



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1946)

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**DIRECTORES:**  
Amaury Guerrero  
Secretario General del Senado  
Ignacio Laguado Moncada  
Secretario General del Senado

Bogotá, lunes 20 de octubre de 1975

Año XVIII — No. 66

Edición de 16 páginas

Editados por IMPRENTA NACIONAL

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIA DEL SENADOR JORGE PERICO CARDENAS A LOS PROYECTOS DE LEY NUMEROS 14, 23 Y 41 DE 1975 SOBRE REFORMA INTEGRAL URBANA, CONTROL DE ARRENDAMIENTOS Y DEFENSA DEL INQUILINO Y NORMAS SOBRE VIVIENDA.

Señores Miembros  
Comisión Tercera Constitucional  
del Senado de la República.

Señores Senadores:

Me han asignado ustedes la grave responsabilidad de rendir informe sobre los proyectos de ley en trámite, que se relacionan con un asunto de tan vastas magnitud y complejidad como la cuestión urbana. Constantino Doxiadis, el famoso urbanista griego recientemente desaparecido, creyó conveniente acuñar el término *ekistica* para designar el estudio de un fenómeno que sólo puede abordarse con el concurso de las más variadas disciplinas intelectuales. Yo he asumido la honrosa obligación con la devoción que demanda la desafiante empresa, convencido, como estoy, de la necesidad incuestionable de que el país tome, sobre la materia, decisiones que son inaplazables, más aún hoy cuando el reloj de la historia ha comenzado a marcar la hora del cambio social, con el que está comprometido integralmente no sólo el Gobierno del Presidente López Michelsen, sino de idéntica forma el Congreso de la República.

La importante iniciativa del Senador Mariano Ospina Hernández sobre reforma integral urbana, ha sido complementada en esta legislatura con las de los Senadores José Ignacio Vives, sobre vivienda, y Edmundo López Gómez, sobre control de arrendamientos y defensa del inquilino. Estos proyectos se han acumulado, como lo aconseja la técnica legislativa, con el propósito de unificar criterios y de evitar una probable incoherencia de la legislación, en un campo de naturaleza tan delicada. El estudio se ha hecho más en relación con el problema global inherente a estos proyectos, que con el articulado de cada uno de ellos.

Tengo la impresión de que los distinguidos Senadores autores de las proposiciones están de acuerdo en aceptar que lo realmente interesante es el fondo de sus planteamientos y no la forma particular como se los aboque. Con esta salvedad procedo a estructurar la ponencia:

#### I. Genealogía de la ciudad.

Para entender a cabalidad la importancia del fenómeno urbano, para comprender su significación en la sociedad global, para poder formular sugerencias sobre las medidas que sea necesario adoptar si se quiere que la ciudad cumpla un mejor papel en el desarrollo del país, se hace imprescindible disponer de una teoría de la urbanización.

##### I.1 Antecedencia.

Las ciudades a través de la historia han sido a la vez recipientes y crisoles de las estructuras económicas y sociales. Las concentraciones urbanas han reflejado siempre, como el más nítido espejo, las aristas fundamentales de la sociedad que las habita. Basta encontrarnos con las incipientes construcciones que en un principio sólo sirvieron de refugio a la comunidad en tiempos de guerra, o como lugar de periódico encuentro para la celebración de eventos religiosos o administrativos y que más tarde se convirtieron en asiento permanente de los jefes y los sacerdotes, para identificar en seguida el modo urbano de las sociedades primitivas. La significación es la misma así se trate de un kral de las tribus sudafricanas, de un tambu en el Amazonas o de los vestigios de los Gorods eslavos.

##### I.2 Ciudades de la antigüedad.

Sin embargo, estas agrupaciones distan mucho de ser ciudades. El conglomerado al que damos tal nombre se distingue de los núcleos que lo precedieron por una característica particular: ser centro de producción y/o distribución de mercancías. Esta condición supone una manera de vivir totalmente diferente de la del sector rural y sólo comienza a verse realizada en las ciudades de antigüedad.

El más acabado ejemplo es el de Constantinopla (Nº1). La ciudad imperial habitada por aristócratas, latifundistas, magistrados, militares, sacerdotes, artesanos de mil oficios, comerciantes y esclavos, retrata muy adecuadamente la estructura económica y social que le corresponde. Ciertamente tenía la humanidad que haber recorrido buen trecho en el camino del progreso, logrando perfeccionar las técnicas de producción y los instrumentos de trabajo que hicieran factible una división de las actividades laborales reflejada

en el florecimiento de diferentes oficios artesanales y agrícolas, en la extensión del intercambio de mercancías y en la aparición de la clase de comerciantes (mercatores, negociatores), para que la ciudad, como centro de producción y distribución, pudiera sentar sus reales en la historia. Alejandría, Antioquia, Edessa y desde luego Roma reflejan en su organización jurídica, en su configuración física y en las ocupaciones de sus habitantes, la estructura de la sociedad esclavista de su tiempo.

#### I.3 Siglo IX.

Las ciudades continúan expandiéndose después del ocaso de los imperios de Oriente y Occidente. Marsella, Clermont-Ferrand, Orleans, Burdeos, Lión, Downen, Nantes, Quentovic, etc., etc., dieron muestras de gran vitalidad hasta cuando las invasiones del Islam en el Sur y de los Normandos en la parte Septentrional de Europa, ocasionaron la parálisis de la actividad comercial. Desapareció el intercambio, cae la larga noche del Siglo IX sobre las ciudades. Estas se deshacen y empobrecen. Se produce no para el cambio sino para el autoconsumo. Los lugares urbanos que sobreviven se reducen a sedes episcopales, fortalezas militares, o centros administrativos. Se pregunta Pirenne si estas agrupaciones fueron ciudades propiamente dichas: "¿Existieron cités en medio de una civilización esencialmente agrícola como fue la de Europa Occidental durante el siglo IX? La respuesta a esta pregunta depende del sentido que se dé a la palabra cité. Si se llama de esta manera a una localidad cuya población, en lugar de vivir del trabajo de la tierra, se consagra al ejercicio del comercio y de la industria habrá que contestar que no". (Nº2).

#### I.4 Nuevos burgos.

El eclipse termina con el renacimiento comercial de los siglos X y XI. Las "cités episcopales" y las fortalezas, llamados burgos por los germanos, particularmente los que gozaban de una ubicación favorable sobre las vías de comercio, comenzaron a ser invadidas primero por comerciantes y luego por artesanos. En estas poblaciones mercantiles a las que se designaba con diversas palabras (portus, suburbium, novus burgus, etc.) apunta el resurgimiento de la vida urbana. La que desde entonces, no ha vuelto a oscurecerse, sino que por el contrario parece signar cada día con luz más enegecedora el destino de la humanidad.

El comercio atrae hacia los burgos la producción artesanal, que estaba diseminada en el sector rural. Pirenne describe la población de los centros medioevales de la siguiente manera:

"Es evidente que no se componía exclusivamente de mercaderes. Debía incluir, junto a estos, a un número más o menos considerable de individuos empleados en el desembarco y transporte de mercancías, en el aparejo y aprovisionamiento de barcos, en la confección de vehículos, toneles y cajas, en una palabra, de todos aquellos accesorios indispensables para la práctica de los negocios... Se puede percibir claramente, desde comienzos del siglo XI una verdadera atracción de la población rural por la población urbana. Cuanto más aumentaba la densidad de ésta, más intensificaba la acción que ejercía a su alrededor. Para cubrir sus necesidades cotidianas necesitaba no sólo una cantidad sino una variedad creciente de gentes con oficio... hizo falta que vinieran de fuera los trabajadores de las profesiones más indispensables: panaderos, cerveceros, herreros, etc. (Nº3).

El florecimiento de las ciudades induce el aumento de la producción; nuevas tierras se incorporaron vertiginosamente a la agricultura y a la ganadería, se incrementaron nuevos cultivos y se ensayaron nuevas especies. El desarrollo de las ciudades de esta época va mostrando, paso a paso, la cambiante estructura de la sociedad. Pero no solamente refleja las transformaciones sino que las precipita: la historia de las ciudades de la Edad Media es al mismo tiempo la historia del derrumbamiento del feudalismo. La difícil y lenta conquista de las instituciones municipales, de orden jurídico y administrativo, y la elaborada integración de los mercados nacionales apareja el desquiciamiento del poder de los señores de la tierra y la formación de los Estados nacionales.

