamente grato haber podido orientar las juiciosas reflexiones que sobre la ciudad, su crecimiento y desarrollo ha hecho CARLOS ALBERTO PLATA GOMEZ en el trabajo que presenta para optar al título de Doctor en Ciencias Jurídicas.

Estoy plenamente convencido que este estudio constituye un significativo aporte para aquellos que entienden la necesidad de conocer las condiciones en las cuales crecen nuestras ciudades y las indiscutibles implicaciones que su crecimiento tiene en nuestro quehacer cotidiano.

Disciplinas como la que podríamos denominar Derecho Urbanístico o el Estudio de la Norma Urbana, bien merecen un destacado lugar en los temas de actualidad curricular.

./.

Fernando Ruiz Gutiérrez

Director

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE
PLANEACION DISTRITAL

2

No creo incurrir en hipérbole cuando aseguro que esta investigación es única en su género por cuanto involucra un cuidadoso estudio del tema y a la vez por parte del autor una ya reconocida experiencia en estas materias.

Finalmente no podría terminar esta breve presentación sin reconocer a usted, reverendo Padre, la más alta de las distinciones para este elaborado trabajo.

Cordialmente,

Fernando Ruiz Gutiérrez
Director

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCION	1
1	URBANISMO Y SOCIOLOGIA	23
1.1	EL ORGANISMO URBANO	23
1.1.1	LA CIUDAD COMO ORGANISMO	23
1.1.2	ORIGEN, DESARROLLO Y DECADENCIA DE LA CIUDAD	26
1.2	LA REGION	30
1.2.1	LA REGION ECONOMICA - CULTURAL Y LA REGION HISTORICA	31
1.2.2	REGIONALISMO ECONOMICO	33
1.2.3	LA REGION URBANA	34
1.2.4	EL CAMPO COMO AREA VITAL DE LA CIUDAD	34
1.2.5	LA CIUDAD COMO ENCLAVE ADMINISTRATIVO Y CULTURAL	35
1.3	LA COMUNIDAD URBANA	37
1.4	EL PLANEAMIENTO FRENTE AL PROCESO URBANISTICO.	40
1.5	PRINCIPIOS DE ECOLOGIA HUMANA	42
1.6	EL MEDIO URBANO Y EL MEDIO RURAL EN RELACION AL HOMBRE.	43
1.6.1	PUNTO DE VISTA DEL TRABAJO	43
1.6.2	PUNTO DE VISTA DEL APROVISIONAMIENTO	44
1.6.3	PUNTO DE VISTA DE LA ESTABILIDAD FAMILIAR Y DEL HOGAR	44
1.6.4	PUNTO DE VISTA DEL BIENESTAR ECONOMICO	46
1.6.5	PUNTO DE VISTA CULTURAL	47
1.7	EFFECTOS DEL COMPLEJO URBANO SOBRE EL INDIVIDUO.	48
1.8	LOS GRUPOS SOCIALES	49
1.9	LA INDUSTRIA, LA ARTESANIA Y LA CIUDAD	51
1.10	RURALIZACION DE LA URBE Y LA ORGANIZACION DE ESPACIOS PARA DESCANSO.	53
1.11	CONSERVACION DE LAS CIUDADES HISTORICAS	59
2	EL URBANISMO EN LA HISTORIA POLITICA DE LOS PUEBLOS.	63
2.1	EL HOMBRE PRIMITIVO	65
2.2	URBANISMO EN EL PROXIMO ORIENTE	71
2.3	LAS CIUDADES ASIATICAS	76
2.4	LAS CIUDADES GRIEGAS	77
2.4.1	LA POLIS GRIEGA	81
2.4.2	EL URBANISMO GRIEGO Y LAS CIUDADES HELENISTICAS	84
2.5	EL IMPERIO ROMANO	85
2.5.1	LAS CIUDADES EN EL IMPERIO ROMANO	85
2.5.2	ROMA LA CAPITAL	93

2.6	EPOCA DE LAS INVASIONES BARBARAS	98
2.7	LAS CIUDADES EN LA EDAD MEDIA	98
2.8	LA CIUDAD EN LA EPOCA DE LAS GRANDES MONARQUIAS.	114
2.9	TEORIAS URBANISTICAS CONTEMPORANEAS	115
2.10	LA CIUDAD CONTEMPORANEA Y EL FENOMENO DE LA CENTRALIZACION URSANA.	117
2.10.1	LA URBANIZACIÓN, CARACTERÍSTICA DE NUESTRA EPOCA	118
2.10.2	CAUSAS DEL CRECIMIENTO URBANO	119
2.11	PROBLEMAS DEL URBANISMO CONTEMPORANEO	122
2.11.1	PROBLEMAS DERIVADOS DE LA ORGANIZACIÓN FÍSICA	122
2.11.2	PROBLEMAS DE ORDEN HUMANO	123
2.11.3	PROBLEMAS ESTÉTICOS	123
2.12	LA NORMATIVIDAD URBANA EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL.	124
2.12.1	URBANISMO EN ESPAÑA Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	124
2.12.2	URBANISMO EN ITALIA	131
2.12.3	URBANISMO EN LA CONFEDERACIÓN HELVÉTICA	132
2.12.4	URBANISMO EN LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA	133
2.12.5	URBANISMO EN FRANCIA	134
2.12.6	URBANISMO EN AUSTRIA	135
2.12.7	URBANISMO EN BÉLGICA	136
2.12.8	URBANISMO EN DINAMARCA	139
2.12.9	URBANISMO EN FINLANDIA	141
2.12.10	URBANISMO EN LA GRAN BRETAÑA	143
2.12.11	EL URBANISMO EN MÉJICO	145

3 POLITICAS URBANAS Y REFORMA URBANA EN COLOMBIA. 159

3.1	DATOS DE POBLACION EN COLOMBIA	160
3.2	DATOS DE URBANIZACION EN COLOMBIA	169
3.3	REFORMA URBANA Y POLÍTICA DE TERRENOS	181
3.3.1	¿EXISTEN PROBLEMAS DE SUELO URBANO?	182
3.3.2	PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	186
3.3.3	ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	187
3.3.4	FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO URBANO	189
3.4	OBJETIVOS DE UNA REFORMA URBANA	191
3.5	PRESENTACION BREVE DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE TOCAN CON LA REFORMA URBANA A PARTIR DE 1960.	193
3.5.1	PLAN S.E.T.T. :SALUD, EDUCACIÓN, TRABAJO Y TECHO. 1960	193
3.5.2	PROYECTO DEL SENADOR HERNÁN TORO AGUDELO: 1964 - .1966	194
3.5.3	PROYECTO DE LEY SOBRE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO.	195
3.5.4	PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA URBANA INTEGRAL. 1970	196
3.5.5	PROYECTO DE LEY SOBRE REFORMA URBANA. 1971	197
3.5.6	PROYECTO DE LEY (113/78), POR EL CUAL SE CREAN LAS BASES PARA EL ORDENAMIENTO URBANO DEL PAÍS. 1978.	198
3.5.7	LEY 61 DE 1978: LEY ORGÁNICA DEL DESARROLLO URBANO	201

3.5.8	PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE DICTAN NORMAS SOBRE EXPROPIACIÓN DE INMUEBLES, PRESENTADO AL CONGRESO POR LOS MINISTROS DE HACIENDA, JUSTICIA Y DESARROLLO. NOV. 1982.	202
3.5.9	PROYECTO DE LEY NO. 137 DE 1985 SOBRE REFORMA URBANA	203
3.5.10	PROYECTO DE LEY NO. 56 DE 1985	208
3.5.11	PROYECTO DE LEY NO. 88 DE 1986	209
3.5.12	PROYECTO DE LEY NO. 025 DE 1986	210
3.6	BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PLANIFICACION EN DIVERSOS NIVELES.	213
3.6.1	NORMAS CONSTITUCIONALES MÁS IMPORTANTES	214
3.6.2	NORMAS LEGALES DE LA PLANIFICACIÓN	217
3.6.3	PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PLAN	223
3.6.4	ZONIFICACIÓN; DECRETO 1306 DE 1992, ART.12	224
3.6.5	ZONAS SUBURBANAS DE RESERVA AGRÍCOLA LEY 12 DE 1982	225
3.6.6	LICENCIAS DE URBANIZACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO. DECRETO 1306 DE 1980, ART. 12.	227
3.6.7	CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA EROSIÓN Y PROTECCIÓN ANTISÍMICA.	228
3.6.8	CONTROL DE LAS ACTIVIDADES DE VENTA DE PROPIEDAD	229
3.6.9	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y DERECHO DE PETICIÓN	229
3.6.10	RENOVACIÓN URBANA	229
3.6.11	NORMAS VIGENTES QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DE URBANIZACIÓN, CONSTRUCCIONES Y CRÉDITO PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA A NIVEL NACIONAL.	230
3.6.12	PROGRAMAS DE VIVIENDA DEL GOBIERNO BETANCUR: 1982 - 1986.	234
3.6.13	POLÍTICA DE VIVIENDA Y DESARROLLO URBANO DE LA ADMINISTRACIÓN BARCO: 1986-1990.	243
3.6.14	LA EXPROPIACIÓN	248

4 POLITICAS URBANAS Y REFORMA URBANA EN BOGOTA D.E.

251

4.1	PROBLEMAS INSTITUCIONALES DE BOGOTA D.E.	252
4.2	EVOLUCION POBLACIONAL DE BOGOTA EN LOS ULTIMOS CINCUENTA AÑOS.	254
4.3	POBLACION DE BOGOTA D.E. EN EL AÑO 2000	256
4.4	ÁREA URBANA DE BOGOTA D.E. EN 1984 Y PERSPECTIVAS HACIA EL AÑO 2000.	257
4.5	EXPANSION URBANA Y VIVIENDA EN BOGOTA D.E.	259
4.6	POLITICAS URBANISTICAS	262
4.7	MANEJO DEL PERIMETRO URBANO E INTERVENCION EN EL MANEJO DE TIERRAS.	269
4.7.1	PRIMERA ALTERNATIVA: CAMBIO SUSTANCIAL DEL PERÍMETRO URBANO Y COMPRA POR EL ESTADO DE ZONAS DE URBANIZACIÓN PRIORITARIAS (ZUP) A PRECIOS AGRÍCOLAS.	270

4.7.2	SEGUNDA ALTERNATIVA: MANTENER EL ACTUAL PERÍMETRO URBANO Y FACILITAR LA URBANIZACIÓN EN ÁREAS ZUP.	271
4.8	EL VALOR DEL SUELO URBANO Y EL DESARROLLO DE LA CIUDAD.	271
4.9	CONTROVERSIAS SOBRE LOS PROYECTOS DE REFORMA URBANA.	288
4.9.1	COMENTARIOS DE LA CÁMARA COLOMBIANA DE LA CONSTRUCCIÓN CAMACOL.	289
4.9.2	FEDELONJAS	294
4.10	LA NORMA URBANA	302
4.11	DESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES MAS FRECUENTES EN MATERIA URBANISTICA O OE CONSTRUCCION.	304
4.11.1	EN EL ESPACIO PÚBLICO	304
4.11.2	PROHIBICIÓN DE URBANIZAR	305
4.11.3	CONSTRUCCIÓN O URBANIZACIÓN SIN LICENCIA O PERMISO	305
4.11.4	MODIFICACIÓN DE PLANOS APROBADOS O NO CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA.	306
4.11.5	LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	306
4.12	NORMAS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DE URBANIZACION, CONSTRUCCION Y CREDITO PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDA A NIVEL DISTRITAL.	307
4.12.1	ACUERDO 36 DE 1962: CÓDIGO DISTRITAL DE POLICÍA	307
4.12.2	ACUERDO 7 DE 1979	307
4.12.3	DECRETO 1932 DE 1986	308
4.12.4	ACUERDO 1 DE 1986	309
4.13	NECESIDAD DEL PLANEAMIENTO	310
4.13.1	ACUERDO N° 1 DE 1986	314
4.13.2	ACUERDO 7 DE 1987 "POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE VALORIZACIÓN DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ".	315

5 CONCLUSIONES Y APUNTAMIENTOS SOBRE EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO PARA BOGOTA D. E. 1987-1990. **320**

5.1	COBERTURA Y JURISDICCION DE UN PLAN REGULADOR	321
5.2	EL PAPEL DEL PERIMETRO URBANO EN EL PLAN REGULADOR DE BOGOTA.	322
5.3	LA ZONIFICACION EN LA CIUDAD	329
5.4	POLITICAS PARA LA TRANSICION DE LA ILEGALIDAD A LA LEGALIDAD.	330
5.4.1	RECOMENDACIONES JURÍDICAS	335
BIBLIOGRAFIA		337
ANEXO 1	ACUEEDO No. 7 DE 1979 DEFINICOINES	341
ANEXO 2	ACUERDO No. 8 DE 1987	356
ANEXO 3	PROYECTO DE LEY No. 132 DE 1986	350

A MANERA DE PROLOGO SIN LLEGAR A SERLO

"La mayoría de los países del mundo moderno están experimentando, normalmente, un crecimiento de población, diversas formas del estado del bienestar, una creciente rapidez y facilidad de movimiento y de comunicaciones. Unos niveles de vida ascendentes (como lo demuestran la aspiración a mejores viviendas y el deseo de contar con segundas residencias), al tiempo en que se debaten frente al problema de las zonas suburbanas y de arrabal, ante la crisis agrícola, el desmesurado aumento en las cifras de vehículos de motor en circulación y el progreso tecnológico, emparejado todo ello con una mayor conciencia en los peligros que entraña la superpoblación, con la consiguiente pérdida en la calidad natural de la vida que lleva consigo. Estas y otras y influencias más o menos relacionadas con ellas han obligado a los órganos legisladores a esforzarse por proporcionar una maquinaria legal capaz de controlar y regular la utilización de un bien cuya oferta aparece limitada en todas partes: el suelo, el territorio mismo".

J. F. GARNER

INTRODUCCION

"La ciudad es parte de un conjunto económico, social y político. Por ello, aparece inmediatamente vinculada a la complejidad de las actividades psicológicas y biológicas del individuo y de la comunidad".

LE CORBUSIER. Congreso de Atenas, 1933.

El presidente del Banco mundial en la Conferencia de Nairobi sobre Desarrollo Urbano, expuso las siguientes ideas que bien pueden servirnos de punto de partida para los propósitos de este trabajo:

Es preciso que recordemos cuál es el papel de las ciudades en el proceso del desarrollo. Las ciudades son muchas cosas, pero esencialmente son un instrumento para proporcionar a todos sus habitantes una vida más productiva. Ellas no son una colección de muestras arquitectónicas, ni un medio de perpetuar en piedra las teorías de los planificadores urbanos, aún menos deben considerarse como refugios para los privilegiados que quieren poner una distancia entre ellos y las masas de los pobres de las zonas rurales.

Hoy por hoy, el objetivo de la técnica urbanística moderna, no ha de ser el de construir ciudades grandiosas, sino ciudades humanas, en donde el bien espiritual y físico del hombre, sea la razón primera y final de todos los esfuerzos urbanísticos, conceptúa Gabriel Alomar¹.

¹ ALOMAR, Gabriel. Teoría de la Ciudad. Colección Hombre-Sociedad-Ciudad. Instituto de Estudios de Admón. Local (Prólogo a la primera edición). Madrid, 1947, p. 21

Sin embargo, luego de siglos de expresiones culturales y de experiencias la ciencia urbanística moderna se ha enrumbado por una mentalidad con predominio del capital de la industria que se sustenta en un alto desarrollo tecnológico, pero ha dejado de lado aparentemente al menos -, el sentido de las finalidades humanas que se han de satisfacer.

El moderno concepto del desarrollo urbanístico, pretende valerse del gran auge tecnológico que puede someter el medio a sus propósitos colosalistas, pero que en mi criterio no debe olvidar el sentido ecológico de la vida humana, sin el cual el hombre permanece masificado y desubicado en su propio medio.

Un urbanismo verdaderamente humano asume que la ciudad no vive aislada, sino que tiene sus raíces en el campo del cual se nutre y con el cual tiende a aparearse gracias a las facilidades para el contacto y comunicación entre lo urbano y lo rural que ofrecen los avances de los medios de circulación. Un urbanismo humano no permite la concepción dicotómica entre el campo y la ciudad tratándose de la vida humana, así como no pueden oponer las realidades de naturaleza y cultura.

Un auténtico urbanismo, supone un conjunto de técnicas, porque la ciudad es la culminación del homo faber, la apoteosis de la actividad humana en sus múltiples manifestaciones. El urbanismo

ha de abarcar con su mirada el conjunto urbano, no con la fría estructura del trazado y de los servicios, sino como organización viva e incesantemente renovada por el hombre y al servicio del hombre.

Respondiendo a este criterio, en los últimos tiempos se ha creado la ciencia de los asentamientos humanos, denominada "Equística". Ella señala que una metodología que permita la interpretación, análisis y proyección de los asentamientos humanos, debe manejar cinco variables básicas: 1) La naturaleza, sobre la cual se instalan esos asentamientos; 2) El hombre, para quien éstos se crean; 3) La sociedad, que los conforma, integrándose al mismo tiempo a ella; 4) El sistema circulatorio que está constituido por las redes, caminos, agua, energía, etc. y 5), las construcciones de toda índole.

El Dr. Javier Ramírez, considera que los asentamientos funcionan de cinco maneras diferentes que representan los campos básicos del conocimiento humano: 1) Las disciplinas económicas; 2) Las sociales; 3) Las político - administrativas; 4) Las técnicas y 5) Las culturales².

² RAMIREZ, SOTO Javier. "Simposio sobre Reforma Urbana y Vivienda" Octubre 22, 1984. Centro de Estudios Jurídicos y Económicos. U. Javeriana.

El urbanismo ha de tener la mirada hacia la vida humana en su variedad de elementos y formas. El peligro del urbanismo moderno está en haber creado esa abstracción - la ciudad - al margen de todo sentido histórico y experimental. Una de las equivocaciones de la política moderna de desarrollo, ha consistido en haber entronizado al hombre en abstracto, dice Ruiz del Castillo, con preterición de los caracteres que lo singularizan en unidades históricas llenas de significación; el remedio no está en volver a la primitividad, sino en volver a la historia, lo cual equivale a vivir con ritmo de experiencia que acierte a emparejar la necesidad del desarrollo con el desarrollo de las necesidades³.

Es, por tanto, en el plano sociológico donde hay que situar el problema. La confluencia entre lo humano y lo histórico es lo que constituye el proceso de las agrupaciones y lo que determina el género de la vida y el tipo urbano en el cual se plasma. Sin la interacción entre el factor humano y el medio no cabrá explicación objetiva al fenómeno de la agrupación, ni se podrá comprender la ley del desarrollo, sin la cual no hay urbanismo constructivo.

Durante el último siglo, se llega a lo que los urbanistas llaman colosalismo como un peligro que se ha de evitar por los efectos de estandarización que inevitablemente produce.

³ RUIZ DEL CASTILLO, Carlos. En prólogo Teoría de la Ciudad. Op. Cit. p.11

El hombre masa es producto típico de la ciudad moderna: uniformidad en el pensar y en el comportamiento; los "mass medio" han sustituido el libre albedrío y han castrado la rica cultura nativa condensada en el buen sentido del refranero y la convivencia comunitaria razonable en favor de un trabajo sin personalidad de artesanía y de un descanso regimentado por la sociedad de consumo.

En los últimos decenios hemos comenzado a ser producto de la sociedad moderna que, trazando a cordel las calles, ha creado un concepto geométrico del orden, secando la savia psíquica de las costumbres y aspirando a conformar las almas en patrones de orden formalista y policial.

La ciencia urbanística está en mora de restablecer normas de sensatez que se imponen tras la crisis de crecimiento. No se puede vivir contra la razón como hasta ahora, si queremos evitar que el antirracionalismo nos siga precipitando en el polo en que se instala la divinización del instinto, el culto a la fuerza, las frustraciones y conflictos que conducen a la angustia vital y la desesperación.

La pérdida del sentido espiritual de la vida, el desmoronamiento de los principios morales, el terrorismo y la inseguridad del hecho comunitario, son la herencia de ambición colosalista.

No podemos ignorar que uno de los más graves problemas sociales contemporáneos es la vivienda. No sólo hay déficit, sino que una gran parte de ellas no cubren los requisitos mínimos de higiene mental y física, no tienen calidad humana y no son dignas de que el hombre las habite.

La vivienda es el continente de la vida familiar cuyo símbolo material es el hogar, el sitio en el cual se enciende el fuego que reúne los componentes del más sagrado de los grupos sociales: La familia.

La estructura arquitectónica de la vivienda es consecuencia del alma, de las costumbres y de la tradición. En cada país en cada civilización , solemos encontrar un modelo especial de vivienda al que se ha llegado por proceso natural de adaptación y selección.

Los problemas del déficit y calidad de la vivienda deben ser enfrentados por todos los órdenes, desde el político urbanístico, desde el higiénico hasta el religioso y moral, porque pertenece a un propósito de máxima prioridad ya que de por medio está la dignidad de la persona humana. Los gobiernos son conscientes de ello y frecuentemente se están confeccionando cuidadosas estadísticas del número de viviendas que es necesario construir, pero estos buenos propósitos se quedan muchas veces en

cálculo, atafagados por la falta de planeación y control en el quehacer acomodado y burocrático del Estado.

Pero no bastan el sol, el aire y la intimidad; el nivel económico y el cultural son dos problemas directamente relacionados con la vivienda.

Hoy se habla de la erradicación de la pobreza absoluta, uno de los programas bandera del Presidente Barco, cuya etiqueta se resume en lo siguiente: un hogar puede ser pobre, pero no miserable. Sin embargo el estudio del nivel económico mínimo de una familia es en sí de una gran complejidad y se relaciona ya no con el estado económico de todo el país, sino que es una de las causas de los grandes movimientos sociales contemporáneos, especialmente tratándose de la solución del problema del nivel de vida de las familias de trabajadores especializados.

Más adelante auscultaremos la desgarradura de las dos Colombias, de dos países en uno mismo cuando ya comienzan a hacer su aparición los esquemas que determinarán la llamada por Alvin Toffler, 'tercera ola', desarrollados a base de computadoras, de la informática, de las comunicaciones, de la ingeniería genética, de los satélites, de la robotización de muchas actividades y de un mundo de configuraciones que ya están presentes.

Si esto han visualizado países que han creado ese proceso de desarrollo, el fenómeno es más grave entre nosotros, por cuanto nos ha llegado casi impuesta por efectos de demostración y por la planetización como realidad desde hace tres décadas.

Los países desarrollados van a la vanguardia, como en la cresta de una ola, arrastrando e imponiendo una modificación de las conductas y un replanteamiento del quehacer humano en todas las actividades.

Los colombianos tenemos superpuestas esas influencias en relaciones que nuestra sociología no acaba de explicar y nuestras políticas y planes de desarrollo no aciertan a manejar. Las gentes de la base, por ejemplo, no pueden pagar los bienes y servicios que la urbe ofrece, y mucho menos los insumos que ellos presuponen.

A través de los últimos años hemos visto la introducción del "neoyorkismo" a nuestras ciudades y a nuestros centros turísticos. La satisfacción del nuevo rico - dice Alomar -, es la de ser copropietario de un "rascacielos", y la del arquitecto mercantilista, el proyectarlo, sin importarle el hecho de que este rascacielos fuera un atentado urbicida⁴.

⁴ ALOMAR, Gabriel, Op. Cit. , p.42

Como consecuencia de la desorbitada centralización urbana, hemos visto la despoblación del agro y la catastrófica muerte de las únicas verdaderas comunidades humanas que subsistían: la de los pueblos básicamente agrícolas.

De otro lado, la dependencia tecnológica, la degradación sistemática de la naturaleza como consecuencia del industrialismo, la explosión demográfica alarmante en los países del tercer mundo y la explosión cero en los desarrollados, están creando un vacío que llenarán la cultura y el sistema orientales, con cambios estructurales impredecibles.

Desde hace medio siglo se habla de contaminación atmosférica y de la agonía lenta de la naturaleza en el enfrentamiento desigual entre economía y ecología; en esta lucha, la ecología nada tiene que hacer frente a una economía rapaz, devoradora e ignorante y socialmente miope.

La mal entendida tecnología ha hecho que ya no sea el hombre el que debe acomodarse a la mater natura, sino esta a la voracidad del homo economicus.

De ahora en adelante, dice Alomar, el objetivo de la técnica moderna no ha de ser el saqueo de la naturaleza, sino procurar su regeneración. Y ha de ser, no la construcción de ciudades

gigantescas, sino de ciudades humanas. Lo que se impone es, dice el mismo autor, procurar que las grandes ciudades no sigan creciendo o que no crezcan en la forma anárquica como hasta ahora ha ocurrido.

Es necesario dar al urbanismo un sentido social y un alcance regional desde la perspectiva de lograr el equilibrio entre la ciudad y el campo y entre lo natural y lo artificial.

El urbanismo como disciplina reclama una autonomía, pero desborda el campo de una sola profesión. En la ordenación del equilibrio entre ciudad y campo, el sociólogo y el jurista, el economista, el administrador de empresas, el geógrafo y todas las tecnologías tendrán algo que decir en el objetivo final del bien humano.

Ruiz del Castillo en el prólogo al libro de G. Alomar, de quien hemos seguido las líneas generales de esta parte del trabajo, hace ver la necesidad de superar la dicotomía entre ciudad y campo en la labor de ordenar racionalmente el territorio.

Si nos ubicamos dentro de nuestro contexto, vemos a Colombia como un país con profundos problemas de inconsistencia en su desarrollo que ya son de naturaleza estructural. Para nosotros la industrialización empezó apenas en el siglo XX y ha producido el

fenómeno de las grandes migraciones a las ciudades y el crecimiento vertiginoso de éstas, a tal punto que al inicio del siglo, Bogotá apenas llegaba a los 100.000 habitantes; en 1938 alcanzó 350.000 habitantes y en 1988 supera los cinco millones de habitantes.

En 1938 el 70% de la población era rural; en 1985 el 70% es urbano. De la Colombia de hace cincuenta años y aún menos, a la Colombia actual, hay un hecho que explica y determina la acelerada urbanización del país:

Los pueblos que conocimos, enclavados en montañas y valles, con su estructura española de plazas como centros de la vida comunitaria, callejuelas de recatada vida familiar y veredas para aprovisionar las urgencias cotidianas, con estrecho comercio e intermitentes clarines de guerra, desaparecieron en el fragor de la violencia, en el remolino de los éxodos, en la avalancha de la industrialización, en la avidez de autonomía, educación, servicios. En el espejismo de la ciudad buscada u obligada, querida u odiada pero indispensable. En ella se evaporaron los valores rurales, las estructuras familiares, las adhesiones políticas, el tranquilo transcurrir del tiempo, la lejanía de las noticias, la impersonalidad de los grandes acontecimientos. De la noche a la mañana todo estuvo envuelto en el ciclón. Hubo que olvidarse del campo, dejarlo sujeto a las hordas violentas de cambiante signo, que oleada tras oleada despojaban de fe y de bienes a los campesinos enarbolando banderas políticas en el asta de la degradación. Hubo que centrarse en las ciudades de rápido crecimiento para crear diques al descontento, para mejorar en lo posible la terrible miseria de los recién migrados; para elevarles el nivel de vida, dotar las miríadas de barrios surgidos como hongos en el barro húmedo: hubo que gastarles íntegro el presupuesto, endeudarse, tomar siempre medidas de excepción, gobernar juntos los partidos vivir en emergencia constitucional, política, económica y social.

Y no alcanzó. Como no alcanza nada en el subdesarrollo. De pronto el país se despierta en el caos que crea el desarrollo. Porque todo queda

chiquito. Las ropas pequeñas, las normas desuetas, las costumbres desencajadas, el hambre pululante. Se inventan adaptaciones con sus respectivas interpretaciones: marginalidad, modernización, ruralización, economía informal. Todo para indicar que un tipo de sociedad - la llamada rural, o anacrónica, o antigua o cualquier otro epíteto - desapareció. Y una nueva esté en trance de surgir, denominada moderna, urbana, pero que todavía no está constituida, tiene elementos, posee infraestructura, pero se maneja con incertidumbre, sin legislación estructurada, sin instituciones que le correspondan como el calzado al pie. Leyes, actitudes, comportamientos, valores, le quedaron estrechos al crecimiento del país. Enormes masas marginales al desarrollo permanecen en el hambruna inmovilizadas cultural y económicamente, inmunes al progreso, oprimidas socialmente, sujetas al castigo de la pobreza, el dolor y la muerte sin otro remedio que la resignación. Mientras tanto capas modernizadas en todo sentido disfrutaban de la acumulación de privilegios que debían ser mejor repartidos por elemental justicia de una sociedad cristiana⁵.

El Gobierno permanentemente elabora diagnósticos, busca responsables y aplica lo que considera el "recetario" para organizar, reordenar y rehabilitar los barrios surgidos al margen de todo ordenamiento y controlar las conflictivas derivaciones sociales, económicas y urbanas de la marginalidad. Yo diría que en el crecimiento desordenado, arbitrario y anárquico de una ciudad hay corresponsabilidad de diferentes partes. La primera de ellas, el Estado, por dos razones. En primer término a al no garantizar a través de sus organismos de control que los planes de desarrollo físico o de uso del suelo urbano se implementen y respeten, y en segundo lugar, al no trazar una estrategia de

⁵ SANIN, Javier, S.J. "Revista Javeriana", tomo 107 Junio 1987, No. 535, pp 351-352. Publicación de la Provincia colombiana de la Compañía de Jesús.

reactivación y de recuperación del campo, lo que ha originado que la sociedad rural desaparezca.

Los particulares también tienen un papel protagónico cuando se apartan de la filosofía y del espíritu de los planes de desarrollo físico, ignorando los más elementales criterios de crecimiento armónico, de convivencia y de uniformidad y desconociendo valores arquitectónicos, ambientales y por supuesto, urbanísticos. Son los particulares que edifican en lugares no permitidos o que promueven volumetrías, actividades y usos que desnaturalizan la idea que el legislador y la norma tuvieron con un área o sector de la ciudad. Adicionalmente están los particulares que aprovechan las condiciones de indefensión, necesidad y marginalidad de quienes sobreviven en los extramuros o en los arrabales de la ciudad, sitios, en los cuales la miseria impone su ley. Estos particulares con una mezquina actitud mercantilista promueven invasiones o las denominadas urbanizaciones piratas, que generalmente se ubican en sitios en donde el Estado todavía no se ha hecho presente por estar localizadas más allá de su real capacidad de respuesta para poder asegurar una adecuada infraestructura y prestación de servicios públicos. Estas circunstancias y la presión de las fuerzas del mercado hacen que las ciudades aumenten su tamaño dentro de criterios de extensión, volumetría, actividades, usos y formas totalmente diferentes a lo previsto en los planes de desarrollo físico y en las normas que los reglamentan.

Una de las más preocupantes conclusiones del crecimiento anárquico en las ciudades es la de ver como las masas marginales al desarrollo, como lo anota el Padre Javier Sanín, siguen padeciendo los rigores del hacinamiento, las incomodidades de la vivienda deleznable y los inminentes riesgos de insalubridad por las precarias condiciones de higiene que ofrece el medio en el cual habitan. Es necesario y urgente incorporar esta gran masa de población a un renovado proceso de adaptación, de producción y restablecimiento de la dignidad humana.

Ante el panorama que ofrece el crecimiento de nuestras ciudades no puedo dejar de recordar apartes del verso de William Butter Gyast, *A river y Field*. Con estas palabras, *let all things pass away*, se sintetiza la indiferencia de todos nosotros ante los permanentes atentados arquitectónicos, ambientales y urbanos de los que es víctima nuestra ciudad, nuestra calle nuestra manzana y nuestro barrio.

En materia de controles a ese crecimiento anárquico parece haberse establecido y ejecutoriado la fuerza del principio de, "Laissez faire, laissez passer". Esta máxima atribuida al médico francés Claudio de Quesnay, podía resumir dos situaciones: la ausencia de una autoridad que haga respetar las normas contenidas en los planes de desarrollo físico y en las

disposiciones reglamentarlas de los mismos y la ausencia de un sentimiento de solidaridad para con nuestra propia ciudad, para con nuestro barrio y para con nuestra propia habitación. La comunidad debe ser la primera en pronunciarse sobre la dinámica que debe tener el crecimiento de su manzana, de su urbanización o de su barrio.

La doctora Gilma Valencia Torres en su obra "Ideología y Espacio Urbano"⁶, expresa que todo lo que se da en las relaciones entre el hombre y su entorno como son los estilos de las ciudades, los volúmenes de las construcciones y los espacios sociales, no aparecen sino que se producen "y no de cualquier modo, al azar, en un idílico ambiente de perfecta armonía y de completo altruismo ciudadano; por el contrario, surgen de conflictos y exigencias contradictorias, se gestan en necesidades y purgas, brotan de choques entre los mismos moradores".

Estos conflictos y exigencias contradictorias a las que alude la doctora Valencia Torres tienen una ya reconocida injerencia en el crecimiento de nuestras ciudades, conflictos estos que no alcanzan muchas veces a ser previstos por los entes planificadores. Estoy convencido que para un crecimiento y desarrollo dinámico debe existir una norma y ante todo una actitud

⁶ VALENCIA, TORRES Gilma y otro. "Ideología y Espacio urbano". Estudios Marxistas, N° 20, 1981, p. 3.

dinámica con sentido de anticipación en unos casos o de actualización a los requerimientos y realidades urbanas en otros.

Es lógico que el acontecer urbano no es milimétricamente previsible pero con normas y criterios inspirados en fundamentos universales y de renovación se pueden asimilar, interpretar y ordenar los más inesperados y exigentes retos urbanos. Por esta razón creo que la norma urbana debe ser esencialmente dinámica en su aplicación, en su proyección y en su interpretación. La norma urbana no puede ir a la zaga de los acontecimientos, debe adelantarse a ellos o por lo menos identificarlos, ordenarlos y asignarles un papel en el concierto urbano.

La norma urbana pierde su objetivo y sus alcances sino hay quien la administre y la oriente, en otras palabras, sino hay quién la aplique. Ahí radica en gran parte, la anarquía en el crecimiento de nuestras ciudades. La falta de voluntad administrativa para fijar los verdaderos alcances de la norma y para hacer efectivos los controles y las sanciones previstas en ella.

El objetivo de este trabajo no es otro diferente al de analizar las causas del desordenado e informal crecimiento de nuestras ciudades, especialmente en la ciudad capital. Sin exagerar en mis pretensiones, es mi deseo evaluar la vigencia del ordenamiento urbano en Bogotá al igual que escrutar nuevas perspectivas de

crecimiento dentro de criterios que interpreten los más exigentes valores arquitectónicos, ambientales y urbanísticos.

Es indiscutible que acomodar una nación a su crecimiento no es tarea fácil, todavía más cuando las variables que inciden en este tiempo son complejas y de otra parte hay dispersión en los conceptos, disparidad en las metas, ausencia de voluntad política y falta de liderazgo para orientar al país por los cauces de la regeneración, de la reconciliación y del orden.

Sin duda se han realizado esfuerzos pero se requiere ante todo de una muy serena reflexión colectiva. El desempleo, la inseguridad y las condiciones infrahumanas de vida en las ciudades se han agravado. La baja participación de las familias en la economía y en los servicios sociales se expresa en la baja participación política, en la pérdida de credibilidad en las instituciones, en los políticos y en los administradores.

Sabemos que la situación de la ciudad de hoy ha empeorado con relación a la ciudad de hace 30 años. Las condiciones de vida se han deteriorado severamente, si se tiene en cuenta que más del 70% ya dicho de los colombianos, vive en pueblos y en ciudades. Si se mantiene ese ritmo de saturación a las ciudades, algunos estiman que en el año dos mil, ocho de cada diez habitantes vivirán en zonas urbanas. Esta situación hace cada día más difícil

el manejo formal de la ciudad y nos plantea el compromiso inaplazable de diseñar las reformas urbana y agraria, pilares ambas de una reforma social integral.

A diario nos planteamos múltiples interrogantes sobre las verdaderas causas del caótico e incontrolable crecimiento de nuestras ciudades. Nos preguntamos si las normas son o no aplicables, si son obsoletas, si son inocuas, si están lejos de la realidad o si el problema no es de normatividad sino de autoridad, nos preguntamos igualmente, si los planes de desarrollo contienen presupuestos, aproximaciones, pronósticos y coberturas exageradamente optimistas e irrealizables.

Un plan de desarrollo físico o norma que lo reglamente dejan de cumplir su objeto en el momento en el cual no es viable su ejecución o implementación. Hay quienes sostienen que el problema del crecimiento desordenado de nuestras ciudades además, de estar influenciado por las fuerzas del mercado, se da por la ausencia de normas que prevean, ordenen y controlen una situación específica o por la no aplicación de la norma existente ya sea porque se ignora inexplicable y sospechosamente o porque se interpreta con criterios artificiosos y personalistas por parte de quienes deben aplicarla.

En materia de desarrollo urbano hay una copiosa bibliografía interdisciplinaria; por esta razón el legislador considera múltiples variables, fuentes y postulados, que unidos constituyen en unos casos la parte sustantiva de un ordenado crecimiento urbano y en otras el procedimiento indicado para que las ciudades se desarrollen armónicamente.

Todo este material tiene un centro de gravedad: planificación y creatividad. Conceptos como plan de desarrollo físico, volumetría, expropiación, residencia, edificio, zonas verdes, área urbana, área rural, tierra urbanizable y no urbanizable, densidad, área desarrollada, impacto urbano, impacto social, impacto ambiental, industria y perímetro, entre otras, permiten regularizar y encauzar el desarrollo económico, social y físico de una ciudad en la medida en que sean interpretados y aplicados de acuerdo con las normas y los imperativos que los definen y que les dan la dinámica requerida para asociarlos a estrictos criterios de justicia social.

Todas estas variables ordenadoras del habitat y acontecer urbano, de los rangos arquitectónicos y ambientales, de los usos del suelo y de los modelos que dan forma a las ciudades, requieren de una entidad que la adquieren a través del derecho urbanístico que es precisamente el conjunto de normas, instrucciones o preceptos dispuestos por el legislador para garantizar que una ciudad crezca y se desarrolle con armonía, disciplina, personalidad y con criterio

de permanente adaptación de su arquitectura, de su fisonomía, de sus actividades y de sus gustos, a las cambiantes relaciones políticas, económicas y sociológicas, a las tareas actuales, a nuevas premisas de creatividad, a nuevos giros en los programas de construcción, a renovadas tendencias sobre el uso del suelo urbanizable y no urbanizable. Todo esto dentro de unos coeficientes plasmados en la dinámica del ordenamiento urbano en el cual se estratifican y se individualizan fases y pautas para el crecimiento, al igual que los imperativos que activan el ejercicio del derecho sobre la propiedad inmueble en función de respetar valores colectivos urbanos, arquitectónicos, ambientales y sociológicos.

Hay otro interrogante que en principio puede ser resuelto. ¿Quiénes aplican las normas urbanísticas?. El ente planificador (Congreso de la República, Asambleas Departamentales, Consejos municipales, Juntas de Planeación, entidades nacionales, departamentales y municipales, con funciones de planeación) define unas reglas de juego alimentadas por una correspondencia que tiene varios destinatarios: Los entes gubernamentales encargados de aplicar las normas diseñadas por el ente planificador a los casos concretos y particulares (dependencias, entidades de planeación y de obras públicas), las autoridades responsables de supervisar y garantizar la aplicación de la norma (organismos de control de las Secretarías de Obras, las Personarías delegadas para el desarrollo urbano y las

inspecciones de Policía) y por último el particular que haciendo uso correcto de la norma se incorpora al crecimiento ordenado de la ciudad.

Finalmente es necesario referirnos a la reforma urbana, a la tan anhelada reforma urbana que se justifica cada vez más ante la acelerada urbanización del país. Ese trance de la Colombia bucólica a la Colombia urbana lo hemos registrado con incertidumbre y con improvisación. Son múltiples las trabas que han experimentado los interesados en comprometerse con la reforma urbana. Todo ese bagaje doctrinario constituido por el sinnúmero de proyectos de ley sobre reforma urbana refleja la ausencia de voluntad política de un Congreso remiso a asumir tan imperiosa responsabilidad.

En todos los proyectos de reforma urbana se puede destacar por lo menos el interés de abrir una discusión, de examinar y ventilar particularmente una materia. En unos se ha hablado de desarrollar la planificación regional y urbana, de mejorar las condiciones ambientales, de proteger a los arrendatarios, de ampliar el concepto de utilidad pública, de castigar la vivienda suntuaria y de ver la manera de convertir los arrendatarios en propietarios; en otros se ha hablado de incorporar nuevas tierras al proceso de urbanización, de mejorar los asentamientos urbanos y de captar la plusvalía. En la presentación de esos proyectos se destacan

además del Gobierno, nombres como el de los doctores Mariano Ospína Hernández, Hernán Toro Agudelo, Jorge Valencia Jaramillo, Hernando Gómez Otálara, Luis Carlos Galán, Roberto Arenas, Edmundo López y Javier García, entre otros. Si habláramos de resultados tendríamos que mencionar la "extinta" ley 61 de 1978 que además fue el producto de una controvertida concepción y de un alumbramiento difícil. En su estado deforme pasó a la incubadora en donde le fue expedida la partida de defunción por la Corte Suprema de Justicia.

Se dice que esta ley estaba lejos de lo que muchos congresistas y el país querían de una reforma urbana. De todos modos con el pronunciamiento de la Corte su tímida proyección, al igual que sus relativos alcances, fueron ultimados.

A la largo de las próximas líneas, como ya se ha expresado, abordaremos los que he considerado como puntos neurálgicos que han dificultado el ordenado y equitativo crecimiento de nuestras ciudades, resaltando y evaluando alternativas de crecimiento y desarrollo para Bogotá.

1 URBANISMO Y SOCIOLOGIA

"De este modo, mientras que el territorio sigue siendo una magnitud constante, la presión que sobre él se ejerce va creciendo día a día. Se deduce de aquí la necesidad de establecer un control sobre el desarrollo y ordenación del suelo y de adoptar medidas encaminadas a su conservación".

DESMOND HEAP

1.1 EL ORGANISMO URBANO

1.1.1 La Ciudad como Organismo

Allí donde una comunidad humana pretendió instalarse lo mejor posible, se levantó o surgió una ciudad. Las ciudades⁷ constituyen la premisa en la formación y consolidación de las grandes culturas, al igual que fueron "el campo experimental del que surgieron los resultados capitales de las civilizaciones".

Las ciudades desde su fundación experimentan los más variados trazados, sufren transformaciones por las cambiantes condiciones políticas, económicas, sociológicas, históricas y religiosas y los planes mediante los cuales fueron concebidas, se someten a toda clase de condicionamientos originados en la modelación del hábitat urbano.

⁷ BRAUNFELS, Wolfgang. Urbanismo Occidental, Editorial Alianza, Madrid, 1983. p. 297

La ciudad de hoy además de las contradicciones sociales, urbanas y económicas que encierra, presenta una fisonomía que fue el producto de la fuerza creadora y renovadora que durante siglos ocupó muchas generaciones. Los valores, las tendencias y las creencias generaron la revisión permanente de los alcances y de la dinámica de la planificación. Por eso las ciudades son el escenario en el cual actúan el pasado y el presente. En la ciudad concurren símbolos de belleza estética, demostraciones de personalidad urbanística, reproducciones de épocas pretéritas a través de patrones arquitectónicos troquelados en sus edificios y los más antagónicos y variados estilos de vida.

La ciudad es asociación política natural y la mejor por excelencia. Ninguna otra sociedad política es capaz de desarrollar mejor en el individuo el sentido social de comunidad y el sentido humano de la fraternidad.

Al margen de pretender hacer una apología de las teorías de Comte a de Spencer, debemos aceptar que el urbanismo moderno se levanta sobre la base del carácter orgánico de la institución urbana, comparable al ser humano en lo fisiológico y psicológico. El cuerpo humano es un tejido de células familiares de las cuales, por reproducción, se origina el crecimiento, la adaptación al medio, la división fisiológica del trabajo y la acumulación de reservas. Análogamente, es en la ciudad donde

se alojan y llevan su vida de relación los individuos que componen la comunidad urbana, es decir, en donde viven y conviven sus habitantes y en donde se reproducen los sistemas de aprovisionamiento, distribución y consumo que tienen su paralelo en la alimentación, circulación y asimilación del organismo vivo.

El alma de la ciudad viene a ser la integral de las almas de los ciudadanos (también los del pasado), manifestada en todos aquellos fenómenos urbanos que no son materiales: en su gobierno, en los sentimientos espirituales de su comunidad, en sus manifestaciones culturales, educativas, y en su tradición⁸.

Uno de los fenómenos espirituales más definidos es el de su gobierno, independiente como en la Grecia clásica, formando parte de una confederación como en algunos casos del Imperio Romano a de la baja Edad Media o dependiendo de un Estado como en la ciudad moderna.

La ciudad de hoy ha de definir su fisonomía y propio carácter que la distinga de todas las otras de sus mismas características. Ciudades ha habido con una personalidad tan fuerte que decidieron la trayectoria del pensamiento y del progreso humano. Así fueron la Atenas de Sócrates, Platón y Aristóteles, de Solón y de Pericles, y así también la Florencia del Renacimiento con

⁸ ALOMAR, Gabriel. OP. Cit., p.75.

Lorenzo de Medicis, con Savonarola y Dante, con Miguel Angel, Leonardo y Fra Angélico⁹.

Podríamos decir que las grandes metrópolis de nuestro tiempo, con sus millones de habitantes, no tienen alma urbana porque ésta es consecuencia de una organización social armónica y no de una conglomeración masificada, cuyo propósito evidente es la subsistencia, el auge económico y la ley del mas fuerte.

Una de las tareas más importantes del urbanismo contemporáneo es la de limitar y aún reducir la magnitud de los grandes centros urbanos, opina Alomar, bien sea atacando ciertas causas del crecimiento como lo son la centralización industrial y burocrática, bien llevando a la práctica planes razonables de desintegración orgánica¹⁰.

1.1.2 Origen, Desarrollo y Decadencia de la Ciudad

La ciudad, como cuerpo vivo que es, puede ser objeto de estudio de una biología urbana que analice no sólo sus órganos y funciones, sino también su ciclo vital.

Parece que no tiene fundamento ni histórico, ni sociológico. La apreciación del filósofo árabe Ibn-Khaldum, cuando decía que el

⁹ Ibid. p. 75.

origen de la ciudad se halla en la degeneración de la tribu y del nomadismo al no tener nervio para el dominio. No cabe duda que el origen de la ciudad se halla en la tribu, pero no como una decadencia de ésta, sino como un perfeccionamiento, y punto de llegada evolutiva de la misma. Al mismo tiempo que de la comunidad de los habitantes, surge la estructura que los alberga y protege: el cuerpo de la ciudad que, como el cuerpo humano, debe nacer, crecer y desarrollarse.

El comercio es una variable importante en el crecimiento y desarrollo de las ciudades. Y dentro de éste, su propia situación y las facilidades de relación con otros núcleos. Así, las ciudades marítimas desarrollaron un intenso comercio; las situadas entre dos áreas de diversa economía se hallan en condiciones de convertirse en verdaderas ciudades mercados.

Hemos visto con frecuencia que en las zonas de contacto entre pueblos agricultores y pueblos ganaderos se desarrollan muy pronto verdaderas ciudades comerciales. Otras veces será la evolución política o religiosa el estimulante necesario para el desarrollo de una actividad comercial dominante. La falta de madera en Egipto y Mesopotamia transformaron las ciudades sirias y de la costa fenicia en grandes núcleos comerciales.

¹⁰ Ibid. p. 77

La ciudad también se convirtió en centro de actividad industrial tanto más cuanto mayor fue el grado de progreso alcanzado. La estratificación de la sociedad, la aparición de una nobleza no productora y sí dilapidadora, el desarrollo de las monarquías con sus cortes reales exigieron una actividad artesanal creciente. La elaboración religiosa, los templos, los cultos y las exigencias de la liturgia estimularon la industria que se insertó en la vida de la ciudad y llegó a caracterizarla.

Cada ciudad ha sido resultado de una necesidad humana concreta, ya sea la defensa como en el caso de las ciudades nacidas de campamentos romanos o aquellas emplazadas en lo alto de una colina, o de las ciudades acuáticas como Venecia, Nueva York, Sevilla, Chicago y San Francisco que nacieron por el hecho de ser estaciones obligadas en los sistemas de transporte comerciales. Leningrado, Washington, Madrid y Bogotá nacieron por razones exclusivamente políticas.

Los factores que dieron origen a las ciudades son generalmente los mismos que causan el desarrollo de las mismas. Todos estos factores unidos a condiciones geográficas, climatológicas e históricas, crearon su fisonomía particular.

La Morfología urbana nos da una idea de este hecho; hay ciudades de colina, fundadas por razones de seguridad; las hay de ruta sobre un camino más antiguo que la urbe misma como

Constantinopla y Alejandría; las hay fluviales en las márgenes de un río que es para ellas una fuente de vida. Estos accidentes son elementos esenciales del cuerpo urbano, como lo es del animal vertebrado, dice Alomar¹¹.

Hay ciudades que han muerto de muerte violenta como Cartago, Troya, Pompeya, Armero y posiblemente San Agustín. Muchas están condenadas a una muerte lenta porque las condiciones que les dieron origen han desaparecido. Estas vetustas ciudades sobreviven como relicarios del pasado a los largo de los siglos¹².

Pero quizás el papel más importante de la ciudad es el cultural - religioso. En este último aspecto su función resulta decisiva. El crecimiento de una población, sus éxitos y su prestigio en el mundo antiguo se identifican con el éxito y el prestigio de sus dioses tutelares.

Cuanto mayor sea la expansión de la urbe, mayor será la expansión de sus cultos, lo que acabará por promover una jerarquización de las divinidades y una tendencia hacia la unificación de los dioses principales por encima de la diversidad de razas y de tradiciones. En las poblaciones mesopotámicas, los grandes templos y santuarios, así como el esplendor de los cultos

¹¹ ibid.p.79

¹² ibid.p.80

llegó a caracterizar algunas localidades, que adquirieron la condición de verdaderas ciudades sagradas. Esa influencia decisiva sería utilizada sistemáticamente por los pueblos antiguos, incluso con fines propagandísticos o simplemente para afirmar su propia personalidad. En este sentido, la construcción de un templo era una actividad obligada de los monarcas. Los hebreos no consideraron terminado su proceso de sedentarización hasta que Salomón pudo dotar de un templo a Jerusalén. Los fenicios construyeron en Gadir (Cádiz) el famoso templo de Melkart Herakles, como un arma esencial de su programación de expansión.