Las ciudades han sido a la vez escenarios y protagonistas de la historia; no sólo en Europa, sino en nuestro propio suelo americano.

#### I.5 ¿Urbanización precolombina?

Desde luego la fundación de las poblaciones durante los períodos de la conquista y la colonia obedeció a los intereses de la Corona Española. Pero cabe preguntarnos si en cuanto a la localización de esos núcleos tuvo alguna influencia la urbanización precolombina.

El grado de desarrollo de la civilización Muisca, estaba muy lejos de compararse con el que encontraron los conquistadores peninsulares en el Perú o en el Valle Central de México. Particularmente en este último, a fines del siglo XV, estaba culminando un proceso iniciado dos mil años antes y que constituía ya un auténtico sistema urbano, con flujos de mercancías y personas entre localidades de diferente importancia construidas en la dilatada extensión que tiene como centro el lago Texcoco y que para tal época podría haber tenido una población total próxima al millón de habitantes.

En el actual territorio de Colombia el pueblo Chibcha, para hacer sólo mención de la comunidad de mayor desarrollo cultural, no había entrado en una etapa urbana propiamente dicha. Los pequeños núcleos urbanos estaban íntimamente vinculados a la producción del suelo, habiéndose ubicado en función de la cercanía de tierras aptas para cultivar mediante técnicas incipientes. Sin embargo, como podemos constatarlo en seguida, esas aldeas tuvieron gran influencia en la localización de las ciudades fundadas por los españoles.

#### II. La ciudad colonial.

Generalizando se puede decir que existieron tres criterios básicos en la localización de las ciudades coloniales. Durante los primeros tiempos de la conquista predominó el aspecto geográfico-estratégico, en la fundación de las poblaciones de la costa Atlántica. Cartagena por ejemplo era un fuerte que, a la vez que garantizaba la comunicación con la metrópoli, servía de cabeza de puente para la ocupación del interior. Un segundo factor de localización y quizá el más importante de todos fue la abundancia de recursos naturales y de población indígena. Ciudades como Santa Fé y Tunja obedecieron a este criterio, que por lo demás coincide con la pauta de urbanización precolombina. En la Sabana de Bogotá y en la meseta andina además de climas sanos y de buenas tierras, se encontraba la mayor densidad de población indígena, la que constituía un inestimable recurso tributario, a través del sistema de repartimientos y encomiendas. Es interesante transcribir las opiniones de Vicente Cortés Alonso en su estudio "Tunja y sus vecinos".

"La ciudad española fue fundada en 1539 sobre una falda fría a una altitud de 2.870 metros. Se prefirió este sitio al de un valle más templado, porque allí se encontraba el palacio de un cacique y como constaba en el acta de fundación 'había cantidad de caciques e indios y tierra suficiente para la sustentación de los españoles'. La ciudad hacia 1610 era el centro de control de 161 encomiendas, las cuales además de ser unidades de producción agrícola, representaban poblados tributarios de 80 a 2.000 indios" (Nº4). Por último, fue también factor importante para la situación de las ciudades establecidas por los españoles, su proximidad a los ríos principales o al mar, con el fin de concentrar y embarcar los productos.

#### II.2 El remanso virreynal.

Cuando nos estamos refiriendo al nacimiento de nuestras ciudades, no podemos escapar a la tentación de establecer comparaciones con los orígenes de las ciudades del Noroeste de Europa, tal como han sido señalados por Pirenne. Basados en los estudios de Morse, (Nº5) podemos indicar algunas diferencias entre las ciudades europeas y nuestras ciudades coloniales, así como también identificar similitudes entre éstas y las ciudades españolas, sobre las que sin duda se inspiraron:

a) Morse ha señalado la diferencia entre el carácter centripeta del origen de la ciudad europea descrito por H. Pirenne y el origen centrifugista de las fundaciones coloniales españolas en América. Mientras en Europa la ciudad de la Edad Media fue el producto de la concentración del comercio y la industria manufacturera, en América fue el

lugar de arranque hacia la ocupación del interior. Vale a este respecto la tesis de Leonardo Pasquel con respecto a Veracruz. "No surgió como producto de un hinterland, es decir del progreso habido en sus territorios circunvecinos, para dar salida a sus productos o comunicar a sus habitantes. Fue emplazada en cambio como consecuencia del exteriorland, o sea de la zona marítima externa, para servir de apoyo a la penetración española hacia el interior". (Nº 6);

b) En el origen del portus o nuevo burgo de Pirenne no tienen importancia las decisiones de personalidades destacadas, sino que fueron consideraciones geográficas o estratégicas las que hicieron confluír o coincidir a los comerciantes.

En la localización de ciudades de la colonia, para cumplir objetivos predeterminados, tuvo enorme peso la determinación del liderazgo personal. Velásquez en Cuba, por ejemplo, escogió los sitios de las primeras ciudades "con juicio tan certero, que las siete poblaciones primitivas sobrevivieron a todas las crisis económicas y políticas de la historia de Cuba". Lo mismo podemos aquí señalar con respecto a Jiménez de Quesada, a Pedro de Heredia, a Gonzalo Suárez, etc.;

c) La ciudad europea (Pirenne) es la ciudad mercantil y la ciudad mercantil-manufacturera. Nuestras ciudades coloniales fueron centros agro-administrativos;

d) Una última diferencia es en relación con la autonomía de las ciudades. En Europa la lucha por lograr la autonomía se confunde con la historia de las ciudades. Como con tanto acierto lo dice Morse, las ciudades de Europa no española conquistaron primero La Pax Villae y para extenderla y conservarla "fundaron las federaciones de ciudades o conjuratio que fueron de hecho verdaderas conspiratio contra el orden feudal". Nuestras ciudades coloniales, por el contrario, no fueron producto de la lucha contra el orden feudal, sino resultado de la política poblacional de la corona y le debieron sus fueros a la gracia del poder real.

Así como existen contrastes con las ciudades medioevales no españolas, también existen similitudes con los centros urbanos peninsulares que obviamente, sirvieron de modelo a las nuestras, particularmente con las ciudades de la meseta castellana, de índole agro-militar que fueron pieza clave para la reconquista y el repoblamiento del reino.

### II.III El remanso virreynal.

El crecimiento de las poblaciones de la colonia fue lento. Las actividades de comercialización y de producción artesanal tuvieron enormes tropiezos. No solamente existía el obstáculo de las dificultades de transporte y comunicación, que aislaban casi herméticamente a las regiones, sino también las trabas provenientes del régimen monopolístico de la metrópoli, las cuales mantuvieron su drástica, hasta fines del siglo XVIII, cuando se debilitó el imperio colonial y comenzó la liberación del comercio. Bástenos, para ilustrar los escollos a la producción, el ejemplo del procedimiento que tenía que surtir para instalar un "obraje de paños" en Tunja (Nº 7).

Por otra parte parece que, con excepción de la segunda parte del siglo XVIII, el crecimiento de la población durante la colonia fue muy bajo. Las ciudades mayores nunca sobrepasaron la cifra de unos pocos miles de habitantes, como puede deducirse de los resultados del censo de 1800, levantado por orden de la real cédula del 25 de julio de dicho año. Este empadronamiento fue el mejor efectuado en la época colonial (Nº 8). Los datos para Santa Fé son los siguientes:

Hombres	8.191
Mujeres	11.890
Religiosos profesos y legas	354
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	135
Monjas profesas	345
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	479
Total	21.394

La población de Cali era de 5.384 habitantes (censo de 1777 Ortiz p. 345) y la de Neiva llegaba a los 3.085 (censo de 1779).

### II.III Escalera social y ocupaciones.

En cuanto a la estratificación social puede decirse que se centraba, igual que en la metrópoli, en torno de un bien: la tierra. En el tope de la escala estaban los terratenientes (señores de los repartimientos, encomenderos), los principales funcionarios de la administración, la jerarquía eclesiástica, los militares de rango y el reducido núcleo de comerciantes vinculados a los negocios de importaciones. Seguían los profesionales liberales (médicos, procuradores o abogados, escribanos, notarios, etc.). Luego estaban los mercaderes, empleados menores, artesanos, menestrales, obreros y por último, en el peldaño más bajo, los indios y los esclavos, quienes trabajaban la tierra y las minas ya que en la Colonia los trabajos materiales se consideraban "vilis".