1.2 LA REGION

"La ciudad tan sólo es una parte del organismo económico; en lugar de proceder a una ordenación fragmentaria la ciudad dentro de la circunscripción definida por sus límites administrativos, es necesario elaborar planes generales más amplios, que abarquen la totalidad de la correspondiente agrupación o conjunto económico. La ciudad debe volver a ser la expresión natural y normal de una región".

LE CORBUSIER, 1933

El urbanismo tiene más alcance que el de una simple tecnología, pues constituye un sistema político, social y económico. La complejidad de los problemas económicos y sociales no permiten el estudio de la ciudad con independencia del de la región.

1.2.1 La Región Económica - Cultural y la Región Histórica

El concepto de región en el aspecto político - económico, es tan trascendental como el de la familia en lo social. Ambas son realidades naturales y primarias sobre las que debe descansar toda organización futura.

Se llama región económico - cultural a un determinado territorio que cumple ciertas condiciones de carácter humano y natural: Cohesión, recursos, hábitats, economía y unidad cultural que se funden en la característica integral de la personalidad. Difiere de la región histórica pero está estrechamente ligada con ella pues la unidad cultura tiene una base geográfica - histórica.

Aunque no existe la región económico - cultural definida, existe la región con unidad de cultivo agrícola o forestal, la cuenca minera, la región industrial, la hidrografía, turística y cultural. Cada una de ellas puede definirse más o menos fijamente, pero los límites de unas no coinciden generalmente con los límites de las otras. La región económico - cultural es un complejo ideal de todas ellas. La demarcación regional no coincide con las fronteras políticas que no tienen, en general, más justificación que la de contingencias históricas casuales.

Esto último complica grandemente el problema de la organización administrativo - regional, pero se van multiplicando los casos de organizaciones regionales, más o menos circunscritas a determinado aspecto económico, pasando por encima de los límites políticos como se puede ver tímidamente en las Corporaciones Autónomas Regionales.

En ciertos países europeos las dificultades no son tan grandes, en parte por las fronteras, que son el resultado de disputas y guerras milenarias, muchas veces han ido adaptándose a límites naturales. Mientras que Bélgica, Holanda y Suiza constituyen de por sí una región casi perfecta, en Francia o España las actuales demarcaciones administrativas no tienen fundamento lógico. Mucho menos lo tiene el Medio Oeste, norteamericano cuyos límites están trazados en el mapa sobre la recta de un meridiano.

El ideal, dice G. Alomar, sería organizar los territorios en un sistema de regiones administrativas que coincidieran con los diferentes sistemas económicos y con los remanentes culturales y políticos de antiguos estados o departamentos¹³.

¹³ Ibid. p.83

1.2.2 Regionalismo Económico

Una de las actividades más importantes como fuente creadora de riqueza y diferenciación es el comercio. Su desarrollo imprime un acentuado dinamismo en la sociedad urbana. Las relaciones comerciales entre las distintas regiones económicas son extraordinariamente fecundas como vehículos de profundas influencias culturales, religiosas y políticas.

La base económica de la Región la constituye su industria, su agricultura y su subsuelo. Desde este punto de vista, hay regiones especializadas con una sola clase de producción económica, ya sea agrícola o industrial, y regiones equilibradas con producción mixta y variada. Aquellas conducen a una alta especialización del trabajo pero pueden, en pocos días, reducir a la miseria a toda la región; éstas reducen el volumen del transporte, las actividades intermedias y la monotonía en el trabajo en las ciudades.

En el terreno industrial, la regionalización se lleva a cabo reconstruyendo las pequeñas industrias emplazadas en las ciudades intermedias para su consumo local.

En el terreno agrícola, la regionalización se traduce en la variedad de cultivos que tiene la ventaja de disminuir el volumen de

transporte, de permitir la pequeña propiedad productiva y de facilitar el consumo de vegetales frescos.

1.2.3 La Región Urbana

La consolidación y perfeccionamiento de la unidad regional, sólo puede realizarse por medio de la ciudad, unidas ambas entidades en una nueva: la región urbana. Así, la región sin perder su valor económico y cultural, se convierte en el cuerpo vigoroso de un organismo cuya cabeza es la ciudad.

Esta compenetración dará lugar a dos acciones : la de la ciudad como enclave de la administración regional (planeación y control), y la de la región como área vital y justificadora de aquella.

1.2.4 El Campo como Área Vital de la Ciudad

"Junto a las ciudades del tipo que nos es familiar surgen en algunos lugares del continente otras que son verdaderamente ciudades - región. Respecto de éstas habrá que renunciar, al menos en parte, al modelo conforme al cual todas las funciones centrales se reúnen en el centro de la ciudad."

ERWIN K, SCHEUCH, 1973

La ciudad vive del comercio, de sus productos agrícolas e industriales, de tal manera que no se puede tratar del crecimiento de una ciudad sin tener en cuenta los recursos de su medio. No puede concebirse una ciudad sin un mínimo de producción

agrícola próxima y sin un mínimo de instalaciones industriales, aunque éstas sean sólo para consumo local. Esta es una cuestión de equilibrio entre ambas producciones y aunque no hay manera de determinar a priori ese equilibrio, la ciudad totalmente especializada es un absurdo social, como lo fueron Pittsburg en EE.UU o Essen en Alemania.

1.2.5 La Ciudad como Enclave Administrativo y Cultural

Todo pueblo o ciudad tienen una zona de influencia; en lo económico constituye el más importante mercado de consumo para los productos de la agricultura y la industria locales y el más cómodo centro de aprovisionamiento de productos de importación.

La ciudad siempre ha sido un centro dominador : antes, política y militarmente, hoy, económica y culturalmente.

La influencia cultural de la ciudad sobre su región es otro factor importantísimo, del cual son agentes los centros de instrucción primaria, básica y superior, así como los medios de comunicación.

Los grandes conceptos del planteamiento regional son los siguientes, de acuerdo con Alomar:

1. Organización total de los recursos de la producción nacional por encima del sistema artificial de las demarcaciones administrativas culturales, en una serie de sistemas elásticos y entrelazados de regiones económicas, culturales históricas.

2. Organización de las ciudades con base en sus zonas vitales y de influencia, haciendo que las regiones metropolitanas coincidan con las económico - histórico - culturales.

El regionalismo basado en la gran ciudad, como acontece en Colombia, conduce al centralismo económico y cultural que está acabando con la cultura autóctona y frenando las posibilidades de un sano desarrollo económico para beneficio de todos.

Aunque la aparición de las ciudades responde a una evolución de las comunidades sedentarias agrícolas, el desarrollo de la población y la ordenación del trabajo primero, así como su especialización posterior, darán nacimiento a una serie de funciones diversas cuya amplitud marca el verdadero progreso de la sociedad. La aparición del artesanado y de la industria, el comercio y la minería pueden llegar a adquirir el carácter de función principal y caracterizan a una ciudad, que no cabe considerarla como tal simplemente por haber superado la etapa inicial de la producción de alimentos suficientes. Sin el desarrollo

de múltiples y complejas funciones, no existe vida urbana y no podrá hablarse de sociología urbana.

1.3 LA COMUNIDAD URBANA

El urbanismo no puede ser ya un problema puramente técnico, como una rama de la ingeniería o de la arquitectura. En la actualidad tiene dos nuevos puntos de vista: el económico y el social. Especialmente el segundo, pues él aglutina en sí todos los demás problemas que se sintetizan en la satisfacción de necesidades humanas, individuales y colectivas.

Si la ciudad debe servir a la sociedad, el urbanismo debe fundamentarse sobre los datos que le proporciona la sociología, admitiendo que el orden físico no puede separarse del social, sino que ambos deben desarrollarse paralelamente e inspirarse mutuamente. Más aún, la primera labor del urbanista deberá ser el educarse a sí mismo en la idea de la base sociológica de su quehacer.

Por fortuna, en la sociología moderna se ha formado una rama nueva, la de la sociología urbana, que estudia la realidad social en el seno de la agrupación urbana y analiza los hechos sociales para deducir de los mismos los factores constantes que nos enseñan la naturaleza de dichos hechos y las leyes que los rigen.

Comunidad, en sociología, es una integración de seres humanos, constituida en determinada área geográfica y con un cierto grado de unidad en relación con algunos importantes aspectos de la vida, con actividades, tradiciones y usos comunes.

Es evidente que todos los estudios que tienen por objeto la ordenación física de la ciudad, no tendrán sentido sino se hallan ordenados al bien de dicha comunidad. Sociológicamente, la técnica del urbanismo debe ocuparse del ajustamiento de las estructuras físicas a las necesidades de la comunidad en el presente y en un futuro previsible. Si alguna disciplina es científica, deberá ser predictiva de futuras necesidades. El urbanismo, como la mejor de todas, tiene todas las posibilidades de hacerlo, y no puede dejar de hacerlo por los objetivos que debe alcanzar.

El urbanismo ha pasado a ser una ciencia de iniciados, e incomprensible en sus exigencias o dificultades, para el común de los ciudadanos. Las variables que debe manejar la han hecho una disciplina compleja y problemática. Cabe destacar tres aspectos importantes¹⁴.

En primer lugar, el fenómeno de la extensión y el incremento del grado de conciencia ciudadana por los problemas urbanísticos, no

¹⁴ ALOMAR, G. Ibid, pp. 132-134

han producido un mejoramiento real de la vivencia ciudadana y de la ordenación urbanística o un incremento de la participación efectiva en la elaboración y gestión del planteamiento.

En segundo lugar, los nuevos planes y proyectos de ordenación urbanística han conducido a una cierta sobrevaloración de su posición en el seno del ordenamiento general de otras competencias sectoriales. Concretamente, se presenta un claro desfase entre la visión globalizadora inherente a la ordenación urbanística y la realidad, que se expresa en la desconexión de dicha ordenación con la política municipal que es variable por factores diversos. Los Alcaldes en nuestro país deberían ser elegidos para gobernar por cuatro años como mínimo.

En tercer lugar, la alteración de las necesidades y los objetivos urbanísticos, inducen a la postergación y a la huida de los mecanismos previstos como adecuados en un momento dado, para encerrarse en una continua búsqueda de soluciones, sin que de hecho se adopte una frente a nuevos problemas y a nuevas políticas que cada día aparecen en el campo del urbanismo que obligan siempre a una reinterpretación.

Se está, pues, en una coyuntura histórica propicia para afrontar una reorientación de nuestro sistema urbanístico que demanda, pienso, un total replanteamiento desde sus mismas bases.

1.4 EL PLANEAMIENTO FRENTE AL PROCESO URBANISTICO.

"Las claves del urbanismo se contienen en las cuatro funciones siguientes: habitar, trabajar, recrearse (en las horas libres), circular.

Los planes determinaran la estructura de cada uno de los sectores asignados a las cuatro funciones clave y señalarán su emplazamiento respectivo en el conjunto".

LE CORBUSIER (La Carta de Atenas)

El ordenamiento urbanístico colombiano considera el planeamiento como el instrumento central del proceso urbanístico: un Plan de Desarrollo Urbano debe regular la estructura actual y futura de las ciudades, definir el derecho de propiedad, programar las obras públicas ligadas al crecimiento urbano y legitimar las expropiaciones pertinentes. De hecho, el Planeamiento es la base fundamental y necesaria de toda ordenación urbana. De ahí que la aplicación de los criterios legales dependen de la generalización del planeamiento¹⁵.

La exigencia de generalizar el planteamiento urbanístico se proyecta sobre las diversas funciones del Plan, de tal manera que el aprovechamiento urbanístico privado y el ejercicio del derecho a edificar dependen de la ley con arreglo a la clasificación urbanística de los predios. Por lo mismo, el elemento determinante para la definición del derecho de propiedad urbanística reside en

¹⁵ ARGULLOL, M. Enrique. Instituto de Estudios de Admón. Local, p.30 Madrid, 1984.

la clasificación del suelo y la planeación del ordenamiento urbanístico que ha partir de él. Consecuentemente, la clasificación del suelo se efectúa por medio del planeamiento urbanístico.

El profesor Peter Hall¹⁶ considera que el planeamiento puede ser de dos tipos, planeamiento físico o delineación y el planeamiento general en el cual se formulan los objetivos y se evalúan las alternativas en cuanto a las futuras líneas de actuación.

Es en el primero donde los planificadores hacen un mayor uso de la maquinaria del derecho, pues la legislación reguladora del planeamiento de la utilización del suelo - como toda normativa jurídica - constituye un verdadero conjunto instrumental concebido para su empleo por la comunidad con vistas a lograr los objetivos bien o (mal) definidos.

Las mejor de las maquinarias legales, además de necesitar ocasionalmente el lubricante de la elaboración jurisprudencial y de la reforma legislativa, jamás alcanzará a obtener unos logros adecuados si no ha sido bien concebida originalmente o si los operarios humanos que la manejan no llegan a entender planamente la manera de hacerla funcionar de forma que se logren realizar aquellos objetivos.

Lo que el profesor Hall denomina "operarios humanos " se ha constituido en nuestro caso, en el eje fundamental para la eficaz aplicación del ordenamiento urbano. Los objetivos a los que alude el citado profesor se han visto muchos retrasados, distorsionados o truncados por la actitud asumida por quienes deben hacer funcionar las maquinarias legales o sea por los operarios humanos.

¹⁶ GARNER, J.F. Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental, Madrid, 1976.

1.5 PRINCIPIOS DE ECOLOGIA HUMANA

La ecología es una rama de la biología que se refiere a las relaciones entre el organismo y su medio como la 'casa' que es de todos. Los seres vivos se distribuyen en el interior de los complejos ecológicos en una forma que no es accidental, sino como consecuencia de ciertas fuerzas definidas como son la selección, la cooperación y la competencia y, en el caso concreto de los hombres, el ajustamiento, la asimilación y la simbiosis o yuxtaposición social que hacen que puedan vivir en contacto con grupos diferentes.

Otros fenómenos más concretos son los movimientos de los pueblos (los arios), las migraciones colectivas (gitanos) y las nacionalidades que viven por siglos dentro de comunidades más grandes (judíos en Rusia).

Un fenómeno que tiene una importancia excepcional en Colombia, es el desplazamiento de gentes del campo hacia las ciudades.

Este fenómeno, más que por razones culturales, se explica a partir de motivos económicos, por motivos de seguridad y por los supuestos atractivos y comodidades de la metrópoli.

1.6 EL MEDIO URBANO Y EL MEDIO RURAL EN RELACION AL HOMBRE.

Hablando del medio rural urbano y el medio rural en relación, es básico el planteamiento de los siguientes dilemas: en orden a los fines de la sociedad, ¿es mejor que esta estuviera urbanizada, sin un campo natural habitado?; ¿es el urbanismo un hecho patológico?; ¿es el hombre que vive en el agro, superior al urbano?; ¿sería mejor una ciudad organizada sin ciudades?.

Para obtener el análisis de las razones de la cuestión, es necesario establecer un paralelo entre el medio urbano y rural, incluyendo en este último las comunidades de menos de 7.000 habitantes y dejando por fuera aquellas de 8 a 20 mil habitantes que por sus características quedan al margen de uno y otro.

1.6.1 Punto de Vista del Trabajo

En el campo, el trabajo característico, es el agrario, en la ciudad, el industrial, el burocrático o el intelectual. La mujer en el agro trabaja, pero el trabajo no doméstico se supedita al doméstico, cosa imposible en la ciudad moderna, en donde la mujer casada ocupa un lugar cada día más importante en la organización industrial.

El trabajador prefiere el mango anatómico de la herramienta industrial al tosco y áspero del azadón o el arado; en el campo el trabajo es más pesado para capataz y peón; éstos están más atados al lugar de trabajo y dejan menos tiempo para la diversión de descanso.

1.6.2 Punto de Vista del Aprovechamiento

El campesino obtiene parte de su alimentación en las granjas vecinas o en la tienda vecina. El ciudadano, en cambio, depende de un complicado sistema de proveedores: lecherías, carnicerías, abarrotes, etc., que obtienen su mercancía al por mayor luego de que el producto ha pasado por comisionistas, empaquetadores, transportadores. En una palabra, los intereses comerciales secundarios burocráticos crecen en progresión geométrica, cosa que no se da en el campo.

1.6.3 Punto de Vista de la Estabilidad Familiar y del Hogar

Es un hecho que la vida en las ciudades grandes, no favorece la institución familiar y su continente simbólico que es el hogar. En la ciudad, la familia tiende a la desintegración. El porcentaje de uniones en la ciudad triplica a las uniones rurales; pero, en esa misma proporción se desintegran las uniones en la ciudad con relación al campo.

Un factor que incide en la estabilidad familiar es la vivienda múltiple de la ciudad sobre la casa unifamiliar del campo. La conveniencia social de esta última es indiscutible, pero esto mismo constituye un reto para que el edificio de apartamentos reúna las condiciones necesarias para constituir un buen hogar si se proyecta a ciertas normas y pueda ser considerado como digno del ser humano que está destinado a albergar.

Otro factor decisivo en la pérdida de la entidad familiar es la vivienda multifamiliar invadida de vecinos de divergentes regiones; pero sobre todo invadida por la T.V. comercial (moderna caja de Skinner) y principal instructor y promotor de actividades negativas frente al concepto cultural del matrimonio y de la vida familiar.

Finalmente, la mayor movilidad de la familia urbana respecto a la rural es importante causa que contribuye a su debilitamiento. En Colombia, una legislación sobre arrendamientos orientada al respecto contribuiría a estabilizar muchos hogares y repercutiría en grandes beneficios sociales. En el agro de cualquier departamento colombiano, encontramos campesinos que no han cambiado la casa desde principio de siglo y aún antes; en Bogotá la movilidad promedio es de 18 meses, cada vez más hacia la periferia barata produciendo una tendencia notabilísima al crecimiento periférico y exterior de las urbes.

1.6.4 Punto de Vista del Bienestar Económico

La pobreza absoluta es una enfermedad endémica en las grandes ciudades colombianas. En el campo colombiano hay pobreza, pero no absoluta. Las causas de la miseria son las siguientes:

- a. La familia urbana de la clase media, no suele poseer el pequeño patrimonio de reserva que si posee casi siempre la rural.

- b. Las familias agrícolas no suelen estar sujetas a las crisis económico - industriales. Los productos agrarios, en el campo se mantienen en sus precios en un alto porcentaje con respecto al mismo producto en la ciudad. Recordemos que la economía secundaria y burocrática obedece más que nada a la ambición de las decenas de intermediarios.

- c. El agro desarrolla sentimientos fraternidad y solidaridad; en él no se da el caso de que algunas familias estén muy por debajo de las otras, porque si así sucede, el socorro general acude espontáneamente. En las ciudades, por el contrario, las diferencias económicas se dan de un barrio a otro, inclusive de una casa a otra, sin que el vecino se entere y si se entera no le preocupa la situación. El ciudadano es individualista y egoísta porque el medio así lo exige.

1.6.5 Punto de Vista Cultural

Cultura y civilización son dos conceptos que no pueden confundirse. Cultura equivale a cultivo, a crecimiento, a mejoramiento físico - espiritual, a riqueza del espíritu; civilización hace referencia a la utilización de los adelantos de la tecnología. A la cultura se llega por la educación; la instrucción conduce a la civilización. Atenas era más culta; Roma era más civilizada que culta. Recurriendo a nuestra historia, cuando los españoles invadieron las tierras del Nuevo Continente dominaron a los indígenas; los españoles que vinieron eran más civilizados, pero los indígenas eran más cultos.

La civilización se impone, pero la cultura domina. Esto fue lo que sucedió entre Atenas y Roma y lo que no sucedió en la América española porque nuestros conquistadores arrasaron con la cultura indígena, sin dedicar tan solo una hora a su estudio.

Sin lugar a dudas, nuestro campesino es más culto (aunque sea iletrado) que el promedio de gentes que viven en la ciudad, así tenga algún título académico; el ciudadano es más civilizado. El nuevo rico de la ciudad (o el que aspira a serlo) es el prototipo del hijo de una cultura cuyas raíces se nutren de tradiciones ancestrales y de normas de comportamiento firmes e indeclinables.

Una gran tarea del gobierno central debe ser civilizar el campo sin que peligre la cultura y hacer más culto al ciudadano.

Digamos finalmente, que los medios de comunicación se orientan a imponer una civilización de consumo y lo lograrán en la medida que se debiliten nuestras raíces culturales.

1.7 EFECTOS DEL COMPLEJO URBANO SOBRE EL INDIVIDUO.

Como están organizadas nuestras ciudades, ciertamente es mala la influencia de la ciudad sobre el individuo.

La inferioridad moral de las ciudades con respecto al campo se ha atribuido a causas relacionadas con la psicología colectiva. Entre las más importantes anotamos las siguientes: la inestabilidad familiar, el abandono del menor, el anonimato encubridor, el ejemplo continuo de violencia de toda índole que presentan los medios de comunicación y la debilidad del sentimiento religioso que ha permitido la implantación del materialismo utilitarista y hedonista.

1.8 LOS GRUPOS SOCIALES

En toda comunidad humana, sea natural o artificial, se desarrollan ciertos grupos que, siguiendo a Cooley, llamaremos primarios y secundarios.

Primarios son aquellos grupos en íntima, directa y frecuente interacción personal entre sus miembros de manera que las individualidades se funden para la vida común en las finalidades del grupo. Los grupos primarios son fundamentales en la formación y evolución de nuestra personalidad social y de nuestros ideales.

El primero y más importante grupo primario es la familia. Otros son aquellos que se forman en un mismo grupo de niños del mismo curso o en las "pandillas" de jóvenes de todas partes, así como en las tertulias de café tan típicamente españolas y santafereñas.

Otro grupo muy importante para el urbanista pero menos definido, es el que se desarrolla en las pequeñas poblaciones y que se compone de la totalidad de sus habitantes; en ellas, toda la gente se conoce personalmente y una muerte o un nacimiento en cualesquiera de las familias conmueve por igual a toda la comunidad. En estas comunidades se demuestra que el carácter

competitivo de las relaciones entre sus miembros no desvanece su carácter de primarias.

Grupos secundarios son los integrados por personas con cierta característica en común, generalmente de orden práctico, infrecuente, formal y no íntimo. Los empleados de una empresa o los partidarios de una corriente política suelen ser grupos secundarios.

Ambos grupos son necesarios a la sociedad; los primeros en un sentido más humano y espiritual, afirma Cooley; los segundos en un sentido más material y práctico.

Una de las características más notables y a la vez uno de los desajustes más peligrosos de la civilización actual urbana, es el aumento extraordinario de las relaciones de carácter secundario, en detrimento de las de carácter primario. Esta crisis evidente es temporal y accidental puesto que los grupos primarios derivan de la propia naturaleza humana. Con excepción de su propia familia, si acaso, el habitante urbano no graba en su espíritu a personas de un círculo de amistades, sino números telefónicos y nombres de negociantes. Este fenómeno deshumanizado se inició en el siglo XVIII con la aparición del industrialismo y se ha agudizado con el centralismo y el desarrollismo materialista. Nuestra cultura tiene la responsabilidad de humanizar la civilización en que

vivimos y el urbanismo tiene cartas importantes hacia este propósito.

Es urgente reorganizar la ciudad en tal forma que se fomenten en el individuo los sentimientos de comunidad, a expensas, si es necesario, de mil actividades sociales artificiales, caducas y fatuas y promover el desarrollo de grupos primarios.

1.9 LA INDUSTRIA, LA ARTESANIA Y LA CIUDAD

"La ciudad es como una industria, como una empresa económica que funciona como una fábrica. Presenta un balance económico de producción y consumo, un balance energético de fuentes y de demanda de energía, un balance del transporte referido al movimiento de mercancías y de personas. Y un balance sociológico. A partir del examen de estos balances pueden ponerse en claro la capacidad de subsistencia y la posibilidad de funcionamiento sano de la ciudad".

FORBAT, Fred. Die-Funktionelle-Stadt en "Annales Techniques".

Es claro que la centralización industrial ha sido la causa decisiva de la centralización urbana. Siendo esta última un hecho social y económicamente negativo, es evidente que en adelante las grandes fábricas no deben emplazarse en las ciudades, sino en sitios racionalmente seleccionados en relación con las fuentes de energía, las materias primas y el mercadeo.

Existen tres tipos de industria según los efectos de seguridad e higiene que pueden producir en relación con la ciudad. Hay industrias peligrosas como las fábricas de explosivos; malsanas como las que producen emanaciones venenosas, e incómodas por la producción de ruidos, gases inofensivos pero desagradables, trepidaciones, etc.

Hay además tres tipos de industrias de acuerdo con su capacidad o importancia, medidas por el número de obreros o por los C.V., que desarrollan los motores que mueven sus instalaciones. Según este criterio, existen industrias grandes, medianas y pequeñas.

Existe otro tipo de industria que tiene gran importancia social y humana: la industria artesanal en la cual trabajan el dueño y cierto número de oficiales ayudados por máquinas ligeras. Acá es necesario establecer la diferencia entre la artesanía y la industria moderna propiamente dicha, pues mientras en ésta trabaja la máquina guiada más o menos por la mano del obrero, en el taller trabaja el artesano ayudado por la máquina. La pericia, el arte y la personalidad del artesano influyen en la calidad del trabajo artesanal, calidades que son reemplazadas por la habilidad refleja en el caso del manejo de la máquina.

La artesanía que ha sido casi totalmente absorbida por la gran industria de la producción en serie, es la faceta más humana del trabajo y hay que evitar a toda costa que desaparezca.

Pues bien, al reglamentar la industria en la ciudad hay que tener en cuenta los diferentes tipos de industria. Las peligrosas deben ubicarse en plena zona rural, sin vocación agrícola lejos del casco urbano; igualmente las malsanas y siempre a sotavento. Las incómodas en la zona industrial, a distancias prudentes de las zonas residenciales. Los talleres de artesanos es conveniente que se hallen repartidos por toda la ciudad si es que se pueden evitar los ruidos molestos.

1.10 RURALIZACION DE LA URBE Y LA ORGANIZACIÓN DE ESPACIOS PARA DESCANSO.

Sin naturaleza no puede haber salud física ni mental, ni cultura espiritual. Más aún, el hombre sin vida contemplativa, no es hombre. Las ciudades en la que el contacto con la naturaleza no sea fácil y cotidiano producirá habitantes inhumanos.

Edificar las ciudades en el campo o llevar el campo a las ciudades es una de las grandes preocupaciones que las últimas generaciones han querido resolver y lo que Sir Ebenezer Howard quiso hacer con su ciudad - jardín o ciudad - campo y lo que ya

habían concebido los antiguos romanos con el concepto de "rus in urbe".

Hombre y naturaleza encuentran una relación íntima en la actividad del descanso. Se trata del descanso psicológico, tan necesario en la artificiosidad de la vida moderna. El ejercicio físico descansa al cansado mental, como la lectura o la conversación descansan del trabajo físico. Pero más que nada, la Mater Natura descansa, equilibra y tonifica cualquier desajuste, cualquier cansancio, cualquier exceso. Esto supone que para descansar convenientemente el hombre necesita tiempo libre y espacio apropiado.

No es tema de este estudio hacer referencia al tiempo, a las jornadas diarias de trabajo que dejan un margen de reposo para destinarlo a la vida del hogar; ni al descanso del fin de semana que facilita el deporte y el espectáculo; ni las vacaciones anuales que permiten el veraneo y los viajes. Nos referimos al lugar, a los espacios que la ciudad destina a fines recreativos y que conocemos como sistema orgánico de espacios verdes. Los hay de cuatro categorías:

1. - Jardines Infantiles: Son los pequeños espacios verdes para el juego y esparcimiento de niños menores de ocho años . En los países anglosajones es corriente el -play-lot- en cada centro de

manzana, que evita que los niños, para ir al juego, tengan que atravesar calles. Algunos bloques de apartamentos en ciudades colombianas poseen estos espacios.

2. - Parques de juego para Jóvenes: La edad de ocho a catorce años es la edad de las pandillas que practican diferentes deportes en cualquier calle ancha o angosta. Esta situación se podría evitar que los parques para jóvenes que además deben estar ampliamente dotados de todos los implementos propios de tal edad. La organización de la ciudad en unidades comunales deberá tener programado un parque juvenil por unidad, al menos.

Tanto los parques como los jardines, además de su finalidad Recreacional, deben ser, al mismo tiempo, el mejor adorno para la ciudad.

3. - Parques Urbanos: Son aquellos espacios verdes de superficie mayor a 5 hectáreas que no tienen una misión definida, excepto el esparcimiento natural y el recreo pasivo de los ciudadanos. Generalmente, como en el caso del Parque El Salitre de Bogotá, estos parques contienen jardines infantiles, zonas de juego para jóvenes, canchas para microfútbol, teatro de marionetas, circo, juegos mecánicos, etc., y abundante zona verde despejada y arborizada para que las familias departan una tarde de Domingo.

Hay una pregunta técnica a la cual se debe responder ahora mismo: ¿qué superficie debe cubrir, en conjunto los parques o zonas verdes de una ciudad?. Diversos estudios interdisciplinarios consideran conveniente un mínimo de 10 m² por habitante. En consecuencia en Bogotá, D.E. con sus 4'150.000 habitantes debe disponer de 4.150 hectáreas para parques y zonas verdes. * El cálculo debería ser sobre cinco millones.

Hoy se estima, sin incluir las hectáreas localizadas en la margen oriental del río Bogotá (comprendidas entre los sitios de Puente del Común y Alicachín) que Bogotá únicamente cuenta con 800 hectáreas de verdadera zona verde y parques. Aun así, de las 36.000 hectáreas que ocupa el perímetro de Bogotá, 4.500 de ellas localizadas en el occidente de la ciudad pueden ser, por encontrarse en un sector inundable, rehabilitadas o adecuadas para zonas verdes o futuros desarrollos.

La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá¹⁷ sostiene que más de 8.000 hectáreas localizadas en la margen oriental del río Bogotá, comprendida entre los sitios de Puente del Común (al norte) y Alicachín (al sur) presentan problemas de drenaje impidiéndose el desenvolvimiento normal del proceso urbanístico en estas áreas que presentan cada día mayor presión de desarrollo.

¹⁷ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Informe de Gerencia 1985.

La empresa propone la adecuación hidráulica del Río Bogotá a lo largo de cerca de 42 km. de río, destacándose las siguientes obras:

- ◆ Ampliación y profundización del cauce del río
- ◆ Rectificación o corte de algunos meandros
- ◆ Construcción de lagunas de amortiguación de crecientes de los ríos Juan Amarillo y Fucha.

Según la Empresa de Acueducto todas estas medidas técnicas contribuirán a lograr los siguientes beneficios:

- ◆ El mejoramiento del drenaje de toda la ciudad
- ◆ Control de inundación de las áreas aledañas al río
- ◆ Habilitación de áreas para el Desarrollo Urbano

Quiero resaltar una reflexión hecha a una administración anterior por quienes hemos coincidido en la conveniencia de asegurarle a Bogotá y a los municipios circunvecinos una reserva si se quiere "Ecológica" a lo largo de los 42 km., entre el Puente del Común y Alicachín. El propósito no es otro diferente al de comprometer a las autoridades y Consejos Municipales de Bogotá ubicados en este sector para que definan en el trayecto de esos kilómetros la

extensión y localización de un área destinada a un parque o zona verde metropolitana, delimitando además de dicho cordón ecológico las áreas construibles o urbanizables.

Esta definición de áreas debe hacerse en este momento para neutralizar la fuerte e incontrolada arremetida urbana en la zona. Sería la única forma, en el caso de Bogotá, de permitirle cumplir relativamente, con el porcentaje de áreas de Zonas Verdes deseables para una ciudad con su extensión y número de habitantes; digo relativamente porque de la misma importancia del parque en sí, es su distribución en el plano de la ciudad.

He sido un convencido de las enormes ventajas de verticalizar el crecimiento de la ciudad subrayando la conveniencia de estimular las cesiones que los constructores o urbanizadores hagan de Zonas Verdes o de áreas que contengan valores ecológicos a través de bonificaciones en altura o sea a través de compensar el área cedida permitiendo una mayor altura. Esta como es lógico es una política consecuente de un lado con el freno al crecimiento horizontal y además con la preservación de áreas verdes.

4. - Parques fuera de la Ciudad: Son las montañas o sitios de veraneo próximos a la ciudad, en las cuales se construyen casas pequeñas y más o menos confortables para los fines de semana y excursiones de las gentes de la ciudad. Es de aclarar que estos

parques nada tienen que ver con los grandes centros mundanos de veraneo.

Además de estas cuatro modalidades de parques, es necesario establecer, rodeando la ciudad, una zona permanente agrícola en donde sólo deben permitirse edificaciones de carácter agrícola. Esto, además de poner un límite en el crecimiento superficial de la ciudad, se constituye en una zona de producción agrícola en las puertas mismas de la urbe.

1.11 CONSERVACION DE LAS CIUDADES HISTORICAS

Un problema urbanístico en toda ciudad de fundación remota, es la conservación de restos cuantiosos y valiosos de épocas pasadas.

Las ciudades se renuevan casi totalmente con cierto ritmo, pero hay edificios y conjuntos de edificios, calles y siluetas, ruinas y piedras que sobreviven a esta renovación cíclica. Estos lugares y conjuntos son valiosos para reconstruir la historia cultural. A nuestra cultura que es esencialmente analítica y experimental, le interesa conservar el exiguo remanente de las ciudades históricas por las lecciones que puede sacar del mismo, y la mejor prueba de ellos es que las más fecundas teorías renovadoras del urbanismo

contemporáneo (Camilo Sitte y Eliel Saarinen), se fundan en el valor orgánico y funcional de las ciudades clásica y medieval.

El estudio de lo antiguo con criterio moderno, afirma Alomar, no es incompatible con la evolución inevitable ni con la constante aspiración humana hacia un orden nuevo, sino todo lo contrario. La evolución nace de la tradición, y en la historia del arte y de la técnica puede haber transiciones pero no discontinuidades¹⁸.

Existen varios tipos de ciudades históricas; las de la antigüedad clásica no están, por lo general, incluidas en las actuales y su conservación corresponde a la arqueología y no al urbanismo. Otras siguen viviendo en la actualidad.

En España y Africa del Norte donde dominó la brillante civilización musulmana entre los siglos VIII y XVI, existen ciudades enteras de construcción más o menos árabe. Trazadas en zonas de clima templado, sus calles son estrechas para protegerse de los rigores del sol y el conjunto es apretujado, concentrado para la defensa. Los Arabes trajeron el gusto por la intimidad y el recato; las calles, por esto, son de una típica tortuosidad que no tan sólo evita las perspectivas abiertas, sino que les da una importancia secundaria en relación con las casas; desde ellas es difícil adivinar los patios

¹⁸ Op. Cit.,p.174.

privados, lujosamente arquitectónicos y amplios, porque en estos países la vida privada tiene más valor que la vida pública.

Las ciudades medievales europeas podrían clasificarse en varios grupos, más por su arquitectura que por principios urbanísticos. El trazado y la ordenación de estas ciudades son perfectamente lógicas y funcionales en relación con las necesidades de la época. Al respecto, la técnica actual que pasa por una fase revolucionaria, esta volviendo atrás, hacia el principio del funcionalismo y de sinceridad de la Edad Media, afirma Alomar¹⁹.

En uno u otro tipo de ciudad es difícil encontrar conjuntos con unidad de épocas en sus fachadas, pero por encima de la variedad estilística existe una armonía que los identifica.

Es que para el arquitecto consciente, la palabra 'estilo' tiene poco significado; la verdadera calidad de un edificio depende del grado en que satisface las necesidades de la vida actual y en su grado de correlación con las otras partes del conjunto, natural o urbano en que se halla emplazado. Estas dos condiciones, afirma Alomar, " son opuestas a todo prejuicio de forma que tanto gusta a los funcionalistas de nuestros días, pero al mismo tiempo son la causa de la sorprendente belleza de las ciudades antiguas que, en

¹⁹ Ibid., p.175

medio de su variedad de formas, ofrecen siempre una armonía arquitectónica admirable²⁰.

En consecuencia conceptúa el mismo autor, para respetar los barrios históricos, no es necesario recurrir a falsificaciones de estilos pasados, sino exhumar y poner en valor viejas piedras labradas y acentuar, por medio de ellas, el carácter de época de determinado rincón urbano y convertir las viejas calles en un museo viviente. Si en los modelos de viejas ciudades vemos catedrales de los siglos IX y XIII cuidadosamente entonadas con palacios del siglo XVI y hasta con palacios administrativos del siglo XIX, - por qué, - se pregunta Alomar²¹ no será posible proyectar un edificio que, manifestando plenamente el espíritu de nuestra época, entonces con unos y con otros sin que se deba recurrir al 'pastiche' o al anacronismo?.

Más bien, es de primera necesidad que todas las ciudades que poseen tesoros artísticos procedan de inmediato a inventariarlos y a promulgar un sencillo pero determinante código de protección que impida todo atentado contra su existencia o estructura.

El acervo artístico de las generaciones pasadas es patrimonio valiosísimo de la humanidad y está por encima del derecho de

²⁰ Ibid., p. 178

²¹ Ibid., p 180

propiedad privada cuando en el mismo quiere apoyarse un pretendido propósito de destrucción.

De otro lado, algunos urbanistas hablan de los barrios - museos como si fuera una cosa muerta, que para conservarse tienen que ser embalsamados. No hay que embalsamar las ciudades, sino por el contrario inyectarles sangre nueva asignándoles una misión determinada. Los barrios históricos que han sido residenciales, deben seguir siendo tales, sometiéndolos a un proceso de rehabilitación y modernización con los adelantos de la tecnología moderna: Teléfono, T.V, baños etc.

En estas áreas deben evitarse las industrias, los grandes comercios, los avisos detonantes y las arterias ruidosas. Un barrio histórico, lo mismo que uno residencial, exige silencio y quietud. Las arterias deben trazarse de manera que dejen al margen estas zonas; y las calles que la forman deben ser simples vías de distribución que no necesitan grandes anchuras.

2 EL URBANISMO EN LA HISTORIA POLÍTICA DE LOS PUEBLOS.

En la lucha por la conquista de la tierra, la victoria decisiva sólo se conseguirá con la aparición de la vida urbana.

El origen primigenio del municipio se debe, sin lugar a dudas, a factores físico - sociales; con el paso de los siglos se le puede adjudicar un origen político - jurídico; pero el municipio propiciamente, como ente diferenciado y de nivel separado de Gobierno, aparece por primera vez - en opinión de E. Córdoba²² con la ciudad de Tusculum, en el año 387 a.C.

Los tres conceptos anteriores sobre el origen de la ciudad indican las fases del rol del municipio dentro de los estatutos sociales que, no deben mantenerse aislados, sino integrados en una dinámica estatal de gobierno: el municipio es un ente físico - social, político - jurídico y de nivel diferenciado del Gobierno central. Tan importante ha sido este ente en la configuración de los Estados que Rafael Uribe Uribe escribió con toda razón: "Si se tratara de escribir la historia de la civilización, bastaría en escribir la historia de los municipios²³".

Veamos a grandes rasgos la secuencia evolutiva del quehacer del hombre y del municipio a través de otras tantas épocas: El hombre primitivo, Próximo Oriente, Asia, Grecia, Roma, Invasiones Bárbaras, Edad Media y Edad Moderna.

²² CORDOBA, E. Curso de Gobierno Municipal. 1964, p. 72

²³ URIBE, URIBE R. (1966) "El municipio en la Emancipación", p. 86. Revista Cabildo. 30, (3), p.8.

2.1 EL HOMBRE PRIMITIVO

Vayamos a la historia y aún a la prehistoria e imaginemos dónde y cómo vivió el hombre primitivo.

De acuerdo con los datos de la antropología y la arqueología, podemos imaginarlo en una cueva natural, lloroso y enrojecidos sus ojos por el humo de su fogón de leña, pero al abrigo del mal tiempo, de los peligros de la naturaleza hostil y de las fieras que merodean por los bosques circundantes.

Este hombre vive de la caza menor, de la pesca y de la recolección de frutos. Su vestuario es tan sencillo como práctico y eficiente: cueros de cabra o de algún otro animal peludo, ablandados con alguna resina. Su lecho de reposo es de hojas y musgos secos esparcidos igualmente sobre cueros. No necesita vajillas porque come sus alimentos crudos o cocidos, directamente manipulados en las brazas.

Dos cosas lo lanzan a la vida nómada con el transcurso del tiempo: de una parte la domesticación de algunos animales que le proporcionan abundante proteínas, y de otra, las pulgas y los piojos que fueron - así es de suponer - una verdadera plaga incontrolable en el suelo de su cueva, en su lecho y en sus ropajes.

Encontramos así al hombre tras sus rebaños, pastoreándolos por las inmensas llanuras del Africa Oriental y el Cercano Oriente; es el hombre nómada: que en las noches se guarnece en rústicas carpas de pieles o al abrigo de una cueva comfortable.

¿Encontramos vida ciudadana en esta época?. Sí; el hombre es nómada pero su vida es familiar y tribal; allí hay organización, autoridad y orden y son tanto más esenciales, cuanto que toda actividad es peligrosa y la supervivencia es efímera en un medio hostil.

En medio de esta descripción, ciertamente la historia evolutiva del hombre ha estado ligada al ambiente, primero dependiendo totalmente de el, luego poniéndolo a su servicio a medida de que progresaba en su evolución cultural.

Parece lógico pensar que la tierra debió ser un lugar desconcertante para el hombre primitivo; y todas sus actividades estuvieron impregnadas de reverencias y de temores por los fenómenos naturales en sus diferentes manifestaciones al no encontrar razones explicativas para ellos. En estas condiciones debió haberse sentido como una minúscula parte integrante del vasto y complejo esquema de la naturaleza bullante que se abría ante sus ojos llenos de miedo y de recelo.

La necesidad de sobrevivir como componente de una comunidad rica y competitiva lo fue convirtiendo lentamente en un ecológico práctico, con interrelaciones íntimas y permanentes en una armonía saludable.

La mitología de los primeros tiempos confundía las diferentes especies animales y vegetales, así como los elementos de la naturaleza con deidades dotadas de poderes mágicos y en sus ritos invocaban su presencia; el sol, el agua, el aire, el búho, etc. Así, en este ambiente de carácter mágico y sagrado que los hombres primitivos otorgan a los animales, a las plantas y a los elementos, tuvo su origen remoto la legislación ecológica.

Centenares de miles de años fueron necesarios para que el hombre se radicara en un lugar fijo y construyese viviendas definitivas como fruto de un nuevo modo de vivir.

Pero el hombre tiene que recorrer un largo camino hasta que pueda aparecer una sociedad propiamente urbana. Gracias a la observación y a medida que perfecciona las técnicas de recolección y de caza de animales, el mundo se le hace más pequeño y sus recorridos tienden a limitarse a las áreas propias de los animales codiciados. Sin embargo, su vida no es sedentaria sino que sigue un ritmo natural: el de los animales o vegetales que constituyen su base económica. Al recorrer permanentemente un

territorio no se escapa de sus dotes de observación la existencia de ciertos lugares que ofrecen unas condiciones especiales que pueden ser aprovechadas. Estos lugares ejercerán una gran atracción por su seguridad ante los peligros o como abrigo, y el hombre los visita con frecuencia y los habita temporalmente. El conocimiento de estos refugios se transmite de generación en generación y forma parte del patrimonio cultural de cada pueblo.

Ciertos historiadores han querido ver en esta constante preocupación de lugares determinados, el rudimentario comienzo de la vida sedentaria y, en consecuencia, de la vida urbana.

Su evolución cultural habría avanzado notablemente cuando logró una de las mayores adquisiciones del hombre civilizado: la domesticación de las plantas y de los animales; con esto aumentó su productividad y el control de los medios de subsistencia. El cultivo de la tierra que aprendió observando los ciclos de la naturaleza en sus largas expediciones de subsistencia fue un acontecimiento que alteró profundamente su esquema de vida.

Cuando el hombre confía su subsistencia a la producción agrícola, ya no puede desvincularse de sus campos y los hombres comienzan a establecerse en pequeñas aldeas permanentes.

Con la agricultura aparece el poblado, la aldea, el núcleo de habitación permanente y el embrión de la ciudad frente al refugio ocasional o al campamento de la población cazadora. Vino en consecuencia la organización social, la diversificación del trabajo y el intercambio de productos.

Las nuevas formas económicas requieren del empeño colectivo, lo que, a su vez estimulará el desarrollo religioso, la evolución social; la aparición de nuevas formas políticas y la diferencia de los grupos humanos. A partir del neolítico se hallará en condiciones de 'utilizar' el medio en su propio provecho, orientando la expansión de las nuevas formas económicas agrícolas o ganaderas. De esta manera, la economía comienza a desplazar a la ecología como clave del éxito de la sobrevivencia humana.

La adaptación activa al medio que es característica de la perfectibilidad humana, transforma la necesidad en estímulo, lo cual es algo más que aceptar resignadamente la fatalidad de los hechos naturales. La dureza del medio suscita la adaptación a través de la lucha y el hombre encuentra que la asociación es un instrumento importante en su propósito de dominio y bienestar. El poblado le proporciona esas facilidades y lo libera de muchos esfuerzos y problemas. Amuralla sus viviendas y entiende que en ese núcleo alguien debe tener poder y autoridad para regir la

marcha de la comunidad. Surgen así las clases sociales como expresión de una mayor capacidad de trabajo, de una mayor tenencia de animales domesticados o de una mayor capacidad de dominio sobre el medio. En adelante alguien manda y alguien debe obedecer.

La ciudad ha nacido. En este nuevo quehacer de orden y de organización, el hombre descubre e implanta los nuevos principios de Causa, Ley y Justicia como elementos fundamentales de la vida social. La ciudad organizada ha nacido. Estos tres principios sociales aplicados a la interpretación de la naturaleza, condicionan a la investigación y a la ciencia y entonces aparecen las Matemáticas, la Ingeniería y la Medicina como instrumentos definitivos de dominio y prosperidad.

El hombre es rey. Antes miraba con temor y reverencia a su alrededor; ahora mira con perspectivas de progreso, de dominio y, finalmente, de economía.

En esa lucha, forjadora de la adaptación activa con el paso de los siglos se inspira la arquitectura meridional de calles estrechas que protegen contra las inclemencias del sol, o la arquitectura norteña del soportal que defiende a los transeúntes contra el rigor de las lluvias; es el 'genius loci' como lo fue el 'oppidum' que se asoció 'emporium' y que más tarde se incorporó sobre los campos

nutricios creando así toda la implementación de la civilización urbana: transformación industrial y servicios públicos; la ciudad que depende del campo, pero a su vez, el campo que se organiza a partir de las necesidades de la ciudad.

2.2 URBANISMO EN EL PROXIMO ORIENTE

La colonización agrícola de Mesopotamia a fines del sexto milenio a. C. marca una nueva orientación a los grupos sedentarios y hace posible la rápida aparición de la verdadera vida urbana.

Las grandes posibilidades agrícolas del valle y la invención de nuevas técnicas con la aplicación sistemática del riego mediante pozos, acequias y canales, enriquece rápidamente las primeras aldeas. La producción de excedentes eleva el nivel de vida; las poblaciones crecen y nuevas formas políticas y religiosas recogen y encausan una sociedad dinámica.

Con la aparición de la vida urbana, el proceso civilizador se acelera, y la sociedad mesopotámica franqueará muy pronto las últimas barreras que la separaban de una civilización plenamente histórica.

Este proceso no es individual ni se limita a un pequeño grupo o un poblado o aldea determinados. Toda Mesopotamia entra

simultáneamente en una plena vida urbana, de lo que resultará la aparición de una civilización: la sumeria.

La ciudad comprende allí, no sólo la zona de construcciones, sino el conjunto de tierras cultivadas que se extenderán radialmente a su alrededor. La puesta en venta y el valor constante de nuevas tierras extiende el área de cultivos y amplía los dominios de la urbe.

Pronto surgieron rivalidades y conflictos entre las distintas ciudades por cuestiones de límites o de riesgos que las obligaron a defenderse encerrándose en el interior de murallas, lo que les dio un típico aspecto de hábitat concentrado. El desarrollo político y la mentalidad agresiva, típicamente semita, acentuará más aún ese aspecto externo defensivo de las ciudades de tal manera que durante las dinastías babilónicas o del imperio asirio, los centros urbanos serán concebidos estrictamente como una inmensa fortaleza.

Cada ciudad mesopotámica, dice J. Maluquer de Motes, aunque reconoce un dios principal al que estará consagrado el templo mayor y el más rico, reconoce otros varios dioses más o menos jerarquizados según la localidad y la época, y por ello mismo poseerá varios templos. La antigua ciudad de Lagash poseía más de 50 templos en pleno tercer milenio y en la Babilonia del siglo VI

a. C. existieron más de 1.100 edificios sagrados entre templos, santuarios y capillas²⁴.

También en Anatolia, en la ciudad Chatal, Hüyük las excavaciones de J. Mellaart muestran como en el séptimo milenio a.C. los recintos religiosos constituyen más del 10% de la totalidad de las construcciones.

En las civilizaciones mesopotámicas, la ciudad alcanzó ya el carácter monumental peculiar de los núcleos cosmopolitas. Quizás el mejor ejemplo nos los ofrece Babilonia, de la que hizo una descripción el gran Heródoto. Según él, la ciudad se constituyó sobre ambas orillas del Eufrates que la dividen longitudinalmente; tenía una planta cuadrangular y estaba rodeada de un amplio canal y un doble cerco de murallas con innumerables torres salientes. A su vez, las orillas del río estaban canalizadas hacia el interior de la ciudad. Se comprende así la magnífica estructura de Babilonia, que fue considerada la séptima maravilla del mundo. Sus grandes concentraciones, sus numerosos y ricos templos, sus famosos Jardines Colgantes que la hicieron célebre y sus inmensas murallas de 30 metros de altura por 8 de grueso y todas sus fortificaciones, sólo podrán compararse al desarrollo monumental egipcio.

²⁴ MALUQUER DE MOTES, J. (1971). El nacimiento de la vida urbana, pp. 14-16.

También las ciudades asirias tenían un carácter monumental. Assur, su capital, formaba un cuadrilátero de más de 300 ha, rodeado por una muralla de 20 m de altura; las dependencias del palacio cubren más de 10 ha., y en la grandiosa fortaleza de Jorsabad, palacio construido por Sargón II en el siglo VIII a. C. se ha calculado que sólo los bajorrelieves de piedra que decoraban las paredes de las estancias reales, representan más de 6.000 m².