Durante el largo período de la Colonia las actividades urbanas de todo orden fueron creciendo en número y en complejidad. Las ciudades, que por su jerarquía recibieron la mayor concentración de éstas, mostraron obviamente la mayor expansión. Las principales actividades fueron las administrativas, religiosas, educacionales, militares, de servicios generales, comerciales, artesanales y desde luego residenciales. Con el perfeccionamiento de la administración se había formado toda una red de funciones desempeñadas por el Virrey, la Real Audiencia, los Tribunales de Cuentas, funcionarios de la Real Hacienda, etc. La Iglesia, a la par que incrementaba el culto y la evangelización, se hacía cargo de los colegios, cementerios, hospitales y universidades; en las principales ciudades y puertos los destacamentos militares tenían cuarteles. La base económica de las ciudades coloniales era el comercio, notoriamente el de importación, y el mayor núcleo de la población estaba compuesto por artesanos, obreros y servicio doméstico. Las familias eran extensas y las de más altos ingresos; habitaban en casas muy amplias en donde se albergaban buen número de parientes y servidores.

### II.IV Bahareque, cal y canto.

En la construcción se mezcló la experiencia europea con la aborígen. De España se importaron las técnicas de construcción y producción de materiales. El adobe, el ladrillo cocido, la teja de barro, la obra de mampostería, los entresijos de madera, las rejas y otras ornamentaciones; también hornos, forjas y trapiches. Los indios aportaron la técnica del bahareque y de los techos de paja o palma. Como no existían acueductos, se traía el agua de ríos o quebradas cercanas; El alumbrado público se reducía a unos pocos sitios y la circulación urbana se efectuaba a pie y excepcionalmente a caballo o en carruajes de tracción animal.

### II.V Reglas del juego.

¿Cómo se obtiene la tierra en las ciudades coloniales; qué sistema impera para distribuir los espacios urbanos entre las diferentes actividades, para ubicarlos y para satisfacer las necesidades de comunicación entre ellos?

En otras palabras, ¿cómo se asigna el recurso tierra urbana y el recurso localización? En términos generales puede decirse que en la Colonia la tierra urbana (el espacio y su localización) se asignaba centralizadamente, y que posteriormente el mercado, dentro de limitaciones establecidas, cumplía la función de distribuir la tierra urbana. El reparto fue rigidamente centralizado en los primeros tiempos debido a que la tierra era una regalia, es decir pertenecía a la Corona. De tal modo que para adquirirla era necesario una merced real. En las instrucciones a los conquistadores, y más tarde en las ordenanzas codificadas por Felipe II en 1573, se determina la manera como se asignan los espacios urbanos, su localización, etc. En las Leyes de Indias, se lee:

"Cuando hagan la planta del lugar, repártanlo por sus plazas, calles y solares a cordel y regla, comenzando desde la plaza mayor y sacando desde ella las calles a las puertas y caminos principales, y dejando tanto compás abierto, que aunque la población vaya en gran crecimiento, se pueda proseguir y dilatar en la misma forma. Procuren tener el agua cerca, y que se pueda conducir al pueblo y heredades, derivándola, si fuere posible, para mejor aprovecharse de ella, y los materiales necesarios para edificios, tierras de valor, cultura y pasto, con que se excusarán el mucho trabajo y costas que se siguen de la distancia. (Libro IV, Tit. VII).

"La plaza mayor, donde se ha de comenzar la población, siendo de costa de mar, se debe hacer al desembarcadero del puerto, y si fuere lugar mediterráneo, en medio de la población. Su forma de cuadro prolongada, que por lo menos tenga de largo una vez y media de su ancho, porque será más a propósito para las fiestas de a caballo y otras; su grandeza proporcionada al número de vecinos, y teniendo consideración a que las poblaciones puedan ir de aumento, no sea menos que de doscientos pies de ancho y trescientos de largo, ni mayor de ochocientos pies de largo y quinientos treinta y dos de ancho, y quedará de mediana y buena proporción, si fuere de seiscientos pies de largo y cuatrocientos de ancho; de la plaza salgan cuatro calles principales, una por medio de cada costado, y además de éstas, dos por cada esquina; las cuatro esquinas miren a los cuatro vientos principales, porque saliendo así las calles de la plaza no estarán expuestas a los cuatro vientos, que será de mucho inconveniente; todo en contorno, y las cuatro calles principales, que de ella han de salir, tengan portales para comodidad de los tratantes, que suelen concurrir; y las ocho calles que saldrán por las cuatro esquinas, salgan libres, sin encontrarse en los portales, de forma que hagan la acera derecha con la plaza y la calle". (Ley X).

Este sistema centralizado se complementa, al cabo de pocos años, con el juego del mercado, como es lógico y como estaba previsto en las "mercedes de solares", en donde se estipulaba que la tenencia original que por ellos se confería, se convertía en plena propiedad, libremente disponible, una vez se llenaran los requisitos de construir habitación y residir un tiempo que variaba entre los 4 y 8 años.

### II.VI Acuarela de Santa Fe de Bogotá.

Habiendo reseñado la estructura económica y social de la Colonia, la población, las técnicas de construcción, la variedad de las actividades urbanas y el sistema decisional imperante, pasamos a describir la estructura física resultante:

Con las forzadas excepciones impuestas por la topografía del terreno, la ciudad colonial tiene forma de retículo cuadrangular o damero (Nº 9). El centro se construye alrededor de la plaza mayor, la cual tiene forma de manzana cuadrada o rectangular, en cuyos costados se levantan la iglesia principal, las construcciones del cabildo (la Real Audiencia en el caso de Santa Fé) y las casas de los principales vecinos, en cuyas plantas bajas hay generalmente establecidos negocios importantes de comercio. Las calles próximas albergan otras iglesias, conventos, colegios, universidades, hospitales y residencias de las principales familias. Las casas de este sector fueron en un principio de un piso, y posteriormente de dos plantas, con gran número de habitaciones y dos o tres patios. Las calles de esta parte estaban por lo general empedradas, y en todas había iluminación con lámparas de aceite. Existía a continuación un sector de manzanas en donde habitaban las clases medias (empleados menores de la administración, artesanos y pequeños comerciantes). En esta zona las casas eran generalmente de una sola planta, algunas con techos pajizos y las calles no tenían adoquinado, ni existía iluminación. En las afueras estaban los chircales, algunos talleres, el matadero y las viviendas de las gentes más pobres. Las calles no tenían iluminación y las vías estaban en pésimas condiciones.

Las diferentes actividades estaban mezcladas en todos los sectores, dándose usos múltiples en cada uno de ellos. Así las actividades artesanales, comerciales, administrativas y residenciales se encontraban en los mismos lugares. Desde entonces se observa la segregación ecológica de acuer-

do a la estratificación social. Esta se remonta a los primeros repartos de tierra hechos en virtud de mercedes reales: en la Real Cédula del 14 de noviembre de 1509 el Rey declara haber sido informado de "que en el repartimiento de los solares que hasta aquí se ha señalado no se hace ninguna diferencia en el dar e señalar a unas personas más que otras, sino se dá tanto al labrador e gente común como a otras personas principales" y por haber sido esto causa de que no se hicieron buenos edificios, se ordenaba que en "adelante los dichos solares que se señalaren e dieren sea moderado a calidad de las personas" (Nº 10).

### III. De la Patria Boba a la república liberal.

En la primera etapa de la vida republicana que vamos a considerar ahora, que cubre el lapso 1820-1930, se distinguen dos periodos de crecimiento de los centros urbanos. El primero corresponde a la centuria pasada y la época de la guerra de los mil días y el segundo se inicia con la administración del General Reyes y concluye al finalizar la segunda década del presente siglo.

En el trayecto inicial la población aumentó en cerca de cuatro millones de personas (Nº 11). Este incremento demográfico se debió únicamente al aumento vegetativo, ya que en nuestro país no hubo movimiento migratorio, como sí ocurrió en el Brasil, Chile, la Argentina o el Uruguay. El crecimiento de la economía fue también totalmente nacional puesto que no solamente no existieron inversiones extranjeras sino que tuvo que servirse la deuda externa contraída para la empresa emancipadora. Hacia 1870 por ejemplo "las rentas andaban muy cerca de los tres millones, el servicio de la deuda se llevaba algo menos de dos; Quedaban alrededor de millón doscientos mil pesos para todos los gastos de la Nación" (Nº 12).

### III.I Viejas y nuevas ciudades.

Durante el siglo pasado se consolida básicamente el esquema urbano heredado de la Colonia. Crecen y se destacan dos clases de poblaciones: a) Las que desempeñan funciones administrativas o educativas, tales como las ciudades capitales de Estados o Departamentos; b) Las que se favorecen del comercio de exportación como los puertos y algunos centros productivos: Barranquilla, Honda y Ambalema. Asimismo, vinculados a la ocupación del territorio en las empresas "colonizadoras", se establecen nuevos núcleos urbanos, en los territorios del Sur de Antioquia, el antiguo Caldas, el Norte del Valle, el Tolima, la vertiente cundinamarquesa hacia el río Magdalena (Nº 13). La colonización se efectuaba al principio, apunta Ospina Vásquez, "más o menos en las condiciones y con las formas coloniales y granadinas, con fundación de un núcleo urbano, la iglesia, la cantina, la gallera, que exigía la tradición, y la adjudicación de tierras a los vecinos" (Nº 14).

Como el sector más dinámico de la producción estaba orientado hacia la exportación (tabaco, quina, añil, oro) el diseño de la infraestructura de comunicaciones tenía como objetivo conectar a los centros más importantes con el mar, directamente, o a través del río Magdalena. En esta forma los muy pocos kilómetros de ferrocarriles y de carreteras que se construyeron en el siglo pasado (de Buenaventura hacia Cali, de Medellín hacia Puerto Berrio, de Santa Marta hacia Fundación, de Bogotá por la Sabana hasta Facatativá y de Girardot a Faca y Cúcuta-Río Zulia) no integraron el país en un amplio mercado interno, sino que lo dejaron dividido en varias regiones, cada una de las cuales giraba alrededor de un centro urbano importante. Cada área producía para sí misma y lo que no producía lo importaba. Por el desvertebramiento del país debido a la geografía y al diseño e insuficiencia del sistema vial, resultaba más barato transportar una tonelada de mercancías de Londres o de París a Medellín, que hacerlas llegar de Bogotá o Pasto" (Nº 15).

### III.II Raíces de los desequilibrios.

Para 1880 estaba ya muy determinado un sistema urbano. La importancia preponderante que iban tomando en el movimiento mercantil y en el manejo de los negocios ciertos centros, acentuaba la fragmentación del país. "Los focos determinaban comarcas más o menos aisladas entre sí. Los movimientos de foco a foco o de comarca a comarca eran pocos. La extensión de estas regiones comerciales era bastante grande: la que tenía por foco a Medellín comprendía los territorios de Antioquia, (antiguo Caldas) y aun algunos del Norte del Valle del Cauca. Cali entraba a competir con Medellín por estos mercados, favorecida por los derechos preferenciales, que se cobraban a las mercancías que entraban por Buenaventura. La región que tenía por centro a Bogotá era la más extensa: Cundinamarca, Boyacá, parte de Santander y el Tolima" (Nº 16).

La región de la Costa giraba principalmente en torno a Barranquilla, que con la construcción del ferrocarril a Puerto Colombia, iniciada en 1869, se convirtió en puerto fluvial y marítimo, de predominante importancia comercial.

### III.III Balbucesos de la industria.

A pesar del curioso dato que trae George Wythe (Nº 17) de que la Nueva Granada entre 1830 y 1845 ocupaba el segundo lugar, después de México, en la industrialización de los países iberoamericanos, lo cierto es que la contribución de la industria a la expansión urbana en nuestro país fue insignificante durante todo el siglo anterior. Indudablemente las diez guerras civiles y los cuarenta y cuatro alzamientos (Nº 18), que sacudieron la vida institucional casi permanentemente hacia 1902, se suman a la carencia de recursos de inversión, a la ausencia de un mercado nacional, y a la inexistencia de una infraestructura de comunicaciones interregionales, para explicar el insatisfactorio nivel alcanzado por la producción fabril. Los tejidos de algodón y lana, los sombreros de jipa, la manufactura de tabacos y cigarrillos, las pequeñas fábricas de velas de estearina y de jabones, fósforos y cervezas y los molinos de trigo, constituían el bulto del sector industrial.

Muchas empresas empleaban la energía muscular humana o animal; algunas otras utilizaban la fuerza hidráulica, localizándose por esta razón cerca de alguna caída de agua (el río San Francisco en Bogotá). Sólo después de 1868 comenzó a introducirse el motor de vapor, que fue primeramente usado en los molinos de trigo y en la Casa de la Moneda (Nº 19). Empresas de escala apreciable fueron prácticamente inexistentes. Se exceptúan los fugaces ensayos de las ferrierías (Pacho, Samacá), la fábrica de cerveza "Bavaria", que con una producción de 6.000 litros diarios, equipos modernos y unos 80 empleados inició actividades en mayo de 1891 y la fábrica de Chocolate Chaves - La Equitativa, la que incluso antes de 1900, hizo uso de la fuerza eléctrica, siendo uno de los primeros casos en Colombia (Nº 20).

Durante el último tercio del siglo XIX aparecen los servicios de correo y telégrafo (en 1874 se habían tendido 1.600 kilómetros de líneas) así como las primeras instituciones bancarias, compañías de seguros, hoteles y también aumentan las escuelas y otros establecimientos educativos. La actividad comercial tiene sin duda la mayor importancia. Gran número de establecimientos comerciales abren sus puertas en las ciudades principales o en los puertos sobre el río Magdalena.

III. IV Imperio del laissez faire.

La designación de los usos del suelo fue determinada por las fuerzas del mercado, habiéndose abolido por la República los controles de las Leyes de Indias; pero la estructura física de la casi totalidad de los centros urbanos, permaneció sin modificaciones. Muy pocos centros experimentaron un crecimiento superior al aumento natural de la población, que obligara modificaciones en sus estructuras físicas. La ciudad de Bogotá, particularmente en el último cuarto del siglo XIX, sufre alguna transformación en su paisaje: estación del ferrocarril, adelanto de la construcción del Capitolio Nacional, Parque de San Francisco. En 1876 se inició el alumbrado de las calles céntricas por medio de gas. Por el mismo tiempo se contruyen los primeros tramos de la red de alcantarillas. En 1881 se concede franquicia a don Ramón B. Jimeno para la construcción de un acueducto. La energía eléctrica llegará sólo a mediados de 1900, con la inauguración de la planta del Charquito. La mecanización del transporte urbano comienza en 1884, con la aparición del tranvía de mulas del señor William Randall. Este hecho es de gran importancia porque al extenderse el servicio hasta Chapinero, configuró desde entonces la forma lineal hacia el Norte, que tuvo la ciudad durante muchos años.

III. V Reyes y Pedro Nel Ospina: el empujón de los Generales.

El trayecto que se inicia después de la guerra civil de los mil días presenta una combinación de factores favorables al desarrollo industrial. Primero la paz, en segundo lugar el impulso de las obras públicas y el saneamiento de las finanzas del sector público iniciadas por el General Reyes, y en tercer término, la disponibilidad de excedentes provenientes del sector agrícola (las exportaciones de café pasaron de 600.000 sacos en 1909 a 2.835.000 en 1929) y los recursos disponibles de la indemnización de Panamá.

Las empresas aparecen inicialmente en la línea de textiles. Se montan fábricas en Bello (Coltejer), Medellín (fabricato) y en Bogotá (Santa Ana). Se extienden luego a la producción de cementos (Cementos Samper en 1909), zapatos, bebidas, gaseosas, cervecías, vidrio, chocolates, cigarrillos, dulces, galletas, muebles, locería, productos farmacéuticos. Algunas de estas industrias no eran nuevas ciertamente, puesto que muchas existían en el país con anterioridad, pero en escalas pequeñas o muy pequeñas.

Para 1930 se había logrado establecer en el país un conjunto de industrias bastante variado; los "External Economies" logrados eran ya apreciables; las empresas y las plantas funcionaban en un nivel técnico relativamente elevado...

Es cierto que las unidades individuales eran aún muy pequeñas, que no pasaban, en muchos casos, del tamaño de "La Planta Piloto" pero habían sido suficientes para el proceso de experimentación que se había desarrollado desde los primeros años del siglo... Se había salvado la era de los "pioneros". Montar una fábrica era ya un negocio, no una aventura" (Nº 21).

Cabe anotar que además del desarrollo industrial, en el sector rural se intensificó la producción cafetera. El cultivo del grano impulsó la urbanización en la región del Quindío y el Norte del Valle. Armenia, Calarcá, Caicedonia y Sevilla, etc., tuvieron un poderoso empuje debido a esta actividad (Nº 22).