Mucho menos conocidas son las ciudades hititas que conservaron siempre una mayor rusticidad. Frente a la regularidad cuadrada o rectangular de Mesopotamia, se ven aquí las plantas irregulares, por adaptarse estrictamente a la morfología del terreno, como en Hattusa la capital, o las plantas circulares que recuerdan la tradición de sus antepasados nómadas.

En las grandes ciudades mesopotámicas el predominio de los templos queda subrayado por las grandes moles de zigurats, que con sus siete terrazas superpuestas dominaban por completo la ciudad. El Cap. 11 del Génesis con la descripción de la famosa Torre de Babel, nos da una buena idea de la impresión que debía causar a todo forastero.

En Egipto y en las orillas del Mediterráneo, el urbanismo primitivo tiene un carácter distinto. El proceso inicial, como en Mesopotamia, arranca de la aparición de la vida sedentaria por el

desarrollo de la agricultura. Por ello, las primeras ciudades egipcias aparecerán en el Delta y constituyen fundamentalmente comunidades de agricultores. El valle del Nilo se incorporará más tarde a la vida urbana gracias a la influencia comercial de las ciudades del Delta en vísperas de la unificación política de Egipto.

La práctica del comercio estimula la estructura individualista de la sociedad en marcado contraste con el desarrollo social de los núcleos urbanos del valle que conservaron una estructura cerrada, señorial, que aboca la aparición de formas políticas feudales en todos los momentos en que disminuye el poder centralizado de los faraones.

Hubo en Egipto dos ciudades que fueron planeadas directamente por la autoridad real y creadas artificialmente. Una de ellas es Kahun, creada por Sesostri II en la desembocadura de uno de los afluentes del Nilo, en la región de Fayum. Es una ciudad pequeña para una población de unos 3.000 habitantes. Comprende un recinto cuadrado y amurallado de 350 m de lado con dos puertas que dan acceso a dos recintos distintos; uno de ellos, destinado probablemente a dependencias reales, ocupa más de la mitad del total; el otro, destinado a obreros y artesanos, está dividido por una calle larga de 8 a 9 m de ancha a la que dan otras calles perpendiculares más estrechas de 4 m. Las viviendas son pequeñas e irregulares.

La otra ciudad es Tell el-Amarna. Tres largas calles paralelas al Nilo la cruzan de un extremo al otro. Cada edificio y cada barrio tiene muralla integrada.

Muchas casas también tienen muros y en su interior tienen patios espaciosos, jardines y huertas. A su alrededor se encuentran, abigarradas, pequeñas casas, tiendas y almacenes.

Es muy probable que luego de la unificación egipcia, el desarrollo urbano haya sido dirigido por la autoridad, como sucedió probablemente en Gizeh y Menfis, ciudades del Delta. Más tarde, durante su etapa helenística, las ciudades egipcias ofrecerán una estructura hipodámica que quizás constituye la verdadera tradición egipcia, conceptúa J. Maluquer de Motes.

2.3 LAS CIUDADES ASIATICAS

A partir del quinto milenio a.C. se observa en el Valle del Indo una evolución análoga a la del Próximo Oriente. Una población agrícola, cuyo origen es un misterio, aparece colonizando el valle con una cultura ya muy desarrollada. Pronto se observa una verdadera vida urbana en grandes ciudades como Mohengo Daro, Chanchu Daro y Harappa, que muestran un extraordinario desarrollo urbanístico.

El material de construcción es el barro, como en Sumer pero en forma de ladrillos cocidos como en la Torre de Babel.

Mohengo Daro cubre un área rectangular, cruzada de norte a sur por tres anchas calles de más de 10 m y de 364 m de longitud. Otras calles de 180 m las cruzaban en ángulo recto formando dos islas regulares de construcciones. Otras calles muy estrechas separaban entre si ciertos edificios y casas, cuya fundación es desconocida. Una gran acrópolis con almacenes, estancias y baños domina la ciudad.

Muy desarrollados son los servicios de suministros de aguas públicas y las fuentes. Algunas viviendas tenían acueducto propio, baños y hasta piscina.

En el segundo milenio a. C. desaparecen esos grandes centros de manera inexplicable, sin dejar huellas para la cultura Brahamánica. Sólo con la influencia griega en tiempos de Alejandro, se volvería a conocer la existencia de esa cultura urbana.

2.4 LAS CIUDADES GRIEGAS

La aparición de la vida urbana en el mundo mediterráneo obedece a situaciones distintas de las anotadas para el Cercano Oriente. El

territorio griego por su topografía, su escasez de agua, la poca amplitud de sus valles y sus numerosas islas, junto con la escasa fertilidad de su suelo, no ofrece para la actividad agrícola los alicientes de otras regiones. El pastoreo fue el rasgo más sobresaliente de su economía.

Nea Nikomedeia fue el primer ejemplo de población sedentaria agrícola, (mejor pastoril) en suelo europeo (siglo VI a. C.) pero ni ésta ni Tesalia, ni muchas otras del período neolítico ofrecen gran interés urbanístico, ni podrán calificarse aun de ciudades.

Su estructura muestra influencia anatólica, tanto en los recintos amurallados como en la planta de sus viviendas, el megarón, que habrá de caracterizar el urbanismo mecánico posterior. En cuanto a la planta circular u ovoide de algunas poblaciones neolíticas observamos análoga tradición pastoril que para algunas ciudades hititas.

El megarón o vivienda de planta rectangular alargada con pórtico delantero, aparece en el mundo Egeo bien desarrollado desde el primer momento. El megarón es el patrón sobre el cual se alzarán el templo griego que habrá de dar el sello característico al mundo clásico.

La isla de Creta fue colonizada por gentes procedentes de Anatolia y sigue sus formas urbanísticas. Su situación marítima facilita la exportación de sus delicados vinos y aceites perfumados, base inicial de su riqueza que pronto se ampliará a industrias especializadas como la cerámica, la joyería y la metalurgia. Por su originalidad, calidad, elegancia y belleza, pronto se impondrán en los mercados orientales.

La ciudad cretense se desarrolló como una entidad política alrededor del palacio de un príncipe, organizador y beneficiario de todo el comercio exterior. Fueron ciudades abiertas, pues por su situación insular no requerían grandes defensas. En el segundo milenio a. C. Creta fue conquistada por jefes Aqueos; todas las ciudades fueron destruidas en provecho de Gnosos que sería en adelante la capital cretense. Sus dinastías, los Minos, pasan a constituir el símbolo del terror y la destrucción en las leyendas griegas posteriores. Las frecuentes destrucciones por terremotos y las sucesivas reconstrucciones sólo fueron fieles a un gran patio central. El palacio, enriquecido por constantes adiciones, se extendió a costa de áreas que primitivamente habían sido ocupadas por viviendas particulares; esta complicación del palacio dio pábulo a la leyenda del laberinto, sede del terrible Minotauro del mundo griego, hasta que la intrepidez del héroe ateniense Tereo lo derrotó.

Frente a las cretenses, en el continente griego se desarrollarán las ciudades aqueas con un carácter distinto. Tienen de común con Creta que se desarrollarían alrededor de un palacio, pero dada la estructura feudal de la sociedad y los consiguientes constantes conflictos entre los distintos jefes, el palacio se concibe como una verdadera fortaleza y se construye en lugares altos y se les dota de grandes defensas.

Micenas, Tirinto, Atenas, Corinto, Tebas, etc. constituían poderosas acrópolis fortificadas, residencias de los príncipes, mientras la población vivía en los extramuros; se refugiaba en el palacio sólo en momentos de peligro.

Una casa de vivienda Ateniese era así: Plano rectangular con un gran portón de entrada; dentro, alrededor de un gran patio y jardín se distribuyen las habitaciones. El patio - jardín es el verdadero centro de la casa y punto de reunión de la familia. Las habitaciones no tenían ventana hacia la calle, pero sí inmensas puertas hacia el patio; una oscuridad relativa reinaba en su interior a pesar de estar ricamente decoradas con diferentes estucos. A la habitación sólo se entraba para el reposo nocturno. En lo alto de la pared que da a la calle, generalmente se abría una ventanilla o claraboya, no para comunicarse con el mundo de la ciudad, ya que para esto existían las terrazas, sino para arrojar la basura a la calle. (al constatar este fenómeno Ateniese, es inevitable cavilar,

una vez más, en la verdadera razón por la cual llaman a Bogotá, nuestra ciudad capital, la Atenas Suramericana). La casa ateniense da la espalda a la ciudad; sus calles son sucias, solitarias la mayor parte del día excepto cuando las gentes se dirigen al campo, al gimnasio, a los baños públicos, o - los adinerados- a la taberna a beber los vinos de las uvas que cultivan en sus raquílicas tierras o que importaban de Creta, hasta horas avanzadas de la noche. Allí, en esas largas tertulias no cabe duda que se forjaron grandes ideas políticas que personajes extraordinarios y aún ajenos a este medio llevaron a la práctica con el resultado de la polis griega.

Los Aqueos, por sus conquistas en territorio asiático, se pusieron en contacto con los hititas y las grandes civilizaciones orientales; en sus incursiones mediterráneas conquistaron Rodas y Chipre y se relacionaron con Siria y Egipto. De todas partes recibieron influencia que no pudieron llevar a la práctica en su propio suelo por las condiciones antes anotadas, pero sí sus ideas, sus filosofías que supieron condensar en el crisol del pensamiento de grandes genios que gestaron la cultura occidental a partir de la polis griega histórica.

2.4.1 La Polis Griega

Derrotado el poderío mecénico por sus parientes Dorios que comenzaron a irrumpir desde el norte, comienza a aparecer la

polis o ciudad - Estado griega como fenómeno completamente distinto y nuevo en el mundo antiguo.

Frente al concepto tradicional de las monarquías, grupo reducido que todo lo dominaban en provecho propio, la Polis se ciñe a un pequeño territorio con un elemento humano uniforme que se propone mantener una total independencia política y la plena autarquía económica, regidas por una legislación libremente elegida por la asamblea de todos los ciudadanos. El mundo griego se fracciona en cientos de pequeñas Polis, cuyo desarrollo adquiere matices distintos, según el legado de sus propios sustratos, su situación y sus posibilidades.

Toda Polis comprende una ciudad y un territorio anexo cuya extensión se adapta a verdaderas unidades geográficas comarcales. La ciudad se desarrolla a partir del núcleo urbano de la época aquea y por eso se le llamo Paleópolis (ciudad antigua) a la cual se agregó un ágora o plaza pública y en muchos casos la acrópolis. La ciudad podía o no estar amurallada y los ciudadanos vivían en la ciudad o en el territorio anexo, pero todos estaban absolutamente identificados con la Polis que, por lo mismo, no constituye un mero concepto urbanístico, sino también sociológico, político (**pendiente palabra - polis -**), económico, religioso y cultural. Los ciudadanos - con los cuales se identifica el Estado -, están sujetos a una serie de obligaciones y a una

estricta observancia de sus propias leyes. podría decirse que cada ciudadano era el Estado y la suma de todos era la Polis, con una sola mente y una sola voluntad.

El gobierno de la Polis se organizaba mediante tres instituciones: La Asamblea de ciudadanos, el Consejo y las Magistraturas. El Consejo era la representación permanente del pueblo; a él competía preparar todas las cuestiones que debían someterse a la Asamblea. Sus miembros eran elegidos anualmente por sorteo y podían ser reelegidos una sola vez. Esta, con voluntad soberana, discutía, reestructuraba, aceptaba o rechazaba todas las cuestiones que le eran sometidas. Los Magistrados, que carecían de poder político debían permanecer silenciosos pues su misión era aplicar los decretos del pueblo, sin discutirlos.

Las Polis griegas, pero sobre todo la ateniense, de los siglos VI a IV a. C. fueron objeto de brillantes especulaciones filosóficas y políticas y fueron la realización social más perfecta de la antigüedad clásica.

Claro está que, además de los ciudadanos, verdadera democracia aristocrática, existían los Esclavos, servidores de aquellos, los Periecos o transeúntes y los Metecos o residentes extranjeros.

A partir del siglo IV, el creciente poder macedónico y los intentos de igualdad de todos los habitantes esclavos y metecos, además de la corrupción de la democracia por la aparición de una nueva oligarquía, provoca la decadencia de la Polis. Pero la Polis no desaparece totalmente ni en Grecia ni en sus colonias hasta varios siglos después. La realidad de la Polis se trasladará a muchas naciones cuyas concepciones democráticas se inspiraron en ella a partir de la Revolución francesa de 1789, 22 siglos después.

2.4.2 El Urbanismo Griego y las Ciudades Helenísticas

Así como los griegos recibieron muchas influencias que por sus características no podían aplicar en su suelo natal de igual manera los griegos que fundaban colonias por toda la costa mediterránea se encontraron que no podían hacer allí lo de su patria de origen porque las condiciones eran nuevas. Así, pues, se permitieron total libertad en la concepción de la ciudad con base en una verdadera planificación hipodámica (calles cruzadas en ángulo recto).

La más importante ciudad helenística fue Alejandría, sobre el Mar Mediterráneo, de amplias calles de 25 m o más de ancho con edificios públicos, el Palacio Real, el Museum, la Biblioteca famosa y amplios jardines. Tenía ágoras, una magnífica stoa, hipódromo, theatrum y gynnasium, sin que faltaran buen número de

templos , además de las casas de los particulares. Entre la ciudad mediterránea y la próxima isla de Pharos se construyeron dos puertos, uno comercial (oriente) y otro militar (occidente). Una calzada unía la ciudad con la isla y en el siglo III por orden de Ptolomeo II se construyó una gran Torre de señales o faro (de allí toma su nombre), que constituyó un gran alarde de la arquitectura griega ya que tenía más de 100 m de altura.

Alejandría creció hasta alcanzar una superficie de más de 1.000 hectáreas, solo superada entonces por la Roma imperial.

El mundo helenístico tiene otros grandes centro urbanos que mostrar: Rodas, Antioquía, Apamea, Laodicea, Damasco, Dura Europos, Palmira, Nicea, Seleucia, Pérgamo, Priene, etc. que el dominio romano, lejos de frenar, impulsará aún más hasta llevarlas a su punto culminante y de mayor desarrollo urbanístico, llegando a ser, las griegas, las ciudades más importantes urbanísticamente en toda la antigüedad.

2.5 EL IMPERIO ROMANO

2.5.1 Las Ciudades en el Imperio Romano

Antes de Roma extender sus dominios, el suelo itálico comprendía varios núcleos sociales, entre los que sobresalieron las ciudades

de la Liga etrusca a cuya cabeza estaba la ciudad de Veyes y las confederadas de los lacios presidida por Albalonga.

Todas esas localidades se administraban bajo su propio régimen; pero a medida que Roma se fue haciendo fuerte, subyugó a los pueblos circunvecinos y estableció con ellos relaciones que iban desde cierta independencia conservando su administración interina, hasta la absoluta dominación.

Este trato discriminatorio propició una variedad de divisiones locales y regionales por todas las provincias romanas.

C, García Oviedo²⁵ enuncia la siguiente clasificación de entidades que los romanos establecieron en Hispania y que fueron comunes a todo el imperio.

Libres: Tuvieron derecho a legislar y a disfrutar de una vasta economía, pero debían pagar tributo a Roma.

Estipendiarias: Pagaban impuestos y estaban sometidos a la acción autoritaria del Gobernador romano.

Federadas: Ciudades unidas a Roma por un pacto

²⁵ GARCIA OVIEDO, CARLOS. (1962) Derecho Administrativo, T.II. pp 393-395.

Colonias: Circunscripciones fundadas por Roma, pobladas por cives romani.

Municipios: Así fueron llamadas las ciudades libres y federadas, a las cuales Roma concedía ciertos derechos de ciudadanía. Su condición era mejor que la de las colonias. Las cives municipales poseían: 1) ciudadanía romana, aunque incompleta; 2) ius commercium y, 3) ius connubium, pero no el ius suffragium.

El termino Municipio (municipium), deriva del derecho romano y tuvo por origen la obligación de contribuir con determinados cargos o tributos (munera) a favor del vencedor romano a cambio de la ciudadanía romana. A los vecinos de estas localidades se les denominó 'municipios'.

R. Larrainzar trae la siguiente etimología del término 'municipio': viene del sustantivo 'munu' (cargo) y del verbo 'capio' (tomar), y se refiere a los impuestos que los vasallos debían de pagar por decisión del vencedor romano²⁶. Más plausible, etimológicamente, parece la siguiente significación: 'munus' (haber, riqueza) y 'capio' (tomar); de donde municipium era la riqueza, el botín, el impuesto que Roma obtenía y sacaba de las diferentes regiones del imperio, por el ejercicio del vasallaje, a cambio, algunas veces, de ciertas prebendas romanas.

²⁶ LARRAINZAR, Ricardo. (1965). "El Municipio", Rev. Cabildo, 22, (3), p. 7

Los romanos se distinguieron por la sistematización de sus instituciones, actividad que cobijó y unificó al régimen municipalista a través de etapas que hoy no pueden precisarse de manera terminante.

Pacchioni (citado por R. Bielsa) supone que en Roma, toda vez que una 'población' se transformaba en municipium, se le daba una organización interna mediante una ley que, antes de la revuelta de los itálicos, dependía de cada caso y circunstancia. Pasada la revuelta bien pudo aparecer la tendencia de darle un estatuto único²⁷. El mismo Pacchioni acepta la conjetura de que fue posible dicha estatutización gracias a la Lex Julia 'De Civitate', del año 90 a. C. que, junto con la Plantia Papiria del año 89 a. C. concedieron la ciudadanía romana a todos los habitantes itálicos y la plena soberanía a los municipios. Aquella contenía un esquema sobre el cual se habrían modelado las constituciones municipales de cada ciudad y en el que posiblemente se ordenó la Lex Municipalis Tarentina²⁸.

Otra opinión más generalizada es la que, apenas iniciado el imperio, se fijó con la Lex Julia Municipalis de Julio Cesar (45 a.C)

²⁷ BIELSA, Rafael (1962) . El Régimen Municipal, p. 65.

²⁸ *Idem.*, p. 65.

una estructura común a la organización municipal romana, cimentada en órganos deliberantes y ejecutivos²⁹.

Lo innegable es que el proceso de uniformidad del régimen local se desarrolló en el derecho romano correlativo y paralelamente con la extensión de la ciudadanía romana a los pobladores de los distintos núcleos sociales, es decir, por dispensa de la condición de 'municipe' que, con el edicto de Caracalla unificó a los municipios y ciudades, igualando sus derechos y obligaciones³⁰.

El sistema municipalista se estructuró en la participación de los vecinos para resolver las necesidades colectivas, en la selección, los servicios públicos comunales y en la jerarquización de las funciones y de sus órganos. Y hay algo de suma importancia en relación con la legislación moderna sobre los municipios: entonces, como ahora se propende, había órganos deliberantes y ejecutivos y los cargos se proveían por elección popular y para un tiempo determinado, según su categoría.

También se proporcionó a los erarios municipales de propiedades y fuentes rentísticas que les permitieron una vida próspera.

²⁹ OVIEDO, C. Op. Cit., p. 344

³⁰ LLARAZAR, R. Op. Cit., p 7.

Dentro de todos los privilegios que tenía el municipio, sobre todo dos contribuyeron a esa prosperidad: el carácter representativo de los órganos y funcionarios y la autonomía administrativa.

Roma, en la mayor parte de sus dominios, permitió que los habitantes eligieran sus administradores y organizaran su administración interna con independencia de las actividades políticas, reservadas exclusivamente a los poderes centrales.

A finales del imperio, en tiempos de Constantino, el centralismo casi absoluto absorbió paulatinamente gran parte de las atribuciones del municipio, sobre todo aquellas en que reposaba la fuerza del gobierno local y que le daban ese carácter propio, como el que se forjó en Hispania con los Ayuntamientos. Sin duda alguna, la restricción de esos derechos de los municipios significó el estado de decadencia del Imperio³¹.

La estructura municipal romana constaba de los siguientes organismos:

1. La Curia: Era el cuerpo deliberante municipal, algo equivalente al Consejo Municipal de nuestras ciudades. Sus miembros, los decuriones, eran designados por el pueblo y se renovaban cada

³¹ BIELSA R. Op. Cit., p. 347.

cinco años. Reemplazó a la Asamblea de Vecinos después del edicto de Caracalla³².

2. Los Duunviro: Era el órgano ejecutivo colegiado, una especie de Alcaldes Mayores que presidían la Curia. Se les elegía para períodos de uno a cinco años y tenían facultadas legislativas, - pues podían proponer leyes- y judiciales. Estaban encargados de la administración de la ciudad. A veces fueron tres (triumvirus) y hasta cuatro (cuatriumvirus).

3. Los Ediles: Ejercían la función de policía urbana, de seguridad, higiene, de costumbres (espectáculos, juegos y moralidad pública), inspección de acueductos y aprovisionamiento de la ciudad.

4. Los Cuestores o Curadores: Eran el primer grado en la Carrera de los honores. Debían tener 27 años de edad y sólo duraba un año. Tenían a su cargo velar por los intereses fiscales y custodia del Tesoro Municipal.

5. El Censor: Era un alto magistrado que duraba en sus funciones cinco años pero que luego se redujeron a 18 meses por temor a su grande influencia. Era preciso tener 42 años cumplidos. Sus

³² LARRAINZAR, R. Op. Cit., p. 8.

funciones eran: formar el censo, distribuir los impuestos y dirigir la moralidad pública.

6. El Defensor Civitatis: Elegido popularmente, tenía por oficio defender a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales, a la manera del actual Personero Municipal³³.

En definitiva, el régimen municipal de la época romana tiene una variedad de caracteres, inherentes los unos, trascendentes los otros, pero todos esenciales.

Los inherentes fueron:

- a. Se organizó jurídicamente la vida urbana (no se conocía entonces el municipio rural).
- b. Tuvo derechos similares a los de las personas jurídicas de derecho privado.
- c. Patrimonio propio
- d. Autonomía para gobernarse internamente
- e. Dirección administrativa más que política³⁴

³³ LLARAINZAR, R. , Ibid., p. 9.

³⁴ Ibid., p. 10

Los trascendentes fueron:

E. Córdoba dice al respecto " de la original inserción del municipio en el esquema político de Roma se derivan características que habrán de hacerse consustanciales a la institución". Ellos son:

a. El municipio responde a una convergencia de intereses entre lo general y lo local.

b. El ejercicio del poder público se circunscribe a una localidad específica y a los problemas a ella inherentes.

c. Como ente político, el municipio se supedita al Estado, el cual no es una mera agrupación de municipios, sino una creación unitaria que responde a la voluntad y al interés del país³⁵.

2.5.2 Roma la Capital

El extraordinario crecimiento del poderío romano se refleja en el desarrollo urbanístico de la capital.

Roma fue la ciudad que alcanzó una mayor concentración urbana en toda la antigüedad y era una ciudad ya desarrollada desde la dominación etrusca. Una población heterogénea de agricultores y pastores latinos y sabinos ocupaban las famosas siete colinas

³⁵ CORDOBA, E. , Op. Cit., p. 74

romanas: Capitolio, Palatino, Aventino, Esquilino, Viminal, Quirinal y Caclium.

A fines del siglo VII el dominio etrusco les da su contorno urbano. Mucho más tarde Roma buscará ennoblecer sus orígenes y creará sus leyendas al estilo griego sobre su descendencia troyana y su fundación por Rómulo y Remo.

En el siglo VI Roma posee una dinastía de reyes etruscos que realizaban una política de grandes construcciones y de organización interna con la creación del Senado o Consejo de Ancianos y la división en clases de los ciudadanos. Varias reformas son hechas por Servio Tulio. En 510, con la expulsión de Tarquino el Soberbio, la ciudad se libera de los etruscos y se convierte en República regida por el Senado.

Como consecuencia del desarrollo económico, los romanos se dividen en dos clases, patricios y plebeyos, y durante los tres siglos siguientes, el desarrollo de la ciudad estuvo condicionado por dos factores: uno interno, de carácter social, a causa de las presiones de los plebeyos en la consecución de derechos frente al patriciado; otro externo, de expansión y dominio sobre los pueblos colindantes.

En los conflictos con los patricios, los plebeyos constituyeron un mundo aparte que consiguió organizar sus propias Magistraturas (Tribunos, Ediles), e incluso su propia Asamblea (Concilium Plebis). Este fue el secreto de su fuerza.

Hacia el año 471 consiguieron los plebeyos el establecimiento del decenvirato y la codificación de las leyes con la publicación de la famosa Ley de las Doce Tablas que permitió acabar con ciertos abusos del patriciado que alegaban la fuerza legal de usos y costumbres en su favor. Esta Ley de las Doce Tablas fue la base del futuro desarrollo jurídico romano. Tras varias etapas fundamentales (Lex Valeria-Horatoria del 449; Lex Canuleia del 445; Lex Licinia del 367) conseguirían los plebeyos, en 287, sus propósitos con la Lex Hortensia.

Roma como ciudad del siglo III a. C. no podía compararse aun con ninguna de las grandes urbes helenísticas. Su difícil topografía no se prestaba ni a una regularidad ni a una planificación que repugnaba a su sistema político. Su crecimiento fue irregular y anárquico. La falta de grandes espacios obligó a la construcción en altura de casas en madera y adobe. Pero a partir de esta época su crecimiento demográfico será rápido y la ciudad rebasa las 426 ha. que ceñían los muros servianos, y en el siglo I a. C. Roma es una urbe de 800.000 habitantes.

La demografía impulsa grandes obras de construcción, saneamiento, mercados, (foro, boarium, foro pistorium, etc.), puentes sobre el Tiber (Pons Cestius, y Pons Fabricius), y grandes basílicas (Porcia, Sempronia, etc.). En este último siglo Roma se ha transformado en una inmensa y bella ciudad sembrada de edificios, jardines, monumentos y millares de estatuas de bronce o de mármol, fruto de los saqueos de las grandes ciudades griegas o helenísticas.

Las construcciones privadas rivalizan con las oficiales en riqueza y belleza. Surge la especulación de terrenos, el abigarramiento en inquilinatos, la suciedad y la basura como en cualquier ciudad moderna desorganizadas.

A la subida de Augusto se inicia la época imperial; se desarrolla la paz romana y el ritmo de crecimiento de la urbe alcanza el índice más elevado. El Emperador dividió la ciudad en 14 distritos. En el año 64 p.C. bajo Nerón, un voraz incendio de ocho días destruyó 10 distritos de los 14 y Roma tuvo que enfrentarse por primera vez con la necesidad de una amplia planificación.

En el siglo III p. C. Roma era nuevamente una inmensa ciudad. Sus calles sumaban más de 90 km. y ocupaba una extensión de 1.366 ha. que se ampliaron a 2.000 en el siglo IV.

La ciudad imperial tenía el siguiente inventario:

Grandes construcciones termales	11
Medianas construcciones termales	1.000
Foros	11
Basílicas	10
Bibliotecas	28
Arcos triunfales	36
Teatros	3
Circos	2
Anfiteatros	2
Naumaquias	5
Acueductos	Mil millones de litros diarios
Fuentes monumentales	15
Fuentes públicas	1.350
Casas particulares	1.800
Viviendas de alquiler	50.000

En el siglo IV la ciudad tenía más de 1'000.000 de habitantes

2.5.2.1 El urbanismo romano

Roma construyó ciudades en todos sus extensos dominios. Uno de los tipos más caracterizados eran las ciudades militares para establecer colonias o campamentos, muchos de los cuales progresaron durante la Edad Media.

El módulo de estas ciudades militares era un rectángulo con dos calles principales que se cruzaban en ángulo recto. Paralelas a estas, se cruzaban calles menores atravesando todo el poblado que era ceñido por una muralla.

2.6 EPOCA DE LAS INVASIONES BARBARAS

Invadido el territorio imperial, los bárbaros conservaron las estructuras del régimen municipal que encontraron, pero introdujeron una nueva institución que se originó en las villas o pueblos fundados por plebeyos germanos principalmente. Se trata del 'Conventus publicus vicinorum' , y era una asamblea compuesta por hombres libres, con competencia en las siguientes materias³⁶:

1. Edilicia: Sobre deslinde amojonamiento de heredades
2. Policial: En la indagación y busca de siervos fugitivos
3. Judicial: En la aplicación de ciertas penas

Una característica especial de esta época bárbara fue el impulso que recibieran los distritos rurales.

2.7 LAS CIUDADES EN LA EDAD MEDIA

La ciudad medieval es el resultado de acontecimientos, proyectos e intenciones de unos actores sociales que no sólo tenían por finalidad la creación, activación a dominación de las ciudades, sino que, incluso, hubieran podido, en parte al menos, bloquear la

evolución hacia la ciudad medieval, abriendo a la historia urbanística otros caminos. La ciudad medieval está en la lógica del régimen feudal, pero a la vez permanece ajena a esta lógica³⁷.

Debido a las transformaciones económicas producidas en esta época, sobrevinieron cambios en las diferentes capas sociales existentes y surgieron dos nuevas: la burguesía y el proletariado.

Entre las clases existentes se desarrollaron pugnas irreconciliables que a la postre se generalizaron e hicieron crisis en el sistema de gobierno municipal. Se perfilaron, al mismo tiempo, las raíces de la revolución democrática, cuyos primeros brotes irrumpen desde dentro de los cuerpos deliberantes, como el Cabildo o Consejo que culmina en la Era Moderna con la democratización de las instituciones municipales dirigida por la burguesía.

Todo el proceso histórico que ocurrió para entonces fue una infructuosa peripecia de los municipios y ciudades. Primero, los señores feudales llegaron hasta abolir su autonomía, y se los repartieron como propios; luego, los reyes les devolvieron sus derechos en cartas o fueros para que los acompañaran en la

³⁶ BIELSA, R. *Op. Cit.* p..67. CORDOBA, E. *Op. Cit.*, p. 71.

³⁷ GIRY, J. M. Y RÉVILLE, A. (1977) Emancipación de las ciudades: Los Municipios, la burguesía, pp.212-241.

disputa contra sus rivales para luego subyugarlos una vez más imponiendo su soberanía.

Para conocer el municipio en la Edad Media, seguimos el relato de J. M. Giry y A. Reville.

Es preciso conocer el destino de las poblaciones romanas. Las más importantes por número de habitantes por riqueza y por categoría, eran los civitates. Las plazas fuertes se llamaban 'Castra'. Todos estos centros que tenían una autonomía basada en unas instituciones de amplia tradición municipal, acabaron por disolverse en el siglo IV, asfixiados por la acción opresora del fisco y por la política cada vez más centralista de Constantino, aún antes de las invasiones de los bárbaros, el régimen municipal romano desapareció.

En las ciudades romanas comenzó a adquirir - preminencia el Obispo y la mayoría de ellas se convirtieron en Señoríos episcopales (Amiens, Lyon, etc.). Algunas fueron repartidos entre Príncipes (Angers, Burdeos). En otras, al lado de la ciudad vieja dominada por el Obispo, nació una población nueva dependiente de otro señor laico y eclesiástico (Marsella, Arlés, Toulouse, Tours). No pocas quedaron reducidas a villorrios o desaparecieron totalmente.

La anterior es la visión general de la metamorfosis de los ciudadanos romanos a principios de la Edad media. Al comienzo del siglo XI habían surgido nuevos centros urbanos que se formaron a la sombra de algún castillo (Montpellier, Brujas, Gante), de una Abadía señorial (Saint Denis, Wissenburgo), o de un Señor Mercader, siempre buscando encontrar seguridad y garantías frente a la invasión de los Normandos. De esta época aparece el nombre de Ville, que no es más que la palabra latina 'Villa', que significa, 'posesión rural'. No existían derechos políticos, ni se contaba para nada con los habitantes; el Señor y sus oficiales mandaban como dueños absolutos, imponiendo contribuciones y juzgando a los vecinos.

Así las cosas, puesto que las leyes no protegían al individuo, éste tuvo que defenderse por su cuenta, y buscó asociarse con otras personas. Se crearon, en consecuencia, Asociaciones de Mercaderes (Francia), Ligas de Paz (Inglaterra) y en general, 'Cofradías' encomendadas a la protección de un santo.

De acuerdo con lo anterior, según exponen Giry y Reville³⁸

Súbditos de un mismo Señor (...), víctimas de los mismos abusos (...) constituyeron una especie de vínculo corporativo, creando usos que sirvieron de preparación a un derecho municipal consuetudinario. Las obras de utilidad general exigían un acuerdo común.

³⁸ *Ibid.*, p. 227

Las ciudades así mancomunadas, reclamaron contra la arbitraria explotación y alcanzaron una autonomía relativa. Este movimiento de emancipación que va desde el siglo X al XII, se ha llamado 'Revolución municipal' y nada tiene que ver con el sistema urbano romano, excepto en la costumbre de nombrar con términos latinos las nuevas instituciones.

La emancipación de las ciudades fue un movimiento general en toda Europa feudal. Sus causas hay que buscarlas en la transformación económica y social y al renacimiento del trabajo y de la producción desarrollados durante los siglos arriba mencionados. Sobrevino el crecimiento del comercio y se extendió el cambio. Las ciudades se repoblaron y enriquecieron y los vecinos se encontraron en condiciones de resistir a los señores.

Fue Italia la cuna de la sublevación de las ciudades y fueron los mercaderes quienes promovieron y dirigieron el movimiento. Sus asociaciones se convirtieron en las cunas de los municipios. El mercado de paños de Beauvois, Ypres y Arras fueron las primeras casas - ayuntamientos.

El mapa de Europa estaba surcado a principios del siglo XII de comunidades independientes y el vocabulario político contaba con una nueva palabra: Consejo. El medio que permitió a las poblaciones preparar la lucha y conseguir muchas veces la

victoria fue el mismo en todas partes: conjuración, que no significaba nada diferente a un consejo Jurado para la rebelión. Tan general fue esta aspiración que se propagó a los campos.

Las ciudades de la Edad Media llegaron a la emancipación por caminos diversos y no tenían constitución uniforme. En unas comarcas el origen de toda autoridad residía en la Asamblea General de habitantes; en otras estaba en manos de la oligarquía formada por algunas familias que se reservaban las magistraturas y los cargos municipales. De acuerdo con esto, los historiadores dividen las ciudades en dos categorías: los municipios y ciudades de burguesía.

La constitución del Consejo que era un título escrito entre el Municipio y el Señor ha de considerarse como la Carta de Municipalidad y reglamentaba las relaciones del Consejo con su señor, especialmente en materia de justicia y de impuestos.

Los Consejos de varias ciudades se asociaron muchas veces para defenderse contra enemigos comunes que bien podía ser el rey déspota. Gracias a estas federaciones, las ciudades importantes, asociando a sus destinos a localidades de segundo orden, se transformaron en verdaderas repúblicas.

Los Consejos eran dueños de los destinos de las ciudades. Pero, ¿Qué eran los Consejos? ¿Eran una sociedad abierta o cerrada? En la época de las rebeliones era abierta y a todas las ciudades se les obligaba a jurar el Consejo. Pero en muchos casos, las libertades sólo pertenecieron a la minoría de comerciantes ricos.

Hay un hecho cierto en todo esto y es necesario analizarlo como movimiento precursor de la ciudad medieval y que es contemporáneo del nacimiento del régimen feudal. Sería un error de óptica imaginar primero la aparición del feudalismo, seguido de un desarrollo de las ciudades, pues éstas serían una especie de primera negación de aquél, conceptúa Barel³⁹. Entre ellos existe una simultaneidad en el tiempo pues la aparición de los que serán los futuros elementos de la ciudad medieval es, en gran medida, una componente del proceso de feudalización y de lo que hay en el origen de ésta, es decir, las tentativas de constitución de los grandes principados.

Pero antes de desarrollar esta idea, aclaremos qué se entiende por 'feudalismo', y 'feudalización', porque ellos expresan, directa o indirectamente, una parte del contenido de la ciudad y del sistema urbano de la Edad Media.

³⁹ BAREL, Ives. La Ciudad medieval: Sistema Social-Sistema urbano, Colección "Hombre, Sociedad, Ciudad". Madrid, 1981, pp. 10-11.

El feudalismo reemplaza y continúa lo que se ha llamado 'régimen dominical' o señorial, en opinión de Bare⁴⁰. Para G. Roupnel, el dominio precede a la feudalidad, pues en la época prefeudal el Señor que posee un dominio ejerce sobre él unos derechos que superan a los que normalmente van unidos a la nuda propiedad de objetos, como es el caso del derecho de justicia señorial.

Estos derechos provienen de una característica del régimen dominical que atribuye a la posesión de un dominio señorial o dominical, un poder político y un poder sobre los hombres y que origina el ejercicio de la justicia sobre una base territorial; esto se refuerza, además, por la disgregación de la autoridad pública y de un abandono del derecho estatal.

Una vez que la ciudad ha llegado a ser un objeto señorial o dominical, se constituye en campo para ejercitar un poder económico y político sobre ella y sus habitantes. Se adivina entonces que la, posesión del suelo urbano asegurará el derecho al poder urbano.

Para Boutrouche, la feudalidad resulta de la fusión de los fenómenos que antes eran independientes: a) por una parte el vínculo del vasallaje que consistió en recomendarse a algún

⁴⁰ Ibid., p. 13

poderoso y obtener su protección y, b) por la concesión de un derecho territorial.

El término feudo aparece al final del siglo IX y designa el beneficio otorgado al vasallo, y en él hay una coloración dualística de noble - vasallo - siervo que se corresponde con propietario - plebeyo - censalista.

En esta época es difícil precisar qué era la nobleza. A veces se asocia caballería y nobleza, pero también indica poder de mando y riqueza, sobre todo inmobiliaria. En definitiva, los nobles son los ricos - poderosos reconocidos como tales, y el burgués es aquel que vive a la manera de los nobles no porque produzcan o comercien, sino porque viven de la renta que producen sus tierras o los préstamos de sus riquezas.

Algunos negociantes, comerciantes o artesanos viven como ricos pero no tienen poder.

Viviendo el régimen señorial o dominical, y en un momento dado de su desarrollo, la ciudad medieval comienza a comportarse como un 'sistema' distinto de las formas simples de estructuración social, entendiéndose como sistémicos aquellos conjuntos en los que uno de estos estados predomina claramente sobre el otro. La ciudad medieval en el momento en que aparece y empieza a dar

sus primeros pasos en la historia, es un ejemplo típico de conjunto social que es reproducido como resultado de la lógica feudal y de la estrategia de los autores feudales pero que no se reproduce. Por el contrario, el sistema urbano Medieval nace cuando la auto-reproducción aparece como característica esencial, situación que parece haberse logrado con la aparición del patriciado urbano.

¿Cuándo aparecieron los patricios?. La existencia de individuos con algunas de las características Patricias se da en el siglo IX en Venecia y, tal vez en Milán, dicen Giry y Reville⁴¹ Ya en el Siglo X los historiadores hablan de comerciantes ricos y poderosos... ¿son ellos los patricios?. No se sabe. Lo que sí es cierto es que a finales del siglo XII su poder sobre la ciudad se halla sólidamente asentado. Al respecto es necesario considerar dos tiempos: a) su formación como grupo social y b) la toma del poder⁴².

Frente a lo primero, se impone la idea de una mutación brusca que comienza por una toma de conciencia y que corresponde al período de consolidación definitiva de la ciudad medieval, época en que la nobleza no constituye aún una clase social claramente delimitada, lo que facilita de una parte, su emergencia como grupo dominante, pero que, de otra parte, hace complicada una distinción entre nobleza y patriciado.

⁴¹ GIRY y REVILLE, *Op. Cit.*, p.247

⁴² *Ibid.*, p.248

¿Cómo apareció el patriciado?. Aclaremos antes que el término 'patricio' es la condensación actual de toda una gama de nombres según las ciudades, que son testimonio a la vez del localismo patricio y de matizaciones de su contenido social. En Alemania, se llaman 'Hombres Hereditarios', 'compañeros ecuestres'; en Francia 'Platearii', 'Homines de Plassa' y 'Placiers'. En Italia, 'señor', 'Messer', 'Dominus Vir', 'Nobilis Vir', y en general toda una gama de títulos latinos: 'Egregius', 'Sapiens', 'Potens', 'milles', etc. Todo esto dificultó, no sólo una definición del patriciado, sino el señalamiento de la fecha histórica de su aparición⁴³.

Los orígenes sociales son variados. Los historiadores, señalan los siguientes a) La nobleza, tanto la tribunicia como la rural una vez instalada en la ciudad; b) Los terratenientes ricos, nobles o plebeyos y, en contados casos, los artesanos enriquecidos y, c) Algunos funcionarios, príncipes, señores, preladados, abades, etc. se mencionan como sustrato del que surgirán futuros patricios.

¿Qué es el patriciado?. Los rasgos característicos del patriciado son, de acuerdo con Y. Barel⁴⁴:

⁴³ Ibid., P. 249

⁴⁴ BAREL Y., Op. Cit., p. 84.

1. El comercio, especialmente el lejano y la industria, es su base, además del cambio, monedaje, préstamo usurero, especulación sobre el terreno urbano, y explotación agrícola.

2. Monopolio de altos cargos, de recibir feudos de construir torres urbanas, de rodearse de vasallos a veces armados y de poder llevar una vida 'noble'.

3. Muchos patricios ejercieron o dirigieron oficios que en otras personas serían considerados como humildes. Se trata de las 'artesanías'. Esto nos señala la necesidad del patricio de ponerse en contacto con el mundo de la producción para dominarlo.

4. Pero la característica esencial del patriciado es el hecho de que tiene en sus manos el monopolio o los resortes esenciales del poder político de la ciudad.

5. El patriciado es una casta urbana, cuya existencia y poder emanan de la existencia y poderío de la ciudad, y al contrario.

Con base en estas características, podemos definir con Lestocquoy el patriciado, diciendo que es una clase social cuyos contornos no se pueden confundir con la burguesía, o que es la fracción de la burguesía más rica, pero sobre todo la más poderosa por su monopolio sobre el gobierno de la ciudad, y que

no se desarrolla plenamente más que en aquellas ciudades en las que la industria y el gran comercio ofrecen posibilidades casi ilimitadas de enriquecimiento⁴⁵.

¿Cómo se organizó el patriciado?. En algunos casos el patriciado ejerce de hecho su dominio en el sistema urbano. En la ciudad medieval se encuentran tres tipos de organización, aparte de los organismos del poder urbano: a) los linajes, b) las corporaciones y gremios y, c) las ligas y partidos de los cuales se vale el patriciado para su reproducción. En ellas, cada elemento importante del sistema supone la existencia de otros elementos en tal forma que la circularidad es uno de los aspectos importantes que caracterizan todo sistema social y concretamente el del patriciado.

La dinámica patricia se puede describir como una estrategia doble y contradictoria que debe elegir entre tierra y comercio. A finales de la Edad Media, en proporciones variables, se observa en parte del patriciado un cambio hacia un mayor interés por la tierra, que arrastra a una parte de las burguesías urbanas. Este hecho significa una mutación de las jerarquías estratégicas en el sentido de subordinar la política territorial a los imperativos comerciales, convirtiendo la tierra en algo aún más importante que el comercio.

⁴⁵ ibid., p.88

En Huy (Francia), por ejemplo, a partir del siglo XII, el patriciado manifestaría un renovado interés por la producción de cereales, legumbres, frutos, viñedos y en la fabricación de cerveza, la cría caballar y porcina. Esto corresponde a la vez a motivaciones económicas por el crecimiento demográfico urbano y a un deseo de ascensión social. Esta misma atracción por el campo se ve en Florencia, en Venecia, en Milán, en Toulouse, Lyon y en toda Flandes.

La estrategia hacia el campo permite la constitución de nuevas entidades territoriales que irán a transformarse en el marco del poderío y la riqueza de patricios y burgueses y que en varios casos daría lugar a ligas interurbanas, como en el caso del Estado Veneciano y del Estado Toscano. En ellos, las autonomías locales no se destruyen completamente, aunque aceptan fundirse voluntariamente en un solo estado territorial.

En cuanto a la vida urbana medieval, ésta experimentó un retroceso y una crisis general en el occidente europeo en relación con el esplendor que había tenido en el Imperio Romano, dice J. Maluquer de Motes⁴⁶. Subsistieron las ciudades con murallas y sus suburbios, pero solían ser reducidas, con superficies que no excedían los 25 ha., con calles estrechas y tortuosas y casas incómodas. Su población, salvo en casos muy contados, no

⁴⁶ MALUQUER DE MOTES, J. Op. Cit., p. 79

sobrepasaba los 6.000 habitantes. La época de las grandes construcciones había pasado y tardaría en volver.

Algunas ciudades tenían espacio vacíos en su interior, dedicados a huertas, jardines o frutales. Parece ser que en el siglo VII el proceso de ruina y extinción del municipio romano se había completado.

En los siglos X y XI se experimentó un aumento de la población; se intensificó el comercio, las viejas ciudades volvieron a prosperar y surgieron otras nuevas en sitios estratégicos. La gente del campo emigró a los núcleos urbanos huyendo de la opresión señorial y de la depredación y pronto se llenó la superficie de sus viejos muros, apareciendo burgos o suburbios populosos a su alrededor que no tardarían en ser englobados y protegidos por murallas más amplias.

Al principio (siglo VII-X), estas ciudades europeas tenían una densidad de población promedia de 50 a 150 habitantes por hectárea. Todas se hallaban amuralladas, pero no toda la superficie amurallada solía edificarse. Las calles eran estrechas y sin empedrar. Los días de lluvia las convertían en lodazales. No existían alcantarillas, ni cloacas, ni luz en la noche. Las ventanas no tenían cristales; algunas tenían una lámina de pergamino tratada con aceite.

En el siglo X y XI vino la prosperidad y el número por habitantes se duplicó. En Florencia, dentro de la zona amurallada se contaban 56 casas por hectárea; en Marsella 60, pero cada casa albergaba sólo una o dos familias.

Pero todavía a comienzos del siglo XIV una población de 20.000 habitantes era una gran ciudad. En la Europa cristiana, sólo Constantinopla contaba con 200.000 habitantes.

A título comparativo, veamos algunas cifras poblacionales:

SIGLO XIV		PRINCIPIOS DEL SIGLO XV	
Flandes		Flandes	
Gante	56.000		
Brujas	35.000		
Bruselas	25.000	Bruselas	35.000
Yprés, Arras	20.000 c/u		
Inglaterra			
Londres	40.000		
Alemania			
Colonia	30.000		
Francia		Francia	
París	80.000	Toulouse	25.000
Italia		Italia	
Florencia	90.000	Florencia	60.000
Milán, Venecia	60.000 c/u	Milán, Venecia,	100.000 c/u
		Nápoles	
Nápoles, Bolonia	50.000 c/u	Génova	85.000
Roma	30.000	Roma, Palermo	50.000 c/u
España			
Valencia	40.000		
Barcelona	38.000		
Córdoba, Jerez	35.000 c/u		
Murcia	25.000		
Toledo, Salamanca	20.000 c/u		

2.8 LA CIUDAD EN LA EPOCA DE LAS GRANDES MONARQUIAS.

Vencido el poder feudal a fines de la Edad Media, dos instituciones van camino del poder: el municipio y la monarquía. Triunfante esta última, ella significa el desarrollo de un nuevo complejo cultural, una nueva economía y una nueva estructura política. El contenido social de la ciudad cambió y se crea una nueva modalidad urbana: la 'capital', residencia del monarca y de su corte, en perjuicio del poder y de la iniciativa de las ciudades provinciales.

Por esta época la evolución de los instrumentos bélicos y la aparición de las armas de fuego que hacen vulnerable la antigua ciudad fortificada, inspiran nuevos sistemas de defensa en los cuales la ciudad entera participa de la función militar. Esto, junto con los vehículos de ruedas (s. XVI), dan origen a la creación de la 'calle recta', de la avenida que es, en cierto modo, el símbolo de la ciudad del período barroco.

Un ejército para desfilarse necesita vías despejadas y sin recodos. Juan Bautista Alberti, en su "Tratado sobre las Ciudades", llama *viae militaris* a las avenidas principales por las que vio marchar las huestes del rey Carlos VIII de Francia.

En contra del orden espontáneo de las ciudades medievales, el barroco creará las suyas según un orden geométrico, y formal. El primero era fruto de la intuición y del carácter popular; el segundo, es autoconsciente, programado y obra de la voluntad de un príncipe.

2.9 TEORIAS URBANISTICAS CONTEMPORANEAS

La civilización ha causado una profunda revolución cultural y ha tenido excepcional efecto sobre las ciudades que han crecido en forma insospechada. Esto ha obligado a que se propusieran numerosas teorías urbanísticas en un intento renovador que llegan, incluso, a proponer nuevos tipos de ciudades.

La serie de teorías se inicia con los socialistas R. Owen en Inglaterra y Fourier en Francia a principios del siglo XIX. Owen, observando el lamentable estado de las barriadas contiguas a las fábricas en que vivían las comunidades de trabajadores industriales, propuso la construcción de pequeños poblados en pleno campo anexo a la fábrica, en los cuales el elemento natural se hallaría equilibrado con el artificial y la producción industrial con la agrícola. Tanto Owen como Fourier con sus falansterios esbozaron ideas importantes para la teoría actual de las ciudades.

El primer plan moderno realizable de ciudad, concebido íntegramente es el propuesto por Sir Ebenzer Howard con la llamada 'Ciudad - Jardín'. La idea básica es la organización total de una ciudad amena, económica y socialmente autosuficiente en la que el elemento natural agrario domina al urbano.

Por la misma época de Howard nace en España la 'Ciudad Lineal' que, rompiendo con la tradicional ciudad concentrada alrededor de uno o varios puntos focales, se desarrolla a lo largo de una línea de transporte, se beneficia en todos sus puntos de la vida rural, evita las congestiones circulatorias y los valores exorbitantes de los terrenos encerrados.

La Ciudad Lineal española sirvió de inspiración a la 'Ciudad Cinta' propuesta teóricamente en la Unión Soviética contemporánea. Ya no se trata de construir una barriada nueva en las afueras de una capital, ni de unir dos comunidades por una estructura urbana longitudinal, sino de dar a todo el territorio de una nación una organización 'aurbana' por la construcción de edificios destinados a la vida de los hombres sobre una red de ciudades lineales que cubrían todo el territorio nacional, bordeando los límites de las fincas de explotación colectiva y que representarían la abolición de la primacía del centro sobre la periferia.

Este plan, complementado con un sistema de casas colectivas, suprimirían el concepto de hogar. La familia sería la de los trabajadores de cada comuna.