III. VI Presagios de modernización.

Comienza también a palpase el movimiento migratorio hacia las ciudades y a asomar la cabeza por vez primera el fenómeno del desempleo urbano. Se observa "La creciente y ya apreciable acumulación de brazos caídos en las ciudades. Estos se habían aumentado por el simple crecimiento vegetativo, mayor entonces en ellas, tal vez, que en los campos, y además se había marcado una tendencia fuerte a la migración a las ciudades. En mucha parte era debida al aliciente de una vida distinta, a la vaga esperanza de mejorar su suerte, no a la certeza de encontrar en ella trabajo mejor remunerado" (Nº 23).

Esta apreciación está ampliamente confirmada en las investigaciones del doctor Ulrich Reyne Koesser, en la Universidad de Antioquia, que permiten deducir que entre 1913 y 1930 Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín, Armenia, Bucaramanga, Girardot, Cúcuta y Tunja experimentaron visibles tasas de crecimiento debido a las migraciones internas (Nº 24).

Las obras públicas avanzaron, particularmente al final del período. Para 1930 había ya 2.700 kilómetros de ferrocarriles, 2.642 kilómetros de carreteras nacionales y 3.011 de carreteras departamentales aunque no alcanzaban a for-

mar todavía un diseño coherente y continuaban en buena parte con la misma orientación centrífuga y fraccionalista que mostraron desde el comienzo.

III. VII Adiós a la Colonia.

En la estructura de las ciudades se refleja ahora con mayor nitidez el crecimiento de la población y los avances de la técnica. Bogotá tenía 200.000 habitantes hacia el año 30. El tranvía de mulas había sido sustituido por el eléctrico, continuando la valorización lineal del espacio económico. Los primeros vehículos automotores hacen su aparición. El alumbrado eléctrico y los servicios de acueducto y alcantarillado se extienden un poco más allá de los sectores habitados por las familias de altos ingresos. Estos comienzan su desplazamiento del antiguo centro hacia los nuevos barrios al norte de la ciudad, los que denotan en el estilo europeo de sus construcciones, en los parques, avenidas y diagonales (que son un pálido reflejo de la cité radieuse de Haussman), la pauta cultural de las clases altas. Las clases pobres, se ubican en dirección opuesta en la cercanía de los sectores industriales. Los estratos medios se localizan en el centro, en donde comienza a intensificarse la localización de la actividad comercial, los bancos, seguros, restaurantes, centros educativos, etc.

Las ciudades comenzaban a ser distintas de sus congéneres de la época colonial. Las clases proletarias y la burguesía comercial e industrial que las habitan están ya con fuerzas suficientes para disputarle el poder a los sectores terratenientes. Estaban sentadas las bases para el período que se iniciaría a partir de 1930.

IV. La ciudad y el desarrollo.

Antes de examinar el caso actual, palpitante, de nuestras ciudades es bueno hacer un paréntesis. Se pretende destacar primeramente el fenómeno de las ciudades en el contexto de las economías de los países altamente industrializados, estudiar someramente las fuerzas en juego, la estructura resultante y la naturaleza del problema. Este conocimiento, por contraste, nos facilitará la comprensión de un suceso completamente diferente, como son las ciudades en la circunstancia de las economías subdesarrolladas.

Con este propósito no sobra revisar, en forma inicial, las expresiones desarrollo y crecimiento.

No se trata de presentar una teoría del crecimiento sino más bien de describir sucintamente las características más relevantes de las economías desarrolladas y de contraponerlas con las de los países subdesarrollados.

En primer término es importante mencionar que un gran número de investigaciones estadísticas coinciden en señalar una asociación negativa entre el incremento del ingreso per cápita y la proporción de la fuerza de trabajo en las labores agrícolas. Así por ejemplo la participación de la fuerza de trabajo en la agricultura, en los Estados Unidos, era superior al 70% en 1820, para 1940 se había reducido a menos del 20% y hoy no es superior al 5%. Lo mismo en el Japón en donde la proporción de la población activa en la agricultura era el 72% en 1870 y para 1930 había descendido a menos del 30% (Nº 25).

En general puede afirmarse "que en los países de bajo nivel de ingreso no menos del 66% de la población activa se ocupa en la agricultura, mientras que en los países de ingreso superior esa proporción no excede de un tercio. En segundo lugar los mismos estudios han establecido también una correlación negativa entre ingresos anuales per cápita y la proporción en que la actividad rural contribuye al producto nacional. Entre los países en que se registra un ingreso nacional por habitante menor de 200 dólares al año, es difícil encontrar alguno en que la actividad agropecuaria contribuya con menos del 35% del producto anual total y, entre aquellos que cuentan con un ingreso superior a 500 dólares, es raro encontrar que esa contribución exceda del 25% (Nº 26). Esto se aplica a países que son grandes exportadores de productos agropecuarios como Holanda, Canadá y Australia, en donde la producción del sector agropecuario es notoriamente inferior a la producción de los sectores no agropecuarios.

¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Qué relación negativa tienen los altos ingresos por habitante con la baja participación de la producción agropecuaria en el producto total y con la baja proporción de la fuerza de trabajo en la agricultura? En su obra clásica Simón Kuznets señala que el producto por trabajador en la agricultura es generalmente más bajo que en todas las industrias no agrícolas, y que su tasa de crecimiento no es tan alta como la que existe en muchas actividades no agrícolas combinadas, tales como la minería, manufactura, transporte y comunicaciones. Por esta razón Kuznets deduce que la participación de la agricultura en el ingreso nacional es generalmente más baja que su participación en la fuerza laboral. Por el contrario, la participación de la minería, la manufactura, la construcción, el transporte, las industrias de comunicaciones, el comercio y otros servicios, en términos de empleo y producción, ha crecido relativamente, junto con el ingreso por habitantes en los países industrializados.

IV. I Dos condiciones sine qua non.

Estos hechos nos permiten deducir dos circunstancias que distinguen la economía de los países desarrollados, de la situación que existía en ellos antes de alcanzar el actual crecimiento. Estas características son:

- a) Altos niveles de ingreso por habitante;
- b) Un cambio fundamental en la estructura de la producción, en el sentido de disminuir la importancia relativa de las actividades agrícolas, en favor de la producción no agrícola.

Este cambio en la ordenación de la producción, que se confunde con el proceso mismo del desarrollo, se debe a la revolución tecnológica que se originó en el último tercio del siglo XVIII y que ha permitido un incremento cada vez mayor en la producción de ambos sectores, el rural y el industrial.

También se debe a un fenómeno que observó por primera vez en el siglo pasado el estadígrafo prusiano Ernest Engel,

consistente "en que las necesidades de productos agrícolas se satisfacen mucho más pronto que las necesidades de productos no agrícolas".

Este simple descubrimiento ha sido comprobado estadísticamente y tiene mucho que ver con la estructura básica de las necesidades humanas. En efecto, se ha podido establecer que existen ciertas pautas en el comportamiento del gasto por niveles de ingreso, siendo casi generalmente la regla, que al aumentar el ingreso, disminuye la proporción que se gasta en alimentos. En otras palabras, la demanda de alimentos tiene, en general, bajas elasticidades.

IV. II Desarrollo y urbanización.

Este preámbulo nos conduce a observar que las actividades no agrícolas, que salen favorecidas con el cambio de la estructura de la producción, tienden a concentrarse geográficamente. Este hecho también tiene enorme importancia; significa nada menos que la relación entre la urbanización y el desarrollo.

En razón de las imposiciones de la tecnología y de las estructuras del mercado las industrias no agrícolas tienden a concentrarse geográficamente, lo que produce necesariamente el rápido y concomitante crecimiento de las ciudades existentes o la fundación y desarrollo de nuevos núcleos urbanos.

Las poderosas fuerzas responsables de la concentración de las actividades no agrícolas y de la polarización de las mismas en unos pocos centros, son explicadas en la teoría económica del espacio y en la teoría de la localización de las plantas industriales, la cual se desarrolló a partir de los escritos de Von Thunen (1875) y Alfred Weber (1909). Básicamente esas fuerzas están representadas en dos factores: a) requerimientos tecnológicos; y b) ventajas de la aglomeración.

Los requerimientos tecnológicos pueden ser explicados por la teoría del lugar central la que supone, básicamente, que cada actividad económica tiene una escala mínima óptima de operación, determinada por la tecnología. En esta forma las actividades económicas que operan óptimamente en pequeña escala (artesanos, tiendas de abastos, etc.), pueden localizarse en infinidad de "lugares centrales" capaces de servir una pequeña área. Aquellas industrias que para maximizar utilidades deben trabajar en unidades de mayor tamaño o escala, deben situarse en un número menor de "lugares centrales" que pueden cubrir un área circular mucho mayor. Y así sucesivamente hasta llegar a actividades de gran escala mínima de producción que están situadas en un único "lugar central" que cubre todo el país o región. El grado de concentración depende obviamente de la importancia relativa de las diferentes actividades, con distintas escalas de operación.