2.10 LA CIUDAD CONTEMPORANEA Y EL FENOMENO DE LA CENTRALIZACION URSANA.

"La arquitectura expresa el espíritu de una época. La época contemporánea, dicho sin rodeos, aparece estancada, agotada, quebrantada y hundida en la más profunda crisis, porque ha construido demasiado en todos los campos. Y porque ha construido demasiado sin concebir lo suficiente. Por eso es imprescindible hoy concebir. En la arquitectura, éste 'primero concebir', después 'construir' significa que, de ahora en adelante, hemos de seleccionar los objetivos y fines que se consideran útiles para la masa de nuestros simpatizantes y que debemos formular programas destinados a proporcionar a los hombres de la época maquinista los elementos imprescindibles para una vida más desosegada y feliz".

LE CORBUSIER, 1933

El siglo XIX fue un siglo de rápida evolución en casi todos los campos de la cultura, y el concepto de 'progreso' se convirtió en un ideal. Las palabras latinas progresos significan 'paso hacia adelante'. Pero - ¿se puede llamar progreso a un desplazamiento que no se orienta hacia un objetivo previsto como tal?.

Lo típico del actuar humano son las motivaciones y las finalidades, lo que, en otros términos equivale a adoptar una metodología.

Esta falta de metodología en la organización de la ciudad, se manifiesta en la centralización urbana y en la migración desde las zonas rurales, sin precedentes en la historia y que hace que la urbanización, deba ser considerada como uno de los aspectos característicos de la civilización y de la cultura contemporánea.

2.10.1 La urbanización, Característica de Nuestra Epoca

En el año 1800, Inglaterra, Alemania, Francia y EE.UU. tenían poblaciones de 9, 24, 27 y 5 millones respectivamente. En 1930 alcanzaron censos de 45, 66, 42 y 123 respectivamente. Cabe anotar que durante este período, el 75% del aumento poblacional recayó en los centros urbanos.

En 1800 ninguna ciudad del mundo occidental llegaba al millón de habitantes. Londres tenía 960.000 habitantes, París 550.000. Pero en 1900 existían ya once ciudades millonarias: Berlín, Calcuta, Chicago, Filadelfia, Londres, Moscú, New York, París, San Petesburgo, Tokyo y Viena. En 1930 ya eran 27.

En 1800 sólo el 3% de la población europea vivía en centros de más de 2.000 habitantes. En 1984 más del 60% de la población era urbana. En EE.UU., el 12% de la totalidad poblacional vive en cinco ciudades; en Colombia, Argentina y Uruguay el 20%, 45% y 52%, viven en Bogotá, Buenos Aires y Montevideo.

2.10.2 Causas del Crecimiento Urbano

En términos generales, el crecimiento urbano, anota Alomar, tiene lugar en las cuatro formas siguientes:

1. Inmigración desde el hinterland rural. Este es el principal factor de crecimiento urbano en Colombia. Bogotá aumenta anualmente su población en 300.000 habitantes.

2. Inmigración desde países extranjeros. En Colombia este fenómeno es mínimo y la mayor inmigración es de orientales. (Chinos, japoneses, taiwaneses).

3. Explosión demográfica y aumento del promedio de vida

4. Extensión de los límites de las urbes que llega unirse con otras poblaciones⁴⁷.

En Colombia, el fenómeno obedece a tres motivos principales, que serán más ampliamente expuestos en el Capítulo 4 .

⁴⁷ ALOMAR, G. Op. Cit. pp. 124-125.

2.10.2.1 Desarrollo industrial y comercial

La centralización de las fábricas cerca de las grandes ciudades obedece a la demanda de mano de obra que atrae por igual a ciudadanos y campesinos.

El comercio es consecuencia del desarrollo industrial. Pero más que la industria tecnificada, es el comercio de menudeo el que ha posibilitado la migración y radicación de masas de campesinos en las cuatro principales ciudades de Colombia. Esta tendencia generalizada se refuerza y en buena medida se ve coronada por las siguientes dos causas:

2.10.2.2 Concientización de estudio a nivel superior

Colombia sí obedece a su calificativo de Atenas suramericana en el sentido del gran número de jóvenes campesinos que emigran a la ciudad capital en busca de universidad. Del campo, los niños van al pueblo en busca de una buena escuela primaria; de allí van a la capital de provincia o a la ciudad capital para hacer su bachillerato y, de allí a la universidad, en Bogotá generalmente cuando la capital del departamento no tiene el área de estudio que pretende seguir. Este estudiante siempre propondrá a sus padres campesinos que venda su parcela o finquita para comprar algo en la ciudad y poner algún negocio "que da más y causa menos sufrimientos que el campo". El campo nunca ha sido lugar de

expectativas económicas para el campesino debido a la situación de abandono general en que el gobierno central lo ha mantenido. Se cree que el vendedor ambulante de Bogotá, Medellín o Cali, gana más que un campesino con 5 ha. de terreno tradicionalmente explotado.

2.10.2.3 El servicio militar obligatorio

El estado colombiano a través de la institución castrense hasta 1973 concentró 25.000 jóvenes campesinos cada año para el Servicio Militar Obligatorio. Estos nuevos reclutas eran humildes labriegos que reunidos en grupos heterogéneos se entusiasmaron por las luces de la ciudad y borraron de su mente la posibilidad de volver al campo.

Las consecuencias de la centralización urbana en Colombia son de analizar. Si consideramos el fenómeno en sí, como un hecho de urbanización y crecimiento, nada hay en contra; pero si se analizan detenidamente sus variables, entonces debe ser considerado como un hecho patológico.

Sólo en el caso de que pudiera conseguirse un equilibrio de desarrollo entre el elemento urbano y rural, entre la ciudad y el campo, entre la producción industrial y agrícola, entre lo artificial y natural, podrá pensarse en que la problemática comienza a solucionarse.

La cuestión no es de hacer discursos o dar consejos a las gentes de la ciudad y gentes del campo, o de tomar medidas policivas; la cuestión es de inversión y promoción en el agro para el desarrollo de todas sus reales posibilidades.

Este es el difícil secreto y el exacto arte del desarrollo Integral

2.11 PROBLEMAS DEL URBANISMO CONTEMPORANEO

"Magna civitas, magna solitudo"

Locución Latina

Los problemas concretos de la ciudad moderna son numerosos y el urbanista encuentra que cada ciudad tiene los suyos propios. Agrupándolos de manera sintética, tenemos los siguientes:

2.11.1 Problemas Derivados de la Organización Física

Se refieren a la extensión y densidad cuando estas variables hacen de las ciudades algo antieconómico y "antisocial". En la solución de este problema se deben buscar las "glándulas de secreción interna" que producen el hecho y actuar en ellas, afirma Alomar⁴⁸.

⁴⁸ ALOMAR, G. Ibid. p.132

Los problemas físicos vienen acompañados de problemas cinemáticos de circulación y tránsito y de estacionamiento de vehículos. Esto, además constituye un problema, humano, laboral y familiar.

2.11.2 Problemas de Orden Humano

La vivienda en las grandes ciudades presenta graves deficiencias en los llamados 'cinturones de miseria', círculo vicioso que cada día se agrava más, ya que las soluciones sanitarias y sociales del Gobierno central o no llegan o llegan tarde o a medias, permitiendo que el problema crezca más rápido que las soluciones.

En muchas de nuestras ciudades ya no quedan espacios abiertos para la recreación y el descanso, los antiguos parques están convertidos en basureros o en focos de contaminación. De algunos parques puede afirmarse que la gente puede ir allá a respirar aire contaminado. (Bogotá es un claro ejemplo de esta situación).

2.11.3 Problemas Estéticos

Desde hace siglo y medio la ciudad vive una anarquía arquitectónica y un libertinaje estilístico.

En ninguna ciudad debería permitirse la construcción de un edificio sin calcular su efecto armónico dentro del conjunto. Para la arquitectura urbanística cuenta más el concepto de unidad y armonía que el concepto de estilo, conceptúa Alomar⁴⁹.

2.12 LA NORMATIVIDAD URBANA EN ALGUNOS PAISES DE EUROPA OCCIDENTAL.

"El Derecho urbanístico es el conjunto de reglas a través de las cuales la administración, en nombre de la utilidad pública y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio".

JACQUIGNON

Los ordenamientos elegidos por los diversos países, responden a patrones diferentes, pero coinciden en sus elementos básicos.

2.12.1 Urbanismo en España y Planificación Territorial

En España muchos municipios carecen de un plan de desarrollo y por tanto de la correspondiente clasificación normal del suelo.

⁴⁹ ibid., p.133

2.12.1.1 El suelo urbano en los municipios sin plan

De acuerdo con la Ley española del Suelo, de 1975, la clasificación del suelo en los municipios en que existe el plan es triple: urbano, urbanizable (de reserva urbana) y no urbanizable (rústico). En aquellos que circunstancialmente carecen de un Plan, la ley prevé la existencia de un suelo urbano no urbanizable⁵⁰.

Esta clasificación plantea una cuestión de criterios para determinar qué sea suelo urbano. Siguiendo a Argullol, "es suelo urbano aquel que posee los siguientes elementos urbanísticos: carreteras, acueducto, alcantarillado y energía eléctrica....."⁵¹.

Hay que hacer referencia a un criterio de ordenación urbana de importancia en el caso de las grandes ciudades españolas y colombianas: no pueden clasificarse como urbanos, aunque estén próximo al perímetro urbano, aquellos terrenos en que se han realizado parcelaciones ilegales o se han establecido 'urbanizaciones' piratas. Esto es válido, tanto para las ciudades con plan, como para aquellas que carecen de él.

2.12.1.2 Proyectos de delimitación del suelo urbano

Teniendo en cuenta la regulación global del ordenamiento urbanístico, cabe plantearse dos cuestiones: a) los supuestos para

⁵⁰ ARGULLOL, Enrique. Op. Cit., pp. 34-35

proceder a su redacción y, b) su inclusión en la relación de instrumentos de ordenación urbanística municipal.

La primera es imprescindible para hacer posible la aplicación de las disposiciones sobre régimen del suelo. Este es, en nuestro juicio, el obstáculo que afrontan los proyectos de ley en Colombia para su curso en el Congreso.

2.12.1.3 Programación y Planeación urbanística

En la ley española 19/75, la programación es un elemento que incide de hecho en la viabilidad de las determinaciones urbanísticas y en la definición de los derechos y obligaciones de los agentes que actúan en el proceso urbanístico. Pero para que esta programación, conceptúa Argullol, sea efectiva es necesario que su contenido no se aparte de las coordenadas legales, y principalmente que se prevea de forma pormenorizada el nuevo desarrollo de los distintos sectores del suelo urbanizable programado que deberán ser ordenados a través de los correspondientes Planes parciales⁵².

Elemento fundamental en la ley española es que la Programación contiene unos Planes Generales de ordenación, abiertos, sin plazo fijo, evolutivos y no homogéneos que permiten la

⁵¹ *ibid.*, p. 35

⁵² *ibid.*, p. 125

incorporación de imprevistos y éstos contienen, a su vez, un Programa de Actuación considerados como elemento sustancial de la propia Programación⁵³.

El Programa de Actuación es el documento en que se desarrollan las determinaciones del Planeamiento General en orden a la programación de las actuaciones urbanísticas y contribuye a ordenar las propias actuaciones directas de los poderes públicos y a ofrecer a la iniciativa privada un marco claro y preciso en el que pueda desarrollar sus proyectos⁵⁴.

Siguiendo a Argullo⁵⁵ en su exposición sobre la Ley Española 5, 1975, en el suelo urbanizable se establece una distinción entre el suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado, cuya diferencia radica en la previsibilidad de su realización de acuerdo con el Plan y concretamente en su Programa de Actuación, o bien que su programación se produce al margen o con independencia del Programa de Actuación del Plan, general.

En la ley española el suelo urbanizable no programado debe poseer ciertas características generales. En primer lugar, deben ser terrenos aptos para la urbanización, pero cuya incorporación al

⁵³ *Ibid.*, p. 122

⁵⁴ *Ibid.*, p. 125

⁵⁵ *Ibid.*, p. 140

proceso urbanístico no es necesario ni imprescindible; su inclusión en el Plan General puede producirse con motivo de la revisión del programa de Actuación. En segundo lugar, debe contemplarse la viabilidad de su implantación al esquema general de la ciudad. En definitiva, la clave reside en la necesidad o no de una determinada estrategia urbanística que posibilite que los suelos urbanizables no programados sean incorporados dentro del Plan de Suelos Urbanizables, concluye Argullo⁵⁶.

2.12.1.4 Régimen del suelo no urbanizable

Los problemas del suelo no urbanizable son típicos de las grandes ciudades: indisciplina, perspectivas de plusvalía que se escapan y anarquía. Como problemas específicos pueden citarse, entre otros, el uso tradicional de estos terrenos, la progresiva tecnificación que amenaza invadirlos cuando no existe un Plan concreto urbanístico y las invasiones. Así mismo, deben numerarse la de la vivienda del agricultor y la protección de la naturaleza

2.12.1.5 Suelo no urbanizable y protección de la naturaleza

La renovada preocupación del ordenamiento urbanístico por la protección de la naturaleza incide en las previsiones en orden a la clasificación del suelo. Así, en la legislación española, el apartado b) del artículo 80 de la ley de Régimen del Suelo y Ordenación

⁵⁶ ibid., p. 140-147

Urbana, dispone que deberán definirse como no urbanizables "los espacios que el Plan determine para otorgarles una especial protección, en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales"⁵⁷ La amplitud con que se contempla la regulación del suelo no urbanizable tiene como objetivo esencial la conservación de sus condiciones.

La ley española clasifica el suelo, en función del interés público urbanístico, en tres tipos de suelo: a) suelo urbano; b) suelo urbanizable programado y no programado, y c) suelo no urbanizable que es aquel en el que precisamente el objeto del Plan es que no produzca un crecimiento de tipo urbano. Para dicha legislación (Art.86), existen dos tipos de suelo no urbanizable: suelo no urbanizable ordinario en el que sólo se determina no urbanizar y suelo no urbanizable objeto de especial atención, considerado como un bien natural.

1. Suelo no urbanizable ordinario. En él, la ley española sólo admite las construcciones destinadas a explotaciones agrarias que guarden relación con la naturaleza.

⁵⁷ ibid., p.256.

2. Suelo no urbanizable de especial protección. Dice el Art. 36 del Reglamento de Planeación Español: "...delimitación de áreas que deban ser objeto de especial protección, incluyendo en su caso la prohibición absoluta de construir, y señalando las medidas a adoptar a efectos de la conservación, mejora y protección del suelo, fauna, paisaje, cursos y masas de agua y demás elementos naturales (...), de los yacimientos arqueológicos y de las construcciones o restos de carácter histórico, artístico, arquitectónico, o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural ...".

3. La propiedad del suelo no urbanizable. Siguiendo a Argullol, la ley del Suelo española significa un giro claro en la antigua concepción de la propiedad como derecho absoluto y abstracto, configurándose, a partir de dicha ley, un conjunto de derechos concretos y delimitados de acuerdo con el ordenamiento del Plan, sin que dicha delimitación otorgue al particular derecho alguno a indemnización. Naturalmente no se elimina toda posibilidad de utilización del bien, sino únicamente una y concreta: el *ius aedificandi*⁵⁸.

2.12.1.6 Gestión urbanística

El ordenamiento urbanístico tiene como elemento central de la filosofía que informa su contenido, la adscripción de las plusvalías

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 268-269

derivadas del crecimiento urbanístico a la realización de las obras y servicios necesarios para un desarrollo equilibrado de las ciudades.

Corresponde al Planeamiento urbanístico el establecimiento de lo que debe entenderse como contenido normal de la propiedad, teniéndose a la expropiación forzosa legal como norma supletoria de los propios preceptos contenidos en el ordenamiento urbanístico (Art. 143 de la ley del Suelo).

2.12.2 Urbanismo en Italia

Este país, manteniendo el carácter unitario de la organización estatal, ha admitido el principio de Autonomía Política Regional.

A partir de la constitución de la República Italiana en 1948, se constituyeron regiones autónomas con estatuto especial en lo que respecta a su organización, competencias y hacienda.

El Art. 117 de la Constitución italiana incluye el urbanismo entre las materias en que la región puede emanar normas legislativas, en el marco de los principios fundamentales establecidos por las leyes estatales. Constituye ésta una de las competencias esenciales de las regiones, de tal forma que puede considerarse a la intervención en el territorio como uno de los elementos que

caracterizan el papel de la región en el sistema jurídico - político italiano.

En materia de urbanismo, el Estado debe limitarse al establecimiento, a través de la ley, de principios fundamentales y al ejercicio de la facultad de dirección y coordinación de las funciones regionales.

2.12.3 Urbanismo en la Confederación Helvética

En 1969 se modificó la Constitución Suiza de 1874 con la introducción de dos artículos nuevos (el 22.3 y el 22.4) que alteraron la distribución de competencias en orden a la política territorial.

El Art. 22.4 dispone: "la Federación ha de establecer, por vía legislativa, los principios que han de seguirse por los Cantones en el planeamiento físico del territorio, para fomentar el adecuado uso del suelo y el asentamiento humano planeado en el mismo. La Federación promoverá y coordinará los esfuerzos de los Cantones, colaborando con ellos. En el cumplimiento de sus misiones tendrá en cuenta las exigencias del Planeamiento nacional, regional y local".

El Art. 22.3 dice "se garantiza el derecho de propiedad. La Federación y los Cantones quedan autorizados para acordar, mediante ley, la expropiación (...), siempre por motivos de interés público".

La formulación de los planes de ordenación corresponde a los Cantones, coadyuvados por la Confederación, que tiene, además, funciones de coordinación de la planificación territorial realizada por los distintos Cantones.

2.12.4 Urbanismo en la República Federal Alemana

De acuerdo con la Ley Fundamental de Bonn, la intervención en el territorio está a cargo de tres niveles distintos de Gobierno: Federación, Länders y Municipios.

A la Federación corresponde la legislación sobre planificación y proyectos de ordenación territorial entendidos como un nivel distinto y superior del Planeamiento Urbanístico, en colaboración con los Länders. A los Länders corresponde la planificación territorial, dentro del marco de la legislación federal.

A los Municipios se les garantiza la competencia en orden a la elaboración de los planes urbanísticos que deberán redactarse al amparo del régimen legal establecido a nivel Federación, y cuyo

contenido ha de acondicionarse a los Planes de Ordenación Territorial formulados por los Länders.

2.12.5 Urbanismo en Francia

El sistema francés de organización y competencias en política territorial se regula por el Code de L' Urbanisme', cuyas partes legislativa y reglamentaria fueron aprobadas, respectivamente, mediante dos decretos de 8 de noviembre de 1973.

La organización y competencia en materia de ordenación territorial, está a cargo, por una parte, de los órganos estatales y, por otra, de los locales. La redacción y formulación del Planeamiento son asumidas por el Estado de forma centralizada.

El órgano estatal básico es el ministerio de la Construcción, encargado de ejecutar la política del Gobierno en materia de ordenación del suelo, urbanismo, vivienda y construcción.

Existe, además, una Delegación de las diferentes regiones francesas que ejercen un papel de coordinación entre el Ministerio y las administraciones locales.

A los Municipios corresponden competencias urbanísticas básicas, nada más.

En 1982 mediante acto legislativo, se reconoce a la 'Región' (que ya había aparecido en Francia, pero como una simple circunscripción territorial), la condición de colectividad local con plena descentralización administrativa que ha de tener como finalidad primordial el ordenamiento de su territorio en los aspectos referentes a protección del medio ambiente. Este hecho abre la perspectiva de una renovación profunda del esquema de organización en materia de ordenación territorial y urbanística en Francia que de eminentemente centralista está pasando a un régimen descentralizado y regional.

2.12.6 Urbanismo en Austria

Austria es un Estado Federal cuyas funciones estatales legislativas y ejecutivas quedan distribuidas entre la Autoridad Federal Central (Bund) y las autoridades regionales (Länders).

La Constitución Federal Austríaca reconoce cuatro tipos de distribución de competencias que se estructuran sobre el principio de asignación específica: a) materias en que el Bund asume funciones legislativas y ejecutivas, b) materias en que el Bund asume funciones legislativas y el Länd el poder ejecutivo, c) materias en que el Bund asume la responsabilidad específica de los principios legislativos y el Länd conserva atribuciones en cuanto a la legislación ejecutiva y ejerce el poder ejecutivo y, d)

materias en que las funciones legislativas y ejecutivas corresponden al Länd.

Pero además existe en Austria el órgano local de Gobierno: el Municipio que es autónomo y no está sujeto a instrucciones detalladas procedentes del Bund o de los Länders.

Al Bund corresponde establecer las directrices generales de Planeación a nivel de Federación. Los Länders deben dictar las leyes sobre Planeamiento Regional. Al Concejo Municipal corresponde al Planeamiento Local, de acuerdo con normas propias que interpretan y aplican la planeación de los Länders y las directrices del Bund.

Los órganos del Länd, como autoridades superiores, ejercen una influencia sobre el planeamiento físico local, desde el momento en que la aprobación y modificación de los mapas urbanos y de distrito requieren del correspondiente permiso del Gobierno del Länd, de acuerdo con lo dispuesto en los reglamentos.

2.12.7 Urbanismo en Bélgica

Este País nacido en 1830, cuenta hoy con 10 millones de habitantes y 30.500 Km². Dadas las restricciones especiales en

relación con la densidad, cree indispensable un planeamiento organizado.

La base legal actual del planeamiento urbano y rural es la Ley del 29 de marzo de 1962 y la revisión y modificaciones de abril y diciembre de 1970.

La ley belga de Planeación contempla la utilización del suelo con respecto a todo el territorio nacional, desde el punto de vista económico, social y estético y a mantener intactas las bellezas de los campos. Se aspira a conseguir este objetivo mediante: a) la confección de planes de desarrollo, b) la obligación de obtener licencia de edificación, c) la necesidad de obtener permiso de parcelación y, d) el establecimiento de sanciones civiles y penales para los infractores de las normas de la Ley.

En cuanto a los Planes de Desarrollo, la Ley de 1962 se refiere al Planeamiento del País, de las Regiones, de los Distritos y de las Comunas (Municipios).

Son Regiones aquellos territorios que el Rey y el Consejo de Ministros determinan como tales y que ofrezcan un cierto carácter de homogeneidad demográfica, económica y social. Los planes para las regiones son elaborados por proyectistas especializados, dependientes del Ministerio de Obras Públicas.

Son Distritos (48) las subregiones que vienen determinadas por mandato del Rey. Los Planes de los Distritos son elaborados igualmente por especialistas designados por el Ministerio de Obras Públicas.

En cuanto a las Comunas (2.359) cada una debe confeccionar, de modo voluntario u obligatorio y dentro del período de tiempo señalado por el Rey, planes de desarrollo, generales o particulares, elaborados por proyectistas especializados designados por el Consejo Municipal y aprobados por el Ministerio de Obras Públicas.

De acuerdo con un Decreto de diciembre de 1970 que modifica la Ley de 1962, se prevé la existencia de planes definitivos y provisionales. Los primeros han de ser aprobados por Real Decreto; los segundos, por Decreto Ministerial y con una validez de tres años.

La situación en la actualidad, es esta: no existe ni un solo Plan Regional, definitivo ni provisional. La Ley ha previsto una jerarquía no absoluta entre los diversos Planes de Desarrollo: el Plan Municipal se subordina a los Regionales, Distritales y General; el Regional, a los Distritales, y General y los Distritales, al General.

El procedimiento del Planeamiento Urbano y Rural se caracteriza por su estricta centralización en cuanto su aprobación.

2.12.8 Urbanismo en Dinamarca

Conforme a la Constitución danesa de 1953, el Poder Legislativo corresponde conjuntamente a la Reina y al Parlamento; el Ejecutivo, al Gobierno, es decir, a la Reina y a doce Ministros; el Judicial, a los Tribunales de Justicia.

El Planeamiento a escala nacional corresponde al Ministro del Medio Ambiente; la ulterior planificación en las circunscripciones provinciales, es tarea de los Consejos Provinciales, integrados por políticos electos; el Planeamiento local de detalle es obligación de los Consejos Municipales, constituidos también por políticos electos.

Los comités de Desarrollo urbano y de Preservación de la Naturaleza, son constituidas por el Ministro y lo forman mayoritariamente, políticos municipales y minoritariamente funcionarios y expertos.

Los Planes Regionales y Locales en fase de proyecto deben someterse a la consideración de una autoridad superior para su aprobación y validez.

A partir del primero de enero de 1970, el país quedó dividido en tres zonas: a) urbanas, b) de viviendas de vacaciones y c) rurales.

Las zonas urbanas se delimitaron en cuanto a ordenación y construcción, por los Comités de Desarrollo Urbano.

Todo ensanche urbano requiere imprescindiblemente de aprobación superior. Existen en Dinamarca 42 Comités de vigilancia del desenvolvimiento de la urbanización y son ellos quienes deben proponer nuevos terrenos para construcción.

Las zonas rurales pueden reducirse en extensión, pero no en número.

La ley danesa prevé controles de la ordenación y desarrollo del suelo, así:

a. El propietario que pretenda vender su parcela de terreno, necesita licencia de la autoridad catastral. Si la nueva parcela no va a quedar unida a la finca colindante, es necesario demostrar que cuenta con acceso a una vía pública.

b. Si la parcela es urbana, ha de presentar su Plan al Consejo Municipal para efectos de suministro de servicios públicos y

cargos hipotecarios. Todo vendedor urbano está obligado a ofrecer la parcela al Consejo Municipal si su extensión alcanza, al menos, los 6.000 m² o si ha recibido notificación expresa del Ministerio del Medio Ambiente.

c. Toda edificación en zona rural debe ser aprobada por el Consejo Provincial o por el Comité de Desarrollo urbano; si su destino es la actividad agrícola, forestal o pesquera, necesita aprobación del Comité de Preservación de la Naturaleza.

2.12.9 Urbanismo en Finlandia

A lo largo del siglo XIX las ciudades finesas eran muy pequeñas. La industrialización del siglo XX trajo aglomeraciones y áreas suburbanas al margen del planeamiento y sin servicios higiénicos adecuados. Esto puso de manifiesto la necesidad de contar con una legislación moderna reguladora del proceso urbanístico. El 1 de julio de 1959 entró a regir la nueva legislación constituida por la Ley sobre Planeamiento y la Construcción, de 16 de agosto de 1958 y el Decreto de 26 de junio de 1959.

La Ley y el Decreto contienen disposiciones generales reguladores del Planeamiento de la edificación aplicables a todo el territorio finlandés; es el Plan Regional. Cada Municipio, urbano o rural, ha de promulgar su propia ordenanza reguladora de la

edificación, con normas detalladas para obtención de permisos y construcciones de viviendas.

De conformidad con la Ley sobre Planeamiento y Construcción, sólo se permiten construcciones en las áreas sujetas a un planeamiento ya sea urbano, rural o ribereño para viviendas de recreo situadas a orillas del mar.

El plan General es redactado por el Consejo Comunal y sometido al Ministerio del Interior para su aprobación.

El Plan Regional es elaborado por el consejo Directivo de la Asociación para la Planificación Regional, y ha de someterse al Ministerio del Interior para su aprobación.

El Plan urbano (en municipios urbanos) se confecciona por el Consejo Municipal y debe ser sometido a aprobación por parte del Ministerio del Interior.

Los planes de edificación (en municipios rurales) son resueltos por el Consejo Comunal y aprobados por la junta Provincial.

2.12.10 Urbanismo en la Gran Bretaña

La normativa de planeamiento en Gran Bretaña puede considerarse dentro de dos rúbricas principales: planeamiento positivo y restrictivo, pero en estrecha interrelación.

En Inglaterra no existe Plan Nacional; la administración del Planeamiento es, en lo esencial, una cuestión local, aunque su desarrollo y orientación se rigen conforme a una sola disposición legal general y siguiendo unas directrices comunes emanadas de un Departamento del Gobierno Central.

El Plan de Desarrollo cobra realidad en dos fases: a) elaboración del plan estructural y, b) planes locales y de actuación por áreas.

El primero consiste en un informe escrito y fundamentado en material diagramático, teniendo en cuenta cuestiones tales como comunicaciones y transporte, recursos económicos de todo tipo de que se disponga en las áreas. Este Plan Estructural necesita, para entrar en vigor, la aprobación del Secretario de Estado y en consecuencia debe tener en cuenta las directrices de índole regional y nacional que puedan existir.

Los planes locales son a nivel de Condado y deben ser elaborados por cada autoridad urbanística, previa consulta con las

autoridades de planeamiento del Distrito. Estos planes entraran en cuestiones mucho más detalladas que los estructurales, con los que en ningún momento deben entrar en conflicto.

El Plan de Desarrollo para el Condado se compone, pues, del Plan Estructural, de cierto número de Planes Locales y algunos Planes de Actuación por Area. Antes de su aprobación definitiva, cualquier plan puede ser impugnado como perjudicial para alguien, pero una vez aprobado no hay lugar a tal acción.

En la actualidad, la maquinaria puesta en funcionamiento por la legislación inglesa reguladora del Planeamiento, facilita a las autoridades unos medios eficaces para garantizar que no han de realizarse actividades de 'desarrollo' no planificado. El proceso de planeamiento, en Inglaterra, está de manera firme en manos de la imaginación de las autoridades competentes y de su capacidad de acción.

Las propuestas formuladas por el Gobierno Laborista en 1974, produjeron el efecto de prohibir el desarrollo de cualquier suelo sin acuerdo con las autoridades o por decisión de éstas. La intención que anima tales propuestas no es otra sino la de que las autoridades adquieran todo el suelo urbanizable, asignándolo después, para su desarrollo, según lo requieran las circunstancias. Todo ello ha de suponer un paso más revolucionario que el dado

ya en 1974, pudiendo decidirse que se aproxima a una verdadera nacionalización del suelo.

En el futuro, y desde ahora, la casa, el hogar del Inglés ha dejado de ser el castillo inexpugnable que fue en otro tiempo.

2.12.11 El Urbanismo en Méjico

"Art. 2. Para los efectos de esta ley se entenderá I: Por asentamiento humano, la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran...".

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

La ordenación y regulación del desarrollo urbano en Méjico está contenida en la ley General de asentamiento urbanos, y en la ley del desarrollo urbano del Distrito Federal de vivienda.

Quiero resaltar parte del articulado de la mencionada regulación por considerarla muy ilustrativa para futuras valoraciones o evaluaciones sobre nuestra norma general de desarrollo urbano⁵⁹.

⁵⁹ LEYES Y CODIGOS DE MEXICO, Ed. Porrúa, S. A, 1986, Sep. Ed. pp. 10,25,26,27,49,50,51,202,203,208.

2.12.11.1 Ley General de Asentamientos Humanos

".....Para los efectos de esta ley se entenderá II por centros de población, las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias; para su vida normal; las que se reserven a su expansión; las constituidas por los elementos naturales que cumplen una función de Preservación de las condiciones ecológicas de dichos centros; y las que por resolución de la autoridad competente se dediquen a la fundación de los mismos; y .."

"Artículo 3: La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de la población urbana y rural mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del País, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso del desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio - económica de ciudades en el sistema nacional;

V. La más eficiente interacción entre los sistemas de conveniencias y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de la calidad de vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además, el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

"Artículo 30.- Los planes o programas municipales de desarrollo urbano señalarán las acciones específicas para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población situados en sus respectivas jurisdicciones territoriales y establecerán la zonificación correspondiente".

"Artículo 31.- La conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener:

I. El equilibrio ecológico;

II. El buen estado de las obras materiales, de acuerdo con lo previsto en los planes o programas de desarrollo urbano; y

III. El buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, y en general todo aquello que corresponda a su acervo histórico y cultural, de conformidad con las leyes vigentes".

"Artículo 32-- Las leyes locales en la materia señalarán los requisitos, efectos y alcances a que se sujetarán las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población y dispondrán las normas específicas para:

I. La asignación de usos destinos compatibles;

II. La formulación, aprobación y ejecución de los planes y programas parciales que señalen las acciones, obras y servicios;

III. La celebración de convenios con las dependencias y entidades públicas y la concertación de acciones con las representaciones de los sectores social y privado;

IV. La adquisición, asignación o destino de inmuebles por parte de la administración pública;

V. La promoción de estímulos así como la prestación de asistencia técnica y asesoría;

VI. Para promover la regularización de la tenencia de la tierra y de las construcciones;

VII. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento".

"Artículo 33.-El mejoramiento. es la acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de incipiente desarrollo o deterioradas, física o funcionalmente de un centro de población.

Para la ejecución de acciones de mejoramiento de los centros de población, además de las previsiones señaladas en las fracciones I a V del artículo anterior, las leyes locales establecerán las normas para:

I. El ordenamiento ecológico;

II. El Reordenamiento, la renovación, o la densificación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales;

III. La dotación de servicios, equipamiento o infraestructura urbana, en áreas carentes de ellas;

IV. La acción integrada del estado que articule la reorganización de la tenencia del suelo urbano con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad urbana;

V. La celebración de convenios entre autoridades y propietarios, en que se atiendan sus respectivos intereses o a través de la expropiación de predios por causa de utilidad pública; y

VI. Las demás que se consideren necesarias para el mejor efecto de la acción de mejoramiento.

"Artículo 34.- Además de las normas a que se refiere el artículo 32, las leyes locales señalarán para las acciones de crecimiento de los centros de población:

I. La determinación de las áreas de expansión futura en los planes o programas de desarrollo urbano de dichos centros;

II. La participación de los municipios en la formulación, aprobación y ejecución de los programas parciales a través de los cuales se incorporen porciones de la reserva a la expansión urbana y que regule su crecimiento; y

III. La adquisición, por parte del Estado y de los municipios, de predios ubicados en las áreas a que se refieren las fracciones anteriores, a efecto de satisfacer oportunamente las necesidades de tierra que plantee la dinámica de crecimiento de los centros de población, en los términos del capítulo V de la presente ley".

2.12.11.2 Ley del desarrollo urbano del Distrito Federal

"Capítulo II - De la planeación urbana - Sección Primera - Del Plan director:

"Artículo 14.- El Plan Director para el Desarrollo Urbano, es el conjunto de disposiciones y normas para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal y mejorar el funcionamiento y organización de sus áreas de desarrollo urbano y de conservación ecológica, así como establecer las bases para la programación de acciones, obras y servicios".

"Artículo 15.- El Plan Director contendrá:

a) Los destinos, usos y reservas del territorio del Distrito Federal, para lo cual se clasificará en áreas y zonas, de acuerdo con sus características, aprovechamiento de los predios y condiciones generales;

b) Las políticas, objetivos y estrategias que eviten la concentración de la propiedad inmueble, para que ésta pueda cumplir con su función social;

c) Las políticas encaminadas a lograr una relación conveniente entre la oferta y la demanda de viviendas especialmente de aquéllas de interés social destinadas al arrendamiento;

d) Los derechos de vía y de establecimiento correspondientes a los servicios públicos;

- e) Los espacios destinados a las vías públicas; las especificaciones y normas técnicas relativas a su diseño, operación y modificación;

- f) Las características de los sistemas de transporte de pasajeros y de carga que se utilicen en las vías públicas;

- g) Las zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente;

- h) Las zonas y edificaciones que deben ser mejoradas;

- i) Las características y normas técnicas de desarrollo urbano que deban sujetarse las construcciones privadas y públicas a fin de obtener su seguridad, buen funcionamiento e integración al conjunto urbano;

- j) Las características y normas técnicas de la construcción y distribución de la infraestructura, servicios y equipamiento urbano;

- k) Las características y especificaciones de las fusiones, subdivisiones, relotificaciones, fraccionamientos y demás modalidades de los terrenos;

l) Las características y normas técnicas de la vivienda;

m) Las medidas necesarias para el mejoramiento del medio ambiente y para la reducción de la contaminación del agua, del suelo y de la atmósfera;

n) Las medidas necesarias para mejorar el paisaje urbano".

2.12.11.3 Ley federal de la Vivienda

"Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;

II. La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;

III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los

marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;

IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;

V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social;

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arriago y mejoría de la población rural en su medio;

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;

XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación del medio ambiente;

XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos".

"Artículo Tercero. - Se establece el Sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excede de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate".

"Artículo Cuarto. - Los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que establece esta ley comprenden:

I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;

II. Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en materia de tierra para vivienda;

III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos materiales y asistencia técnica para la construcción;

IV. Las normas y tecnologías para la vivienda;

V. La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento;

VI. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y los sectores, social y privado para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Si bien es cierto la breve enumeración hecha de las normas básicas no dan una idea exacta de los verdaderos alcances de la ordenación urbana en ese país, si nos permite apreciar los principios conforme a los cuales se diseñan los planes o programas de desarrollo.

3 POLITICAS URBANAS Y REFORMA URBANA EN COLOMBIA.

La cuestión de la Reforma Urbana podría llegar a ser la demostración más palpable de la relativa incapacidad o casi total falta de voluntad cívica para enfrentarnos a los fenómenos del cambio que debemos dirigir o que tendremos que soportar. Mario Rivera afirma:

Es necesario reconocer que en ciertos medios políticos y sociales existe una curiosa tendencia a desplegar más entusiasmo por hablar de las reformas que en prepararnos efectivamente para promoverlas, pero principalmente para ser sus protagonistas convencidos. De allí la evasión sistemática de nuestros compromisos para asumir la participación que en algún momento del proceso nos incumbe en una época en que los plazos para la reforma social empiezan a agotarse peligrosamente⁶⁰.

Como es natural, "el Reordenamiento urbano debe empezar por una voluntad política de actuar conscientemente sobre el manejo de los factores que integran la ciudad⁶¹. Cuando esa voluntad política se ha dado, los efectos de transformación han comenzado a producirse por encima de quienes piensan que sólo los presupuestos legales hacen factibles los cambios. La verdad es que, en ocasiones esta actitud puede estar alimentando un recóndito deseo de que el cambio finalmente no se haga.

⁶⁰ CALDERON RIVERA M. (1987) Un Nuevo Municipio, Un Nuevo País., pp.35-36

⁶¹ Ibid., p.37.

3.1 DATOS DE POBLACION EN COLOMBIA

Durante la primera etapa republicana (1830 - 1930), la población colombiana creció en cerca de cuatro millones de habitantes. Este incremento fue interno ya que Colombia no fue impactada por los movimientos migratorios internacionales de fines del siglo pasado, y comienzos del presente, como sí ocurrió en Brasil, Argentina y Uruguay.

Así mismo, durante el siglo pasado se consolidó el esquema urbano tradicional de Colonia y crecieron y se destacaron dos clases de aglomeraciones: Las que desempeñan funciones administrativas o educativas tales como las ciudades capitales, y las que se favorecieron con el comercio de exportación como B/quilla, Honda y Ambalema.

Como el sector más dinámico de la producción estaba orientado hacia la exportación, el trazado de la infraestructura de las comunicaciones tenía como objetivo conectar los centros más importantes con el río Magdalena y con el mar. En esta época, dice Enrique Caballero, resultaba más fácil y barato transportar una tonelada de mercancía de Londres a Bogotá que de Medellín a Pasto⁶².

⁶²CABALLERO, ENRIQUE (1983). Historia Económica de Colombia

El sistema urbano del país estaba ya prácticamente determinado en 1880 por la importancia que adquirieron ciertos centros en actividades mercantiles: Medellín, Cali, Bogotá, Bucaramanga.

A partir de 1910, gracias a las divisas por la exportación del café y la indemnización por la segregación de Panamá, se inició una primera fase de desarrollo industrial.

Echando un vistazo a la evolución de la célula urbana a partir del propio régimen de derecho público que la insertó en la organización política y le dio vigencia como cuerpo municipal por medio de la ley 4 de 1913, nos damos cuenta del cambio profundo entre el estatuto para aquel año y la nación abismalmente que ahora habitamos.

En 1913 Colombia era un país campesino con formaciones urbanas incipientes. La población total apenas llegaba a los 4.5 millones de habitantes, menos de lo que hoy alberga el Distrito Especial de Bogotá. La capital colombiana apenas llegaba a 140.000 habitantes; Medellín y Cali tenían 70 y 55 mil habitantes. Más del 90% de la población estaba dispersa en territorios municipales con menos de 20.000 habitantes y en el campo.

En 1930, año de la gran crisis, pero mucho más en los siguientes, ya había en las tres ciudades antes anotadas un conjunto variado

de industrias de sustitución de importaciones que propiciaron el proceso de migración del campo a la ciudad, según lo reflejan las tasas de crecimiento demográfico.

Los últimos 50 años han significado un cambio profundo en los patrones de urbanización observable en la composición de la población urbana y agraria, en los volúmenes anuales de población y en el ritmo de crecimiento. Veamos:

Tabla 1. Evolución de la población total del país : Urbana - Rural⁶³

Año	Población (miles de hab.)			%Población		Tasa de Crecimiento		
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1938	8.701.8	2.532.2	6.169.6	29.1	70.9		5.1	0.5
1951	11.548.2	4.919.5	6.628.7	42.6	57.4	2.2	4.7	1.8
1964	17.484.5	9.091.9	8.392.6	52.0	48.0	3.2	4.3	1.2
1973	22.915.2	13.520.0	9.395.2	59.2	41.0		2.5	1.1
1985 ⁵	28.218.8	19.471.0	8.747.8	69.0	31.0	1.2	3.0	0.6

De acuerdo con el cuadro, el total de habitantes entre 1938 y 1985 se multiplicó 3.2 veces; la urbana 7.7 veces; la rural 0.7 veces.

Se espera que la población total en 1990 sea de 30.5 millones y en el año 2000 alcance los 36 millones, de los cuales 27 vivirán en centros urbanos.

⁶³ Fuente DANE, Censos de población 1938 - 1985. Resultados con ajustes de cobertura que, según información no oficial, fue del 94%.

Las dimensiones del municipio colombiano han cambiado durante el mismo período. En 1933 el tamaño municipal promedio era de 11.000 hab. En dicho año sólo tres municipios superaban los 100.000 hab.: Bogotá tenía 330.300; Medellín 162.200 y Cali 101.800. en los municipios menores de 100.000 hab. vivía el 91% de la población y 740 de los 809 municipios que poseía el país contaban con menos de 20.000 hab.

En 1973 el tamaño medio municipal se duplicó respecto a 1938, alcanzando 23.000 y en el país ya existían 23 ciudades de más de 100.000 hab. El grado de urbanización aumentó; el 59% de la población era urbana pero las tres cuartas partes de todos los municipios (754) contaban con menos de 20.000 hab. El 60% de la población residía en municipios con menos de 100.000 hab.

En 1985, 30 ciudades tienen más de 100.000 hab. De los 977 municipios, 750 poseen menos de 20.000 hab. y un promedio de 9.000 habitantes.

Una característica demográfica es la tendencia de la población urbana a concentrarse en lo que se ha llamado 'triángulo de desarrollo': Bogotá, Medellín y Cali. En 1964 tenía el país 23 centros con más de 50.000 hab. que, en conjunto sumaban 5'900.000 hab. o sea, el 33.68% de la población nacional. En 1951 el número de centros con más de 50.000 hab. llegaban a 12 con

una población conjunta de 2'250.000 hab., o sea el 19.49% de la población nacional. En 1938 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla sumaban el 8.64% de la población total; en 1951, el 13.98%; en 1964, el 18.78% y en 1971, el 23.98%. En Bogotá, la aglomeración pasó del 3.8% del total de la población en 1938 al 5.7% en 1951 y al 9.6 % en 1964.

De acuerdo con el censo de 1985 en lo que concierne al ámbito de las ciudades y de los sistemas regionales y subregionales, podemos obtener las siguientes conclusiones útiles:

a. El crecimiento urbano global registró en promedio el 4% anual con el mayor dinamismo en ciudades de más de 100.000 hab. exceptuando Bogotá.

b. Se corrigió la tendencia de los censos anteriores que indicaban que el país se dirigía hacia niveles acentuados de concentración. Las cabeceras entre 20 y 500 mil habitantes pasaron de 28 sobre 812 municipios en 1951, a 85 sobre 992 en 1985. Esto quiere decir que mientras el número de municipios dentro del rango mencionado se triplicaba, la cifra total de cabeceras municipales sólo aumentó en 22%.

c. Sobre 20 millones de población urbana, Bogotá, D.E. sólo llega al 21%, mientras los núcleos regionales de Medellín, Cali,

B/quilla, Bucaramanga y el Viejo Caldas y lo núcleos subregionales de Cúcuta, Cartagena e Ibagué presentan un gran repunte. Este fenómeno hace de Colombia un caso singular en la distribución espacial de su población, comparativamente con la concentración metropolitana en el resto de los países latinoamericanos en 1980: Buenos Aires contiene el 45% de la población total argentina; Santiago, el 43%; Montevideo, el 52%; La Paz, el 43%; Ciudad de Panamá, el 80%; Lima, el 33%.

d. Un 90% de los 992 municipios con menos de 20.000 hab., alberga el 11% de la población total y un 14.5% de la población urbana. Los resultados del Censo 85 muestran que, desde 1951, este rango de municipios sólo creció en un 0.67% frente a un promedio global del 3.96%. Los 218 municipios con población entre 2.000 y 5.000 hab. crecieron en un 0.76% y los 331 de menos de 2.000 hab. decrecieron en un 0.24%.

El Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional de Colombia para el período 1975 - 1978 diagnosticaba la situación así:

a. Bogotá absorbe más del 25% del crecimiento poblacional del país; Medellín, Cali y Barranquilla absorben el 13%. De mantenerse esa tendencia, estas cuatro ciudades tendrán en un corto plazo, un aumento absoluto de población mayor que el de la suma de todas las ciudades intermedias y menores.

b. Si la tendencia persiste, se traspasarían las funciones de las ciudades intermedias y menores a aquellas, con la consecuente privación de servicios a la población rural que rodea a las primeras y el éxodo masivo del campo y de las ciudades intermedias y medianas a las cuatro metrópolis.

c. Se acentúan las diferencias de los niveles de vida entre las regiones al centrarse las inversiones de capital y de población alrededor de las cuatro grandes ciudades.

d. La tierra agrícola que rodea las principales ciudades, está siendo urbanizada.

e. Evitar en cada conglomerado extensas zonas donde la tendencia de la tierra no está legalizada y carece de servicios. El 50% de las construcciones urbanas son clandestinas.

La política de desarrollo regional y urbano del Plan de Desarrollo para dicho período (1975 - 1978), señaló entre sus objetivos los siguientes que considero oportuno resaltar:

1. Racionalizar el desarrollo interno de las grandes ciudades, para reducir el problema de la inseguridad.

2. Encauzar la migración hacia otros centros para lograr una mayor distribución de la población urbana, mediante adjudicación de mayores recursos al sector agrícola.

3. Desarrollar las áreas urbanas y rurales de manera complementaria.

El Plan también consideró replantear los aspectos relacionados con el funcionamiento de la vivienda, reconociendo que la "fuente más importante de captación de recursos para inversión en construcción seguirá siendo el ahorro interno y voluntario".

No se reconoce evaluación alguna de los resultados del mencionado plan. En cuanto a la acción del ICT, ésta se orientaría a "la construcción masiva de casas por la realización de verdaderos desarrollos urbanos...se prevén proyectos en nueve ciudades con un total de 139.526 viviendas.....: 90.000 (64%) en Bogotá; 25.000 (17.9%) en Barranquilla; 3.000 (2.1%) en Cartagena"; o sea, el 84.5% del plan de vivienda estaba destinado a tres de cinco aglomeraciones del país.

La tendencia de captación de ahorros fue creciendo sobre todo desde el momento en que comenzó a operar el sistema UPAC. Este último favoreció la formación de corporaciones de préstamos para vivienda, a las cuales se asociaron las grandes empresas

productoras de materiales de construcción, empresas constructoras y empresas dedicadas a promover urbanizaciones con control creciente del suelo urbano y suburbano, cuya especulación constituye una parte sustancial de sus ganancias. Esto permitió la construcción de conjuntos habitacionales para los sectores con ingresos altos y algunos con ingresos medios constantes, sin que se haya podido penetrar en la satisfacción de la demanda de los sectores populares, cuyos ingresos no han progresado en relación al costo creciente de la construcción⁶⁴.

La anterior política de desarrollo, de acuerdo con el plan 1975 - 1978 ha desencadenado en los últimos cinco años un debate sobre los desequilibrios regionales que creó y sobre el rol que juegan los principales centros urbanos en acentuarlos. Esas políticas que se apoyaron en la descentralización de las inversiones productivas y de los servicios estatales y en su realización en los centros urbanos intermedios, no fueron luego implementadas. Básicamente se limitaron a apoyar la pequeña y mediana industria con crédito, asistencia técnica, a crear otras de infraestructura en parques, además de salud y adiestramiento.

No se nota progreso en la tradicional estructura agraria, y la rápida urbanización de las últimas décadas no es en gran medida una atracción que pueda ejercer un proceso de industrialización aún

⁶⁴ ANDRADE y otros Políticos Agrarios y Urbanos en América Latina Bogotá. 1981. pp. 311

incipiente, sino de las rígidas estructuras productivas que prevalecen en el campo con el consiguiente desplazamiento de la población rural⁶⁵.

La preocupación por iniciar una política regional llevó a la realización de un estudio sobre el Desarrollo Urbano de Bogotá con el propósito de extender sus resultados a las demás ciudades y lograr una mejor integración de la población urbana nacional, a través de esquemas regionales.

En Colombia, el control de la tierra urbana y suburbana por el Estado, sólo está a nivel de propuesta en los proyectos de ley de Reforma Urbana y Social de los años 70 y 71.

3.2 DATOS DE URBANIZACION EN COLOMBIA

"El urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, persiguiendo con la ayuda de todos los medios técnicos, determinar la mejor situación de las vías, edificios e instalaciones públicas y de las viviendas privadas, de modo que la población se asiente en forma cómoda, sana y agradable".

DANGER

En los años 1970 a 1974, Colombia dedicó a la construcción urbana el 1.4% del PIB. De 1974 a 1978 dedicó el 1.13%, y de

1978 a 1982, el 0.96%. Las Naciones Unidas consideran que los países en estado de desarrollo, como Colombia, deben dedicar alrededor de un 5% del PIB a la construcción urbana⁶⁶.

Francia dedica a la construcción urbana, desde hace muchos años más del 6% del PIB. Sin embargo, entre nosotros se sigue discutiendo si estaremos dedicando demasiados recursos al desarrollo urbano. La verdad socio - económica es que estamos dedicando melancólicos recursos a la prioritaria necesidad del desarrollo urbano formal.

Las organizaciones de funcionamiento y promoción de vivienda publicaron los siguientes datos: En 1977 se estimaba el déficit acumulado en Bogotá en 247.000 unidades más un incremento de 15.000 unidades por año que llevaría a un déficit acumulativo de 300.000 unidades en 1980, sin tener en cuenta la mala calidad de las viviendas existentes que llevó a Negret y Azuero⁶⁷ a estimar como construcción subnormal al 70% de las viviendas de Bogotá. La capital, con 3.400.000 habitantes en 1980, representaba el 13.71% de la población nacional y el 21.09% de la población urbana. En el mismo año, el déficit de vivienda urbana en el país era estimado en 715.300 unidades.

⁶⁵ *Op. Cit.*, p.318

⁶⁶ RAMIREZ SOTO, Javier (1984). "Simposio sobre Reforma Urbana y Vivienda."

⁶⁷ NEGRET, R. Y Azuero, O. (1981). Un caso específico de solución en Bogotá, Colombia. Trabajo presentado en el Seminario Afro-Latinoamericano sobre asentamientos humanos marginados. México: Jalapa, 1977, p.6.

El sector oficial construía en Bogotá algo más de 5.000 viviendas por año. La oferta del sector privado la duplicaba, en opinión de Negret y Azuero⁶⁸.

En 1972, el número de viviendas por carencia total o parcial de infraestructura, variaba según las ciudades. Montería carecía totalmente de infraestructura; en Cúcuta ascendía al 92%; Barranquilla el 70%; Pasto el 69%; Palmira el 61.2%; Pereira el 60%. Las ciudades mejor servidas eran Bogotá con el 13%; Medellín con el 10%; Bucaramanga con el 14%; Cali con el 15% y Santa Marta con el 20%. En total se estima que el número de viviendas en las 16 ciudades principales del país en 1972, era de 1'194.950 unidades para una población conjunta de 7'675.000 hab. o sea , 6.42 personas por unidad; 380.470 viviendas que representaban el 31.83%de total, estaban afectadas por carencias total o parcial de infraestructura⁶⁹.

En Cali y Barranquilla, la tercera y cuarta ciudades más populosas, el 60% de las viviendas en 1972 no tenían acceso a calles pavimentadas. En Bucaramanga y Montería, el 90%, en Cartagena y Santa Marta, el 65%⁷⁰. Sólo en Bogotá la proporción

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 6-7

⁶⁹ Instituto de Crédito Territorial. Anales del Congreso de la República, 1972. pp. 977-978.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 978

descendía al 15%. En las demás ciudades, entre las principales, oscilaba entre el 30, y el 36%⁷¹.

El I.C.T. financió 23.799 viviendas, siendo éste el mejor año entre 1970 - 1981. El B.C.H. en 1970 construyó y financió 32.322 y fue declinando paulatinamente. Sumando las construcciones del B.C.H., I.C.T., Fondo Nacional del Ahorro, Corporaciones de Ahorro y Vivienda, tenemos los siguientes datos: 1973: 64.446 viviendas; 1977: 64.056. los restantes años durante el período propuesto de 1970 - 1981, no alcanzan las 50.000 construcciones en promedio⁷².

Un reciente estudio del C.E.N.A.C. (Centro Nacional de Estudios de la Construcción), nos proporciona las siguientes cifras: Comparando el censo de 1973 con el recuento hecho en 1981 para 15 ciudades del país, se estableció el incremento en número de unidades de vivienda; a sus vez, comparando ese crecimiento con la información de Planeación, se observa que en el lapso de nueve años (1973 - 1981) el incremento del número de viviendas en Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Pasto, Neiva, Ibagué, Montería, V/cio, Buga, Tulúa, B/meja., y Soledad fue de 453.935 unidades, de las cuales tuvieron licencia de

⁷¹ ANDRADE y otros. Op. Cit., p.320

⁷² Revista Nueva Frontera. Abril de 1982.

construcción 253.324 unidades; o sea que el 44.2% de las construcciones fueron acometidas de manera ilegal⁷³.

Preocupa saber como se va a dirigir el ordenamiento urbano. Se cree que las entidades responsables de la Planeación en este país son muy estrictas en especificaciones y condiciones para evitar que se hagan cosas absurdas, pero "cazan pulgas al tiempo que dejan colar elefantes"⁷⁴, nos dice J. Ramírez Soto.

De otra parte, el mismo autor asevera que muchas veces el prurito de impedir a las gentes que hagan asentamientos que están al alcance de sus recursos, los ha forzado a irse por la vía ilegal en condiciones que más adelante los mismos particulares y la administración municipal tienen que pagar con costos sociales exorbitantes para llevarlos a la normalidad⁷⁵.

Es significativo el hecho de que parte del problema de vivienda ha sido resuelto por particulares que no fueron atendidos, que deben enfrentar múltiples obstáculos empezando por la amañada burocracia de las mismas autoridades. Estos particulares no tienen acceso al crédito; los materiales de construcción les llegan con altos costos y el tiempo de construcción es más largo, con todas las implicaciones que ello apareja.

⁷³ C.E.N.A.C., 1984

⁷⁴ RAMIREZ SOTO, J. Op. Cit.

⁷⁵ Ibid.

Una de las contradicciones del sistema de crédito para vivienda urbana, es que no estaba prestando dinero a quien sí tenía derecho. El citado estudio de C.E.N.A.C., señala que en 1982 el déficit de vivienda por estratos sociales, era el siguiente: el 71.1% de su déficit correspondía a familias con ingresos menores a dos salarios mínimos; el 20.8% a familias entre dos y cuatro salarios mínimos. Sumando estos dos estratos tenemos el 92% del déficit. El 5.7% del déficit restante corresponde a familias de 4 a 8 salarios mínimos y el 1.9% iba hasta 12 salarios mínimos. De aquí en adelante, no sólo hay déficit, sino exceso de vivienda. Sin embargo, gran parte de los préstamos para inversión en vivienda se están concediendo precisamente a este 2.3% que pudiendo financiarse con recursos propios o recurriendo al crédito común, acaparaban los préstamos a largo plazo para vender luego a aquel que sí tenía derecho al crédito.

Es importante resaltar que una de las primeras medidas que tomó el Gobierno del cuatrienio 1982 - 1986, fue la de ponderar la asignación de recursos para vivienda, pocos o muchos, en proporción a la forma como estaba configurado el déficit según estratos socio - económicos, y no según la demanda efectiva. Sucedió que no había demanda de crédito en los estratos realmente necesitados por el famoso 30% de cuota inicial que se exigía de manera 'canónica'. Nos preguntamos ¿quién inventó

ésto?. Nadie lo sabe, responde J. Ramírez Soto⁷⁶. Cualquier financiación debía tener un 30% de cuota inicial y como ese dogma no se podía transgredir, obviamente nadie de los estratos pobres podía pagarla.

El gobierno de entonces pensó que si se podía financiar el 70% también se podía financiar el 100% tratándose de las clases menos favorecidas. Tomada esta medida, el déficit de vivienda se convirtió en demanda efectiva automáticamente. Hay quienes piensan que el escollo se volvió mayúsculo y socio - económicamente grave, porque aquel que tiene problemas de cuota inicial, tendrá problemas de amortización mensual y que ese paso constituyó un desconocimiento total de la realidad que golpea sobre nuestro pueblo colombiano.

En abril de 1983, FEDELONJAS en su Congreso de Cali, presentó un estudio sobre la situación de los arrendamientos en las grandes capitales del país, por estratos socioeconómicos. Las estadísticas demostraron que no solamente no hay oferta de vivienda en arriendo para los estratos bajos, sino que la poca que hay es ocupada inmediatamente sin control de precios. De ahí el hacinamiento de los inquilinos.

⁷⁶ ibid.

El anterior y otros estudios estadísticos señalan que aquellos que durante muchos años han pagado arriendos elevadísimos sí están en condiciones de pagar las cuotas de amortización, (generalmente más bajas que el arriendo), siempre y cuando estén bien adjudicadas al tenor de los ingresos de los adjudicatarios.

Una variable muy importante en la problemática financiera y que es tema de discusión en el caso de la inversión de vivienda urbana, es el hecho de que Bogotá, D.E. no debía absorber más del 40% de los créditos, frente al cupo disponible que era del 60%.

Sven Zethelius denominó esta situación como un cáncer en el cuerpo del país. Bogotá produce una migración alta auspiciada, en primer lugar, por la posibilidad de empleo productivo, y en segundo lugar, por servicios de diferente orden, empezando por la salud, la educación y la recreación que son los elementos que configuran y determinan por qué razón las gentes buscan un lugar para domiciliarse⁷⁷. Es temática primordial de nuestra Planificación promover el desarrollo en puntos que propicien y equilibren lentamente la distribución de la población del país. Estoy convencido que la inversión rural y agraria generosa amplia e igualmente dirigida y controlada, producirá estos efectos benéficos

⁷⁷ Citado por RAMIREZ SOTO, *Ibid.*

que siempre se han buscado y que tanto necesita el desarrollo integral del país.

La política de vivienda, además de un propósito social, tiene un propósito económico nacional. En los últimos años han fallado los factores más dinámicos de la economía tradicional, incluso las exportaciones de café han ido perdiendo relación positiva en la balanza comercial debido al deterioro progresivo de divisas que emplean en importación suntuarias. Frente a esta situación, muchos economistas insisten en que la vivienda cumple una función líder, para la reactivación de la economía.

El profesor Currie opinaba que para conseguir un efecto compensatorio al de la pérdida de la dinámica en otros sectores, había que invertir en vivienda no menos de 170.000 millones de pesos en el año de 1983 (dólar a \$100), y en rango de 250.000 millones en 1984.

La política de vivienda no logró canalizar sino 100.000 millones de pesos en 1983 con la entrega de 100.472 viviendas y en el primer semestre de 1984 fueron entregadas 66.160 soluciones de vivienda.

Como se ve, se logró canalizar mucho más que en los años anteriores, pero mucho menos de lo necesario para compensar el

efecto del vacío dejado por el sector externo. Si algo demuestra esto es que habría que dar mucho más recursos al sector de la vivienda para que pudiera cumplir cabalmente con el cometido de reactivación y de compensación de la economía, concluye Ramírez Soto⁷⁸.

Pero frente a la inversión en vivienda hay todavía un hecho definitivamente positivo para la economía del país y es que el 100% de los materiales son nacionales, sin que tenga que gastarse un solo dólar en actividades, en trabajo, en amoblamiento o equipamiento. Este es un hecho con efectos políticos económicos de imponderable importancia y que se proponen a partir del modelo INFORUM.

Un paciente trabajo realizado por el B.C.H., por el Departamento de Planeación y por FONADE, dice Calderón Rivera,

Sirvió para montar en Colombia un modelo econométrico insumo - producto denominado INFORUM (Interindustry Forecasting Model), que permite medir y pronosticar las interrelaciones y los efectos inducidos por distintas alternativas de políticas macroeconómicas, por diferentes hipótesis de manejos sectoriales o intersectoriales, o por cualquier combinación posible de estrategias a nivel público privado⁷⁹.

Hecha la experiencia en más de 20 países del más variado nivel de desarrollo, el modelo ha mostrado una gran utilidad para orientar decisiones. La propia Misión Chemery tuvo en él una de

⁷⁸ RAMIREZ SOTO, Javier. Op. Cit.

sus mejores herramientas de trabajo. Por primera vez una reforma política alimenta un computador buscando respuestas en términos de su posible impacto económico.

El modelo INFORUM admite toda clase de hipótesis, desde el uso adecuado de recursos hasta la de un manejo improvidente de oportunidades para invertir y aprovechar la nueva capacidad de endeudamiento que ha aparecido a nivel de casi todos los municipios del país, expone Calderón Rivera. Contando con herramientas de análisis y de proyecciones, continúa el mismo autor, el manejo regional y urbano podía fijar pautas insoslayables en que la pereza fiscal y administrativa podrán ubicarse fácilmente; la carencia absoluta de recursos ha dejado de ser pretexto válido para la mala administración, ya que gracias al Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y al B.C.H., departamento y municipios han llegado a financiar obras de altísima prioridad para su desarrollo. Sin embargo, concluye Calderón Rivera, la verdadera dimensión de lo que puede ser un instrumento como el Fondo sólo será apreciable a la luz de los efectos que sea posible desatar con la Reforma Municipal y que se puede diagnosticar a partir del modelo INFORUM.

Surge un tercer propósito en el tema de la vivienda, de implicaciones superiores a lo social y económico porque las

⁷⁹ CALDERO RIVERA, M. (1987) Un Nuevo Municipio, Un Nuevo País., p.20.

integra, y es la implicación política, argumenta Ramírez Soto. Del 71% de las gentes que carecen de vivienda y que pertenecen al estadio más bajo de la población con menos de dos salarios mínimos, fácilmente los ingresos de la mitad de ese grupo son de menos de un salario mínimo y por tanto pertenecen al peor marginalismo. Para ellos sí hay una solución mediante el mecanismo de autoconstrucción, consiguiendo de esta suerte un efecto político de saludable importancia para el país como quiera que la vivienda se constituye en un medio para conseguir que esos grupos marginados y en la pobreza absoluta encuentren un camino de acceso a la organización formal y al proceso de participación en el quehacer normal del país. No cabe la menor duda de que oponerse a la participación es oponerse a la democracia y en este punto convergen tanto las ideologías de derecha por considerar que la autogestión estimula la iniciativa empresarial y la autoconfianza, como las ideologías de izquierda por creer que se trata de un proceso de concientización y movilización. Para todos, ideólogos de la sociología o políticos de la economía, la participación de la comunidad es casi un fin en sí mismo, superior incluso - muchos piensan -, a los objetivos del proyecto en particular, de la que se lleva a cabo.

3.3 REFORMA URBANA Y POLÍTICA DE TERRENOS

Durante los últimos 25 años se vienen haciendo intentos de cambio en la legislación sobre terrenos urbanos. La siempre inminente adopción de una reforma urbana nunca ha sido cumplida, por razones que se explican en gran medida a partir de radicalismos políticos o en los intentos de otros de conducir la discusión hacia fines tales como la construcción urbana.

Un punto neurálgico es el de la tierra urbana en relación con las eventuales reformas urbanas. Lo fundamental de la tierra urbana es que es un bien escaso y agotable por excelencia. Debe ser la comunidad por medio de sus cuerpos debidamente constituidos quien tenga la oportunidad de disponer de ese uso de la tierra urbana y no el capricho de la empresa privada, sacralizada hasta el extremo de canonizar incluso los lotes de engorde.

Es urgente que la Administración municipal posea mecanismos legales que le permitan disponer de la tierra urbana. Ello no riñe con el sentido de propiedad privada sino que enaltece y reivindica el derecho del bien común y el destino de la función social de que debe cumplir toda propiedad. No es justo que un propietario particular se aproveche de una situación social esperando una plusvalía que produce el hecho urbano, y en contra del bien común. Una herramienta indispensable para el ordenamiento

urbano es la disponibilidad de la tierra por venta voluntaria al Banco de la Tierra Municipal o por expropiación legal con indemnización. Esta medida, de otra parte frenaría la especulación sobre la tierra urbana y disminuiría los costos sociales que tanto inciden en el desorden que vivimos.

Es difícil definir la 'Reforma Urbana' por la diversidad de criterios sobre su contenido. El gobierno prefiere titular sus propósitos 'Estatuto Urbano' o 'Ley Orgánica de Desarrollo Urbano' . La materia central de los proyectos han sido regular la política de terrenos en los aspectos limitados que se suponen a continuación:

3.3.1 ¿Existen problemas de suelo urbano?

Hay escasez de tierra urbana para ser ocupada por los habitantes urbanos. Sin embargo, la población total de los pobladores del planeta pueden alojarse cómodamente 1/100 de su superficie seca. Los 28 millones de habitantes de Colombia caben en 4.500 km² , con una densidad normal de 40 hab. por hectárea, o sea menos de 0.4% de la superficie nacional⁸⁰. Es claro que estos cálculos no tienen en cuenta los elementos inherentes a la estructura interna de las ciudades.

⁸⁰ ROTHER, Hans. Legislación Urbanística Colombiana, U. Nal., Bogotá, 1985.

3.3.1.1 Antecedentes históricos

La discusión sobre la cuestión del suelo urbano y la necesidad de una reforma urbana, se origina en el siglo XIX cuando John Stuart Mill cuestionaba el carácter parasitario del dominio del suelo por parte de los terratenientes. Fue Henry George hace un siglo, el primero en proponer la socialización del suelo urbano sosteniendo que la sobrepoblación de las ciudades se debía a la propiedad privada en ellas⁸¹.

La inauguración del transporte colectivo rápido y la multiplicación de redes de acceso de hace 50 años rompieron el cerco que los propietarios de la tierra habían tendido alrededor de las ciudades desde un siglo. Sin embargo, las migraciones masivas del campo a la ciudad en los países pobres, añadieron un nuevo ímpetu a la demanda de predios urbanos.

Tres medidas ya antiguas adoptadas en Colombia en los años 20, 30 y 40 pueden asociarse hoy a la Reforma Urbana. La primera trata de la valorización (plusvalía) por el crecimiento urbano a favor del municipio, establecida mediante la Ley 21 de 1925. La segunda se refiere a la función social de la propiedad de la que habla la Reforma Constitucional de 1936. La tercera, fue la Ley 1º de 1943 que, entre otros fines, amplió en gran medida, los motivos para realizar expropiaciones.

La década de los años 50 fue escenario de la violencia política y social en Colombia que produjo migraciones masivas hacia las ciudades, surgiendo por tal motivo barrios clandestinos e invasiones.

Al final de la década de los años 50, se discutió largo tiempo una reforma tributaria que incluía la creación de un 'impuesto de acción urbana' a los terrenos de engorde. La Ley 81 de 1960 finalmente la aprobó. Podía establecerse en las capitales de departamentos y en municipios con más de 100.000 hab. su tasa se hallaba entre el 2% y el 4%. Recaía sobre terrenos sin urbanizar, sin edificar u ocupados por construcciones que amenazaran ruina o abandono o que hubiesen sido contraviniendo disposiciones municipales. La reforma fiscal de 1974 la derogó a causa, tal vez, del establecimiento de un impuesto presuntivo.

El influjo que tuvo el triunfo de la revolución cubana en 1960 inspiró varios proyectos sucesivos. Bruce M. Bagly identificó 10 proyectos sucesivos presentados en el lapso 1960 - 1974⁸².

⁸¹ *ibid.*, p.180

⁸² *ibid.*, p.183

3.3.1.2 Acceso al suelo urbano

¿Qué es, entonces, la Reforma Urbana?. Todos los diversos proyectos discuten cuatro temas principales, que son: 1). Acceso al suelo, b). Planificación, c). Administración, y d). Financiación.

Desde siempre la ciudad es un fenómeno de concentración demográfica y económica. El objetivo primordial de los proyectos de reforma urbana se orienta a tomar las medidas que faciliten la transformación de terrenos ociosos en áreas de construcción inmediata y que el Estado garantice para la sociedad la plusvalía de las tierras que genera la urbanización.

La Constitución, si bien garantiza la propiedad privada, establece que el interés público prima frente al interés privado. La declaratoria de utilidad pública se justifica por la existencia de un Plan para la utilización de predios de particulares en beneficio de la comunidad.

La función planificadora del Estado se precisa en el Art. 76, numeral 4, que ordena al Congreso fijar el Plan de Desarrollo, sus recursos y sus instrumentos. Sin embargo, no existe aun una Ley del Plan ni, en consecuencia, el debate político sobre las prioridades en los servicios y en las inversiones del Estado.

El desarrollo urbano no reside solamente en la construcción de viviendas, sino que a nivel municipal se cumpla la función del Estado de intervenir en la economía cuya herramienta principal es la planificación de las ciudades para la determinación de las prioridades sociales, el suministro de los servicios urbanos, vivienda, abastecimiento de alimentos, servicios públicos, transporte, empleo, educación, seguridad etc. que garanticen una calidad de vida mejor a través de todos los ciudadanos.

3.3.2 Planificación del Desarrollo Urbano

El objetivo del desarrollo urbano consiste en alcanzar niveles satisfactorios de calidad de vida en los principales servicios que ofrece la ciudad. No es uno solo, o alguno de ellos, son todos. Esta es la función que justifica la administración pública, y la herramienta para lograrlo es una oportuna y bien concebida planificación.

Algunos arquitectos urbanistas como Patricio Samper, consideran que la planificación en las ciudades es anterior a la nacional y posiblemente más eficiente en logros. Aquella debe extenderse al establecimiento de prioridades en las inversiones y a la

introducción de incentivos y controles efectivos para dirigir la actividad privada que representa el 80% de la actividad urbana⁸³.

Reforma Urbana es entonces - afirma Samper Gnecco -, lograr mayor eficiencia de la actividad planificadora y de la acción estratégica del sector público que garantice los niveles de calidad de vida,, deseables para todos los habitantes. En consecuencia, solamente el conocimiento real de las condiciones diferentes del desarrollo de cada ciudad que puede obtener la administración local, garantizará la Reforma Urbana.

3.3.3 Administración del Desarrollo Urbano

La descentralización administrativa está considerada en nuestra constitución. Sin embargo, los proyectos de Reforma Urbana tratados hasta ahora son centralistas.

El resultado de los hecho hasta el momento está impregnado de paternalismo e ineficiencia por la incapacidad de la Nación para atender la complejidad de las regiones y de responder a las necesidades locales, con excepción de algunos servicios que requieren estándares iguales para todo el país, como es el caso de las economías de escala.

⁸³ SAMPER GNECCO, Patricio. (1986). Reforma Urbana y Vivienda. Simposio sobre Reforma Urbana y Vivienda. Bogotá, U. J.

Un ejemplo claro es el mismo I.C.T. cuya capacidad y funciones se pretenden fortalecer. Ha demostrado su incapacidad para atender el desarrollo urbano planificado ya que con frecuencia ha construido bloques de vivienda en lugares alejados de los servicios urbanos creando barrios dormitorio, ghettos uniclasistas que han generado enormes problemas a la planificación racional de las ciudades que se manifiestan en costos sociales. Como en el caso de otros tantos institutos nacionales, el I.C.T. podría ceder sus seccionales a los Departamentos con cartera y todo, para que los Gobiernos Departamentales atiendan las necesidades de municipios incapaces de administrar su desarrollo.

El I.C.T. a nivel nacional, opina Samper Gnecco, sería un organismo definidor de políticas y normas técnicas sobre vivienda y atendería las calamidades en todo el territorio nacional. El B.C.H. continúa el mismo autor, ha tenido mejor suerte, pues ha financiado la construcción privada dentro de los planes urbanos y muchos servicios indispensables y complementarios como mercados, teatros, etc. Ampliar sus funciones a la creación de un mercado ágil de hipotecas, a la regulación de arriendos y programas de inquilinato, así como a la compra y mejoramiento de vivienda antigua, es oportuno y conveniente.

3.3.4 Financiación del Desarrollo Urbano

Desde 1918 el Estado colombiano destinó unos recursos para vivienda, señalando como responsable de esa función al Municipio y le entregó los instrumentos para la expropiación del suelo urbano, el cobro de contribuciones de valorización y la ejecución de la planeación urbana.

Desafortunadamente los municipios fallaron en tal intento y al I.C.T. que había sido creado para dar respuesta a la problemática de la vivienda rural, le fue asignada una misión sustitutiva y complementaria a partir de la década del 40, pero sin dotarlo de los instrumentos que si tuvo el Municipio, tales como expropiación (Ley 1 de 1942) y el cobro de la contribución de Valorización (Ley 25 de 1941).

A propósito de la Ley 14 de 1983 de fortalecimiento a los fiscos municipales por medio de la repartición del 25% de los impuestos a las ventas entre ellos, los municipios pueden responder con un incremento importante y progresivo y en el impuesto predial mediante la tecnificación y ágil administración de los catastros, que son la mejor herramienta para planificar la ciudad y para organizar las políticas de renovación y dotación de servicios.

En Bogotá, por ejemplo, el valor catastral de la propiedad inmueble alcanza apenas el 17% del valor comercial y sólo están inscritos un 60% de los predios que deberían tributar. Además el impuesto predial permite cobrar la plusvalía del desarrollo urbano según la destinación económica del bien: vivienda, comercio, industria, instituciones, etc.

De otra parte, la ley podría desligar la relación entre el predial y otros impuestos y podría subir el tope máximo de la tasa para los terrenos urbanizables, no urbanizables y los urbanizados no edificados (lotes de engorde) que son las tierras urbanas que no cumplen con la función social de la propiedad. Es necesario distinguir según lo manifiesta Samper Gnecco, entre predios urbanizables no urbanizados de aquellos urbanizados no construidos, porque hay familias que han logrado comprar un lotecito pero no lo han podido construir. En el caso de las zonas vacantes de predios urbanizados no construidos entra el tema de los bancos de tierras para desarrollos futuros.

3.4 OBJETIVOS DE UNA REFORMA URBANA

De acuerdo con Hans Röther en su obra ya citada, la Reforma Urbana o más restringidamente la política de terrenos urbanos presenta los siguientes ocho objetivos⁸⁴:

1. Frenar el alza inmoderada de los precios de terrenos para construcción.
2. Modificar la legislación sobre expropiaciones
3. Facilitar la adquisición de terrenos privados para inversionistas que vayan a construir viviendas o conjuntos multifamiliares con determinados costos y especificaciones.
4. Hacer posible la realización de programas de renovación mediante la consolidación de terrenos pequeños y fragmentados y su Reordenamiento, dotación y venta con especificaciones adecuadas.
5. Captar la plusvalía para el financiamiento público con base en el aumento que hayan tenido el valor de las propiedades debido a las acciones de la comunidad.

⁸⁴ Op. Cit., pp.183-184

6. Obtener mayores ingresos para destinarlos al suministro de vivienda, servicios públicos y comunales y a la habilitación de barrios. Estos recursos tendrán su origen en impuestos que se cobrarían a vivienda suntuaria o de cierto tamaño en adelante.

7. Procurar el uso adecuado del suelo mediante impuestos a los propietarios cuyos inmuebles no sean utilizados de acuerdo con los designios sociales.

8. Mejorar la organización de las entidades bancarias para el financiamiento de la construcción de viviendas.

Diversas normas relativas al control de arrendamiento han sido incluidas en varias leyes de distintas épocas. Por ejemplo la Ley 7 de 1943, los Decretos Leyes 1400 y 2019 de 1979 del C.P.C. reglamentan lo atinente a expropiación y la Ley 66 de 1968 lo relativo al control sobre la venta de grupos de vivienda.

En numerosos fallidos proyectos de ley sobre reforma urbana, se asignaba la responsabilidad de dirigir la política urbana a determinadas entidades gubernativas: Consejo Nacional de la Reforma Urbana, Departamento Nacional de Planeación, I.C.T. y

otros. Esta difusión y dispersión de responsabilidades nada podría concretar en la práctica, opina H. Röther⁸⁵.

Los proyectos demandaban el desenvolvimiento de eficaces labores de planificación urbana y en ocasiones, regional. Esto ya había sido dispuesto en la Ley 88 de 1947, y fue el objetivo principal de la Ley 61 de 1978.

3.5 PRESENTACION BREVE DE LOS PROYECTOS DE LEY QUE TOCAN CON LA REFORMA URBANA A PARTIR DE 1960.⁸⁶

3.5.1 Plan S.E.T.T. :Salud, Educación, Trabajo y Techo. 1960

Origen: M.R.L., Proyecto de Ley Techo

Objetivos: Protección de arrendamientos y estimulación de construcción de vivienda.

Aspectos institucionales: Se propuso la creación de un Banco de Vivienda, análogo al I.C.T.

Financiamiento: Proveniría de inversiones forzosas que deberían hacer los propietarios urbanos.

⁸⁵ Ibid., p.185

⁸⁶ ROTHER, H., Op. Cit., pp 185-201. SANTACRUZ, C.,F. (1987) Proyectos de Ley sobre Reformas Urbanas, pp.13-156.

Régimen del suelo urbano: El Banco de Vivienda tendría poderes de expropiación sobre terrenos vacantes urbanos y edificaciones con más de 30 años de antigüedad.

Observaciones: No tuvo curso

Es importante destacar el mecanismo de financiación propuesto y la creación del Banco de la Vivienda.

3.5.2 Proyecto del Senador Hernán Toro Agudelo: 1964 - .1966

Objetivos: Estimular la construcción de vivienda. Convertir los arrendatarios en propietarios.

Aspectos institucionales: Creación del Consejo Nacional de Vivienda; Asignación de nuevas funciones al I.C.T.

Régimen del suelo urbano: Venta forzosa de edificaciones a arrendatarios. Expropiaciones de urgencia

Observaciones: Fue la base de otros proyectos posteriores. No tuvo curso.

Este proyecto constituye un significativo avance en la concepción de Reforma Urbana e involucra valiosos criterios que son el punto de partida para proyectos posteriores.

3.5.3 Proyecto de Ley sobre Vivienda y Desarrollo Urbano.

Origen: Hernando Gómez Ojalora, Ministro de Desarrollo Económico.1969.

Objetivos: Procurar el mejoramiento urbano y su desarrollo ordenado; Posibilitar vivienda a clases menos favorecidas; Disminuir costos de construcción y crear empleos.

Aspectos institucionales: Nacionalización del B.C.H., que tendría a su cargo la preparación de planes de renovación urbana, eliminando de tugurios y dotación de vivienda a gentes pobres; Adquisición de inmuebles por compra o expropiación; Organización de áreas metropolitanas.

Financiamiento: Creación de un impuesto y de la contribución por valorización.

El impuesto de Acción Urbana corresponde al 8% del avalúo catastral sobre terrenos sin edificar o mal utilizados.

Se propone la figura de bonos de desarrollo urbano

Observaciones: Hasta el momento el más técnico y detallado en lo relativo a aspectos financieros y bancarios.

No preveía la conversión de arrendamientos en propietarios

Debe resaltarse el énfasis que se hace en la necesidad de organizar las áreas metropolitanas, al igual que la conveniencia de disminuir los costos de la construcción.

3.5.4 Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana Integral. 1970

Origen: Senador Mariano Ospina Hernández

Objetivos: Desarrollo de procesos de planeación urbana y regional en forma descentralizada; Abaratamiento de costos de construcción; Adquisición de bienes por negociación directa o expropiación restringida.

Aspectos institucionales: Creación de un Fondo Hipotecario de Fomento Municipal; Creación de oficinas de planeación departamental y municipal y funcionamiento parcial de los estudios por parte de FONADE; Ampliación de funciones del B.C.H.

Financiamiento: Emisión de Bonos de Desarrollo y Vivienda por parte del B.C.H.

Régimen del suelo urbano: Eliminación de toda forma de control de arriendos; Negociación amistosa o expropiación.

Observaciones: Énfasis sobre planificación urbana y departamental. Construcción de programa de vivienda a cargo del sector privado.

Debe resaltarse la creación de oficinas de Planeación a nivel Departamental y Municipal.

3.5.5 Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana. 1971

Origen: Jorge Valencia Jaramillo, Ministro de Desarrollo Económico.

Objetivos: Reformar la estructura urbana para contribuir a hacer cumplir a la propiedad su función social.

Aspectos institucionales: Creación del Consejo Nacional de Reforma Urbana con amplias funciones en relación con el desarrollo urbano.

Financiamiento: Establecimiento de nuevos impuestos: Impuesto de Desarrollo Urbano aplicable a predios urbanos no construidos e Impuesto a la vivienda Suntuaria; Emisión de Bonos de ahorro y vivienda por parte del B.C.H.

Régimen del suelo urbano: Mejorar la situación del suelo urbano; Intervención estatal sobre desarrollo urbano; Expropiación y control de arrendamientos.

Observaciones: a). Propuesta de mayor centralización, b). Marcado y por demás plausible interés por establecer el Impuesto de Desarrollo Urbano.

3.5.6 Proyecto de Ley (113/78), por el cual se crean las bases para el ordenamiento urbano del país. 1978.

Origen: Senadores Luis Carlos Galán y Gustavo Dager. 1978

Objetivos: Reglamentación de la incorporación de nuevas tierras al proceso de urbanización; Maximizar el uso de la tierra urbana; Intervenir en el mercado de tierras urbanas y suburbanas para captar plusvalía.

Aspectos institucionales: Conferir facultades al Departamento Nacional de Planeación para orientar el desarrollo urbano, para decretar la extinción del dominio de inmuebles que no cumplieren su función social, a favor del B.C.H., y para adoptar estatutos de Ordenamiento Urbano para los municipios que no los hubieran adoptado en un plazo determinado.

El B.C.H., desarrollaría actividades de un banco de inmuebles urbanos a fin de controlar y dirigir el crecimiento urbano mediante la adquisición anticipada de tierras.

Financiamiento: Tres tipos de gravámenes :

- a. Contribución de crecimiento urbano equivalente a un 75% de la plusvalía.
- b. Contribución comunitaria equivalente a un 8 a 32 por mil del avalúo de las viviendas urbanas de alto precio.

c. Sobretasa al impuesto de un dos por mil dentro del perímetro urbano en determinados municipios.

Régimen del suelo urbano: El ejercicio de los derechos sobre la propiedad raíz debería conformarse con lo dispuesto en los Planes Integrales de Desarrollo Regional y en los Estatutos de Ordenamiento Urbano Municipal.

El D.N.P., podrá declarar extinto el dominio privado en función social.

Observaciones: Hace énfasis sobre planificación regional y urbana y distingue entre Estatutos de Ordenamiento Urbano y Planes Integrales de Desarrollo Regional.

Es la propuesta más concluyente en lo que a impuestos y expropiaciones se refiere. Se formula una cuidadosa distribución de los gravámenes.

Este proyecto (113/78) trata de solventar los cinco problemas que la Ley 61/78 expone como instrumentos operativos, a saber: a). Plan Integral de Desarrollo de las ciudades; b). Areas metropolitanas; c). Control público de los usos del suelo; d). Intervención del Estado en las empresas de producción y distribución de materiales de construcción y, e). Intervención en la compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales de interés social.

El Art. 1 del proyecto dice que para esto, el Estado debe obtener el suelo requerido para efectuar planes de desarrollo urbano, pero destinados a sectores que carecen de él, es decir, el proyecto de reforma urbana es de reforma urbana, pero para ciertas clases no más, así sean las menos favorecida. Como éste, el problema que tienen los otros proyectos es identificar el problema de reforma y desarrollo urbano de las ciudades que es un problema de todos, con el de una clase particular.

Tampoco se puede ceñir o limitar a la problemática de planeación urbanística como parece pretender el Dr. Gerlein Echeverría en la exposición de motivos del proyecto de Ley 113, a aminorar los trámites de oportunidad en los procedimientos de expropiaciones de aquellos predios que se pretenden declarar como de utilidad pública o de interés social.

De otra parte, el proyecto adolece de una desbordada pretensión pues intenta facultar a múltiples entidades, la iniciación del proceso de expropiación. Dice:

Para los fines previstos en la Ley, podrán expedir autos mediante los cuales se ordena la iniciación del proceso, además de las autoridades expresadas por otras leyes (INDERENA, INCORA), los siguientes establecimientos públicos: empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta con tratamiento de empresa, ya sea de orden nacional, departamental o municipal.

3.5.7 Ley 61 de 1978: Ley Orgánica del Desarrollo Urbano

Antecedentes: Se redactó con base en las siguientes propuestas anteriores: Reforma Integral Urbana del Senador Mariano Ospina Hernández; Normas de Vivienda del Senador José Vives Echeverría y Control de Arrendamientos y Defensa del Inquilino del Senador Edmundo López Gómez. Fue nombrado ponente el senador Jorge Perico Cárdenas, quien integró los anteriores textos con modificaciones.

Aspectos institucionales y planificación: Los núcleos urbanos de más de 20.000 hab. formularán su respectivo plan Integral de Desarrollo.

Control y vigilancia a empresas constructoras, de compraventa y arrendamientos. No se legisló sobre compraventa y arrendamientos.

Financiamiento: No sólo no crea tributos sino que prohíbe su establecimiento.

Régimen del suelo: Las ejecuciones de Planes de Desarrollo Urbano y la constitución de reservas para futuras extensiones de las ciudades, o para la protección del sistema ecológico, son motivos de utilidad pública o interés social (Art. 11). "Se respetarán los derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes".

Observaciones: No contiene las normas impositivas usuales en las demás propuestas.

3.5.8 Proyecto de Ley por el cual se dictan normas sobre Expropiación de Inmuebles, presentado al Congreso por los Ministros de Hacienda, Justicia y Desarrollo. Nov. 1982.

Propósito: Declarar de utilidad pública o de interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

- a. Planes de vivienda populares
- b. Programas de desarrollo de renovación urbano
- c. Preservación del patrimonio cultural
- d. Constitución de zonas de reserva urbana
- e. Programas sanitarios, educativos y recreativos
- f. Abastecimiento y regulación de agua
- g. Protección ambiental
- h. Transporte masivo y obras complementarias

Entidades (adquirientes): Entidades descentralizadas del orden nacional, departamental y municipal y del Distrito Especial de Bogotá.

Procedimientos de adquisición:

Fase administrativa: Identificación de predios, oferta de adquisición y pago de contado.

Forma de pago: 30% al registro de la escritura. El saldo se pagará en cinco contados anuales en cédulas hipotecarias del B.C.H.

Fase de expropiación: Similar al previsto en el C.P.C.

Observaciones: Se avanza en los fines de la declaratoria de utilidad pública.

3.5.9 Proyecto de Ley No. 137 de 1985 sobre Reforma Urbana

Origen: Luis Carlos Galán Sarmiento, Jorge Valencia Jaramillo, Emilio Urrea, Fernando Sanz Manrique, Germán Botero de los Ríos, Prudencio Tolosa, Arismedi Mora Perdomo.

Objetivos:

1. Promover el ordenado crecimiento de las ciudades
2. Establecer condiciones que permitan dotar de vivienda a toda la población urbana.
3. Obtener adecuada y amplia utilización de los inmuebles urbanos y de los rurales susceptibles de urbanización.

4. Encausar la acción del Estado a fin de mejorar la calidad de la vida urbana por la recuperación del medio ambiente.
5. Fomentar las organizaciones de usuarios, arrendatarios y vecinos y su activa participación en el desarrollo urbano.
6. Dar participación a la universidad pública en todos los estudios correspondientes a Planeación.

Aspectos institucionales:

Crear el Consejo Nacional de la Reforma Urbana (C.N.R.U.) integrado por: Mindesarrollo, Minhacienda y Minobras, Jefe del Departamento de Planeación Nacional, Director I.G.A.C., los Alcaldes del D.E. de Bogotá y Municipios de más de 150.000 hab. cuando se traten asuntos relacionados con sus respectivos municipios. El C.N.R.U. y su Comité Asesor determinará las zonas de desarrollo prioritario de especial interés social de acuerdo con los estudios que elabore el I.C.T. y los organismos locales de planeación.

Asignar al I.C.T., además de las funciones y atribuciones que hoy tienen, el ser Secretaría Técnica del C.N.R.U. y será responsable de que todas las ciudades de más de 100.000 hab. elaboren sus respectivos Planes de Desarrollo.

Reorganizar e integrar la Junta Directiva del I.C.T., así: Jefe o Delegado del Departamento Nacional de Planeación, Director del I.G.A.C., Director del INSFOPAL, Gerente del Fondo Nacional del Ahorro, Director del DANE y dos Delegados de la Presidencia y suplentes en representación de las centrales obreras, Cooperativas de vivienda y otros sectores privados pertinentes.

Financiamiento: El B.C.H. podrá descontar o redescantar, total o parcialmente las obligaciones que se constituyen a partir de la vigencia de la propuesta de Ley, a favor del I.C.T., del Fondo Nacional del ahorro, del Instituto de Financiamiento Cooperativo, Cooperativas, etc. cuando tales obligaciones hayan sido contraídas para programas de construcción o adquisición de viviendas de interés social, de obras de renovación y de urbanización y adecuación de edificaciones con destino a inquilinato conforme a las reglamentaciones que expida el C.N.R.U.

Para cumplir las anteriores funciones, el B.C.H. tendrá como objetivo básico la captación de ahorro para lo cual continuará emitiendo cédulas hipotecarias y demás títulos que le autorice la ley en las condiciones que exponen los Art. 55 y 56 y 25 del proyecto.

Las cajas de Compensación Familiar invertirán anualmente un 10% del monto de sus ingresos brutos en bonos de vivienda y ahorro (Arts. 24, 25, y 26).

Régimen del suelo urbano:

El proceso de urbanización ha sido en buena medida espontáneo y se ha producido por fuera de cualquier intención planificadora. La extensión territorial y poblacional y su dinamismo han escapado a cualquier manejo político.

En adelante las ciudades de 100.000 o más hab. elaborarán los respectivos Planes de Desarrollo tomando en consideración las directivas del C.N.R.U. en relación con la racionalización del uso de la tierra, la edificación de vivienda, la industria de la construcción, la utilización de terrenos ociosos y la recuperación, para la sociedad, de la plusvalía de la tierra generada por la urbanización de que habla la Ley 21 de 1925.

Los aspectos principales del problema urbano se pueden analizar dentro de tres grandes aspectos:

a. El socio cultural: Dentro del cual está el problema migratorio, el demográfico, los niveles de educación y cultura, la salud y el factor administrativo.

b. El económico: Comprende el empleo, el consumo, la distribución del ingreso, la inversión la financiación y la protección del medio ambiente.

c. El físico: Comprende la estructura de servicios, transporte , vivienda y demás usos de terreno.

Observaciones:

Hace énfasis en la creación del C.N.R.U. para que oriente los Planes de Desarrollo Urbano de los centros de más e 100.000 hab. en coordinación con el I.C.T. en la creación de sistemas efectivos de control de uso del suelo urbano y en la estructuración de las ciudades mediante la zonificación de las actividades urbanas.

La creación del C.N.R.U. asignándole prácticamente toda la responsabilidad de ordenamiento urbano, aún en aspectos puramente locales y regionales, aparece como instrumento centralizador. Centraliza la planeación, al igual que la ejecución, al encomendar las decisiones al I.C.T., concentrando en dicha entidad funciones y competencias, cuando en la exposición de motivos se preconiza la descentralización que no se logra en el articulado. Aún así es el proyecto más universal técnica y conceptualmente de todos los presentados hasta el momento.

En el Pliego de Modificaciones al proyecto de Ley 137 de 1985 presentado al Senado en diciembre 8 de 1985, se hace énfasis en que la planificación del desarrollo económico y social se hará por medio de una regionalización adecuada del país para los objetivos del mismo desarrollo.

3.5.10 Proyecto de Ley No. 56 de 1985

Origen: Edmundo López Gómez, Julio de 1985

Objetivos: Combatir la especulación con la tierra urbana; Declarar de utilidad pública de interés social, la adquisición de inmuebles urbanos, autorizando la extinción del dominio en algunos casos.

Aspectos institucionales: Autorizar al I.C.T. para que señale los inmuebles que, a su juicio, deban ser adquiridos por él y declare y adelante los trámites pertinentes en cada caso de expropiación o venta voluntaria.

Funcionamiento: En caso de expropiación, la declaratoria será hecha por el I.C.T. a favor de la Nación, con citación y audiencia del propietario y con fundamento en certificaciones de la Registraduría de Instrumentos públicos de las oficinas de Catastro, del I.G.A.C. y de las oficinas de Planeación Urbana o similares.

Contra la providencia del I.C.T. podrá interponerse recurso de revisión ante el Consejo de Estado durante los treinta (30) días siguientes a la notificación de la Resolución.

Observaciones: Sin un programa integral de Planeación Urbana, no se ve claramente la orientación que pueda tener el citado proyecto ni los motivos que lo inspiran.

3.5.11 Proyecto de Ley No. 88 de 1986

Origen: Javier García Bejarano, Representante a la Cámara Septiembre de 1966.

Objetivos: Establecer una normatividad especial de congelación en áreas urbanas y zonas de influencia directa y refleja de las ciudades y cabeceras municipales.

Las nuevas extensiones incorporadas al área urbana quedarán automáticamente declaradas de utilidad pública y se procederá en consecuencia.

Aspectos institucionales: Dotar de suficiente y necesaria autoridad a los Consejos Municipales por el Término de un año a partir de la vigencia de la presente ley para ; a). Modificar el perímetro urbano y b). Incorporar nuevas zonas al área urbana.

Funcionamiento: La adquisición de los inmuebles de que trata el proyecto de ley se hará por un valor de compra que no podrá sobrepasar en más de un 50% el valor declarado catastralmente en el mes de diciembre del año inmediatamente anterior.

Observaciones: No define bajo qué criterios de desarrollo urbano se han de incorporar nuevas zonas al área urbana. Contiene importantes criterios sobre congelación en áreas urbanas.

3.5.12 Proyecto de Ley No. 025 de 1986

Objetivos:

1. Obtener el suelo urbano requerido para efectuar planes de desarrollo urbano par los sectores que carecen de él.
2. Desarrollar planes de vivienda necesaria habitable
3. Dar participación a las organizaciones ciudadanas en los organismos estatales de dirección y ejecución de los planes materia de esta ley.
4. Promover la densificación habitacional y frenar el crecimiento horizontal a fin de dar mayor utilización a las redes de servicios públicos instalados.

Aspectos institucionales: El I.C.T., debidamente modificado y estructurado, será la entidad a la cual corresponda la dirección y ejecución de la Reforma Urbana. El adelantará los planes de vivienda que propone esta ley en zonas normales y en aquellas que sean declaradas de utilidad pública e interés social por cada municipio y que estén afectadas por inversiones estatales de infraestructura de servicios.

El D.N.P. el DANE y el I.G.AC. elaborarán conjuntamente, en coordinación con las dependencias del orden municipal, Distrital y departamental y el consenso de la universidad pública, los inventarios locales de los inmuebles.

Se creará el Consejo Consultivo de la Reforma Agraria que asesorará al I.C.T. y al gobierno en la dirección y ejecución de la Reforma Urbana, integrado por Mindesarrollo, Minobras, Minhacienda, Jefe D.N.P., Director DANE, un representante de Juntas de Acción Comunal, un Representante de las Centrales Obreras, uno de la Universidad Pública y el Gerente del I.G.A.C.

Crear el Fondo de Desarrollo Urbano (F.D.U.) como entidad encargada de administrar los recursos destinados a ejecutar los planes de la Reforma Urbana.

Financiamiento: El B.C.H. descontará o redescontará total o parcialmente las obligaciones que se constituyan, a partir de la vigencia de la ley, a favor del F.D.U., cuando esas obligaciones sean contraídas para programas de construcción y adjudicación de vivienda u obras de desarrollo y renovación urbana.

Autorizar al I.C.T. la emisión de Bonos de Desarrollo Urbano que serán administrados por el F.D.U. y garantizados por el I.C.T. y la Nación.

Redistribuir el impuesto a la gasolina en beneficio de la renovación urbana.

El Estado destinará una partida anual con destino a la financiación de los Programas de Reforma Urbana, cuantía que será determinada conjuntamente por el D.N.P. y el I.C.T. y será administrada por el F.D.U.

Observaciones: a) Se logra una acertada visualización del crecimiento de las ciudades al proponerse densificación habitacional impidiendo y neutralizando el crecimiento horizontal para una mayor utilización de las redes de servicios públicos; b) Aún cuando es necesario el Consejo Consultivo de Reforma Agraria, no es muy operativa su composición; c) Se confía al I.C.T.

la dirección y ejecución de la Reforma Urbana, una vez haya sido "debidamente modificado y estructurado".

3.6 BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA PLANIFICACION EN DIVERSOS NIVELES.

El exámen de la base constitucional de la planificación es punto de partida esencial. La soberanía emana de la Nación y reside sólo en ella. Los departamentos y otras entidades pueden realizar funciones que la Nación Soberana les permite u ordene.

La Planificación que es función propia de Departamentos y Municipios, dado el tipo de Carta Constitucional, debe permitirse u ordenarse a partir del Gobierno Central. No somos un gobierno Federal, sino Republicano y centralista.

En derecho, un término significa lo que la ley misma establezca. Siguiendo a H. Röther existen dificultades en la definición 'legal' de planificación local⁸⁷.

1. La Constitución Nacional (Arts. 76, 87 y 89) no define en concreto sus objetivos, y parece equipararlos con desarrollo económico y social y obras públicas.

⁸⁷ Op. Cit., p.2

2. La planificación puede referirse solo a lo físico y urbanístico o también a lo interdisciplinario e integral. Europa favorece la primera; EE.UU, la segunda. En Colombia se persigue la integral (Art. 3 Ley 61 de 1978), pero sólo se ha esbozado algo lo urbanístico.

3. El Gobierno mediante decretos reglamentarios sucesivos, ha querido llenar los vacíos de contenido de planificación (1527 de 1981; 1306 de 1982).

3.6.1 Normas Constitucionales más Importantes

En las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1968 se avanzó en lo referente al ejercicio de la planificación como actividad sustantiva de Gobierno a diverso nivel:

a. Nivel Nacional

Artículo 32: Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía esta a cargo del Estado a fin de lograr un desarrollo integral.

Artículo 76: Corresponde al Congreso hacer las leyes y fijar los planes y programas de desarrollo económico y social.

Artículo 80: Planificación Nacional

b. Nivel Regional

Artículo 7: Referente a la división territorial en orden a servicios públicos.

Artículo 187: Señala funciones de las asambleas; entre otras: a) fijar los planes y programas de desarrollo económico y social del departamento, a iniciativa del Gobernador, b) coordinación que debe existir entre planes nacionales y regionales.

c. Nivel Departamental

Artículo 187: Ordena establecer planes y programas de desarrollo económico social departamentales.

Nota: la planificación urbana en el nivel departamental no se establece en la Constitución de modo específico.

Artículo 182: Tutela administrativa de los Departamentos sobre los Municipios.

d. Areas Metropolitanas

Artículo 198 (inciso 2 y 3): Corresponde a las Asambleas, a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Consejos Municipales de un mismo Departamento interesados en forma de comunidad de administración o prestación de servicios públicos, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas, con participación de las autoridades municipales. El precepto constitucional fue desarrollado por la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979.

Establecida el Area Metropolitana, sustituye a los municipios involucrados, en la tarea planificadora de dichos territorios.

e. Asociaciones de Municipios

Artículo 198 (incisos 3 y 4): La ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse entre sí para la prestación de los servicios públicos. Las Asambleas, a iniciativa del Gobernador, podrán hacer obligatoria tal asociación cuando la administración así lo requiera. El texto constitucional fue desarrollado por la Ley 1 de 1975 y el Decreto 1390 de 1976.

f. Nivel Municipal

Artículo 198: La ley determinará lo relativo a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas de los municipios.