Los estímulos del mercado se manifiestan a través de lo que Weber llamó ventajas de la aglomeración y que son esencialmente las economías externas que, obviamente, refuerzan la tendencia centralizadora de las escalas mínimas de operación.

Hay economías externas directamente vinculadas con las industrias o firmas, tales como la proximidad al mercado laboral, a los proveedores de materias primas o insumos, a los centros financieros, a la sede de los poderes de decisión, o a los mercados para sus productos. A éstas se suman otras economías externas que se vinculan indirectamente con las firmas, tales como la existencia de una infraestructura de transportes y comunicaciones y la de adecuados servicios sanitarios, educativos, de vivienda y de redes de desagües, acueductos, energía eléctrica, etc., muchísimos de los cuales corren a cargo de la comunidad y cuyas ventajas son "internalizadas" por las firmas, constituyendo poderoso motivo para establecerse en los centros más importantes.

IV. III Urbanización.

La aglomeración de las actividades económicas va acompañada por los desplazamientos de la población hacia las ciudades. Esta concentración de actividades económicas no agrícolas, y de población en un espacio ecológico relativamente reducido es lo que se llama urbanización. Es un fenómeno moderno producido por la revolución industrial.

Como muy acertadamente observa A. J. Toynbee "El nuevo punto de partida que justifica la expresión "revolución industrial" no fue ni la invención de la domesticación de la energía hidráulica, ni el uso de esa energía en lugar de la mano de obra. Fue el repentino gran aumento en la escala del uso de la energía hidráulica para la producción industrial. La extensión de la gama de industrias en las que fue utilizada la energía hidráulica y su reemplazo para la mayoría de los propósitos, excepto la generación de electricidad, por las excesivas "domesticaciones" del carbón, vapor, gas de carbón, aceite mineral, gas natural y energía nuclear" (Nº 27). Este "repentino gran aumento" de la mecanización que se inició en la industria textil (la lanzadera volante se inventó en 1733, las máquinas de hilos en 1767, el telar mecánico en 1875) y se extendió a todas o casi todas las actividades económicas, produjo la explosión de las ciudades: Como lo anota el mismo Toynbee "antes del estallido de la revolución industrial las ciudades eran lugares excepcionales en la superficie terrestre del planeta" (Nº 28) y agrega que "en la época anterior a la revolución industrial los apiñados habitantes de las escasas ciudades del planeta constituían sólo una fracción muy pequeña de la población humana. La inmensa mayoría de los habitantes durante los ocho o tal vez diez mil años que pasaron entre la invención de la producción agrícola y ganadera y el estallido de la revolución industrial eran productores de alimentos que vivían y trabajaban a campo abierto" (Nº 29).

Algunas cifras nos pueden dar idea de la magnitud del fenómeno. Durante el siglo XIX se multiplicó por siete el número de las ciudades europeas mayores de 100.000 habitantes (Nº 30). En la Unión Soviética creció la población urbana casi en un 100 por ciento entre los años 30 y 46, paralelamente al proceso de industrialización acelerada del régimen comunista. Entre 1800 y 1850 la población urbana, en las ciudades de más de 100.000 habitantes, creció en Europa y los Estados Unidos en un 184%, entre 1850 y 1900

en un 330% y entre 1900 y 1950 en un 160%. (La disminución de la tasa de crecimiento se debe al agotamiento de los flujos migratorios del sector rural) (Nº 30 a).

**IV.IV La ciudad de Toynbee.**

Pero el desarrollo no sólo produjo la explosión urbanizadora, sino también hizo posible la prolongación física de las ciudades, al mecanizarse los medios de transporte. Antes de iniciarse la revolución en los transportes, con la construcción del primer ferrocarril en Inglaterra en 1825, las ciudades se caracterizaban por sus altas densidades. Había un límite casi natural a su extensión impuesto por la necesidad de cortas distancias caminables para ir del lugar de la habitación al del trabajo y regresar, lo que hacía imperativa la cercanía de la vivienda y el trabajo.

La invención de los ferrocarriles abrió el camino para los cambios revolucionarios en la dimensión de las ciudades, en su trazado y en su ubicación. La mecanización del transporte, primero los ferrocarriles, luego los tranvías y los automóviles y omnibuses, transformaron el trazado de las ciudades "articulándolas en zonas separadas —residencial, comercial e industrial— y en el proceso agrandaron el área sin guardar proporción con el aumento de sus habitantes. Asimismo se "amplió la posible elección del lugar para su ubicación". No estando ya éste confinado a la cercanía sobre un río navegable o un buen puerto marítimo (Nº 31).

De paso, la revolución en el transporte, creó un nuevo tipo de ciudad como lo señala el distinguido historiador británico: "Sólo en los últimos doscientos años ha surgido un nuevo tipo de ciudad: la ciudad mecanizada que difiere de todas sus predecesoras" (Nº 32).

**IV.V Polos de crecimiento.**

Cabría preguntarnos si las ciudades han desempeñado, en el contexto de las economías de los países industrializados, un papel adicional al de ser los recipientes físicos del crecimiento económico urbano.

Esto nos conduce a examinar las relaciones de la ciudad y su contorno. Entre el área geográfica en donde se concentran muchísimas actividades económicas interdependientes, y el área espacial mayor sobre la que ejerce influencia la ciudad. Las ciudades han concentrado recursos y población, pero también han sido el núcleo de difusión del desarrollo sobre el resto del territorio.

Han sido los "polos de desarrollo" históricos, o planificados, los que han inducido el crecimiento de la actividad económica en el área en la "periferia", de su influencia. En razón de que el desarrollo se manifiesta a través del crecimiento desigual de regiones y de sectores, la relativa importancia, o el relativo estancamiento de ciudades o regiones en el espacio económico nacional, sigue la suerte de los sectores industriales que los impulsan.

Es necesario comprender que la urbanización no es solamente un cambio demográfico-ecológico entre el campo y la ciudad, ni tampoco se circunscribe a la variación de la estructura económica urbano-rural. El fenómeno de la urbanización es de dimensiones mucho más dilatadas. Comprende también el cambio en la estructura social, cultural, política urbano-rural (Nº 33).

**IV.VI Modernización.**

En otras palabras, la urbanización es un cambio global de la sociedad. La ciudad no sólo desarrolla nuevas formas de organización del poder social, que dan participación y ubicación a las nuevas clases sociales que se forman en su seno y a las nuevas formas sociales que origina, sino que también hace reflejar en el sector rural su estructura social y su estructura cultural y política, sus ideologías, su escala de valores, su "estilo de vida" propio. A esta difusión del cambio social, económico, cultural y político sobre el resto del espacio nacional, la han bautizado los sociólogos con el término de modernización.

La modernización traduce realmente el carácter recíproco de las relaciones entre la ciudad y el desarrollo.

**IV.VII Megalopolización, ghettos, saturación automotora e inseguridad.**

Finalmente hay que decir que existen diferencias entre las ciudades de las naciones desarrolladas, relacionadas con el sistema socio-político imperante. El capitalismo tiende a producir un grado de concentración urbana superior al derivado de las imposiciones de la tecnología, debido a que el libre funcionamiento del mecanismo del mercado "protege las microdecisiones de localización de sus consecuencias macro-económicas" (Nº 34) como por ejemplo cuando permite a las firmas internalizar las economías creadas por las inversiones del sector público, sin computar su costo social, tal el caso, quizá el más grave, del problema creado por los automóviles particulares, con la congestión del tránsito, que al decir de Toynbee "es una amenaza tan seria como lo es la del ghetto para el futuro de la ciudad mecanizada" (Nº 35) y cuya solución no es tan fácil como podemos deducirlo del siguiente pasaje de Michel Ragón: "Las campañas contra esa auténtica plaga que es el coche individual apenas han sido escuchadas. Alfredo de Sauvy se ha lanzado a una verdadera cruzada anti-auto, sin ninguna posibilidad de éxito, por un motivo muy sencillo, claramente expuesto en su libro (Les quatre roues de la fortune). Entré la mitad de la población que posee un automóvil (en Francia o en los Estados Unidos) y la otra mitad que no lo posee, la lucha no solamente es desigual, sino que no puede existir. Todos los que legislan, administran, escriben, dirigen, poseen los medios audio-visuales, reivindicar, etc., van montados sobre cuatro ruedas" (Nº 36).