3.6.2 Normas Legales de la Planificación

3.6.2.1 Nivel Nacional

Las actividades de planificación en el nivel nacional tienen fundamento constitucional en los Arts. 32, 76 y 80.

El antecedente inmediato como normatividad vigente, lo constituye la Ley 61 de 1978 que ordena la realización de planes integrales de desarrollo de las ciudades y facultó a la Presidencia para expedir esos estatutos.

Ley 38 de 1981

El capítulo 6 se titula "Planeación Nacional, Regional y Municipal". La integración de las labores en dichos niveles debe realizarse en doble sentido: del nacional hacia el subordinado en algunos

casos, y del nivel local e intermedio hacia el superior, en tal forma que haya vinculación y armonización entre ellos⁸⁸.

Al ser declarada inexecutable la reforma constitucional de 1979, los enunciados relativos a los plazos en los trámites del plan, perdieron su vigencia.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social es presentado por el Gobierno al Congreso según manda el Art. 80 de la Constitución . cada Plan es cuatrienal.

Organismos Nacionales de Dirección del la Política Urbana

a. Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES: Organismo asesor del Gobierno en relación con el desarrollo económico y social del país.

b. Ministerio de Desarrollo: Dirige la política urbana en el país, junto con el Departamento Nacional de Planeación (Decreto de 1976). Realiza su tarea a través de su División de Desarrollo Urbano y Turístico.

⁸⁸ ibid., pp.9-10

c. Departamento Nacional de Planeación: Las corporaciones Autónomas Regionales (CAR) están adscriptas al D.N.P.

3.6.2.2 Nivel Departamental

Ley 29 de 1969

Establece una Comisión del Plan en el seno de Las Asambleas Departamentales, encargadas de discutir los planes y programas de desarrollo económico y social que le presente el Gobernador.

Ley 38 de 1981:

Crea los Consejos Departamentales de Planeación con el objeto de dar impulso a las actividades del sector.

Integrantes: Gobernador, tres Diputados, el Alcalde de la capital del Departamento, el Director de la Corporación Autónoma Regional y los directores de las seccionales de entidades nacionales.

- ◆ Distrito Especial: entes planificadores
- ◆ Consejo de Bogotá
- ◆ Junta de PLANEACION Distrital

- ◆ Juntas de Administradoras Zonales (Acuerdo No. 8 de 1987).

En materia de descentralización en la formulación de planes de desarrollo, el haber facultado a las Juntas Administradoras Zonales para definir y vigilar la ejecución de los planes, constituye uno de los más relevantes avances en lo que a participación Comunitaria se refiere.

3.6.2.3 Areas Metropolitanas

Ley 61 de 1978 y Decreto Ley 3104 de 1979

Desarrollan el precepto constitucional (Art. 198), sobre la creación de Areas Metropolitanas.

El Decreto Ley establece normas para la conformación de Areas Metropolitanas.

Artículo 1: Son formadas por dos o más municipios de un mismo Departamento, dotadas de personería jurídica, autoridades y régimen especiales, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Artículo 2: Condiciones para su creación:

- ◆ Concepto del D.N.P. sobre unidad territorial
- ◆ Población superior a 300.000 habitantes y cabeza metropolitana superior a 250.000 habitantes.

Artículo 17: Son creadas por la Asamblea Departamental a iniciativa del Gobernador.

Artículo 5: El gobierno del Área Metropolitana está constituido por:

Un Alcalde: el del Municipio principal;

Una junta: Alcalde Metropolitano;

Uno o dos concejales de los municipios menores;

Un alcalde de un municipio menor nombrado por el Gobernador;

Uno o dos delegados del Gobernador

3.6.2.4 Asociaciones Municipales

Ley 1^{ra} de 1975: Desarrolla el texto constitucional

Decreto 1390 de 1976: Reglamenta la Ley 1^{ra} de 1975

Hay dos clases de asociaciones de municipios:

a. Voluntarios: Creados por Acuerdo de los Consejos Municipales. Se puede abandonar cuando se quiera.

b. Forzosos: Creadas por Ordenanza de las Asambleas Departamentales.

Los municipios miembros pueden pertenecer a diferente Departamento y no se requiere condición poblacional mínima.

3.6.2.5 Nivel Municipal y Distrital

Ley 88 de 1974, Art. 7: Obligación del Municipio (...) de levantar el plano regulador que indique la manera como debe continuarse la urbanización futura de la ciudad.

Ley 61 de 1978: Adopción de planes integrales de desarrollo por parte de los municipios.

Decreto 1306 de 1980: Reglamentario de la Ley 61 de 1978 contiene, por primera vez una norma relativamente detallada sobre el proceso de elaboración del Plan, su naturaleza y contenido. Es la norma básica.

Decreto Ley 3133 de 1968, Art. 33: Autorización legal al Distrito Especial de Bogotá para adoptar un Plan General de Desarrollo.

Decreto ley 2811 de 1974, Arts. 187 y 188: Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente en sus normas relativas a la planeación urbana.

Ley 9 de 1979, Art. 16: Código Sanitario Nacional

3.6.3 Procedimiento para la Elaboración y Aprobación del Plan

Ley 38 de 1981, Capítulo 3

Esta Ley es llamada "Ley Normativa de Planeación y Concertación". Hace referencia a la planificación social y económica (sentido integral) más que a la planificación física (sentido urbanístico).

Artículo 8: Secuencia del proceso de elaboración del Proyecto de Ley del Plan.

- a. El ejecutivo y el CONPES con la asesoría de los Ministros y del Consejo de Ministros señalarán las pautas y criterios con base en los cuales el D.N.P., procederá a dirigir y coordinar los trabajos básicos para la elaboración del Plan.

- b. El jefe del D.N.P., someterá a la consideración del CONPES un documento sobre las Metas del Plan de Desarrollo Económico y

Social denominado: "Documento General de Conciliación de la Política Económica y de los objetivos del Desarrollo".

c. Una vez aprobado por el Ejecutivo y por el CONPES el anterior documento, los respectivos Ministerios y el D.N.P. procederán a elaborar los planes y políticas sectoriales.

d. El CONPES estudia los planes y políticas sectoriales para conciliarlos con la política económica, fiscal y financiera que, previa información a la Comisión de Análisis Económico y de Concertación, sean incluidos en el Proyecto de Ley del Plan que el jefe del CONPES deberá sustentar ante la Comisión permanente del Plan.

3.6.4 Zonificación; Decreto 1306 de 1992, Art.12

Uno de los principales instrumentos normativos contenidos en los planes de desarrollo territorial urbano, es el "Reglamento de uso del suelo y normas urbanísticas específicas".

Literal 3: Zonas de reserva ecológica, turística, forestal, agropecuaria y corredores urbanos.

Literal 4: Permisos o licencias de construcción, urbanización, de funcionamiento comercial, industrial y de servicios.

Literal 5: Control de erosión y de contaminación

Seguindo a H. Röther, la zonificación es la subdivisión del territorio en diferentes zonas, en cada una de las cuales se permite el desempeño de determinadas actividades o usos del terreno⁸⁹.

Hay usos permitidos, usos anexos y usos con licencia especial:

- a. Usos permitidos: actividades de libre ejecución
- b. Usos anexos: actividades conexas con los permitidos
- c. Usos con licencia especial: actividades de no libre ejecución.

En el derecho romano, la propiedad comprende el 'usus' o derecho de usar la propiedad, el 'fructus' o derecho de beneficiarse con los frutos de una propiedad (arriendo) y el 'abusus' o derecho de vender. De acuerdo con este criterio, la zonificación es una limitación al usus de opinión de H. Röther⁹⁰.

3.6.5 Zonas suburbanas de reserva agrícola Ley 12 de 1982

El Ministerio de Agricultura presentó un proyecto de ley al Congreso cuyo objetivo era la preservación de terrenos agrícolas

⁸⁹ ibid., p.49

de buena calidad en los alrededores de los centros urbanos, en contacto con las áreas que se estaban edificando en ese momento. El Congreso Nacional aprobó la legislación y fue promulgada la Ley 12 de 1982 que no ha sido reglamentada por el Ejecutivo.

La Ley 61 de 1978, prevé que los planes integrales de desarrollo realizados o que se realizan en el futuro, deberán comprender "zonas de reserva agrícola", con el objeto de encauzar las actividades de producción y crecimiento urbano respetando dichas áreas.

La Ley 12 de 1982, Art. 1 , define qué es una "Zona de Reserva Agrícola" de la siguiente forma: es el : "área rural contigua a la zona urbana, destinada principalmente a la producción agrícola, pecuaria y forestal".

Artículo 4: Habla de la ampliación del perímetro urbano. Las áreas urbanas sólo podrán ampliarse utilizando suelos permitidos dentro de la clasificación del I.G.A.C. (Art. 3), cuando se requieran en razón de las necesidades de la expansión urbana, siempre que se hubieren agotado los previstos para tal fin en el respectivo Plan de Desarrollo y no sea posible destinar al efecto, suelos de diferente calidad o condición.

⁹⁰ Ibid., p.50

Artículo 5: Las disposiciones de la Ley son aplicables en Municipios de más de 300.000 hab. y a los situados a menos de 60 km. del perímetro de los primeros.

Artículo 6: El certificado de uso es un elemento esencial de identificación que describe una propiedad y señala la circunstancia de encontrarse o no situada dentro de una Zona de Reserva Agrícola.

3.6.6 Licencias de Urbanización, Construcción y Funcionamiento. Decreto 1306 de 1980, Art. 12.

El Plan Integral de Desarrollo Municipal debe comprender el reglamento sobre permisos y licencias de construcción, urbanización, de funcionamiento comercial, industrial y de servicios.

El Art. 12 hace referencia a tres etapas del desenvolvimiento urbano: urbanización, construcción y funcionamiento. Cada una es una actividad propia y requiere de un permiso especialmente en el nivel municipal.

Algunos tipos de construcciones en zonas determinadas requieren de permisos, licencias ante las autoridades nacionales.

3.6.7 Control de la Contaminación de la Erosión y Protección Antisísmica.

a. Protección Antisísmica: Decreto Ley 1400 de 1984, mediante el cual se adoptó el Código Colombiano de Construcciones sísmo - resistentes para toda la Nación.

b. Control de la Erosión: Existen regulaciones para explotación de canteras, minas y materiales de aluvión en diversas ciudades.

c. Control de la Contaminación: El decreto 2811 de 1974 establece el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente.

El Decreto 2683 de 1977 fija las funciones del INDERENA

Existen tres fuentes de contaminación:

Física: Aire, Agua, Tierra, etc.

Por ruido: Resolución 321 de 1983, Minsalud

Psicológico: Mensajes publicitarios en letreros, avisos carteleras, revistas, cine, T.V.

3.6.8 Control de las Actividades de Venta de Propiedad

La Superintendencia Bancaria, por mandato de Ley, puede ejercer control financiero sobre las actividades de compraventa de casa, apartamentos o lotes para construcción. Tiene por objeto garantizar a los compradores el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por los vendedores, y que los constructores se sometan a las disposiciones municipales relativas a urbanizaciones, construcciones y zonificación.

3.6.9 Procedimientos Administrativos y Derecho de Petición

El Artículo 45 de la Constitución dice: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades ya sea por motivos de interés general, ya sea de interés particular, y el de obtener pronta resolución".

Este derecho consignado en la Carta fue reglamentado por la Ley 58 de 1982 y el Decreto Ley 1 de 1984 que responde a la necesidad de un moderno Código Contencioso Administrativo.

3.6.10 Renovación Urbana

Anota H. Röther que hay un inconveniente en los instrumentos normativos del Plan Integral de Desarrollo Municipal y es que no

se incluyó la delimitación de las áreas de renovación urbana, ni en la Ley 61 de 1978, ni en el Decreto 1306 de 1980.

A pesar de esto, con base en algunas normas contenidas en diferentes fuentes legales, es posible adelantar programas y actuaciones destinadas a mantener la 'buena salud' de las distintas partes de la ciudad, según precisa H. Röther⁹¹. Así, la ley faculta a las autoridades locales para expropiar y adquirir predios urbanos (Ley 1 de 1943, Art. 1) y para su venta ulterior (Art. 13), todo dentro de los programas de Renovación Urbana del Plan Integral de Desarrollo Municipal.

3.6.11 Normas Vigentes que regulan la Actividad de Urbanización, Construcciones y Crédito para la Adquisición de Vivienda a nivel Nacional.

Ley 66 de 1968

Esta norma fija los parámetros para el ejercicio de la actividad urbanizadora, la cual se entiende que se ejerce a partir de la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas o edificaciones cuando se proyecten cinco o más viviendas.

⁹¹ ibid., p.

Para realizar esta actividad es necesario estar inscrito en la Superintendencia Bancaria lo cual implica previamente dar cumplimiento a una serie de requisitos establecidos en la Ley y en sus Decretos Reglamentarios, entre otros, contar con la aprobación de los respectivos planos por parte de las autoridades competentes.

Establece la sanción penal para quienes ejerzan tal actividad sin el permiso respectivo, o que este haya caducado. Pena de 1 a 4 años de prisión.

Decreto 219 de 1969

Reglamenta algunas disposiciones de la Ley 66 de 1968

Esta norma aclara el concepto de planes y programas de urbanización y construcción, define los requisitos para ejercer la actividad de la construcción y urbanización, al igual que la de otorgamiento de crédito para tales fines. Exige llevar la contabilidad conforme a los reglamentos que fija la Superintendencia y precisa los términos de la posesión de los bienes del urbanizador al ser intervenido.

Decreto 2610 de 1979

Precisión de la Ley 66 de 1968

Redefine la actividad de enajenación de inmuebles y fija los trámites para la consecución del registro en la Superintendencia, al igual que el permiso para ejercer la actividad urbanizadora o constructora.

Reglamenta el Art. 11 de la Ley 66/68, estableciendo una sanción penal de 2 a 6 años de prisión a quienes sin hallarse registrados en la Superintendencia, desarrollen actividades de que trata la Ley 65/68.

Aclara los términos en que debe hacerse la intervención de los bienes del urbanizador; declaración de la nulidad para los contratos de enajenación o promesa de venta que se hayan efectuado en urbanizaciones que no hayan cumplido las normas de adecuación de terrenos.

Decreto 1041 de 1986

Asigna las funciones de vigilancia y control de las actividades de que trata la Ley 66/68 a la Superintendencia de Industria y Comercio.

Decreto 78 de 1987

Transfiere las funciones de intervención e inspección y vigilancia sobre las actividades de urbanización, construcción, autoconstrucción y enajenación de crédito de que trata la Ley 66/68 y sus Decretos Reglamentarios al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios del país.

Decreto 1355 de 1979: Código Nacional de Policía

Determina las contravenciones que dan lugar a suspensión, demolición o construcción de obra, al igual que suspensión de licencias de funcionamiento, las cuales se resumen así:

1. Establece la suspensión de permisos o licencias a los establecimientos que no cumplan con los requisitos establecidos legalmente.
2. Precisa la suspensión de obra para quienes la inicien sin tal permiso o por violación a las condiciones prescritas en él.

3. Demolición de obras de construcción que amenacen ruina o por incendio o por cualquier calamidad pública.

4. Imposición de construcción de obra al que mantenga los muros de antejardines, frentes de casa o edificios en mal estado de conservación o de presentación.

5. Imposición de obras a los dueños de inmuebles que no hayan instalado canales, tubos o cañerías para la conducción de aguas o los que las tengan en mal estado.

Decreto 0100 de 1980

Se refiere a la usurpación de tierras. Establece la sanción de prisión de 1 a 3 años y la multa de \$1.000 a \$20.000 pesos.

3.6.12 Programas de Vivienda del Gobierno Betancur: 1982 - 1986.

Grandes reformas políticas han sido aquellas que han movido ideas renovadoras hacia la concreción de muchas aspiraciones comunitarias.

Ningún hecho como el de la urbanización está más cargado de motivaciones para plantear los dilemas del desarrollo humano. "Al

fin y al cabo - dice M. Calderón Rivera -, la ciudad es el punto de referencia necesario en los momentos más significativos del hombre y será cada vez más, para bien o para mal, el espacio físico para el ejercicio de su vocación existencial⁹².

3.6.12.1 Exposición del Programa de Vivienda del Gobierno Betancur.

El Gobierno Betancur, adelantó estudios a fin de establecer un diagnóstico sobre la estructura y evolución de la vivienda y promover unos objetivos al respecto, tanto económicos como institucionales, políticos y financieros de innegable contenido social.

A. Diagnóstico en 1983: Se centró en cuatro puntos fundamentales:

1. Inestabilidad por la alternancia de períodos de expansión y recesión.

2. Déficit cuantitativo orgánico: En 1982 el país tenía un faltante urbano de 615.000 unidades y un incremento promedio anual de 32.9000 unidades.

⁹² CALDERON RIVERA, M. (1986), Op. Cit., pp. 36-37

3. El 15% de las soluciones se destinaban a los estratos de ingresos más bajos que son el 40% de la población, mientras que el 30% se orienta a los grupos de ingresos medio alto y alto, que son el 10% de la población.

4. Proliferación de barrios subnormales, expansión desordenada de áreas urbanas e incumplimiento de requisitos mínimos de habitabilidad.

B. Objetivos

1. Del plan de Vivienda: Económicos

a. Propender porque el subsector de edificación crezca a tasas superiores a la tendencia histórica.

b. Hacer de la construcción de vivienda un factor multiplicador del PIB, de empleo y de formación de capital

2. Del plan: Institucionales

a. Ampliar la infraestructura física; elevar la eficiencia de las instituciones existentes y fortalecer los mecanismos financieros.

b. Coordinar la acción de entidades del orden nacional, departamental, regional y municipal que tengan funciones directas o indirectas relacionadas con la financiación, construcción y mejoramiento de la vivienda y sus servicios.

c. Buscar un óptimo aprovechamiento de los terrenos disponibles de acuerdo con la Planeación Municipal, en lo pertinente a zonificación y usos de la tierra.

C. Herramientas del Plan

1. Política financiera del Plan

a. Dinamizar el UPAC para canalizar los recursos provenientes del ahorro privado y orientarlos hacia la construcción de viviendas. En tal sentido el sistema fue reestructurado mediante los siguientes Decretos: 2228/82, 2929/82 y 1325/83.

b. La orientación del ahorro nacional a favor de las corporaciones de ahorro y vivienda, constituye el elemento fundamental de la nueva política de vivienda.

c. El Gobierno permitió una financiación hasta del 100% en vivienda popular.

d. El objetivo de la política financiera fue asignar no menos del 50% de los recursos disponibles para edificación de viviendas de bajo costo.

2. Política Financiera del Plan de Vivienda

Tradicionalmente correspondió al I.C.T. la realización de planes de vivienda a favor de familias de ingresos medio y bajo, con recursos provenientes del presupuesto nacional y crédito del Fondo Nacional del Ahorro y del B.C.H., e inversiones forzosas de las compañías de seguros, capitalizadoras, etc. El gobierno propuso la capitalización del I.C.T. a través de la inversión en bonos de vivienda popular de parte del encaje de los depósitos de ahorro de la banca privada (Decreto 3728/82, Resolución 8482 de la Junta Monetaria) y de aumento en los aportes del Presupuesto Nacional.

El Gobierno estableció tasas de interés diferenciales y obligó a las C.A.V. a invertir no menos del 25% del total de las captaciones en vivienda de costo de venta no mayor a 1.300 UPACS y el 50% del total de las mismas en viviendas inferiores a 2.800 UPACS.

3. Política de Precios del Plan de Vivienda

a. Aumento de la oferta de vivienda de bajo precio. Especial apoyo daría el Gobierno a la producción de materiales de construcción y de investigación tecnológica, cuando dichos proyectos beneficiaran a los estratos de ingresos medios y bajos y abarataren costos.

b. Autoconstrucción y Plan Terrazas

D. Política Urbana y Arriendos: Plan Nacional de Desarrollo "Cambio con Equidad".

Coincidiendo con los objetivos del plan, se agregan los siguientes tres puntos:

1. En los mecanismos de negociación urbana, se utilizarán avalúos catastrales actualizados, dentro de los parámetros fijados en los respectivos planes de desarrollo municipal.

2. Se simplificarán los trámites en la urbanización y venta de vivienda popular.

3. Se agilizarán los mecanismos para la adquisición de tierra de interés social y la producción de insumos para la construcción.

3.6.12.2 Evaluación ex post facto del Programa de Vivienda del Gobierno Betancur.

Seguimos los lineamientos generales que presento F. Giraldo Isaza⁹³

A. Evaluación del diagnóstico: 1986

1. El plan de vivienda ofreció soluciones habitacionales, al alcance de sectores de bajos recursos que antes no tenían posibilidad de acceso a un programa institucionalizado.

2. El precio promedio de la vivienda descendió de 155 salarios mínimos en 1982, a 100 salarios mínimos en 1985. Este descenso se explica por el área menor de las viviendas.

3. Un grave error fue la constitución masiva de vivienda sin un contexto de desarrollo y renovación urbana. Además, algunas, al entregarse, ya hacían parte del denominado déficit cualitativo de vivienda.

⁹³ "Alcances y limitaciones del programa de Vivienda de Belisario Betancur", Revista CAMACOL, pp.64-70

B. Evaluación de los Objetivos del Plan de Vivienda

Viviendas entregadas en las cuatro grandes ciudades del país, por rango de precios de las viviendas, según la entidad financiadora.

Total acumulado 1983 - Primer semestre 1985

Tabla 2 Viviendas entregadas en las cuatro grandes ciudades del país.

Entidad Financiadora	Total	1.300 Upacs	1.301-800 Upacs	2.801-5.000 Upacs	5.001-10.000 Upacs	10.000 Upacs	Lotes con servicios entregados
B.C.H.	7.872	1.979	2.485	2.994	331	83	244
I.C.T.	103.243	96.357	6.886				2.500
F.N.A	7.895	6.031	1.724	140			
Cajas de Vivienda	2.282	1.116	1.028	138			1.020
C.A.V.	100.780	44.130	30.806	17.905	6.594	1.345	5.629
TOTAL NAL.	222.072	149.613	42.929	21.177	6.925	1.428	9.393
BOGOTA	61.995	26.730	20.169	10.926	3.527	643	2.077
MEDELLIN	11.451	5.117	2.818	2.156	1.071	289	1.365
CALI	16.224	8.801	4.671	1.946	609	197	524
B/QUILLA	22.330	18.064	2.928	882	384	72	701

Fuente: Colombia Estadística 86. p.480

C. Evaluación de la Política financiera (UPAC)

1. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1985, las captaciones brutas de las corporaciones de ahorro y vivienda aumentaron de \$171.785 millones a \$436.530 millones.

2. Durante el mismo periodo el número de ahorradores pasó de 1'845.712 a 3'516.193.

3. Durante el periodo, cerca de 150.000 familias colombianas adquirieron vivienda por medio del as C.A.V.

D. Evaluación de las Herramientas del Plan

1. El pago de la deuda paso de l 14% en 1982 al 50% en 1986, de los recursos financieros del I.C.T.

2. Las inversiones del I.C.T. pasaron del 75.3% en 1982 al 39.8% en 1986.

3. La tasa activa de intereses del I.C.T. era de 13.93% en 1982; en 1985 pasó a cobrar una del 19.74%.

E. Evaluación de la Política Urbana y de Arriendos

1. Los precios del suelo influyen notoriamente sobre los costos de construcción.

2. Al no haberse diseñado mecanismos para captar la 'plusvalía' del suelo urbanizado, los particulares se apropiaron de grandes

cantidades de riquezas que hubieran podido aliviar y financiar la agotada economía del I.C.T.

3. La única posibilidad hacia delante es la de entrar a legislar sobre el suelo urbano, por medio de mecanismos que pasando por la expropiación urbana, según está considerado en la Constitución Nacional, diseñe mecanismos ágiles y fuertes gravámenes al valor comercial de las tierras urbanas. Otra fórmula es la congelación de áreas y posterior adquisición por parte del Estado.

3.6.13 Política de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Administración Barco: 1986-1990.

Se mueve dentro de dos parámetros: un diagnóstico del problema y un ordenamiento de las entidades responsables de enfrentar el problema.

3.6.13.1 Componentes de la Reforma Urbana

El presidente Barco había señalado que el "tránsito de la sociedad predominantemente rural a una sociedad altamente urbanizada es ya un hecho... El proceso de urbanización, mirando a largo plazo, conlleva beneficios económicos y sociales y por lo tanto no presenta un problema en sí mismo, si tiene ocurrencia dentro de una adecuada distribución regional de la población, de las

inversiones y de las oportunidades de empleo"⁹⁴. Lo que siempre se impone, decía el presidente en su campaña electoral, es la formulación y ejecución de una política integral de desarrollo regional y urbano, inscrita dentro del Plan General de Desarrollo Social y Económico del país. Este propósito implica la necesidad de enfrentar un conjunto de situaciones que se han venido vinculando a lo largo de más de 35 años de acelerado proceso de urbanización.

A nivel del conjunto del desarrollo regional y urbano, existen disparidades en las oportunidades de desarrollo de las diversas regiones del país. Hace 10 años se constató que los cuatro mayores conglomerados urbanos del país generaban el 70% del valor agregado y de la producción bruta industrial y contaban con el 72% de los trabajadores industriales del país. Estos cuatro centros, sin embargo, sólo participaban con el 28% de la población urbana.

De otra parte existen graves problemas de ingresos en el 44% de los hogares de las 94 ciudades con población superior a 20.000 hab. que perciben menos del 2.9 salarios mínimos mensuales, entre los cuales el 22% ganan menos de 0.87 salarios mínimos.

⁹⁴ MOLINA. H. (1986) "Líneas generales de la política de Vivienda y Desarrollo Urbano de Barco". Revista CAMACOL, 4.9. pp. 60-63.

Con respecto al 44% de los hogares urbanos más pobres y tomando como punto de referencia los precios de la vivienda mínima o popular - o sea la comprendida entre 26 y 46 m² de construcción - asumiendo las modalidades de crédito actualmente vigentes en el I.C.T. y UPAC, resulta que el 34% del 44% arriba nombrado que perciben menos de 1.75 salarios de ingreso mensual, no puede acceder a solución alguna de vivienda. Sólo los hogares que se ubican entre 1.76 y 2.9 salarios, que son el 10% del 44%, pueden acceder a vivienda mínima y básica del I.C.T., a costa de notables sacrificios en alimentos.

Se estima que a mitad del año 1986 había un déficit de 330.000 viviendas urbanas, en centros de más de 20.000 hab. a pesar del esfuerzo de la administración Betancur que adicionó más de 400.000 viviendas urbanas.

Pero el problema no es sólo el déficit cuantitativo. También lo es el subempleo y el desempleo que han generado vivienda tugurial en los denominados cinturones de miseria de las grandes ciudades, con sus anexos de carencia de servicios. El 6% del actual parque habitacional urbano tiene características tuguriales que, en números absolutos representa unas 170 mil viviendas. Esto significa que más de 700.000 colombianos viven en condiciones tuguriales en los centros urbanos, cuyas graves repercusiones sobre el orden político son conocidas por todos.

La proliferación de áreas de desarrollo espontáneo y subnormal resulta de una inadecuada asignación de los usos del suelo cuya raíz se encuentra asociada con el mercado de suelos urbanos que genera expectativas por la incorporación creciente de plusvalía debido a inversiones públicas y privadas, además la llamada 'renta de escasez' derivada del propio crecimiento de la población en búsqueda de alojamiento.

El conjunto de las anteriores situaciones problemáticas, exigen la compleja combinación de una serie de instrumentos de política que ofrezcan una alternativa integral y que conforman la estrategia de vivienda y desarrollo urbano de la Administración Barco 1986 - 1990, cuyos componentes básicos son:

a. Un equilibrado desarrollo integral: Su instrumento fundamental será el impulso de las 'ciudades alternas' que, sin ser grandes centros, ofrecen importantes potenciales de crecimiento y sirven de equilibrio entre lo urbano y lo rural. Estas ciudades son los 85 centros no capitales cuya población fluctúa entre los 25 y 200 mil habitantes.

b. Un crecimiento planificado de las ciudades: Para este cometido se agilizará la aplicación de la Ley 11 de 1986 por la cual se estableció el Estatuto Básico de la Administración Municipal,

cuyos principios fueron incorporados al Código de Régimen Municipal por medio del Decreto 1333/86.

c. Política de usos de suelo y reserva de tierras para localización de asentamientos populares: Al respecto, se vienen estudiando medidas que refuercen la función interventora del Estado en el Mercado y asignación de usos del suelo.

d. Rehabilitación programada de áreas subnormales y mejoramiento de la calidad de vida: Se adoptarán las orientaciones de las Naciones Unidas (P.N.U.D.) el cual incorpora como componente básico la participación de las comunidades en los programas de mejoramiento, a fin de generalizar los procedimientos y métodos de intervención que han demostrado eficacia en el contexto de la política de construcción.

e. Construcción de vivienda nueva: A través de lotes con servicios, vivienda de desarrollo progresivo, apoyo a la autoconstrucción asociativa y promoción de grandes centros de acopio de materiales de construcción.

3.6.13.2 Reordenamiento Institucional

Se buscará adoptar una autoridad capaz de imprimir coherencia al desarrollo y ejecución de los propósitos, por medio de la reorganización institucional.

3.6.14 La Expropiación

Es un instrumento jurídico que el estado (Art.30, inciso 4 de la Constitución), puede emplear para la adquisición de bienes muebles e inmuebles de utilidad política e interés social, mediante proceso y sentencia judicial e indemnización previa (Decretos Ley 1400 y 2019 de 1970; Art. 451-459 del CPC) cuando no es posible adquirirlos mediante un acuerdo amistoso (Ley 61 de 1978, Art. 11; Ley 1 de 1943, Arts. 1 y 2).

El tema de la Reforma Urbana en Colombia, ciertamente se relaciona con temas difíciles de tratar, dependiendo de la políticas que se adopten acerca del deber ser el derecho a la propiedad privada.

En la historia del hombre ha tenido indiscutible significación política y ha sido fundamento de la casi totalidad de las teorías modernas de implicaciones sociales.

Las doctrinas clásicas consagradas a partir de la Revolución Francesa fueron cediendo terreno ante las distintas consecuencias sociales, que el desarrollo y evolución de los pueblos fue generando poco a poco, especialmente a partir de las teorías marxistas que habían teorizado una serie de dificultades del sistema capitalista cuya base era precisamente la propiedad privada. A partir de la Revolución de octubre, su significación económica, social y política se encontraba frente a nuevas perspectivas.

La propiedad se define como el derecho que tiene la persona a usar, gozar y disponer de una cosa, siempre que no sea contrario a la Ley o al derecho ajeno. Ese derecho de propiedad tiene limitaciones. La reforma del 36 da un nuevo enfoque a la propiedad privada al asignarle una función social que implica obligaciones y al establecer la intervención estatal en la economía a fin de lograr objetivos de bien común o de desarrollo comunitario.

Entonces, la propiedad privada ya no es tan privada, pues está en beneficio del propietario, de la utilidad pública y de la sociedad.

También fue expedida en el año 36 la Ley 200 o Ley de Tierras que permitió la extinción del derecho de dominio de los particulares sobre terrenos rurales que no eran utilizados o que no

lo estaban dentro de la idea de la función social. La Ley 135 del 61 así como la propia Reforma Agraria, son casos típicos de expropiación.

Entonces, invocando la reforma del 36 ¿ya está sujeta la propiedad privada a la intervención estatal?; y la propiedad privada urbana ¿lo está al ordenamiento urbano?. En materia de expropiación la Constitución exige solamente la declaratoria de utilidad pública o de interés social de los inmuebles, previas una sentencia judicial y una indemnización. Aún cuando pueda parecer una figura (la expropiación) alimentada por procedimientos expeditos para su concreción y materialización, infortunadamente se ve sometida y expuesta a toda clase de expedientes dilatorios que como es obvio neutralizan su eficacia. Es necesario hacer más ágil este recurso que tiene la administración.

4 POLITICAS URBANAS Y REFORMA URBANA EN BOGOTA D.E.

El Reordenamiento del ámbito urbano capitalino no es tarea fácil pero es impostergable y entraña incontables ventajas. Significa neutralización del deterioro físico funcional y ambiental, redensificación o densificación de áreas aptas para vivienda con aprovechamiento intensivo de toda la infraestructura de servicios ya establecida, aproximación a los sitios de trabajo, mejoramiento del poder adquisitivo de los ingresos familiares, descontaminación del ambiente enrarecido de núcleos urbanos, rehabilitación de bienes históricos, pero ante todo, orden, sin el cual pocas posibilidades habrá de que se cumplan las anteriores ventajas.

Esta empresa requiere de una decisión política y de unos instrumentos operativos específicos que sólo pueden darse en un marco institucional respaldado por una legislación dinámica que despeje debidamente el camino hacia un Reordenamiento urbano que signifique una radical transformación de las estructuras urbanísticas sociales existentes, peligrosamente descompuestas.

Sin embargo, el Desarrollo Urbano en nuestro país se ha caracterizado, en todas las ciudades, sin excepción, por ser el resultado del enfrentamiento entre la norma, el mercado y el crecimiento desordenado, desenfrenado, anárquico y precipitado.

La salud urbana y urbanística, como en medicina, debe ser el resultado de acciones preventivas y no curativas.

De otra parte, las tecnologías con que cuenta en la actualidad, deben responder a una realidad nacional. Debe haber, por tanto, conciencia política sobre el panorama tecnológico y claridad tecnológica sobre la realidad socioeconómica y sobre las políticas existentes para hacer frente a la realidad. Las políticas de construcción a corto plazo son, generalmente de carácter remedial y a menudo producen efectos inmediatos de gran popularidad, conceptúa Arturo Londoño⁹⁵, pero tienden sólo a tapar huecos a costa de abrir otros generalmente mayores. Por ejemplo por llenar vacíos cuantitativos de vivienda, se ha deteriorado algunas de nuestras ciudades o se ha causado un endeudamiento no programado. Una política a largo plazo da prioridad a lo urbano, a lo social; el corto plazo atiende a la solución individual.

4.1 PROBLEMAS INSTITUCIONALES DE BOGOTA D.E.

Es necesario hacer claridad sobre las relaciones Nación - Departamento - Distrito, no sólo con motivo de la relación popular, sino para deslindar el tema institucional.

⁹⁵ LONDOÑO, Arturo (1986). "Política de Desarrollo Urbano". Revista CAMACOL, 4. (9) pp. 99-104

La Nación gasta en Bogotá, en las áreas de educación y salud 20 mil millones de pesos anuales, pero recauda en ella 40 mil millones por el sólo concepto de impuesto a la venta. Se propone que, siendo el impuesto a la venta un gravamen típicamente local, Bogotá asuma totalmente las obligaciones de educación y salud y que el impuesto lo perciba el Distrito, participando a la Nación del 25% de los ingresos por tal concepto⁹⁶, que se liquidaría y pagaría diariamente.

La relación Bogotá - Cundinamarca necesita también de aclaraciones y ajustes pues no puede concebirse el desarrollo de la Capital sin armonizarla con la planeación integral de su área de influencia a fin de evitar desde ya la tugurización de la Sabana y la ruralización de Bogotá. La única herramienta de ordenación eficaz que puede hacerse al respecto es la creación del Área Metropolitana de la Sabana que comprenda toda la Sabana y cuyos municipios, conservando su individualidad y autonomía municipal, permitan una planeación integral de su desarrollo⁹⁷.

⁹⁶ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. (1985). Bogotá, año 2000. Talleres Editoriales de la Imprenta Distrital, Bogotá.

⁹⁷ Ibid., p.13

4.2 EVOLUCION POBLACIONAL DE BOGOTA EN LOS ULTIMOS CINCUENTA AÑOS.

La explosión demográfica colombiana fue y es una explosión urbana, y Bogotá, D.E. registra las mayores tasas de crecimiento dentro del concierto urbano nacional.

Población ajustada de los censos de 1938 a 1985 para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, comparativamente al desarrollo urbano y rural de la población de todo el país.

Tabla 3 Población ajustada de los censos de 1938 a 1985 para Bogotá.

Año	Bogotá D.E. a	Medellín b	Cali c	B/quilla d	Total a,b,c,d	Colombia Urbana	Colombia Rural	Total Pob. Colombia
1938	358.206	170.110	103.016	154.042	427.168	2.722.060	6.079.540	8.801.609
1951	765.581	383.500	304.268	299.387	987.155	4.784.194	7.242.519	12.026.713
1964	1.723.707	785.454	648.302	506.676	1.940.432	9.240.949	8.530.694	17.771.643
1973	2.861.913	1.163.868	991.549	703.488	2.858.905	13.548.183	9.367.116	22.915.299
1985	4.176.829	1.550.896	1.418.747	938.468	3.908.113	19.511.272	9.822.755	29.334.027

Fuentes: National Academy Press, Report No. 12, Washington, 1982

DANE, XIV Censo Nacional de Población, 1981

FLOREZ, C.E. Características de la Transición Demográfica en Colombia. Bogotá: UNIDADES, 1986.

Algunos investigadores han concluido frente al fenómeno de explosión demográfica urbana que la variable más importante era la migración rural - urbana. Sin embargo, parece más exacta la

hipótesis de la explosión demográfica urbana secundaria por las migraciones interurbanas (la de la capital de provincia a las grandes ciudades) y rural - urbana (directamente del campo a la gran ciudad).

Bogotá tenía en 1985, el 15% de la población nacional y el 20% de la población total urbana. Las cuatro ciudades más grandes del país representan el 41% del total urbano y el 27.5% de la población total del país.

Tasas comparativas de crecimiento por central intercensal de Bogotá D.E. y Colombia.

Tabla 4 Tasas comparativas de crecimiento intercensal

AÑO	BOGOTA D.E. %	COLOMBIA TOTAL %
1938 - 1951	5.88	2.42
1951 -19 64	6.15	2.96
1964 - 1973	5.47	2.74
1973 - 1985	3.15	2.06

Fuente: Colombia Estadísticas. 86

En los últimos 12 años, Bogotá aumento su población en 1.3 millones, equivalente a la población de Cali en 1985. A los problemas de 1973, hay que agregar los de los nuevos habitantes que en buena medida provienen de áreas menos desarrolladas del país, buscando encontrar la solución a sus problemas en los beneficios del desarrollo de la capital.

4.3 POBLACION DE BOGOTA D.E. EN EL AÑO 2000

No existen criterios análogos para calcular proyectivamente la población bogotana para el año 2000. Tomando una tasa de crecimiento del 2.6% anual, esta será de 6.3 millones aproximadamente.

El Distrito Especial de Bogotá no será la única gran ciudad metropolitana nacional. Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga se perfilan como grandes centros urbanos seguidos por Cúcuta, Cartagena e Ibagué. Este hecho hace de Colombia un caso singular en la distribución de su población. Para comprenderlo como ya se dijo, basta indicar los siguientes guarismos de concentraciones metropolitanas en otras capitales latinoamericanas al comenzar la presente década⁹⁸: Buenos Aires, el 45%; Río de Janeiro y Sao Paulo con el 29.4%; Santiago, el 43%; Montevideo, el 52%; La Paz el 43%; Ciudad de Panamá, el 80%, Lima el 39% del total de la población nacional de 26 millones o sea el 13.5% de la población nacional.

Pero el desafío más grande de Bogotá, D.E. con proyección hacia el año 2000 es tener que constituir el equivalente a dos ciudades como Cali con todos sus servicios, además de la tarea de adecuación e incorporación de los sectores marginales de la

⁹⁸ CALDERON R. Mario. Un Nuevo Municipio. Un Nuevo País, Bogotá, 1987

periferia a una vida normal, lo que equivaldría a edificar una ciudad completa como Bucaramanga. Además, Bogotá tendrá que generar empleo para 2.3 millones de personas y resolver el problema de los 500.000 subempleos que actualmente existen⁹⁹.

Distribución de la población en Bogotá D.E. en 1985 y la proyectada para el año 2000 , por edades.

Tabla 5 Distribución d la Población en Bogotá, D.E. en 1985 y su proyección para el año 2000.

EDADES	1985 %	2000%
0 - 14	31.30	28.47
25 - 44	53.96	51.92
45 - 64	11.48	15.99
65 - Más	3.26	3.60

Fuente: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, Proyecto Técnico No. 1

4.4 **ÁREA URBANA DE BOGOTA D.E. EN 1984 Y PERSPECTIVAS HACIA EL AÑO 2000.**

El territorio del Distrito Especial alcanza 130.700 ha. El perímetro urbano y de servicios abarca un área de 36.000 ha. El área estimada como desarrollable dentro del perímetro actual se calcula en 4.890 ha. Y fuera de este perímetro, de 9.850 ha¹⁰⁰.

⁹⁹ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. *Ibid.*, p.12

¹⁰⁰ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (1986). Plan de Desarrollo Social y Económico 1986 - 1990: Expansión urbana y Vivienda. Doc. Tec. No. 2 , p.4

En el Plan de desarrollo de Bogotá, año 2000 presentado en 1984, se decía que en el año 2000 Bogotá debería crecer en 4.500 hectáreas adicionales técnicamente urbanizadas para albergar los nuevos habitantes; las faltantes 2.000 deberían ubicarse en áreas no aptas para la explotación agropecuaria, o sea en las denominadas agrológicas III que el Acuerdo 7/79 dejó para bancos de tierras¹⁰¹.

Además debería densificarse y redensificarse adecuadamente el área de la ciudad actual en tal forma que diera cabida a 500 mil nuevos habitantes. Posteriormente enunciaremos las estrategias concebidas para la administración en 1978 para densificar la ciudad.

Se afirma que quedan aún 7.000 ha. (otros hablan de 8.000 ha.) denominadas agrológicas II que bordean el río Bogotá, son de cotas bajas y por lo tanto inundables. El Gobierno Distrital debe congelarlas o adquirirlas y destinar gran parte de ellas al propósito denominado 'Cinturón Ecológico' y físico de Bogotá a fin de preservar la calidad del aire y frenar la extensión horizontal de la ciudad. Las sobrantes quedarían en el banco de tierras para atender el crecimiento urbanístico de este siglo y para el siglo XXI¹⁰².

¹⁰¹ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, *Op. Cit.*, p.13

¹⁰² *Ibid.*, p.12

Con relación al denominado freno a la expansión horizontal de la ciudad se han diseñado diferentes estrategias para lograr la densificación de importantes áreas de la ciudad.

Para la densificación y redensificación del Centro, se ha iniciado el Plan de Recuperación del mismo a través de estímulos de carácter volumétrico, de programas de rehabilitación de vías, de recuperación y construcción de parques y adecuación de zonas verdes. Más adelante ampliaré este tema.

4.5 EXPANSION URBANA Y VIVIENDA EN BOGOTA D.E.

La solución al problema de expansión desordenada y de las necesidades represadas de vivienda popular deben examinarse a la luz de los instrumentos de planificación para el mercado de tierra y de la política y programas de vivienda que ejercen su acción por medio de la orientación del crédito a determinados grupos sociales y económicos.

Otros elementos adicionales de juicio lo constituyen:

a. La experiencia de Ciudad Kennedy (primera ciudad dentro de la ciudad) en la década de los sesenta.

b. El 'Plan Terrazas' para el desarrollo integrado de Asentamientos Populares Urbanos.

c. El PNUD: Desarrollo Integrado de Asentamientos Populares Urbanos.

d. Los programas de mejoramiento y construcción de vivienda adelantados por el B.C.H. con el concurso del sector privado y de las fuerzas económicas y sociales de la comunidad y,

e. El esquema de rehabilitación de áreas determinadas física y funcionalmente.

La expansión de la ciudad de Bogotá D.E. se origina en el dualismo formal - informal (legal - ilegal). El sector formal ha sido parcialmente regulado por medio de normas de desarrollo urbanístico, licencias y planes zonales; el sector informal se ha desarrollado exclusivamente por el mercado y por las presiones que éste ejerce sobre el crecimiento de la ciudad.

El crecimiento de Bogotá en el presente siglo acumuló una área aproximada de 11.800 ha. así:

Tabla 6 Crecimiento de Bogotá en el presente siglo

AÑOS	ÁREA OCUPADA (Hectáreas)	PORCENTAJE	ÁREA OCUPACION Promedio año
1901 - 1940	1.256	10.6	31.4
1941 -1960	3.235	27.4	161.8
1961 - 1976	6.335	53.6	395.9
1977 - 1982	986	8.4	164.3
TOTAL	11.812	100.0	

Fuente: ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA¹⁰³

FEDELONJAS señala que una de cada tres hectáreas construidas han sido ilegales y se encuentran en la periferia, pese a la disponibilidad de cerca de 5.000 ha. Dentro del perímetro urbano actual. De las 3.950 informales, el 67% (2.650 ha.) se construyeron al sur afirmando más el patrón lineal de la ciudad.

El análisis del comportamiento del mercado de tierras en Bogotá en la década de los años setenta indica que el precio de la tierra en la ciudad creció a una tasa del 4%. El centro se desvalorizó en términos absolutos por el hecho de que los precios reales de la tierra en las goteras de la ciudad aumentaron a un ritmo elevado frente a los precios reales en las áreas centrales¹⁰⁴.

De acuerdo con los estudios del Banco Mundial, los principales factores que afectaron los precios de la tierra fueron: densidad,

¹⁰³ Op. Cit., p.4

¹⁰⁴ BANCO MUNDIAL - PNUD (1972 - 1973), Estudio de Desarrollo de Bogotá: FASE II, p.11

ingresos, calidad humana del vecindario, condiciones de infraestructura¹⁰⁵ etc.

En las zonas muy pobladas como Kennedy, dado el proceso de reproducción del espacio adscrito, se mostró que los precios crecieron más rápidamente. A finales del 68 los precios de la tierra en el Centro seguían siendo los más altos, pero disminuían a partir de 1975, lo cual indica que pese a que Bogotá continuaba siendo fundamentalmente una ciudad monocéntrica, aparecían ya tendencias hacia un carácter multicéntrico, lo cual se explica también por la incapacidad del Centro para generar suficiente actividad económica, al margen del precio de los terrenos o por competencia de centros alternativos¹⁰⁶ etc.

4.6 POLÍTICAS URBANÍSTICAS

En el desorden de la expansión urbana de Bogotá convergen tres situaciones que son las siguientes¹⁰⁷:

1. Crisis institucional, por el hecho de que Bogotá D.E. no puede regular clara y suficientemente su relación con la Nación, con el Departamento, con la CAR y con los Municipios aledaños. Bogotá quedó excluida de las actuales áreas metropolitanas en virtud del

¹⁰⁵ VILLAMIZAR, Rodrigo (1980). Los precios de la tierra en Bogotá: 1955 - 1979. P.16

¹⁰⁶ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Op. Cit. p.20

Decreto 3104 de 1979 y se duda si a ella se puede aplicar la Ley 11 de 1986 y el Nuevo Código de Régimen Político Municipal, por la confusión a que da lugar su condición de Distrito Especial.

2. La regulación dualista legal - ilegal con que se expande, siendo esta la alternativa para la adquisición de vivienda de los grupos de bajos ingresos.

El deterioro de la calidad de vida con motivo de la crisis de los años 80, que se evidencia en el desempleo y en el mal funcionamiento de los servicios públicos.

Existen divergencias sobre los criterios, las determinantes y las políticas de expansión para Bogotá D. E. En materia de población, esas divergencias condujeron a la sobrestimación de las hectáreas necesarias para albergar dentro y fuera del Distrito la población adicional y la expansión de los servicios.

En materia de expansión se registra un marcado contraste entre las anticipaciones y recomendaciones que han hecho los estudios respecto a las medidas adoptadas por el Estado, por acción u omisión para regular la expansión de la ciudad; así por ejemplo, Fase II en 1972 recomendó controlar el crecimiento al Sur y sobre los cerros orientales, al tiempo que el Distrito realizaba el

¹⁰⁷ Ibid., pp.21-22

Programa PIDUZOB; de hecho, la expansión se orientó hacia el Sur por efectos del mercadeo y, en consecuencia el Gobierno Distrital protocolizó el Acuerdo 7 de 1979 que dio lugar al Programa Ciudad Bolívar al Sur de Bogotá. Se innovó sin embargo, en dicho Acuerdo, con lo que hoy se denomina 'crecimiento concertado' y 'crecimiento diferido'¹⁰⁸.

En materia de vías y transporte existen grandes diferencias; las acciones de hecho se han encaminado a completar y conectar los anillos viales en sentido Norte - Sur y en mayor escala Oriente - Occidente. Es necesario adecuar la margen oriental del río Bogotá con mira a su parcial urbanización disminuyendo los problemas de transporte en tiempo y costos y frenando la expansión urbanística al Occidente del río (ver cuadro). En este punto, el Banco Mundial había señalado la necesidad de armonizar la descentralización urbana con el rediseño de rutas de transporte público, y así se está haciendo.

Sin embargo, la mayoría de los estudios coinciden en que se han de instrumentar las siguientes estrategias¹⁰⁹:

1. Crear el Área Metropolitana conformada por : Bogotá D.E., Cota, Chía, Funza, Mosquera, Soacha, Madrid y La Calera,

¹⁰⁸ BANCO MUNDIAL - PNUD. Op. Cit.,

¹⁰⁹ ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Op. Cit., pp.23-24

propuesta que coincide con el estudio de "Adecuación Hidráulica del Río Bogotá", con lo establecido en el Artículo 7/79 en materia de urbanización concertada y diferida, con lo que establece la ley de los cinturones verdes de reserva ecológica (Ley 12 de 1982), con el Código de Régimen Departamental expedido con la Ley 3 de 1986 y con el Código de Régimen Político Municipal y el nuevo Proyecto de Ley No. 62 de 1986" por el cual se dictan normas sobre compra - venta y adquisición de bienes".

Además del Artículo 198 de la Constitución establece la figura del Área Metropolitana "para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo Departamento....". en el caso de Bogotá existen claras relaciones sociológicas, técnicas, financieras y administrativas en tal sentido.

2. Redensificar el actual perímetro urbano de Bogotá (siguiendo la orientación del 'Plan Terrazas' del B.C.H.) y recurriendo a los abundantes lotes de engorde que pueblan todas las zonas de la Capital.

3. Manejar la ilegalidad por medio de una política de tierras que ofrezca alternativas competitivas con las urbanizaciones piratas. Ciudad Bolívar constituye la materialización de esta voluntad expuesta en el Plan de Desarrollo vigente (Acuerdo 7/79).

El siguiente cuadro nos señala la disponibilidad de tierras para urbanizaciones disponibles al Oriente del río Bogotá, en 1985.

Tabla 7 Disponibilidad de tierras

1.	Área total de la margen oriental	50.065
2.	Área desarrollada hasta 1985	25.979
3.	Área disponible total	24.086
4.	Área de curso y amortiguación del río	3.951
5.	Área disponible para nuevos	20.135
6.	Área disponible en el perímetro actual	6.887
7.	Área disponible fuera del perímetro	13.248
8.	Área del perímetro actual con problemas de drenaje	1.211
9.	Área fuera del perímetro actual con problemas de drenaje	3.375
10.	Área reservada para industria dentro del perímetro actual	788
11.	Área de disposición inmediata en el perímetro actual	4.888
12.	Área de disposición inmediata fuera del perímetro actual	9.873
13.	Área disponible inmediata actual	14.761

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Documento Técnico No. 2. P.76

Con base en el Censo de 1985, se comienzan a adelantar políticas de largo y corto plazo para la distribución eficiente de la población de Bogotá en la margen Oriental del río Bogotá. Son ellas¹¹⁰:

A. Zonas de Urbanización Prioritaria (ZUP): 1986 - 1992

1. Perímetro actual

a. Redensificación: Con una redensificación de 130 hab./ha. de las áreas ya desarrolladas en el actual perímetro, se facilita el

¹¹⁰ Ibid., pp. 77-78

asentamiento adicional de 1.5 millones de habitantes. Iniciación : 1986.

b. Nuevas áreas en el perímetro actual de Bogotá y Soacha: Una eficiente ocupación con un nivel de densidad de 223 hab./ha. permite el asentamiento de más de 1 millón de habitantes adicionales sobre los 635.000 actuales.

2. Perímetro ampliado en Áreas Disponibles

a. USME: Agrológicas III y IV: Se desarrolla a partir de 1987, a lo largo de la vía Bogotá - Usme y en el área de influencia de la nueva autopista al Llano. Tendrá una capacidad mínima de 250.000 habitantes. ZUP.

b. Ciudad Bolívar: Incorporara al perímetro sanitario 120.000 hab. Iniciación ; 1987.

c. Agrológicas III en Luceros, Fiscalía y Bosa: 230.000 habitantes. Iniciación : 1988.

d. Agrológicas II y III: Soacha , Terrenos, La Isla y Pablo Neruda: Se ubica en la confluencia de los perímetros de Bogotá D.E. y Soacha. Capacidad de 335.000 habitantes. Iniciación: 1988.

B. Zonas de Urbanización Diferida (ZUD): 1992 - 2000

a. Agrológicas II: Jaboque, Fucha y Tintal: Es el área ideal para la expansión del desarrollo urbano de Bogotá. Capacidad: 780.000 habitantes. Iniciación: 1992.

Se observa que la margen Oriental del río Bogotá puede albergar más de nueve millones de habitantes si se emplean adecuadamente las tierras, o sea más de 3.5 millones sobre las actuales, cifra que supera ampliamente las perspectivas de población para el año 2000. La planificación en este sentido salvo las Zonas de Reserva Agrícola de conformidad con la Ley 12 de 1982.

Es preciso destacar que INGEOMINAS ha expresado sus reservas sobre la real capacidad portante de los terrenos ubicados en la margen Oriental del río. Lo costoso que es la habilitación de estos terrenos encarecería los programas de vivienda para estratos más bajos. Además es fundamental definir el Cordón Ecológico en este sector.

4.7 MANEJO DEL PERIMETRO URBANO E INTERVENCION EN EL MANEJO DE TIERRAS.

Las dificultades en el manejo del suelo, obedecen a situaciones inherentes a los aspectos económicos, sociales y políticos; la falta de coordinación interinstitucional en todos los niveles de la administración, obstaculiza el control sobre los mandatos legales en materia de urbanismo y construcción.

Por lo mismo, una cosa es planificar y otra ejecutar. Dentro de este último punto, es necesario impulsar políticas y medidas de prioridad inmediata para la intervención de las tierras en Bogotá, con el objeto de facilitar la transición de la ilegalidad a la legalidad. Al respecto hay tres hechos¹¹¹:

1. El Consejo de Bogotá ha sido más previsor que el Congreso. El Acuerdo 7/79 así lo indica al contemplar Zonas de Urbanización Prioritarias (ZUP), Zonas de Desarrollo Diferido (ZUD) y Zonas de Desarrollo Concertado (ZDC).

El Acuerdo 7/79 definió así las Áreas de Desarrollo Diferido y Concertado. Las primeras se encuentran al Occidente, para urbanizar a mediano plazo y requieren de grandes inversiones de adecuación para fines habitacionales. Las segundas se

encuentran al Sur y tienen la posibilidad inmediata de prestación de servicios para localización de sectores populares.

2. El proyecto de Ley 62/86 sobre compra - venta y expropiación de bienes, ajustado a las figuras de ZDD y ZDC, es un valioso instrumento para planificar el desarrollo de Bogotá.

3. Las alternativas que adelante se proponen, contrarrestan la acción negativa de las urbanizaciones y reordenan la dinámica del I.C.T. y de la Caja de vivienda Popular.

Existen dos alternativas para la puesta en marcha del proceso de urbanización arriba expuesto:

4.7.1 Primera Alternativa: Cambio sustancial del perímetro urbano y compra por el Estado de Zonas de Urbanización Prioritarias (ZUP) a precios agrícolas.

Parte de la base de que es necesario dilatar el perímetro urbano a fin de que el Estado pueda asegurar, desde el comienzo, la prestación de los servicios públicos. Esta alternativa requiere adoptar dos medidas simultáneamente: primera, congelar los precios de las tierras periféricas ZUD; segunda, definir jurídicamente las ZUD, sobre las cuales el Estado mantendrá el

¹¹¹ ibid., pp.83

derecho de primera opción de compra para adelantar acciones de urbanización concertada por parte del sector privado y oficial.

4.7.2 Segunda Alternativa: Mantener el actual perímetro urbano y facilitar la urbanización en áreas ZUP.

En este caso, el Estado captaría la diferencia entre el valor agrícola y el valor urbanizable de la tierra, aceptando el pago de la diferencia en especie (tierra) con el propósito de alimentar el Banco de Tierras del D.E. La expropiación, si la hubiese, estará a cargo del INCORA.

En el análisis del Plan de Desarrollo me detendré en este punto evaluando los alcances de cada una de las alternativas.

4.8 EL VALOR DEL SUELO URBANO Y EL DESARROLLO DE LA CIUDAD.

Son diferentes los factores que inciden en lo que se ha denominado la topografía o morfología económica de una ciudad. Algunos especialistas en los temas inmobiliarios, como Oscar Borrero¹¹², consideran que el valor del suelo es causa y también efecto del desarrollo de la ciudad. Además, que las leyes económicas que gobiernan la ciudad (base económica y urbana y

¹¹² BORRERO OCHOA, Oscar (1984). Simposio sobre Reforma Urbana y Vivienda

las fuerzas del mercado) son las determinantes reales para que el valor del suelo se comporte de una u otra forma. En otras palabras, la responsable de gobernar los precios del suelo y el desarrollo de la ciudad, es la Economía urbana. Considera el citado autor que existen factores exógenos que también influyen como ocurre con las normas o leyes de construcción municipales, las obras de infraestructura, etc.

Yo diría que los factores que el mencionado Dr. Ochoa enumera como exógenos pueden considerarse en un momento dado como la médula de los que él denomina 'Leyes de la Economía Urbana'.

En el valor de la tierra urbana inciden, según el mismo autor, los siguientes factores:

1. Ubicación: Mientras el terreno esté más próximo al centro de desarrollo o de negocios va a tener mejor precio. En los años sesenta, Bogotá tenía solo un centro y era la Avenida Jiménez en la zona colindante con la Carrera 7; luego se le agregó el Centro Internacional, posteriormente se sumó Chapinero y finalmente la Avenida Chile, estos distritos centrales de negocios se han identificado para el análisis del suelo urbano en Bogotá, a los cuales hay que añadir considero yo, tres más, en la zona Norte (Calle 116, Unicentro, Calle 140).

2. Infraestructura de servicios como Acueducto, Energía, Teléfono, Alcantarillado, vías Colegios, Centros Comerciales.

3. Construibilidad, como es la fertilidad en la tierra agrícola. Construibilidad no significa en este contexto la capacidad portante del suelo, ni las condiciones topográficas, lo cual queda en manos de la ingeniería, sino las normas de la entidad municipal que permiten o no construir y a determinado índice y que por lo mismo le dan mayor valor a una zona.

Existe la tendencia a creer que la tierra urbana siempre se valoriza, o sea, como lo expresa el Dr. Ochoa, su valor crece por encima de la inflación. La demanda de la tierra urbana se fundamenta de un lado en el crecimiento económico de la ciudad (comercio, industria, vías, servicios públicos, recreación, etc.) y de otro lado, por el crecimiento poblacional (vegetativo - migratorio).

La tierra urbana puede experimentar también desvalorización, o mejor, una valorización negativa. Nos encontramos frente a este hecho cuando un sector o zona determinada de una ciudad sufre un estancamiento o deterioro en su estructura urbana y arquitectónica y en su estimación económica.

Se frena la actividad constructora en el área cuando la tasa de valorización es negativa y el valor del suelo no compensa la

inflación. Esta situación generalmente ocurre cuando las posibilidades de alcanzar un uso intenso del suelo urbanizable son limitadas, ya sea por la reglamentación del sector (usos, tratamientos), o por la precaria infraestructura vial y de servicios públicos. Por esta razón se detiene y se ausenta la inversión privada hasta tanto el Estado no se haga presente rehabilitando y renovando el sector con estímulos generalmente asociados con incrementos de densidad, aumento de los índices de construcción restauración de lugares públicos, construcción de parqueaderos, mejor prestación de servicios públicos incluido transporte y construcción y adecuación de vías. Estas políticas constituyen por sí solas unas expectativas que involucran términos como renovación y, consiguientemente, valorización.

Cuando hablamos de rehabilitación o de renovación estamos refiriéndonos a una política urbana. Quien la concibe y quien pretende ejecutarla, desea incorporar en el mercado urbano áreas desarrolladas y desarrollables que en ese momento han sido desestimadas por su deterioro seguramente progresivo o por su estancamiento.

La política urbana en el caso que analizamos puede presentar diferentes modalidades. Una, ya mencionada, que es la de propender por una mayor habitabilidad o densificación en el área o sector (redensificación), y la otra que buscaría modificar el uso

imperante (por ejemplo: cambio de un uso residencial por el de comercio).

Podría también considerarse una solución intermedia, en la cual se facilitaría el ejercicio y establecimiento de múltiples actividades, permitiéndose y estimulándose la habitabilidad en el sector con cierto "tipo" de comercio compatible con el uso residencial o complementario del mismo.

Estas medidas que hemos denominado políticas urbanas tienen, según los municipios en los cuales se apliquen, su fundamentación legal o normativa en Acuerdos, Decretos, Resoluciones, y en algunos casos en Leyes o Decretos leyes.

La tasa negativa de valorización, cuando el Estado se hace presente o cuando logra que el inversionista privado también lo haga en el área que se está renovando o rehabilitando, puede moderar su tendencia hasta el punto de obtenerse tasas positivas de valorización. Esta tasa positiva, seguirá siendo positiva mientras se consolida la renovación y rehabilitación del sector y mientras el factor 'expectativa' alimenta el proceso de recuperación del sector. Una vez se ha producido la recuperación y mientras dure el efecto de la misma, las tasas de valorización tendrán una tendencia positiva hasta a acompañarse con el ritmo de la inflación.

Observamos que cuando una zona afectada por las circunstancias mencionadas pretende rehabilitarse, presenta durante el proceso de rehabilitación una valorización creciente positiva, lo que nos permite concluir que existe una estrecha relación entre la tasa de valorización y el tiempo en el cual una zona o sector demora en rehabilitarse.

En el momento en el cual ese sector está, por así llamarlo, satisfactoriamente rehabilitado, el comportamiento posterior de la tasa de valorización se podría asimilar al que tiene dicha tasa en un sector totalmente desarrollado, o sea mientras dura el efecto de la renovación y rehabilitación en el primer caso y mientras dure el efecto del hecho que denominaríamos "desarrollo" para el segundo caso, la tasa de valorización seguirá siendo positiva, posteriormente coincidirá con el ritmo de la tasa de inflación hasta cuando el sector por diferentes razones se deteriore. En ese momento la tasa de valorización será negativa. O sea, que también existe una relación directa entre la tasa de valorización positiva y el tiempo empleado por una zona en el proceso urbano de su desarrollo.

Puede ocurrir también que el auge del sector ya desarrollado sea tal que le permita conservar una valorización creciente positiva durante algún tiempo mientras factores como el de la exclusividad, el de comodidad, el de una localización estratégica, el de

seguridad, puedan conservarse y no sean superados por desarrollos consolidados o en vías de consolidarse localizados en lugares cercanos, o inclusive distantes que ofrecen comodidad, seguridad, exclusividad, tranquilidad y una ubicación todavía más estratégica.

Frente las fuerzas del mercado, cuando el particular o el mismo Estado invierten en otros sitios, se generan otros polos de desarrollo y como es lógico, otras expectativas. Quien ha invertido en un sector que en un momento fue polo de atracción y de desarrollo pero que ahora se enfrenta a fenómenos como el de la congestión, inseguridad, saturación y el deterioro físico, seguramente evaluará otras alternativas y optar o por soluciones que le garanticen la tranquilidad, la comodidad, y la seguridad que tuvo en el lugar en el cual inicialmente invirtió.

En la definición de los moldes o patrones que regulan el Mercado Urbano, hay varios protagonistas. El primero de ellos es el Estado al establecer las "reglas del juego" sobre cómo y en qué forma deben crecer las ciudades. Es el encargado de regimentar o reglamentar urbanísticamente el desarrollo de las ciudades mediante ordenamientos contentivos de planes y programas alusivos al desarrollo físico de las mismas. El segundo protagonista es el particular que acoge y respeta lo dispuesto en la norma y proyecta su inversión en consecuencia con las pautas

que fija el Estado en sus Planes de Desarrollo físico. El tercer protagonista es el particular que irrespeta las reglas de juego y la norma misma, o sea en otras palabras, el particular que proyecta, edifica y urbaniza por fuera del orden establecido. Por último y con la enorme responsabilidad de interpretar las diferentes tendencias está quien tiene la última palabra: el Mercado.

En el comportamiento de dicho mercado tienen injerencia las tres partes mencionadas, pero esta injerencia podría ser más decisiva y determinante por parte del Estado si existiera un verdadero control que garantizara el oportuno acatamiento de las normas que regulan el crecimiento físico de las ciudades.

Considero que en Bogotá son muchas las áreas que por la dinámica urbana están en proceso de cambio requiriendo en estos casos como lo estipula el Acuerdo 7 de 1979, normas que le permitan actualizar sus usos y estructuras para desarrollar nuevas funciones. Esto se logra a través del tratamiento de rehabilitación que junto con el tratamiento de Redesarrollo y el régimen de concertación, también definidos en el Acuerdo 7¹¹³, se constituyen actualmente en la maquinaria jurídico - legal - urbana para recuperar, reordenar y readecuar amplios sectores de la ciudad que han experimentado estancamiento o deterioro.

¹¹³ Acuerdo 7/79, Cap. IV. Del Tratamiento de Rehabilitación, Art. 71

Es así como haciendo uso de estos instrumentos se ha iniciado la recuperación del centro de la ciudad aplicando una normativa volumétrica especial y estableciendo disposiciones encaminadas a preservar la consolidación física y socio - económica de la zona central de la ciudad; Decreto No. 1042 de Mayo 29 de 1987, Decreto 1043 de Mayo 29 de 1987, Resolución No. 005 de Mayo 12 de 1987, Decreto No. 0896 de Mayo 6 de 1987 (Alcaldía de Bogotá), Decreto No. 1163 de Junio 24 de 1987(Presidencia de la República).

Igualmente y haciendo uso de la concertación, la administración ha iniciado la rehabilitación del Centro Internacional confirmando para el sector la construcción de un gran parque público y el establecimiento de actividades que fortalezcan y complementen la vivienda, oficinas y comercio ya asentados.

El Redesarrollo es determinado para aquellas áreas que por su total inadecuación en cuanto a usos y estructuras requieren una política que propicie el desarrollo de nuevas funciones en el área. La concertación, cuando media un tratamiento de Redesarrollo, se realiza entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, las Empresas de Servicios Públicos y las Entidades Públicas, Mixtas y/o privadas interesadas en adelantar programas de Redesarrollo.

Continuando con el tratamiento de rehabilitación, la administración ha hecho extensivo dicho tratamiento para la localización de usos comerciales en predios ubicados sobre trechos de ejes viales con anchos mayores de 14 mts. La rehabilitación en estos casos se ha querido justificar porque existen usos mal localizados en áreas de actividad residencial que han desplazado las actividades principales que la norma contemplaba para estos sectores. Si bien es cierto se trata de una medida en principio oportuna, no es menos cierto que la invasión del comercio y de otras actividades que desnaturalizan la idea que el legislador tuvo para estos sectores, se debe a la indiferencia de los organismos de control responsables de garantizar la aplicación de las normas urbanas (Secretaría de Obras - Alcaldías Menores - Inspecciones de Policía - Personería Municipal).

La rehabilitación no debe ser el instrumento para legislar el desorden y la indisciplina. Considero que para estos casos la administración antes de hacer uso de esta figura debe ensayar todas las posibilidades para preservar el uso primigenio a través de diferentes medidas como: 1). Policivas (cierre de establecimientos comerciales), 2) Cobro de Servicios Públicos con aumentos progresivos en las tarifas al comercio instalado en lugares en que no es permitido su localización, 3) Suspensión de la prestación de servicios públicos.

Desafortunadamente únicamente la primera opción es viable en Bogotá. Por esta razón ciertos sectores de la ciudad inicialmente residenciales se convirtieron en comerciales por la ausencia de autoridad que aplicara las medidas tendientes a preservar el uso dado inicialmente.

Hay un momento en el cual la presión comercial es de tal naturaleza que la administración con sentimiento de culpa o con la sensación de impotencia para controlar eventuales problemas de orden público, recurre a la rehabilitación ensayando fórmulas que pretendan interpretar a los residentes en el sector y al comercio establecido allí. De todos modos el resultado final no es otro diferente al de permitir mediante una identificación puntual, programada y secuencial de los trechos de ejes viales, usos comerciales en predios ubicados sobre los ejes viales señalados por la administración.

Los particulares dueños de los establecimientos comerciales deben, mediante pólizas de seguros, garantizar el cumplimiento de las normas de rehabilitación en lo correspondiente a volumetría, parqueos y otras especificaciones urbanas. Quienes se encuentran sobre estos ejes viales y no cumplan con las normas de rehabilitación en cuanto a actividades y usos, también mediante pólizas de seguros, deben garantizar el cierre del

establecimiento o su adecuación para una actividad compatible con las normas de rehabilitación.

Como integrante de la comisión que estudió la Rehabilitación en los ejes viales, insistí en la conveniencia de Redefinir los estratos para residentes en estos sectores, tratando de beneficiarlos con un estrato más bajo que el establecido para el comercio, al igual que sugerí para el pago de servicios públicos y de impuestos el estrato más alto para todo el comercio establecido sobre los ejes viales. Se puede interpretar mi posición como el interés de estimular el uso principal que siempre tuvo el sector que precisamente es el residencial y además el de asegurar a la administración el recibo de importantes recursos por concepto de impuesto predial y de Industria y Comercio y por el pago de los servicios públicos.

La Administración con el propósito de propiciar el fortalecimiento y la consolidación de sectores residentes asignó un tratamiento de rehabilitación para los predios urbanizados con anterioridad al Acuerdo 7 de 1979, definiendo usos principales y complementarios al igual que una volumetría especial para las urbanizaciones comprendidas dentro de la rehabilitación.

Esta medida tiene varias implicaciones que quiero resaltar:

1. Promover la expresión o crecimiento vertical de la ciudad para neutralizar el crecimiento horizontal.

2. Frenar el elevado costo de la vivienda al permitir la construcción de la misma en extensas áreas de la ciudad, antes reglamentadas por disposiciones que dificultan su desarrollo en alturas rentables para el propietario del terreno y para el constructor.

3. Permitir que gran cantidad de residencias que por su tamaño, localización y problemas de seguridad se encontraban en proceso de deterioro físico o funcional, abandono o subutilización, sean aprovechadas para vivienda multifamiliar permitiendo la demolición y consiguiente construcción en alturas mayores en metros.

4. Facilitar una mayor oferta de vivienda, circunstancia que permite moderar los precios que se cobran hoy por la misma.

5. A través de la consulta a la comunidad permitir que sea ésta la encargada de adoptar la nueva norma o de mantener la norma primigenia.

La comunidad a través de este tipo de consultas decide sobre la conveniencia, oportunidad o inconveniencia de aplicar la nueva

norma. En esta forma se vincula directamente a la comunidad al proceso de crecimiento de su barrio, manzana o urbanización.

Desde cuando se llevó a la Junta de Planeación esta fórmula, no dudé en defenderla por estar convencido de sus indiscutibles repercusiones urbanas y socio económicas y por haber participado en la concepción de la misma.

Adicionalmente insistí en la conveniencia de mantener el tratamiento de conservación ambiental en aquellas urbanizaciones que tuvieran una homogénea estructura urbana y de permitir a la comunidad de las otras urbanizaciones, decidir mediante un pronunciamiento suyo dentro de un término prudencial, si se acogía a las normas de rehabilitación o si continuaba con las normas de conservación ambiental. Considero que la CONSULTA A LA COMUNIDAD es un significativo avance que refuerza el proceso de descentralización que se inicia en el primer semestre de este año a través de las Alcaldías menores y de las Juntas Administradoras zonales.

A pesar de todas las medidas que se vienen tomando es fundamental continuar promoviendo el crecimiento vertical de la ciudad, redefiniendo alturas en áreas de conservación ambiental no cobijadas por las anteriores políticas urbanas, pero

preservando urbanizaciones con características residenciales y estructurales consolidadas.

Quiero hacer una mención especial al Decreto 1025 del 26 de Mayo de 1987 que si bien debe ser ajustado en algunos conceptos, significó en mi criterio, indudables avances en materia de integración urbana.

Este nuevo estímulo a la utilización del suelo busca unificar la reglamentación existente y establecer normas volumétricas de integración urbana mediante la solución de empates entre las nuevas edificaciones y las existentes, para garantizar la unidad, continuidad y riqueza del espacio público respetando las condiciones ambientales de las mismas.

Además de introducir criterios de uniformidad y homogeneidad en la fisonomía y estructura de la ciudad, plantea nuevas volumetrías que faciliten el incremento de densidad en áreas desarrolladas.

Otro aspecto que quiero relevar de este decreto y que ya lo había analizado, es el relacionado con las compensaciones, o sea, la posibilidad de considerar bonificaciones en altura para aquellos constructores que conserven la arborización y la vegetación existente en áreas edificables, que generen y diseñen espacios abiertos de su uso público dentro del predio en áreas edificables o

que prevean un mayor número de estacionamientos de los exigidos para su uso público en áreas de actividad múltiple.

¿Qué se busca con la compensación?. Primero, preservar la arborización y vegetación existente, hoy tan escasa y mal distribuida en la ciudad. Segundo: evitar la invasión de las áreas peatonales y de las mismas calles por vehículos en estacionamiento. Tercero: promover espacios abiertos en la ciudad para evitar la asfixiante saturación por el amurallamiento en los costados de las vías (Carrera 7^{ma}). Cuarto: estimular la densificación vertical en la ciudad.

Uno de los aspectos que más preocupa a la administración y que está relacionado con la construcción de viviendas en sus diferentes modalidades es el de la licencia de construcción que es la autorización que la Secretaría de Obras Públicas da al propietario de un predio y al constructor, debidamente matriculado e inscrito en la Secretaría de Obras Públicas, para adelantar obras de construcción, con sujeción a los datos contenidos en el formato de solicitud y en los planos anexos correspondientes. La licencia de construcción constituye requisito indispensable para la autorización de los servicios, así sea en forma provisional, por parte de las Empresas de Energía, Acueducto y Teléfono de Bogotá. Estas licencias que se expiden con base en una demarcación que es el documento por medio del cual el

Departamento Administrativo de Planeación Distrital informa la fijación de la línea que determina el límite entre un lote y las áreas de uso público y las normas urbanísticas con las cuales se debe desarrollar el predio, permanentemente son burladas al no cumplirse lo contenido en ellas, lo que significa que muchas edificaciones se construyen al margen del ordenamiento que las reglamentan.

Existen diferentes medidas que van desde la suspensión de la obra, hasta la demolición pero que difícilmente prosperan por la actitud de "indiferencia que asumen las autoridades responsables de controlar el acatamiento de la norma urbana".

He propuesto que la licencia de construcción y la presentación definitiva de servicios públicos se produzca cuando la obra esté totalmente concluida y cuando se compruebe el cumplimiento de las normas y de lo proyectado.

Actualmente la Secretaria de Obras expide la licencia con base en la demarcación que realiza el Departamento de Planeación Distrital con anterioridad a la iniciación de la obra.

Más adelante describiré las infracciones más frecuentes en materia urbanística o de construcción.

4.9 CONTROVERSIAS SOBRE LOS PROYECTOS DE REFORMA URBANA.

Hasta diciembre de 1986 se habían presentado tres nuevos proyectos de ley que tienen directa relación con la esperada reforma Urbana. Dos de ellos bajo el título "Proyecto de Ley de Reforma Urbana del Nuevo Liberalismo y la UP, y el tercero, del propio Gobierno Nacional" por el cual dictan normas sobre compraventa y expropiación de bienes....", que vienen a sumarse a los innumerables que se han presentado a consideración del Congreso y de los cuales presentamos una breve exposición en el capítulo anterior.

La proliferación de proyectos de Ley no aprobados evidencia dos cosas: primera, que existe un consenso sobre lo obsoleta que es la actual legislación urbana en el país; segunda, que la Reforma Urbana, lastima muchos intereses creados.

Uno de los puntos de controversia en todo proyecto de Reforma Urbana es el sistema de avalúo que se propone para la obtención de los terrenos. Existe una posición radical por parte de la Unión Patriótica que acoge como único sistema de avalúo aceptable el de los valores catastrales; por lo contrario, dice, consagraría una doble moral del propietario que le permitiría asumir un precio para tributar y otro para vender. Hay quienes consideran el avalúo

comercial como el más justo para quien tiene que entregar su terreno por motivo de interés social o comunitario.

Para el proyecto de ley del Gobierno, el IGAC debe evaluar en términos sumarios con un criterio que no está establecido en el proyecto y que reflejaría una posición intermedia entre las dos posiciones extremas.

Son numerosos los comentarios a dicho proyecto de ley, entre otros CAMACOL y FEDELONJAS, cuyos principales puntos exponemos dada la importancia de estas entidades con respecto al tema que nos ocupa.

4.9.1 Comentarios de la Cámara Colombiana de la Construcción CAMACOL.

Para CAMACOL¹¹⁴, el Proyecto no es ni abarca los grandes tópicos de una Reforma Urbana Integral; es un simple extracto de compra - venta y expropiación de tierras. El Proyecto, observa CAMACOL, se divide en dos partes: La primera autoriza la expropiación y la segunda fija los mecanismos. La primera es innecesaria por repetitiva; en efecto, la Ley 1^{ra} de 1943 da facultades para expropiar a las entidades territoriales para objetivos análogos; la segunda parte aparece como

¹¹⁴ CAMACOL (1986). Revista CAMACOL, 4, (9), pp.22-24

inconstitucional porque faculta indiscriminadamente a todas las entidades de derecho público y privado para expropiar.

Al margen de los anteriores tópicos, presenta las siguientes ventajas y desventajas:

1.Ventajas: a) Siendo su objetivo limitado, produce la ventaja política de que su manejo en el Congreso sea más viable; b) Reduce los términos de las expropiaciones de manera radical; c) Establece estímulos tributarios para quienes se avengan de buena voluntad a la negociación.

2.Desventajas: El art. 3º faculta a todas las entidades para expropiar.

Si bien es cierto que la acción está supeditada a lo establecido en el Plan de Desarrollo del lugar de ubicación del inmueble (inexistente en muchos municipios o son simples zonificaciones o planes viales), permite interpretaciones y manejo de discutible interés público. Esta posibilidad se convierte en una herramienta muy peligrosa en manos de los detentadores de los recursos del capital como mecanismo de concentración de la propiedad de la tierra urbana. Pero el desorden se confirma en el Art. 17 que dice: “Si respecto de un mismo inmueble recayere más de un acto administrativo que ordene la expropiación, expedido por

autoridades distintas (. . .), el jefe de la administración de mayor jerarquía entre las entidades expropiantes decidirá sobre el particular”. Esto significa que se consagra una vez más lo que se está tratando de evitar y es, en primer lugar, la centralización de las decisiones y, en segundo lugar, que las entidades nacionales se imponen sobre las municipales y logran establecer desarrollos inconvenientes y aún opuestos al interés regional, con el pretexto de que si la autoridad municipal se impone, estará impidiendo inversiones estatales en beneficio de su comunidad.

El Art.9 consagra al IGAC como único evaluador aceptable para el predio. Sin embargo, esta decisión queda sin piso, cuando en el Art. 19 se dice: “El Juez competente no quedará obligado por el avalúo que efectúe el IGAC pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundando en las otras pruebas que decidiere decretar”. ¿Existe razón alguna para que un Juez pueda apartarse del avalúo objetivo del IGAC, experto en precios de propiedad raíz, con peligro incluso para los intereses del Estado?.

Por otra parte resulta inequitativo que el Estado sea juez y parte en todo proceso de expropiación y que sea el mismo Estado - por medio del IGAC - quien determine el avalúo de una propiedad en la cual él está interesado.

Cabe anotar también que los términos concedidos al vendedor son injustos. En efecto, la notificación se hace en un plazo de tres días por edicto y de 5 por medio de periódicos de amplia circulación nacional o local, y se inscribe el acto que ordena la adquisición durante los 5 días hábiles siguientes a su ejecutoria o comunicación. Con este plazo prácticamente no se da espera al vendedor de aportar pruebas en contra de las pretensiones del Estado.

Los términos se hacen más angustiosos en el Art. 20: “El IGAC practicará y rendirá los avalúos que se le soliciten en desarrollo de la presente ley, a más tardar dentro los 5 días hábiles siguientes a la fecha de recibo..... El Instituto dará traslado de los avalúos a los interesados el día siguiente de su recibo, por dos días y si transcurrido este término no fueren objetados se entenderán aprobados”. Como se ve, los plazos y términos obran en contra del vendedor y finalmente, el Art. 28 señala: “La entidad expropiante deberá desarrollar o aplicar a los fines para los cuales fue creada, o enajenar, todos los bienes que adquiriera en desarrollo de la presente ley, en el término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de su adquisición, vencidos los cuales los bienes que no haya enajenado o desarrollado podrán ser adquiridos por sus propietarios anteriores por el avalúo que fije el IGAC de conformidad con el procedimiento señalado en la presente ley”. No parece razonable que - después de términos tan perentoriamente breves para que el propietario acepte la

negociación y entregue el bien objeto de ella, el Estado se tome 5 años para engordar los lotes o para que los invadan. Mucho menos lógico parece el ofrecer al antiguo propietario el inmueble con una valorización que si bien beneficia al Estado, no se ve por qué tenga que beneficiarlo por el simple hecho que lo tuvo, en nada la utilizó y lo revende al antiguo dueño. Al respecto surgen estas dudas:

a. Si el lote expropiado, se debió a una necesidad prioritaria y urgente para un Programa de Desarrollo urbano. En este caso, ¿por qué 5 años para utilizarlo?.

b. ¿Por qué en un acto de justicia no se le da el derecho de comprar al propietario original al precio de la negociación con el Estado, corregido apenas por el índice de costos?.

Más grave aún parece ser el capítulo 11 del Proyecto que da derecho de expropiar, en las mismas condiciones que a las entidades del Estado, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado. Esto se presta a toda clase de manipulaciones por parte de funcionarios que deben calificarles las condiciones en las cuales se puede desarrollar el proceso.

4.9.2 FEDELONJAS

Coincide en las apreciaciones de CAMACOL pero, además, hace los siguientes comentarios¹¹⁵:

1. El problema urbano debe encararse como un todo armónico para lograr soluciones integrales.

2. La amplitud de entidades que pueden expropiar conducirá a abusos y arbitrariedades. Las personas de derechos privado persiguen, por su misma naturaleza, un ánimo de lucro que no se conjuga con los fines de utilidad pública e interés social inherentes a la expropiación. Por tal razón, las operaciones de negociación directa o expropiación deben llevarse a cabo por organismos públicos y especializados y con los instrumentos que garanticen resultados óptimos, coherentes y plenamente justificativos del sacrificio que la sociedad impone a uno de sus miembros.

De otra parte, la regla informa que solamente los solares inexplorados, inconvenientemente utilizados o desaprovechados sean susceptibles de expropiación, cuando estén comprendidos dentro del Plan Integral de Desarrollo Urbano y las necesidades sociales así lo exijan. La expropiación de predios adecuadamente destinados y aprovechados deben ser tratados por vía de

¹¹⁵ Revista CAMACOL, Ibid., pp. 25-27

excepción y ante el juez encargado de decretarlas. Lo contrario es dar paso a la arbitrariedad.

3. La resolución que preceptúa la adquisición debe indicar por qué y cómo es que el inmueble se encuentra comprendido dentro del Plan de Desarrollo.

4. En aras de la rapidez no debe sacrificarse la publicidad. Si no es posible la notificación personal, la fórmula prevista en el Art. 452 del C.P.C. para la notificación de la demanda de expropiación es óptima y debería ser adoptada para garantizar el derecho de defensa.

5. En sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 23 de febrero de 1984, mediante la cual se declara la inexecutable del artículo 15 de la Ley 14 de 1983, reconoció el hecho de que el IGAC sea la única entidad que pueda adelantar la tasación para efectos de expropiación, coloca a la Administración en la inaceptable posición de Juez y de parte interesada.

Por otra parte, el monto a pagar incluye valores no necesariamente inmobiliarios y no se ve cómo el IGAC pueda entrar a tasar el valor de los perjuicios sobrevinientes por concepto de daño emergente y lucro cesante.

6. No parece equitativo desconocer al expropiado los valores pagados por concepto de contribución de valorización, máxime cuando el beneficiario es la entidad expropiante y no el propietario (Art. 11, numeral 4).

7. Las resoluciones que ordenan la expropiación son Actos Administrativos y en su expedición caben anomalías tales como la falta de competencia, vicios de forma, violación de una ley, falsa motivación o error en los motivos, abusos o desviación de poder, etc., por lo que no resulta razonable prescindir de los correctivos procesales pertinentes. (Art. 16).

8. Quedan los siguientes interrogantes:

a. ¿A quién compete el avalúo de los perjuicios que deban indemnizarse?

b. ¿Por qué se habla de pruebas dentro de la etapa de negociación directa? (Art. 20).

9. De conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional, la indemnización es previa, de donde no es factible diferir el pago.

10. No se entiende cómo puede ordenarse la entrega del bien y autorizarse su demolición, aún antes de que el propietario sea notificado de la Demanda. El propietario no puede equipararse al deudor incumplido de obligación clara, expresa, escrita y actualmente exigible a quien se le embargan los bienes antes de la notificación del mandamiento de pago.

Todo lo anterior daría pie para que se haga al proyecto un completo replanteamiento y una adecuada complementación con normas que lo hagan viable y de acuerdo a derecho.

Sin embargo, no todos piensan igual que CAMACOL y FFDELONJAS frente al proyecto de ley del Ejecutivo. El Dr. Calderón Rivera¹¹⁶ conceptúa que a veces damos la sensación de ignorar que Colombia cuenta con la suerte de ser un país en que la Ley es el resultado de un proceso de deliberaciones democráticas y que el proyecto de ley es, fundamentalmente un proyecto

No cabe duda, dice Calderón Rivera, de que conviene al bien común crear mecanismos de expropiación acordes no sólo con la realidad social, sino también con la mentalidad de la mayoría de las gentes. Colombia tiene aspectos críticos de legislación que se quedaron rezagados por su propio ámbito de aplicación. Uno de

¹¹⁶ op. Cit., pp. 39-42

ellos es el régimen de expropiación. Cuando nadie se atreve a discutir la evidencia de la utilidad pública en la declaratoria que precede a la negociación directa y al proceso de expropiación, nuestros procedimientos dan cabida al leguleyismo dilatorio y oportunista de los términos o de las instancias inútiles en busca de aprovechamientos particulares incompatibles con el sentimiento de las mayorías¹¹⁷.

Lo que sucede en estos casos es que, estando acostumbrados a una normatividad retardataria y a una ejecutoriedad que casi siempre llega tarde, nos parece que la misma ley atenta contra los derechos de los particulares. Parece, más bien, que el proyecto de ley atenta contra la morosidad y la Ineficiencia que tantos costos sociales y económicos han producido.

El régimen expropiatorio es responsable en muy diversas ocasiones de que los presupuestos iniciales se multipliquen varias veces, simplemente porque entre cien propietarios afectados por la obra, bastó que dos o tres utilizaran las posibilidades dilatorias que da el proceso de expropiación. Pero, además, dice el autor antes citado, hay aquí una oportunidad para medir la injusticia que representa esta situación en contra de quienes se acogieron prontamente a la negociación directa. Muchas veces el valor que

¹¹⁷ Ibid., p.39

ellos recibieron de buena fe puede resultar mucho menor que el que otros obtuvieron con el juego de las dilaciones.

El proyecto de ley ciertamente admite algunos ajustes, pero contiene importantes ventajas que exponemos siguiendo los criterios del Dr. Mario Calderón Rivera¹¹⁸.

1. Crea estímulos para la negociación directa

2. La exención del impuesto a las ganancias ocasionales por la enajenación de inmuebles por medio de la negociación directa, puede constituirse en uno de los pasos más avanzados para la Reforma Urbana al permitir que ciertas transacciones inmobiliarias se salgan de la economía subterránea en que ahora se mueven y porque esta nueva modalidad fiscal compensa con suficiencia el aparente sacrificio que significa la expropiación voluntaria.

3. Separar el pleito del inmueble del que se refiere a la indemnización, es uno de los grandes avances. Permitir que sigan atados es conspirar gravemente contra la economía social por el sobre costo que se deriva de esa correlación que siendo moratoria, alguien debe pagar. El proyecto resuelve el problema pues da al Juez la posibilidad de ordenar la entrega del inmueble en el mismo momento de ejecutariado el auto admisorio de la demanda y sin

lugar a recurso alguno, permitiendo que el juicio continúe con plenas posibilidades de mantener los derechos de reclamación sobre montos indemnizatorios.

4. Es exagerado pensar que el proyecto de ley concede facultades expropiatorias caprichosas a los particulares. Lo que pasa es que muchas veces propietarios particulares, deseosos de participar en el proceso de renovación urbana por la inversión en un proyecto urbanístico, ven frustrados sus propósitos por la reticencia de un escaso número de personas. A nadie se le puede ocurrir pensar que el particular puede expropiar; el particular puede solicitar, por medio de la autoridad competente, que el Estado expropie ciertos terrenos en razón de ciertos planes y proyectos que presente a la Oficina de Planeación, y a la autoridad competente, que habiendo examinado juiciosamente el proyecto y la petición de expropiación, adelantará las gestiones pertinentes.

5. Finalmente, no parece peligroso que el IGAC adelante las tasaciones. Si se puede pensar que puede actuar como Juez y Parte frente a los particulares, también puede pensarse que actúa igual frente al Estado. Lo que sucede es que nos estamos acostumbrando a pensar que nada es posible sin hacer trampa o sin intentar hacerla. ¿No podría pensarse igual de los jueces de la nación?.

¹¹⁸ Ibid., pp40-43

4.10 LA NORMA URBANA

“La tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo fiscalización pública el uso, la posesión, la disposición y la reserva de tierras. Todo Estado tiene derecho a planificar y administrar la utilización del suelo, que es uno de sus recursos más importantes, en tal forma que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales se base en un plan amplio de utilización del suelo (..).

Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos.

Habitat 1976

El At. 30 de la Constitución garantiza la propiedad privada, pero dentro del marco del interés público y el beneficio social. El individuo es para la sociedad y ésta para el individuo.

En caso de conflicto entre estos dos intereses, puede haber expropiación, previa declaratoria de utilidad pública dictada por la autoridad competente y la indemnización al propietario.

La declaratoria de utilidad pública se justifica por la existencia de un Plan de utilización de predios en beneficio de la comunidad.

La función planificadora del Estado se precisa en el Art. 76, Numeral 4 de la Constitución que ordena al Congreso fijar el Plan

de Desarrollo, sus recursos e instrumentos. Este artículo se desarrolla en leyes y decretos que obligan a los municipios con población superior a 30.000 hab. a elaborar el Plan de Desarrollo.

El Art. 32 de la Carta garantiza la empresa privada, pero dentro del control del Estado y autoriza a éste para intervenir en la economía para planificarla.

Sin embargo, no existe hasta hoy una Ley del Plan y por lo tanto es necesario un debate político sobre las prioridades en el servicio y en las inversiones del Estado.

El desarrollo urbano no reside solamente en la construcción de vivienda, sino en que a nivel municipal se cumpla la función del Estado de intervenir en la economía, cuya herramienta principal es la Planificación de las ciudades para la determinación de las prioridades sociales, el suministro de los servicios urbanos, vivienda, abastecimiento de alimentos, servicios públicos, transporte, empleo, salud, educación, seguridad, etc., que garanticen una calidad de vida mejor a todos los ciudadanos.

La ordenación de la ciudad es una potestad pública que está fundada en la función social de la propiedad privada. Tanto la legislación como la doctrina y la jurisprudencia han coincidido siempre en hacer prevalecer, cuando se enfrenten el interés

particular y el interés social, éste último sobre el primero. De ahí que la planificación urbana como función pública y como expresión del poder de policía del Estado debe enmarcar sus propósitos dentro de la premisa mediante la cual el interés privado deberá ceder al interés público y social cuando medien motivos de utilidad o interés colectivo.

4.11 DESCRIPCION DE LAS INFRACCIONES MAS FRECUENTES EN MATERIA URBANISTICA O OE CONSTRUCCION.

4.11.1 En el espacio público

1. Invasión de vías por vehículos o materiales de construcción y maquinaria a causa del proceso de urbanización o construcción.
2. Privatización del espacio público por invasión de las vías en menesteres diferentes al tránsito peatonal, como es el caso de las casetas de los vendedores ambulantes.
3. Construcción u ocupación de espacios públicos
4. Ocupación de antejardines para garajes, ampliación de cafeterías, etc. Esta área constituye parte del espacio público y no puede ocuparse en menesteres particulares.

5. Construcción de voladizos a partir del segundo piso

6. Cambio de razantes en las vías que hace que cambie la estructura general de una vía, mediante la construcción de escaleras o rampas.

4.11.2 Prohibición de Urbanizar

1. Construir o urbanizar en zonas declaradas como de Reserva Forestal o Ambiental.

2. Hacer explotación de industria extractiva en zonas prohibidas o realizarla sin el permiso respectivo cuando se requiera.

3. Efectuar rellenos en zonas, como las rondas de los ríos y quebradas.

4. Urbanizar por fuera del perímetro de servicios, al igual que efectuar rellenos en áreas no definidas dentro del perímetro.

4.11.3 Construcción o urbanización sin licencia o permiso

Para realizar edificación, remodelación a adecuación, se requiere licencia de construcción.

4.11.4 Modificación de planos aprobados o no cumplimiento de lo establecido en la Resolución respectiva.

1. Crecer en obra los altillos, aumentando su área y altura
2. Construcción levantando el nivel del antejardín o convirtiendo en semisótano el primer piso, pues se afecta la volumetría y por tanto la altura.
3. Ubicar las construcciones en otro sentido, al igual que alterar la localización de las zonas verdes de uso público o las comunales.
4. Violación de las medidas que aparecen en el plano, fundamentalmente los frentes de los lotes, lo cual hace que se tipifique la violación de aislamientos.
5. Incumplimiento del aislamiento exigido, aún cuando el terreno contemple las medidas que señala el plano.

4.11.5 Licencia de funcionamiento

Para ejercer actividades comerciales e industriales se requiere tramitar y obtener la licencia de funcionamiento con el fin de dar aplicación a normas urbanas en cuanto a usos y especificaciones urbanísticas.

4.12 NORMAS QUE REGULAN LA ACTIVIDAD DE URBANIZACION, CONSTRUCCION Y CREDITO PARA LA ADQUISICION DE VIVIENDA A NIVEL DISTRITAL.

4.12.1 Acuerdo 36 de 1962: Código Distrital de Policía

1. Establece la demolición de toda obra que amenace ruina o por causa de incendio.

2. Suspensión de obra cuando no se haya sacado permiso para construir andamios.

3. Quien ocupe la vía pública con escombros o materiales de obra, incurrirá en multas de \$10 a \$200 pesos si no cumplen la orden de retirarlos.

4. El propietario o ejecutor de obra que dentro de los ocho días siguientes a su terminación no dé aviso escrito a la Alcaldía para que se le expida certificado de que la obra se hizo de acuerdo con el permiso incurrirá en multa hasta de \$20 pesos.

4.12.2 Acuerdo 7 de 1979

Sanciona a quienes infringen las normas urbanísticas

Para la ejecución de obras de urbanismo, edificación o modificación de obras, se requiere permiso expedido por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Secretaría de Obras Públicas. A quien las inicie sin tal permiso o sin ejecución a las condiciones establecidas en él, se le impondrá suspensión de obra que garantizará con caución suficiente. Si se prosigue con la obra o se termina, se ordenará de plano la demolición.

Quien termine la obra de urbanismo, edificación o modificación de obras sin permiso, se le impondrá demolición de obra si lo construido no se ajusta en un todo a los requisitos exigidos.

Al que termine obras de urbanismo, edificación o modificación sin sujetarse a las condiciones exigidas en el permiso y a los planos aprobados, se le impondrá reparación de obra que garantizará con caución suficiente. La reparación puede hacerla la Administración a costa del contraventor. Si éste no paga en el término señalado el reembolso, se perseguirá por la vía de la jurisdicción coactiva.

4.12.3 Decreto 1932 de 1986

Establece la sanción para quienes no cumplan con las normas sobre funcionamiento de establecimientos de comercio y servicios en el Distrito.

Cierre temporal según los parámetros que da el Art. 208 del Código Nacional de Policía.

Suspensión de la licencia de funcionamiento por un término no inferior a un mes ni mayor de seis por la reincidencia en los hechos que hayan dado motivo al cierre temporal del establecimiento. Por no cumplir con las normas de Sanidad Pública. No cumplir con las Normas de Bomberos. Adulterar o modificar en cualquier forma los documentos presentados en la declaración. Atentar contra la moral, tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas. Por el cambio de actividad del establecimiento .

Cancelación definitiva de la Licencia de Funcionamiento cuando en el establecimiento se consumen o se comercien estupefacientes. Por la reincidencia en los hechos que hayan dado motivo a la suspensión de la Licencia. Por el cambio de dirección o del nombre del establecimiento.

4.12.4 Acuerdo 1 de 1986

Tipifica contravención de Policía para quien intente desarrollos urbanísticos en zonas verdes y/o comunales. Se ordenará el desalojo y demolición inmediata de las obras construidas. Se

ordenará la suspensión de obra cuando se adecue un terreno sin permiso respectivo.

4.13 NECESIDAD DEL PLANEAMIENTO

¿Es verdaderamente el Planeamiento una necesidad vital?. ¿Será plausible la teoría de que las cosas vivas (la ciudad lo es) deben dejarse crecer sin violentar su desarrollo natural?.

Partamos del principio de que la sola lucha por la existencia no puede conducirnos por buenos caminos. El postulado aislado del *laissez-faire* es suicida y así lo ha demostrado la historia contemporánea. En el caso de la ciudad, no basta planear, sino que hay que planear socialmente para que en ella encontremos sentido humano. En este campo el "Contrato Social", es insuficiente y se hace necesario ordenarlo, dirigirlo. El Planeamiento es un ejercicio inherente a nuestra situación histórica. Cualquier sistema filosófico o doctrina religiosa nos impele al sentimiento fraternal y a hacer lo posible para que el fuerte no se coma al débil y para crear un mundo en el que todos podamos vivir.

El problema de la posible incompatibilidad entre los conceptos de Libertad y Planeación es una de las grandes cuestiones actuales. Cuando se habla de Planeación, unos autores, generalmente

economistas, se refieren al planeamiento económico y, si acaso, al planeamiento ecológico. Otros autores (Hilaril, Belloc y Hayek, entre otros), hablan de una situación servil como consecuencia inevitable de la invasión estatal de los derechos del hombre. Belloc dijo: "A menos que restauremos la institución de la propiedad, no podremos evitar la institución de la esclavitud". Al respecto no se puede olvidar que la propiedad tiene dos caras: la de la injusticia social y la miseria y a la del hecho humano de la defensa propia, la de los hijos y la familia. En esta situación, ¿no es el Planeamiento una de las pocas armas que nos quedan para la defensa de este derecho?.

De otra parte, hemos de entender que el concepto de propiedad no se agota ni mucho menos en el plano económico, sino que se adentra en todos los campos que hacen posible que el hombre sea un homo rationalis, un homo ordinator, un homo spiritualis, en cuyo caso hemos de aceptar que la libertad es el ejercicio de la responsabilidad.

El concepto de propiedad como de uso ilimitado de una cosa data del Derecho romano y está sufriendo una transformación gradual. La transformación de la forma del Capitalismo de s. XVIII, no consiste en abolir el derecho a la propiedad privada, sino en privarla de ciertas posibilidades que a todas luces vayan en contra del bien de las mayorías.

Desde el momento en que vamos de manera irreversible hacia una sociedad planeada, el concepto de utilidad pública se va haciendo cada vez más amplio. Por otra parte, dentro de esta misma línea, el capital privado constituye una palanca poderosa que la sociedad actual no debe y no puede desaprovechar. Se trata simplemente de establecer un factor equilibrador de dos polos que pueden entrar en conflicto y que de hecho lo están, a fin de ensamblar ambos, mediante la aplicación de un Plan Urbanístico y de unas leyes que les sirven de base.

Otra cosa distinta es que el Planeamiento pretenda resolverlo todo, preverlo todo, preordenarlo todo, y en este sentido sería imposible, y en el caso de intentarse sería perjudicial porque entonces sí sofocaría la libre iniciativa.

Todo Plan debe ser, en primer lugar, orgánico: se debe actuar sobre una realidad geográfica y sobre un espacio definido. El Plan es una concepción previa de aquello en que desearíamos ver convertido este espacio dentro de ciertos números de años para el bien de todos, y al cual se orientan los mejores esfuerzos.