**IV.VIII Equívoca relación.**

Si se miran las estadísticas, (Anexo número 3) vemos que hay una relación positiva generalizada entre el grado de urbanización de un país y su nivel de producción por habitante. Los países que tienen una tasa de urbanización

(porcentaje de la población urbana, sobre la población total) alta, son al mismo tiempo los que muestran niveles más grandes de producción e ingreso per cápita.

Esta correlación no sólo se nota en Europa, Rusia, los Estados Unidos, el Canadá y Australia, sino también en los países sudamericanos. "El análisis de la relación entre el porcentaje de la población urbana y el producto bruto por habitante indica que los países más urbanizados son, precisamente, los que poseen el producto más elevado por habitante. En efecto, los cuatro países latinoamericanos con el producto bruto más elevado por habitante, que eran: Argentina, Venezuela, Uruguay y Chile, eran también los más urbanizados del área. Los tres países con el producto más bajo, eran Bolivia, Paraguay y Ecuador, eran los menos urbanizados. Los tres países con un producto bruto intermedio, Brasil, Colombia y Perú, en ese orden decreciente, responde a la tendencia general insinuada (Nº 37).

La coincidencia anterior ha dado lugar a una simplificación equivocada. Se ha llegado a pensar, por algunas personas, que existe una identificación entre urbanización y desarrollo, sin detenerse a considerar las abismales diferencias que existen entre los procesos de urbanización de los países desarrollados y los subdesarrollados. Diferencias esenciales que se ponen de bulto cuando contemplamos el desolador espectáculo de nuestras propias ciudades.

**V. La ciudad y el subdesarrollo. (1930-1975-?)**

Así como el desarrollo se diferencia cualitativamente del subdesarrollo, así también la urbanización en el contexto de una economía industrializada, tiene una naturaleza muy distinta del fenómeno similar, en la situación de una economía atrasada (Nº 38).

Como tuvimos oportunidad de examinarlo atrás, la urbanización en las economías desarrolladas se produjo al impulso de la expansión industrial, y fue gradualmente absorbiendo, al paso de los avances tecnológicos, la mano de obra sobrante en las actividades agrícolas y no agrícolas. Por otra parte, las aglomeraciones urbanas de magnitud importante, en los países subdesarrollados y particularmente en los de América Latina, aparecen mucho más tarde, en forma simultánea a la iniciación de su proceso de modernización, es decir, cuando comienza a difundirse en ellos, con cierta magnitud, el progreso tecnológico logrado en los países de Europa Occidental y en los Estados Unidos, lo que acontece entre las dos primeras guerras mundiales, y con mucha mayor intensidad, después de la segunda conflagración universal. El fenómeno tiene la singularidad de haberse intensificado vertiginosamente, de haber crecido en proporción mayor, mucho mayor que el proceso de industrialización que lo activó. En estas circunstancias la urbanización se confunde con el subdesarrollo, se entrelaza con los desequilibrios sectoriales y regionales del estancamiento económico, "no modifica ni destruye las fuerzas y las estructuras del atraso; se integra con ellos y los refuerza" (Nº 39). La urbanización del subdesarrollo tiene características inconfundibles, como vamos a comprobarlo.

La depresión mundial de 1929 marca paradójicamente la iniciación de la etapa industrial en América Latina. Las dificultades de importar bienes de consumo, que siguió a la reducción de los precios internacionales de las materias primas y los alimentos exportables, se convirtió en acicate de la industrialización sustitutiva de esas importaciones. En Colombia el proceso tomó gran impulso en la post-guerra y comenzó a saturarse a comienzos de la década de los setenta cuando empezaron a agotarse las posibilidades de producir bienes de consumo durables, por una parte, y por la otra, al dificultarse la producción de bienes intermedios y de capital debido entre otras razones a las condiciones de estrechez del mercado interno y a la lenta integración del mercado subregional.

**V.I La elephantiasis del tercer sector.**

En forma distinta a como la intensidad de la industrialización indujo el crecimiento de las aglomeraciones urbanas en los países desarrollados, en los países atrasados la insuficiente industrialización ha caminado a la zaga del proceso de urbanización, que fue impulsado por la difusión de los avances tecnológicos, sociales y culturales. Esta característica de la urbanización del subdesarrollo, se manifiesta obviamente en la estructura de la producción, en donde el cambio ha sido más complejo que el observado en las economías adelantadas. Veámoslo: se produce, en primer término, un dualismo en las técnicas de producción de los tres sectores, existiendo en cada uno de ellos un subsector moderno y un subsector tradicional. En segundo lugar, la transformación de la organización ocupacional favorece al sector terciario y al subsector secundario tradicional. El informe de la OIT (Nº 40) trae la siguiente distribución del empleo urbano:

Agricultura	1.9
Minería	0.5
Industria manufacturera	30.8
Construcción	6.1
Comercio	19.8
Transporte	6.1
Servicios	19.3
Servicio	9.0
Servicios gubernamentales	4.4
Otros servicios	1.5
	100

Como se observa, el sector de los distintos servicios tiene una participación mayor del 60%. En el sector secundario es muy alta la participación del subsector artesanal.

**V.II Desempleo y pobreza.**

Naturalmente, como lo señala un distinguido investigador, "la hipertrofia del sector terciario esconde en la realidad un subempleo abierto o disfrazado de la mano de obra ocupada en buena parte del sector servicios y artesanal.

tanto desde el punto de vista de productividad e ingresos, como el de intensidad del trabajo" (Nº 41).

Además los miles de brazos que no alcanzan a ser absorbidos por la sobre-terciarización o por el "sector refugio artesanal" no tienen posibilidad alguna de ocupación. El desempleo urbano abierto o encubierto, en Colombia alcanza índices muy altos. En el informe "hacia el pleno empleo" se sitúa en el 25% (Nº 42). Otras metodologías señalan niveles inferiores, pero si acepta que "el desempleo parece ser más grave en Cali y en las ciudades de la Costa que en Medellín y Bogotá". Y que "las tasas de desempleo en las zonas urbanas de Colombia son superiores en un 80% a la tasa promedio de Bogotá" y de la misma manera "si se incluyen personas de 12 a 15 años en la fuerza laboral y se supone que el 20% de la fuerza laboral empleada en el sector comercio está constituida por trabajadores redundantes" (Nº 43), entonces será necesario concluir que el promedio indicado por la OIT no anda muy lejos de la realidad. Resumiendo: la urbanización del subdesarrollo, que es una urbanización sin industrialización, conlleva altos niveles de desempleo y de subempleo y lógicamente bajísimos niveles de productividad por trabajador e ingreso por habitante.

**V.III Metropolización y ruralización urbana.**

El proceso de urbanización de nuestra economía subdesarrollada es básicamente desequilibrado. El desbalance tiene dos manifestaciones. La primera consiste en la concentración de la población y de la actividad económica en cuatro ciudades principales. La segunda está representada por la gran cantidad de pueblos pequeños, que prácticamente no tienen función alguna.

Los grandes centros absorben la mayoría de los recursos de crédito interno y externo para desarrollo urbano. "Dentro del período comprendido entre 1966-1973, de los 9.248 millones de créditos aprobados correspondieron a Bogotá, Barranquilla, Cali y Medellín 7.886 millones (85.2%). Para ese mismo lapso, también se observa que las grandes ciudades obtuvieron el 70% del crédito oficial, el 89% del privado y el 54% del mixto" (Nº 44). La tendencia a la concentración industrial proveniente de las economías de escala y de las economías externas, se ve reforzada en un país de bajo nivel de capitalización, por el alto costo que exigiría la dotación de servicios e infraestructura en otros centros, en forma tal que permitieran cierta descentralización espacial de la acumulación de la actividad industrial.

El "índice de primacía" de las cuatro ciudades es muy alto, si se le expresa como la relación porcentual de la población, la industria y los servicios de los cuatro centros con la población, la industria y los servicios de las 36 ciudades consideradas como intermedias. En el otro extremo hay un "índice insignificancia" de muchísimos centros que por su mínima población y por la ausencia de típicas funciones urbanas de orden económico, administrativo o social, carecen de toda dinámica (Nº 45). La verdadera disparidad del desarrollo urbano en las economías atrasadas es la que se observa entre la polarización y la atomización. Entre la metropolización y la ruralización urbana. Entre las ciudades que cada día crecen y las poblaciones estacionarias o francamente declinantes que pertenecen más al contorno rural que al patrón de vida urbana.