En segundo lugar, todo Plan debe ser elástico y evolutivo. Un Plan rígido fracasaría, precisamente porque la realidad sobre la cual opera no es fija e inmutable, sino dinámica y cambiante. “El

Planeamiento debe hallarse ajustado permanentemente al momento vital y fugitivo¹¹⁹".

Para lograr esto, los Planes deben revisarse continuamente y deben tener la característica de cierta imprecisión dentro de parámetros bien definidos; en otras palabras, se debe planear para la variedad.

En tercer lugar, todo Plan debe ser realizable con los medios de que se dispone dentro de un plazo determinado, según sea previsible.

En cuarto lugar, los planes no deben contradecir las tendencias naturales manifiestas. La naturaleza no sigue líneas caprichosas y si el río va serpenteando irregularmente, es que sigue con precisión matemática la ley invariable de la gravedad¹²⁰.

Finalmente, el Planeador debe observar las tendencias de los movimientos sociales espontáneos porque estos movimientos tienen más lógica que nuestro propio razonamiento. Las barrancas se construyen, no en el sitio en donde naturalmente debieran construirse, sino en el único sitio en el cual pueden construirse .

¹¹⁹ ALOMAR, Gabriel. Op. Cit., p.244

¹²⁰ ALOMAR, Gabriel, Ibid., p.246

La planeación muchas veces nos enfrenta a pronósticos, predicciones, proyecciones y metas que pueden parecer utópicas, pero ella constituye uno de los grandes estímulos del hombre en su lucha por la conquista de nuevos ideales.

Quiero antes de finalizar este capítulo referirme sumariamente al Acuerdo 1 de 1986 y al Acuerdo 7 de 1987 entendiendo que el primero de ellos refleja la aceptación de una situación de hecho y los muy tímidos alcances de la norma que reglamentaba el desarrollo de un sector de la ciudad. En otras palabras nos enseña el mencionado Acuerdo un claro ejemplo de Planeación “*expost facto*”. En el segundo caso (Acuerdo 7 de 1987) debo resaltar la participación de la comunidad a través de los comités de vigilancia, que como ya lo apreciaremos, significan integrar al ciudadano en el proceso de definición de obras para su zona.

4.13.1 Acuerdo N° 1 de 1986

Mediante este Acuerdo se incorporan más de 130 barrios y de 100 desarrollos a la legalidad y normalidad urbana, facultando al Departamento Administrativo de Planeación Distrital a expedir las normas que reglamenten el crecimiento de las áreas desarrolladas con anterioridad a la vigencia del Acuerdo 1 de 1986, con el propósito de evitar la tugurización de los cerros de Suba y el indiscriminado loteo en el sector.

La Junta de Planeación Distrital interpretando los alcances del mencionado Acuerdo, definió lo que el legislador quiso significar con el término desarrollo, logrando que un elevado porcentaje de terrenos sin urbanizar y en proceso de urbanización, tenga normas que faciliten su utilización con base en los más exigentes criterios de equilibrio urbano, de armonía, de respeto a las áreas de reserva forestal, ecológica o ambiental y de continuación de perfiles y tendencias urbanas ya consolidadas. En cierta forma es un reconocimiento a una situación de hecho, para evitar a través de una reglamentación la total urbanización de los cerros. Aún así se hace necesaria la expedición de un acuerdo para los cerros, en el cual se establezca un régimen de utilización del suelo urbanizable para aquellas áreas que no están comprendidas dentro de los alcances del Acuerdo 1 de 1986, y que requieren de normas generales en materia de densidades y de cesiones, por cuanto las exigentes normas actuales (Acuerdo 7/79) se han convertido en la patente de corso para urbanizar temerariamente en los cerros.

4.13.2 Acuerdo 7 de 1987 "Por el cual se adopta el estatuto de valorización del Distrito Especial de Bogotá".

Aún cuando este tema, el de la valorización amerita un extenso estudio, quiero resaltar la participación que tiene la comunidad en la vigilancia de la ejecución, distribución y liquidación de las

contribuciones al igual que lo relevante que va a ser su concepto sobre:

- a. La zona de influencia
- b. La ejecución de la obra
- c. Características generales del diseño de las obras
- d. El presupuesto o cuadro de valores
- e. El monto distribuible
- f. El método de distribución de las contribuciones
- g. El proyecto de distribución y liquidación de las contribuciones.

Además de lo señalado debo destacar algunos avances del nuevo estatuto de valorización.

- Define la contribución como un gravamen real sobre la propiedad inmueble sujeto a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras.

- Concibe el plan de obras como el conjunto integrado con cualquier clase de obras que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidad de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o desarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente.
- Causan contribuciones de valorización además de las obras adelantadas por entidades de derecho público, las realizadas por el sistema de inversión concertada entre el sector público y privado.
- Determina que el Alcalde garantizará la destinación y la función pública de las obras que hayan sido motivo de cobro.
- Autoriza al Alcalde Mayor a ordenar la ejecución y cobro de tramos viales y obras complementarias solicitadas por la comunidad por valor hasta de \$30 millones, durante la vigencia de cada plan cuatrenial. Estas obras no incluirán valor alguno por concepto de administración y deberán ser aprobadas en forma expresa por el 51% de los propietarios y ocupantes beneficiados.
- Señala la obligatoriedad de presentar en el primer trimestre de cada año el plan cuatrenial de las obras ordenadas por el sistema de valorización, que a juicio deban realizarse,

conteniendo la sustentación técnica, económica, financiera y la viabilidad administrativa de cada una de las obras que contempla y el efecto ambiental y social del mismo. En el estudio deberá analizarse igualmente si el beneficio derivado de ellos es general, local o mixto.

El plan aprobado podrá ser modificado por el Consejo, según las necesidades de la comunidad, garantizando la realización completa de la obra.

- Obliga la coordinación presupuestal, abarcando los períodos fiscales, el primero para la adquisición de inmuebles y otras inversiones que se requieren antes de la iniciación de las obras civiles y el segundo para la ejecución y culminación de las obras.
- Para la contratación de las obras deberán celebrarse previamente convenios administrativos entre las entidades ejecutoras y se exige la disponibilidad financiera total, previa adquisición de las zonas necesarias para la ejecución del contrato por adjudicar.
- Define un nuevo trámite para la aprobación de la zona de beneficio, cual es la definición previa con el plan cuatrienal de las obras por parte del Consejo.

- Reglamenta la participación por parte de la comunidad, la elección de los representantes de los propietarios, la convocatoria, calidades de los representantes, número de ellos, honorarios, inscripción previa a la elección.

- Crea la Junta de Vigilancia para cada obra, plan o conjunto de obras con amplias facultades y funciones, integradas entre otros por los representantes de la comunidad, hasta siete; dos concejales de la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Urbano, el Director del Departamento de Planeación Distrital, el Representante Legal de la entidad Ejecutora de la Obra.

5 CONCLUSIONES Y APUNTAMIENTOS SOBRE EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO PARA BOGOTA D. E. 1987-1990.

A lo largo de este trabajo se han hecho diferentes reflexiones y consideraciones sobre la ciudad y lo que queremos que ésta sea a través del ordenamiento urbano.

Vemos que la ciudad está ahí, como factura muestra y como resultado de esfuerzos espontáneos que con su dinámica y con sus contradicciones han moldeado la arquitectura y forma de nuestra ciudad. Es necesario vivir nuestra ciudad, vivirla en sus facilidades y padecerla en sus miserias, para luego convertirla en el propósito fundamental de una imaginación creativa.

Son muchos los instrumentos que tiene la administración para controlar eficazmente el crecimiento de las ciudades, si los operarios de la maquinaria jurídico - legal - urbana actúan con profesionalismo, presteza y diligencia requeridas.

Quiero resaltar algunos aspectos del Plan General de Desarrollo Social y Económico para Bogotá, 1987-1990, por considerar que se trata de un verdadero aporte en materia de desarrollo urbano.

5.1 COBERTURA Y JURISDICCION DE UN PLAN REGULADOR

“El acto legislativo N° 1 de 1945 modificó la constitución al introducir, en su Artículo 199, la creación del Distrito Especial de Bogotá. Las razones para aceptar la expansión de su territorio, con la anexión de municipios vecinos, tenían soporte en la circunstancia de que su crecimiento urbano la había llevado a la conformación de una conurbación y que era necesario ejercer una autoridad única sobre todo el territorio.

Apreciamos hoy que el territorio del Distrito Especial ha sido totalmente desbordado por Bogotá: su zona urbana de más rápida y acelerada expansión está en el municipio de Soacha, Chía, al igual que otros municipios circunvecinos se ha convertido en un “dormitorio” de gran cantidad de trabajadores de Bogotá. De otro lado, Bogotá ha creado gravísimos problemas a sus vecinos, particularmente con la contaminación del río Bogotá y la disposición de basuras, y su crecimiento presagia en corto tiempo traspasar el límite natural del río Bogotá e invadir las tierras más fértiles de la Sabana. Ante esta dinámica no es procedente evaluar los elementos básicos del Plan Regulador, si éstos se circunscriben o limitan a un área geográficamente mutilada, sin contemplar el vecindario de Bogotá y su espaciosa área de influencia.

Las alternativas señaladas en el plan son:

a. Ampliación del territorio del Distrito Especial, anexando a los municipios vecinos o cercanos que se considere deben involucrarse a Bogotá.

b. Creación de la figura del Distrito Capital contemplando el territorio de Bogotá y los otros municipios.

c. Autorización legal para conformar una asociación de municipios entre Bogotá y los otros municipios.

d. Autorización legal para definir un área metropolitana entre Bogotá y los otros municipios.

5.2 EL PAPEL DEL PERIMETRO URBANO EN EL PLAN REGULADOR DE BOGOTÁ.

Entre hoy y el año 2000, el crecimiento estimado de Bogotá puede acomodarse territorialmente empleando los siguientes instrumentos:

a. A través de una densificación de varios sectores de la ciudad, en áreas de Actividad Residencial que han experimentado

deterioro físico o funcional y que requieren rehabilitarse con estímulos de carácter volumétrico. Debe diseñarse una política de alojamiento y vivienda con acciones específicas:

1. Apoyo y mejoramiento de los inquilinatos
2. Apoyo a la vivienda compartida
3. Apoyo a los lotes con servicios

b. Mediante el desarrollo de terrenos localizados dentro del perímetro actual, ya servidos, y que hoy permanecen vírgenes.

c. Programando la ocupación de terrenos, al sur de la ciudad clasificados como áreas de actividad agrológica III.

d. Definiendo la utilización de los terrenos del occidente de la ciudad, clasificados como áreas de actividad agrológica II.

e. Mediante una modesta ocupación de zonas urbanas en los municipios vecinos.

f. A través de la reglamentación de los cerros orientales y de Suba (CARD-DAPD) con planes de manejo y protección del potencial paisajístico y ecológico de estas áreas, definiendo y localizando las áreas habitables y construibles.

g. Reglamentando la relativa ampliación de las zonas urbanizables hacia el norte de la ciudad dentro del contexto del Acuerdo 1 de 1986, estableciendo densidades que interpreten la vocación agrícola de este sector de la ciudad y combatiendo la ocupación de zonas rurales de la Sabana.

Los mecanismos que se insinúan para lograr la ocupación de los terrenos señalados en forma legal, ordenada y consecuente con la real capacidad de pago de sus potenciales habitantes, son los siguientes:

a. La densificación de áreas ya desarrolladas deberá resultar de instrumentos tales como la promoción de la subdivisión de vivienda y del plan terrazas. Igualmente se deben rehabilitar las áreas de actividad residencial con estímulos volumétricos.

Un elemento adicional sería la designación de áreas de desarrollo (para las cuales podría aplicarse un instrumento - el reajuste de tierras -, como mecanismo equitativo y expedito para la ejecución de los proyectos y la distribución de sus beneficios) .

¿Qué es el reajuste de tierras?

Es un sistema en virtud del cual el gobierno de la ciudad, u otros organismos públicos, o aún asociaciones privadas, pueden

participar directamente en el proceso de urbanización y compartir sus ganancias. La idea es la siguiente: cuando un área o sector de la ciudad es apta para su desarrollo, se designa como proyecto de reajuste de tierras. El municipio elabora un plan y lo aplica al área, subdividiéndola con patrones apropiados de calles, parques, escuelas y lotes para otros usos. Dentro de las manzanas se identifican y designan los lotes para desarrollo privado. Una vez ha ocurrido esto se definen las áreas para uso público midiendo las áreas de las calles proyectadas y de los parques, y se comparan con el área total del proyecto. Un estimativo similar se realiza sobre los costos de construcción e instalación de la infraestructura adecuada, y sobre el valor calculado de todos los lotes cuando estén concluidas las obras de urbanización. La comparación de estas dos cifras produce la tasa de costo - equivalente (cost-equivalent-rate), que es el porcentaje de áreas del lote que, si se vendiera, producirían una cantidad de dinero exacta a la cifra necesaria para recuperar los costos de instalación de la infraestructura.

b. El desarrollo prioritario de terrenos localizados dentro del perímetro y ya servidos se promovería mediante la determinación, en el Plan regulador, de las zonas que la Administración considera de urgente desarrollo y la decisión por el Concejo de aplicar una sobretasa de consideración al impuesto predial para los lotes allí ubicados y no desarrollados (lotes urbanizables, no urbanizados y

lotes urbanizados no construidos) en uso de la autorización expresa de la ley 14 de 1983.

c. Los terrenos clasificados como AAA III no podrán tener servicios de agua domiciliaria hasta cuando el proyecto Bogotá IV de la EAAB finalice, en un término de aproximadamente 5 años. Hasta ese momento, estos terrenos apenas podrán tener acceso a modestos volúmenes de agua. Su precio, por tanto, es reducido, y constituyen hoy el sector de mayor crecimiento (mayoritariamente ilegal) de la ciudad.

Por las mencionadas razones, estos terrenos son apropiados para ser definidos por el Plan regulador, como áreas de lotes con servicios colectivos y de desarrollo progresivo, a los cuales accederían numerosas familias de bajos ingresos, que así podrían amortizar su lote, construir en forma paulatina una casa, en tanto que la urbanización, inicialmente con los servicios básicos, iría también progresando paulatinamente hasta que sea posible contar con los servicios de acueducto domiciliario.

Para neutralizar especulaciones y promover las asociaciones comunitarias, aquí sería también aplicable el mecanismo del reajuste de tierras.

d. Los terrenos clasificados como AAA II están localizados al occidente, en la margen oriental del río Bogotá. Son zonas planas dispuestas estratégicamente en forma privilegiada entre los terrenos disponibles para el desarrollo de Bogotá, pero son inundables y con dificultades de drenaje. Su rehabilitación está sujeta a la adecuación hidráulica del río Bogotá, obra que hace parte del proyecto de canalización y recuperación del río.

Este es un propósito de cuantiosos costos, que deberán sufragar en forma compartida diversas entidades del orden nacional, regional y local, cuya ejecución es necesaria y urgente para la ciudad, la Sabana y demás poblaciones afectadas con el trazado del río.

Como ya lo expresé es importante insistir en la definición del cordón ecológico o zona verde metropolitana entre La Caro y Alicachín al igual que delimitar las áreas urbanizables en estos terrenos.

Una cuota muy importante del costo de las obras hidráulicas de recuperación del río directamente relacionadas con la rehabilitación de los terrenos AAA II debe recaudarse de la elevada valorización que experimentarán esas tierras como resultado de su adecuación para el desarrollo integral. Es quizás en este caso en donde más se justificaría el mecanismo de

"reajuste de tierras", pues no requiere que los propietarios del terreno desembolsen suma alguna de dinero.

Por la especial y ventajosa localización y topografía plana, estas zonas atenderán la demanda de segmentos de población de ingresos medios y altos. Es importante prever en partes de estas zonas y en la margen sur del río Tunjuelito la posible localización de servicios de escala metropolitana, tales como terminales de pasajeros y carga, mataderos, abastos, etc., facilitable igualmente si se utiliza el mecanismo de "reajuste de tierras".

e. Para lograr una relativa ocupación de zonas urbanas de los municipios vecinos, hay que reconocer que ese crecimiento es deseable, en tanto que la ocupación de las zonas rurales de la Sabana es abiertamente indeseable. De tal forma, deben establecerse perímetros alrededor de las zonas urbanas de los municipios, dentro de los cuales se permita la urbanización, y por fuera de los cuales se combata categóricamente, mediante un estricto control a la subdivisión de predios, y la prohibición de hacerlo por debajo de un límite explícito. Además, la designación de perímetros deberá asegurar que siempre existe una razonable disponibilidad de tierra urbanizable dentro del perímetro.

f. El límite del perímetro al norte de Bogotá debe ser escrupulosamente vigilado, buscando que la disponibilidad de

terrenos urbanizables dentro de Bogotá para las clases medias y altas sea razonablemente adecuado, evitando de esta forma su alteración. Es definitivo el control que se ejerza sobre la subdivisión de predios por fuera de ese límite, así lo he manifestado en varias oportunidades con ocasión de la interpretación de los alcances del Acuerdo 1 de 1986 por el cual se autorizó la legalización de un sinnúmero de barrios y de desarrollos subnormales.

5.3 LA ZONIFICACION EN LA CIUDAD

Si se desea que la zonificación sea un instrumento útil en el futuro, deberá reconocerse que la mezcla es deseable cuando no es incompatible con la actividad o usos imperantes en el sector.

En este punto aún cuando la experiencia de la estricta zonificación nos ha llevado a “reconocer hechos cumplidos”, si es recomendable restringir el surgimiento de industria o comercio en zonas residenciales estableciéndose usos compatibles y considerando el impacto urbano, ambiental y social que pueda generar una nueva actividad. Además de los controles existentes para evitar la localización de comercio e industria en lugares no permitidos, es recomendable pensar en los servicios públicos ya sea a través de la suspensión en su prestación o en el cobro de tarifas que aumenten progresivamente de tal forma que la

actividad industrial o comercial establecida en áreas no permitidas deba asumir altos costos por la prestación de servicios públicos.

5.4 POLITICAS PARA LA TRANSICION DE LA ILEGALIDAD A LA LEGALIDAD.

Las estrategias que se estudian para la intervención de tierras en Bogotá, con el propósito de facilitar la transición de la ilegalidad a la legalidad, han contemplado los siguientes hechos: a) En lo referente al control de los usos y de los precios de la tierra en Bogotá, el Concejo se ha adelantado al Congreso. Es así como el Acuerdo 7/79 contempla las figuras de las zonas de desarrollo diferido y de las zonas de desarrollo concertado. b) El proyecto de ley N° 62 de 1986 'por el cual se dictan normas sobre compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones', puede ser compatibilizado con las figuras de las zonas de desarrollo diferido y concertado. c) Las alternativas que más adelante se enuncian neutralizan la acción desestabilizadora que ejercen los urbanizadores piratas, al tiempo que racionalizan los actos que realizan instituciones públicas como el ICT y la Caja de la Vivienda Popular.

Las dos alternativas que se evalúan flexibilizan el manejo del proceso de urbanización, en tal forma que el patrón de expansión se vuelve concentrado y concertado.

Alternativa I: Cambio sustancial del perímetro urbano y compra por el Estado de zonas de expansión prioritarias a precios agrícolas.

Se asume que es necesario dilatar el perímetro urbano sin que el Estado pueda garantizar desde el comienzo, la prestación de los servicios públicos. Equivale a relajar los controles. De conformidad con las disposiciones legales, comprar las nuevas tierras incorporadas, a precios agrícolas, por parte del Distrito Especial o expropiar las tierras periféricas que sean prioritarias: estas zonas son las de Urbanización Prioritaria (ZUP) porque en ellas ha de concentrarse y concertarse la acción urbanizadora estatal para promover, después, la operación e intervención del sector privado.

Dos medidas deben adoptarse al mismo tiempo: la primera, congelar los precios de la tierra de las zonas periféricas no utilizables prioritariamente mediante la definición jurídica de Zonas de urbanización Diferida (ZUD), en las cuales el Estado mantiene el derecho de primera opción de compra, por un período de tiempo definido, para contrarrestar la especulación. Los efectos estimables son la estabilización y tal vez la baja de los precios de los predios internos de la ciudad en los cuales actúa el mercado. Los resultados de estas políticas son: a) Baja en los costos de las viviendas. b) Los beneficios sociales serían indiscutibles ya que bajaría el costo de la infraestructura por tratarse de acciones de urbanización concentradas: serían vendidas, al costo, al sector

privado y a las empresas oficiales responsables de las construcción de vivienda. c) Se adelantarían programas integrales, salud, nutrición, empleo, vivienda, para erradicar la pobreza absoluta.

Alternativa 2: Se mantiene el perímetro urbano y se facilita la urbanización fuera de dicho perímetro.

En este caso se cree prudente mantener la restricción de la frontera del perímetro pero se facilita el acceso al recurso de la tierra para dar solución a los problemas de los estratos prioritarios con demostrado beneficio social. La política urbana deja funcionar el mercado pero cambia las condiciones de éste, por medio del efecto psicológico y de la expectativa que se crea al permitir que se construya fuera del perímetro: lo hace, excepcionalmente, porque no se puede crear la infraestructura indispensable, pero la comunidad se beneficia de la ampliación "ilegal de la oferta".

Quienes urbanicen fuera del perímetro en forma concentrada y dirigida, podrán hacerlo siempre que destinen los predios a las acciones de urbanización prioritaria (ZUP).

El Estado recupera la renta diferencial de la tierra por medio del sistema de valorización, o sea, la totalidad o parte de la diferencia entre el precio de venta al urbanizador y el precio de mercado de

la tierra agrícola. Existe la posibilidad de aceptar pago en especie (tierras) con el propósito de alimentar el banco de tierras del D.E. de Bogotá. La expropiación, si no hubiese acuerdo, la haría el INCORA para luego incorporar los predios al perímetro urbano.

¿Cuál alternativa sería más apropiada?. Tal vez el efecto real sea el mismo pero la forma de legitimación y presión reguladora del Estado para controlar y resolver el problema de la vivienda popular, difiere.

En el primer caso, al ampliar el perímetro y al mismo tiempo comprar las tierras a precios agrícolas no hay que “esconder” el problema de la oficialización legítima del recurso, como sí acontece con la restricción moral de la Alternativa 2. Muestra empero, la dificultad de plantear el problema de la propiedad: el enfoque redistributivo, mal entendido, puede unificar a una amplia gama de grupos contra la medida: la compra a precios agrícolas o la expropiación. En el segundo caso, el de conferir las licencias de construcción fuera del perímetro, se beneficia la comunidad pero el propietario incurre en costos, no necesariamente económicos. Se mantiene el elemento de sanción moral. En esta solución no se contraponen necesariamente los intereses privados o los de la comunidad en términos de la ideología redistributiva por cuanto no existe forzosamente venta obligatoria o expropiación. El aparente exceso de oferta de agua y de energía en Bogotá, D. E., con sus

respectivos planes de redistribución, facilitan la instrumentación a mediano plazo de cualquiera de las dos alternativas.

Es necesario precisar la viabilidad jurídica de las alternativas: en la segunda se puede construir fuera del perímetro pero se mantiene la presión con ribetes heterodoxos que es la ilegitimidad que como se dice en el plan de desarrollo se asimila a la “sanción moral” de las transacciones que son excepción al control de cambios. La Alternativa 1 es viable jurídicamente desde la perspectiva del Consejo, que puede ampliar el perímetro, pero es menos clara cuando se precisa que se requiere de una Ley para crear Zonas de Urbanización Prioritaria (ZUP) y de Urbanización Diferida (ZUD): se muestra como fórmula de transacción entre la actual situación conflictiva y una reforma urbana radical que no pocas fuerzas económicas y sociales desean instrumentar.

La Alternativa 1, en conjunto, podría vislumbrarse como Política urbana indicativa. En la parte actualmente legalizada de la ciudad funcionaría el mercado libre, en las zonas de expansión (ZUP) y (ZUD) se realizaría una política concertada o de planeación indicativa; en fin, las zonas ajenas al nuevo perímetro se protegerían rigurosamente por instituciones del orden metropolitano y de la CAR.

La Alternativa 2 podría verse como la conjunción del proceso actual de “expansión ilegal”, y la propuesta, tantas veces formulada, de recuperar la renta diferencial del suelo agrícola convertido en urbano.

5.4.1 Recomendaciones Jurídicas

En materia jurídica es necesario considerar los siguientes hechos: a) la evaluación y compra de la tierra a precios agrícolas exige de una ley. b) se estudia, de acuerdo con el Código de Régimen Municipal, Departamental, Intendencial y Comisarial, cuál es el margen de acción disponible para el control del perímetro urbano en relación con lo dispuesto en la ley 12 de 1982, sobre las zonas de reserva agrícola (conversión de tierra agrícolas a urbanas, Artículos 38 a 65 de dicho Código); c) en el Decreto Ley por expedir, con base en las facultades extraordinarias, se pueden incorporar aspectos del problema urbano de Bogotá que complementen los vacíos que tiene el nuevo Código de Régimen Municipal y Departamental; d) otro recurso jurídico de que se dispone para efecto del pago de la valorización a través de la cesión de tierras por parte de los propietarios de grandes predios donde se declare la Zona de urbanización Prioritaria, reside en la disposición que tienen los Consejos para ampliar el porcentaje de la cesión que deben hacer los urbanizadores al municipio para vías y zonas de interés público.

Después de lo anotado no dudamos de la urgencia de tomar una determinación sobre el perímetro urbano y sobre la viabilidad de construcción por fuera de dicho perímetro.

Al repasar los cuatro capítulos anteriores puedo concluir que lo fundamental en cualquier proceso que involucre términos como Planeación y Ordenamiento o expresiones como control o maquinaria jurídico - legal, es la voluntad y probidad de los administradores y la solidaridad de los administrados. La descentralización en la formulación de planes de desarrollo a través de las juntas administradoras zonales y de la consulta a la comunidad, constituyen el más abierto estímulo a la participación comunitaria y el establecimiento de una verdadera corresponsabilidad entre la administración y el ciudadano en la definición de programas de desarrollo para las zonas.

Figuras como estas son una invitación a sentir nuestra ciudad, a perfeccionarla, a dinamizarla, a reconstruirla.

BIOLIOGRAFIA

ALOMAR ESTEVE, Gabriel. Teoría de la Ciudad. Colección Hombre - Sociedad - Ciudad. Madrid, 1980.

ARGULLOL MURGADAS, Enrique. Estudios de Derecho urbanístico. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

"Los proyectos de Delimitación del Suelo urbano: Una nueva figura urbanística, en Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid. 1985.

ALONSO, Willian. Planeación y la Organización Especial de las metrópolis en países en vías de Desarrollo. Documento de trabajo N° 153, U. de California, Berkeley, 1971. Traducción de José Fernández Pineda G.

ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA. Plan General de Desarrollo social y Económico para Bogotá, D.E. 1987 –1990. Bogotá 1987.

Bogotá Año 2000, Imprenta Distrital, Bogotá, 1985.

Programa de Recuperación del Centro de Bogotá, Decretos Reglamentarios. Imprenta Distrital, Bogotá, 1987.

Desconcentración Administrativa Alcaldías menores. Imprenta Distrital, Bogotá, 1972.

BANCO MUNDIAL. "The Urban Edge" (El Filo Urbano), Datos tomados de la traducción publicada por "El Espectador", 20 de enero de 1985, Sección Bogotá, p.1ª.

BAREL, Ives. La Ciudad Medieval. Colección Hombre - Sociedad - Ciudad, Madrid, 1981.

BRAUNFELS, Wolfgang. Urbanismo Occidental. Editorial Alianza, Madrid, 1986.

BOCANEGRA SIERRA. Nueva Configuración de la tutela sobre las corporaciones Locales. Editorial Alianza, Madrid, 1979.

CALDERON RIVERA, Mario. Un Nuevo Municipio, Un Nuevo País. Bogotá, 1987.

CABALLERO, Enrique. Historia Económica de Colombia. Editorial Hispania, Bogotá, 1985.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

CODIGO NACIONAL DE POLICIA

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION DISTRITAL.
Ordenamiento Administrativo del Espacio Urbano en Bogotá, 1981.

Actas Juntas de Planeación ,1985 - 1986. Bogotá

EMPRESA DE ACUEDUCTO DE BOGOTA. Informe de Gerencia, 1985.

- GARNER, J. F. Derecho de la Planificación Territorial en la Europa Occidental. Instituto de Estudios de Adóm. Local, Madrid, 1976.
- GIRY, J. M. y REVILLE, A. Emancipación de las ciudades: Los Municipios, la burguesía. Editorial Alianza, Madrid, 1977.
- GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial Alianza, Madrid, 1977.
- GONZALEZ PEREZ, Carlos. Comentarios a la ley del suelo. Madrid, 1977.
- COMEZ FERREN, MANUEL. “Encaje constitucional de la Administración Metropolitana”. en Documentación Administrativa, Nº 182, 1979.
- HILPER, Thilo. La Ciudad funcional Le Corbusier y su visión de la Ciudad. Instituto de Estudios de Admón. Local, Madrid, 1983.
- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DE MEXICO.
Editorial Porrúa, México, 1986 .
- LARRAINZAR, Ricardo. “El Municipio” Revista, Cabildo. Nº 20. Bogotá, 1965.
- MALUQUER DE MOTES, J. El Municipio en la Vida Urbana. Salvat Editores, Navarra, España, 1969.
- MARTIN DE MOLINA, Salvador. Tratado práctico de Urbanismo. TOMO I. Edt. Hesperia, Jaén, España, 1983.

- PAREJO, Alfonso. La reforma de la Ley del Suelo y su derecho transitorio. Madrid, 1977.
- RODRIGUEZ, Gustavo H. Derecho Administrativo Teoría General. Editorial Librería del Profesional, Bogotá, 1981.
- ROTHER, Hans. Legislación Urbanística de Colombia. Universidad Nacional, Bogotá, 1985.
- RABASA, Emilio. El derecho angloamericano. Estudio Expositivo y Comparado de Common Lawy. 2da Ed. México, 1982.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985.
- SANIN, Javier. S. J. "La Reforma Urbana". Revista Javeriana, N° 535, Bogotá, 1987.
- SEPULVEDA, Cesar. Derecho Internacional, 15ª Ed. México, 1986.
- URIBE URIBE, Rafael . "El Municipio en la Emancipación". Revista Cabildo, N° 30.
- VALENCIA TORRES, Gilma y otro "Estudios Marxistas". N° 20. Bogotá, 1981.
- VON IHERING, R. La lucha por el derecho. Versión al español de Adolfo Posada y Biesca. Editorial Porrúa, México, 1982.

ANEXO 1. ACUERDO N° 7 DE 1979 - DEFINICIONES

"Por el cual se define el Plan General de Desarrollo Integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá".

ACTIVIDAD CONTAMINANTE: Se entiende por Actividad Contaminante toda aquella que vierte en los medios líquido, aéreo y terrestre emisiones sólidas, líquidas, gaseosas o energéticas que, por su naturaleza, características, concentración o volumen imposibiliten o dificulten su absorción, dispersión o degradación por medio de los mecanismos naturales de depuración.

AFECTION: Acción por la cual se destina un terreno para obras públicas o de interés social.

AGRUPACION: Es el desarrollo urbanístico - arquitectónico y compuesto por tres o más unidades de un mismo uso y sus complementarios, integrado en su totalidad por áreas de propiedad y uso privado - comunal o de la combinación de áreas de uso y propiedad comunal con áreas de uso y propiedad individual.

AREA CONSTRUIDA: Es la parte edificada dentro de las áreas urbanizadas o desarrolladas y corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas duras sin cubrir o techar.

AREAS DE ACTIVIDAD AGROLOGICA: Son aquellas que según su localización, calidades de suelos y características topográficas, son en mayor o menor grado aptas para desarrollar usos agropecuarios.

AREAS DE ACTIVIDAD MULTIPLE: Son aquellas que por ser o estar previstas como centros de empleo, por su localización estratégica dentro de la ciudad, por su tendencia a una deseable mezcla de usos urbanos, constituyen sectores de atracción de la actividad citadina.

AREAS DE ACTIVIDAD RESIDENCIAL: Son aquellas que están previstas para uso predominante de vivienda y que se conforman alrededor de áreas y ejes de actividad múltiple.

AREAS DE ACTIVIDAD ESPECIALIZADA: Son aquellas que por las características de las actividades que en ellas se desarrollan o que por el impacto que generan en los alrededores, requieren de una localización específica a de la segregación de otros usos.

AREAS DESARROLLADAS: Son los terrenos urbanizados o en proceso de urbanización, edificados o no, localizados dentro del Perímetro del Distrito.

AREA NETA URBANIZABLE: Es la resultante de descontar del área bruta, las áreas correspondientes a afectaciones del Plan Vial arterial y de servicios (canales, líneas de alta tensión, ferrocarriles, etc.).

AREA NO EDIFICABLE: Son todos los predios afectados por restricciones físicas o de zonificación

AREA SIN DESARROLLAR: Son los terrenos no urbanizados, ni edificados comprendidos dentro de los límites del Distrito.

AREA URBANA: Es aquella dentro de la cual se permiten usos urbanos y cuenta con la posibilidad de instalación de servicios públicos.

AREA VERDE: Es el espacio abierto empradizado de uso público - comunal o privado, destinado a la recreación y ambientación.

CALIDAD AGROLOGICA DEL SUELO: Es el mayor o menor grado de vocación del suelo para las actividades o explotaciones agrícolas .

CONSTRUCCION: Es la estructura a recinto con carácter temporal o permanente.

CONTAMINACION DEL MEDIO LIQUIDO: Se denomina contaminación del medio líquido al acto por el cual se introduce en dicho medio (aguas dulces o salinas de cualquier clase), sustancias líquidas, gaseosas, sólidas (de grano fino, coloides, solutos, etc.), o energéticas que dañan, envenenan o perjudican la calidad del agua natural.

CONTAMINACION-DEGRADACION DEL SUELO: Se considera contaminación - degradación del suelo al acto por el cual se introducen en este medio afluentes industriales sólidos o líquidos que destruyen los suelos y los seres vivos de dicho medio; u otros factores que causen acumulaciones de aspecto desagradable a la vista, o mal oliente, o que se tornen en focos potenciales de infección o infestación, en deterioro de la calidad del suelo y del sustento físico.

CONTAMINACION ACUSTICA: Se denomina contaminación acústica al exceso de ruido y sonidos nocivos presentes en un recinto cerrado o área abierta.

CONTAMINACION ATMOSFERICA Y DEL ESPACIO AREO: Se denomina contaminación de la atmósfera y del espacio aéreo al acto por el cual se introducen en dicho medio polvos, vapores, gases, humos, emanaciones y en general sustancias de cualquier naturaleza que puedan causar enfermedad, daño o molestias a las plantas, animales y en especial al ser humano, o deterioren los objetos materiales.

CONTAMINACION TERMICA: Se denomina contaminación térmica el proceso por el cual se introducen excesivas cantidades de calor en el medio ambiente, alterando la constitución física del mismo y causando cambios en los factores químicos, biológicos, paisajísticos o climáticos.

EMPATE: Es la armónica integración de los paramentos, voladizos, planos de fachadas u otras cubiertas de una edificación con edificaciones contiguas.

EQUIPAMIENTO: Es el conjunto de servicios e instalaciones físicas necesarias para el buen funcionamiento de una actividad que representa bienestar la comunidad que los utiliza.

IMPACTO AMBIENTAL: Es el grado de contaminación generado por el funcionamiento de una actividad urbana.

IMPACTO SOCIAL: Son incomodidades de tipo sociológicos, generados por el funcionamiento de una actividad.

IMPACTO URBANO: Es el grado de generación de nuevos usos o de tráfico que se presenta por el funcionamiento de una actividad urbana.

INCOMODIDAD: Molestia o interferencia causada por un uso o actividad a otros usos como consecuencia de sus características de funcionamiento.

INDICE DE HABITABILIDAD: Dentro del uso o actividad residencial, es la relación que debe existir entre el área construida privada de una vivienda y su número de alcobas, con el fin de establecer las condiciones mínimas aceptables de habitabilidad de dicha vivienda como una unidad.

INDUSTRIA EXTRACTIVA: Es aquella cuya actividad principal consiste en la explotación y tratamiento de materiales rocosos, arcillosos, arenosos, y en general, de los demás recursos naturales.

INDUSTRIA JARDIN: Es el establecimiento industrial con más uso extensivo del terreno y con tratamiento de todas sus fachadas y áreas libres.

INDUSTRIA TRANSFORMADORA: Es aquella destinada a la elaboración, ensamblaje y reparación de productos.

INTENSIDAD DE USO: Es el mayor o menor grado de utilización de una área por una actividad determinada.

LEGALIZACION: Es el procedimiento mediante el cual se adoptan las medidas administrativas establecidas por normas, con el fin de reconocer oficialmente la existencia de un asentamiento o edificio, esto es, la aprobación del plano y la expedición de la reglamentación respectiva.

LINEA DE DEMARCACION: Lindero entre un lote y las áreas de uso público.

LINDERO: Es la línea común que define legalmente el límite entre dos o más lotes, o entre un lote y una zona de uso Público o comunal, o áreas de canje.

LOTE: Es el terreno deslindado de las propiedades vecinas con acceso a una o más zonas de uso público o comunal.

LOTEO: Es una división de un globo de terreno en lotes.

MALLA VIAL: Es el conjunto de vías que constituyen la infraestructura necesaria para la movilización de bienes y personas. La integran las vías de sentido general longitudinal norte - sur y transversal, oriente - occidente, entre las cuales se cuentan las vías locales principales que son conectantes de los desarrollos entre sí y de éstos con las vías del sistema Arterial.

MEJORAMIENTO URBANO: Es un proceso mediante el cual las áreas deterioradas de la ciudad son adecuadas o rehabilitadas, utilizando instrumentos como la Renovación Urbana o la Regularización de Barrios.

MULTICENTRO: Es un área de Actividad Múltiple nucleada con tratamiento de desarrollo.

NORMA: Comprende el conjunto de medidas y disposiciones generales o especiales, que regulen o encaucen el desarrollo de la ciudad.

NORMA MINIMA: Es el conjunto de disposiciones, estudiadas sobre la base de la reducción de las especificaciones urbanísticas y técnicas de servicios públicos, según las cuales se puede

adelantar desarrollos residenciales con localización definida de su equipamiento comunal correspondiente.

PERIMETRO DE SERVICIOS: Es la línea que enmarca el área definida para la instalación y el suministro de servicios públicos dentro del Distrito Especial de Bogotá por parte de la Administración Distrital.

PLANO OFICIAL DE ZONIFICACION: Es la representación cartográfica de la Bonificación en la cual se señala la división territorial del Distrito Especial de Bogotá en Areas de Actividad múltiple y zonas que sirven como instrumento orientador y de control del proceso de desarrollo urbano.

PLANO TOPOGRAFICO: Es el plano en el cual se representan gráficamente, a escala, los linderos y relieves de un predio y las características de su superficie.

POLUCION: Es la presencia de sustancias de carácter físico, químico, biológico o de cualquier forma de energía que altere las características naturales del medio ambiente y del equilibrio ecológico.

PREDIO: Es el terreno deslindado de las propiedades vecinas con acceso a una o más zonas, de uso público o comunal.

RESIDENTE: Es la persona que habita en un lugar

RONDA DE LOS RIOS: Es un área de reserva ecológica, no edificable, de protección y control ambiental o ecológica, localizada a lo largo de ambos costados de los ríos o quebradas.

URBANIZACION: Es la resultante del proceso mediante el cual, un terreno bruto, es dotado de infraestructura, dividido en áreas destinadas al uso privado y comunal y a los demás servicios básicos, inherentes a la actividad que se va a desarrollar y apto para construir, de conformidad con los reglamentos legales vigentes en la materia.

URBANIZACION EN DESARROLLO: Es aquella cuyas obras están en ejecución, de acuerdo con la licencia expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

USO: Es el tipo de utilización asignado a un terreno, edificación o parte de éstos.

USO COMPATIBLE: Es aquel que no perturba ni obstaculiza la actividad o función del uso principal y no ocasiona peligro a la salud, seguridad y tranquilidad pública.

USO PERMITIDO: Es aquel que puede funcionar en cualquier predio de un área de actividad, independientemente del tratamiento a que esté sometida esta área.

USO PRINCIPAL: Es aquel señalado como uso predominante que establece el carácter asignado a áreas o zonas de actividad.

USO RESTRINGIDO: Es aquel cuyo funcionamiento en un área de Actividad está supeditado al tratamiento al cual se somete el área y requiere para su funcionamiento del concepto favorable del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

VIVIENDA: Es toda edificación, cuya función arquitectónica y ambiental principal, es dar albergue en forma adecuada a una familia.

ZONA: Es el área correspondiente a subdivisiones de las áreas de actividad.

ZONA ESPECIALIZADA DE RESERVA AMBIENTAL: Es aquella en la cual es necesario proteger y conservar los elementos naturales existentes con mérito o valor para el paisaje urbano o rural del Distrito Especial de Bogotá.

ZONA ESPECIALIZADA DE RESERVA DE LA RONDA DE RIOS: Comprende las áreas no edificables constituidas por los terrenos aledaños o rondas de los ríos Bogotá, Tunjelo, Fucha y Juan Amarillo, necesarias para la rectificación, control ambiental y equilibrio ecológico de los mismos.

ZONA DE INFLUENCIA: Es la zona afectada por el desarrollo de una actividad aledaña.

ZONA VIAL: Es el uso del suelo destinado para el trazado y construcción de una vía Vehicular o peatonal.

ACUERDO 7 :DEL TRATAMIENTO DE REDESARROLLO

ARTICULO SETENTA Y TRES. Tratamiento de Redesarrollo es determinado para aquellas áreas que por su total inadecuación en cuanto a usos y estructuras requieren una política que propicie el desarrollo de nuevas funciones en el área.

ARTICULO SETENTA Y CUATRO. Los usos para las áreas con tratamiento de Redesarrollo son los establecidos como principales, complementarios y restringidos en el Título V para cada una de las Areas de Actividad. Las demás normas urbanísticas serán objeto de concertación entre el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, las Empresas de Servicios Públicos y las Entidades Públicas, Mixtas y/o Privadas interesadas en adelantar programas de Redesarrollo.

PARAGRAFO. Los aspectos de concertación a que hace referencia este Artículo se concretarán en un proyecto que será objeto de Resolución del Departamento Administrativo de Planeación, previa aprobación de la Junta de Planeación Distrital.

ARTICULO SETENTA Y CINCO. Ordénese la expropiación, por motivos de utilidad pública e interés social de las áreas específicamente delimitadas para el tratamiento de Redesarrollo. En consecuencia, el Alcalde Mayor dictará en su oportunidad los

Decretos correspondientes, autorizando al mismo tiempo, al Personero del Distrito para que instaure las demandas conforme a la Ley.

Es entendido que la expropiación de que trata este Artículo, tendrá lugar únicamente en el caso de no ser posible la compra directa de los inmuebles aludidos.

ARTICULO SETENTA Y SEIS. El área objeto de concertación y declaratoria de utilidad pública no podrá ser inferior a 5.000 m².

ACUERDO 7 NORMAS PARA EL TRATAMIENTO DE DESARROLLO.

ARTICULO CIENTO DIECIOCHO. Todo proceso de urbanización podrá realizarse por una de las siguientes formas:

A. POR DESARROLLO NORMAL:

Es el proceso mediante el cual se adelanta un programa de urbanización provisto de obras de infraestructura y saneamiento completas, de acuerdo con las normas y especificaciones fijadas para tales efectos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y por las Empresas de Servicios Públicos del Distrito.

B. POR DESARROLLO PROGRESIVO:

1. EN SECTORES SIN DESARROLLAR

Desarrollo progresivo, en sectores sin desarrollar, es el proceso mediante el cual se adelanta una urbanización residencial desde su etapa de fundación, partiendo de unas obras de infraestructura y saneamiento básicas, que se van complementando

gradualmente hasta alcanzar los niveles normales de infraestructura física.

La ubicación de estos desarrollos será determinada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital previo estudio de éste y concepto favorable de las Empresas de Servicios Públicos de acuerdo con los siguientes criterios:

Tendencia de la zona al desarrollo clandestino

Concentración de grupos de bajos ingresos (Estratos 1, 2 y 3).

Volumen significativo de solicitudes para desarrollos progresivos por normas mínimas.

Cercanía al Perímetro de Servicios

Posibilidad de prestación de servicios por parte de las Empresas Distritales.

Las urbanizaciones por desarrollo Progresivo se regirán por las Normas Urbanísticas y Arquitectónicas fijadas en el presente Acuerdo en cuanto a densidades, usos, cesiones y vías; y por las

normas vigentes en cuanto hacen referencia a los servicios en su etapa de fundación y complementación progresiva.

2. EN SECTORES DE DESARROLLO INCOMPLETO

Desarrollo progresivo en sectores de desarrollo incompleto, es el proceso mediante el cual las áreas o asentamientos deben ser sometidos al proceso de mejoramiento, por habilitación, legalización o regularización y en los cuales se den una o varias de las situaciones siguientes:

- a) Que el asentamiento carezca de uno o varios de los servicios públicos mínimos indispensables para la digna subsistencia de sus habitantes o que la prestación de aquellos sea insuficiente.
- b) Que el proceso de loteo no haya obtenido aprobación ni Licencia de construcción de obras de urbanismo.
- c) Que no gocen a cabalidad de los servicios señalados por las reglamentaciones de la ciudad.

Estos asentamientos se regirán por las normas vigentes sobre la materia.

ANEXO 2. ACUERDO N° 8 DE 1987

DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS

ARTICULO 4º . Las Juntas administradora zonales tendrán las siguientes atribuciones las cuales se ejercerán de conformidad con la ley y con los acuerdos del Concejo.

1. EN RELACION CON LA PLANEACION

Formular el Plan de Desarrollo de la zona, así como sus planes, programas y políticas, con sujeción a lo dispuesto en el Plan General de Desarrollo del Distrito, con el visto bueno previo de la Junta Distrital, así como vigilar la ejecución de los mismos.

Promover, organizar controlar las ferias artesanales, culturales y científicas que se realicen en su jurisdicción.

Vigilar el cumplimiento de las normas distritales y nacionales en los procesos de urbanización de terrenos y de construcciones, reforma o modificación de edificaciones, denunciando ante las entidades competentes a los infractores;

Promover y vigilar el proceso para la legalización, habilitación y regulación de barrios;

Controlar el espacio público y vigilar que su uso se ajuste a las normas urbanísticas;

Organizar y vigilar el tráfico, las rutas y paraderos de buses y lugares de parqueo, en coordinación con el Departamento de Tránsito y Transporte de Bogotá;

Elaborar y adelantar el Plan de Desarrollo cultural comunitario dentro de la zona, en coordinación con la Secretaría de Educación.

Promover la creación de organizaciones cívicas, comunales, culturales, recreativas, deportivas y de seguridad pública en las zonas correspondientes.

2. EN RELACION CON LA PRESTACION, VIGILANCIA Y CONTROL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Vigilar y controlar la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos distritales en el área de su jurisdicción;

Conformar Comités de Vigilancia de los Servicios Públicos, recibir sus informes y presentar recomendaciones a las respectivas empresas;

Efectuar la recolección y disposición de basuras y barrida de calles, previa aprobación que imparta la Empresa Distrital de Servicios Públicos, y sin que lo anterior exima a la Empresa de la prestación de dicho servicio;

Efectuar la construcción y mantenimiento de las obras y proyectos zonales tales como: vías y zonas verdes, con excepción de las vías de carácter metropolitano y las zonas verdes ubicadas sobre las vías V-0 a V-4, parques locales, redes locales de distribución de energía eléctrica, acueductos, alcantarillados y teléfonos, servicios de salud, ancianatos, centros de asistencia social, plazas de mercado, instalaciones deportivas, centros culturales, salones comunales y centros educativos. De estas atribuciones hará uso previa aprobación de la entidad a la cual se encuentre asignada la correspondiente función, y sin que lo anterior exima a la correspondiente entidad de la prestación del servicio o ejecución de la obra;

Administrar las instalaciones deportivas, parques y plazas de mercado de propiedad Distrital, previa aprobación de la entidad competente;

Asignar los cupos disponibles en los centros educativos de propiedad del Distrito, dando preferencia a los residentes de la zona, así como mantener la información sobre demanda y oferta de cupos para primaria y secundaria;

Colaborar en la prestación de los servicios de salud a nivel de los centros y puestos de salud.

ANEXO 3. PROYECTO DE LEY N° 132 DE 1986

”Por el cual se precisa la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1º. De conformidad con el Artículo 199 de la Constitución Política, la ciudad de Bogotá, capital de la República, es un distrito municipal especial, que no estará sometido al régimen municipal ordinario.

ARTICULO 2º .En ejercicio de la facultad que a los municipios concede el Artículo 198 de la Constitución Política, el Distrito Especial de Bogotá podrá asociarse con otros municipios para la prestación de servicios públicos. En tal caso se aplicarán las normas contempladas en el título XVI del Código de Régimen Municipal. La Asamblea Departamental de Cundinamarca obligará al Distrito Especial de Bogotá a formar estas asociaciones.

ARTICULO 3º. Créase, con fundamento en el artículo 74 de la Constitución Política, la Región de Planificación de Bogotá, conformada por el territorio correspondiente al Distrito Especial de Bogotá y los demás municipios del área de influencia de las Cuencas de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez.

ARTICULO 4º. Con fundamento en el Artículo 76 ordinal 12 de la Constitución política, concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de un (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para que en desarrollo del Artículo 199 de la misma expida las normas que regulen:

a. La organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo y crear medios eficientes para la participación de la comunidad en la administración de los asuntos locales.

Las relaciones entre la Nación y el Distrito Especial de Bogotá, pudiendo asignar a este último algunas de las funciones de las entidades nacionales así como los recursos para atenderlas.

La conformación y actualización del Catastro; la asignación y recaudo de la contribución de valorización; y el desarrollo urbano en el Distrito Especial de Bogotá.

La organización y funcionamiento de la región de Planificación a que se refiere el Artículo 3º de la presente ley, atendiendo los criterios y bases contenidas en la Ley 76 de 1985.

La aplicación de las disposiciones del régimen municipal ordinario que resulten compatibles con el régimen especial del Distrito Especial de Bogotá.

ARTICULO 5º. Esta ley rige desde su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a la consideración de la Honorable Cámara de Representantes por el suscrito Ministro de Gobierno.

FERNANDO CEPEDA ULLOA