**V.IV Penuria.**

Sin lugar a duda la más dramática diferencia que hay entre la urbanización de los países adelantados y la de las naciones subdesarrolladas es la discrepancia sideral de recursos. Norteamérica y Europa, tienen la posibilidad real de dar adecuada solución a los crecientes problemas de los ghettos, de la congestión del tránsito de automotores y de la contaminación de la atmósfera en sus ciudades, sus metrópolis o sus megalópolis (Nº 46).

Tendrán algunos de esos países que controlar un fenómeno que hasta ahora se ha determinado casi libremente por las fuerzas del mercado, pero todos ellos pueden pagar el precio de financiación que demanda la corrección de los errores incurridos y garantizar el máximo bienestar a su población. Nuestros países padecen una situación distinta y desconsoladora. J. Harday no vacila en enfatizar que "ninguna nación de América Latina está en condiciones de afrontar el costo que demanda fijar en condiciones aceptables a la nueva población urbana" (Nº 47). El Banco Mundial, en el documento de trabajo sobre el sector urbano, en 1972 afirma que "aún no se ha comprendido cabalmente la radical escasez de recursos en relación con el crecimiento urbano. Por un lado existen limitaciones fundamentales de los recursos totales disponibles para el desarrollo y de otro los altos costos del suministro de los servicios urbanos y particularmente de una infraestructura perdurable que sostenga el rápido crecimiento de la población urbana" (Nº 48).

El caso de Bogotá, por ejemplo, es impresionante. En la memoria del Alcalde Mayor, doctor Alfonso Palacio Rudas al Concejo de Bogotá, se lee "la expansión de la ciudad continuará a una tasa acelerada por lo menos para los próximos diez años. Lo que indica además que para mantener en 1990 el actual nivel de servicios, hoy deficiente, la inversión pública y privada en servicios se debe multiplicar por un factor de 12, para atender una población tres veces mayor. Lo anterior sólo se lograría si se mantiene una tasa de crecimiento en el ingreso real, per cápita, del 3.2% anual siempre y cuando se produzca una mejora en la distribución del ingreso en Bogotá, tendencia que no se ha confirmado en los últimos años. Demos un ejemplo para ilustrar la magnitud del fenómeno. En un nivel medio de prestación de servicios, los costos totales públicos y privados, capital y operación en millones de pesos de 1970, son los siguientes según cálculos de Fase II:

	Año 1972	1990
Transporte	2.935	17.484
Vivienda	1.983	29.080
Salud	890	4.696

Dadas las proyecciones de recursos actuales, el Distrito no tiene la posibilidad de realizar las inversiones públicas que requiere la ciudad" (Nº 49). La penuria se torna aún más dramática en las otras ciudades. El Departamento Nacional de Planeación, en reciente estudio, concluye que "la limitación de los recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que los Departamentos cubren sus gastos de funcionamiento con muy poca disponibilidad para inversión. En los Municipios la disponibilidad de recursos para la financiación de obras de desarrollo es insuficiente" (Nº 50).

#### V.V Déficit.

La insuficiencia de recursos, que es absoluta, se traduce en los alarmantes y cada día mayores déficits de infraestructura y vivienda. El Instituto de Crédito Territorial compiló en 1972 las cifras indicativas referentes a la deficiencia en acueductos, alcantarillado, energía eléctrica y pavimentaciones en algunas ciudades del país (Nº 51). Allí se establece que el 34.4% del área urbana carece totalmente de infraestructura, que el 37.5% de las viviendas no tiene servicios, que el 64% de las calles no tiene pavimento, etc. etc.

La Fundación para el Desarrollo ha venido adelantando una muy interesante investigación sobre configuraciones jurídicas y relaciones de propiedad de terrenos en las urbanizaciones piratas de Bogotá, que se definen en forma general como aquellas que se iniciaron sin aprobación del Distrito. Los resultados preliminares de estos estudios permiten señalar que en 1972 del 59% del total de los habitantes de Bogotá vivía en ese tipo de urbanizaciones, las que ocupaban en ese mismo año el 38.4% del área total de la ciudad (Nº 52). En estas áreas de nuestras ciudades que llaman los urbanistas "subnormales" está localizada buena parte de población de mínimos ingresos, el 52% que tiene entradas mensuales inferiores a 3.800 pesos (Nº 53), porque la carencia general de recursos para el desarrollo urbano, es agravada en las economías subdesarrolladas por las inequidades abismales en la distribución del ingreso.

La situación de miseria es la verdadera causa del marginamiento de la vivienda y de los servicios, y de la ubicación inadecuada, de substancial parte de los habitantes urbanos.

Para dar una muestra concreta de la gravedad del problema, en el aspecto vivienda, veamos el análisis que se hace para la ciudad de Manizales en relación con los problemas adelantados por I.C.T. "Si tomamos la unidad mínima de vivienda definida por el I.C.T. con una área de 45 metros cuadrados y un costo entre treinta y treinta y cinco mil pesos, pagadero en 240 meses, con una cuota inicial de 3.000.00 pesos y mensualidades de 260.00 a 290.00 pesos y suponiendo que el individuo pueda destinar alrededor del 25% de sus ingresos a vivienda, vemos que sólo el 13.93% de la población manizaleña puede acceder a una vivienda mínima del I.C.T. ya que para ello necesita tener un ingreso mínimo mensual de \$ 1.042.00 salario superior a la media nacional en 1967 que era de \$ 916.00 para los obreros urbanos y vale la pena notar que 45 metros cuadrados no es un área construida suficiente para una familia promedio de 6.5 personas" (Nº 54). En lo referente a Bogotá se ha hecho un análisis del valor de las "soluciones básicas" del I.C.T., concluyéndose que el precio más frecuente es de \$ 71.000.00, cantidad ésta "que escapa a la capacidad de compra de un 30 ó un 35 por ciento de las familias... La situación es poco más o menos la misma en otros centros urbanos del país (Nº 55).

#### V.VI Altos costos.

El insalvable obstáculo de la penuria de los recursos se ve agravado en nuestro medio por los altos costos de "urbanización" y, en general, de "desarrollo urbano". Cualquiera que sean los estándares que se establezcan para las redes de servicio público, la extensión y particular morfología del área desarrollada, así como la baja densidad promedio de nuestras aglomeraciones, encarecen el costo de los servicios públicos básicos (Nº 56). De la misma manera al adentrarse en la estructura de los costos del bien final "vivienda", —tierra, adecuación, insumos de materiales de construcción, etc.— se destacan algunas características que elevan considerablemente los costos, tales como el hecho de ser la tierra urbana o urbanizable un "bien refugio" para la inversión en una situación inflacionaria, pudiendo como cualquier mercancía ser objeto de especulación y acaparamiento, beneficiándose sus propietarios, además, del mayor valor producido por el propio crecimiento urbano, por la instalación de servicios y la construcción de obras públicas, y por los usos y cambios de usos del suelo determinado en los reglamentos de zonificación. En idéntica forma encarece los costos la estructura monopolística de buena parte de la industria de materiales de construcción: cementos, prefabricados, aceros, etc. (Nº 57).

#### V.VII Efecto demostración y tecnología.

El patrón cultural de "consumo urbano" ha sido resultado del efecto demostración: las grandes avenidas, el diseño arquitectónico, la casa individual, las zonas verdes, los edificios de departamentos, y el ideal del automóvil particular, que observamos en los suburbios de altos ingresos, procuran imitar el ejemplo de las sociedades industriales de los Estados Unidos o Europa Occidental.

El factor tecnológico de mayor incidencia ha sido indudablemente el transporte automotor. Los autobuses desplazaron totalmente al sistema de tranvías en Bogotá después de 1948 y, en el resto de ciudades, ha sido el único sistema de transporte colectivo. Los buses, y el crecidísimo número de vehículos particulares, han permitido la dispersión de las diferentes actividades, las bajas densidades de ocupación del espacio urbano y la desproporcionada extensión del área de nuestros grandes centros urbanos.

Las grandes vías, construidas en la periferia, que han sido muchas veces resultado no de la planificación, para aprovechar el mayor potencial de tráfico, sino de la presión del automóvil particular, han disminuido linealmente los costos de

transporte y valorizado también linealmente la tierra, condicionando la expansión de la ciudad a lo largo de los principales ejes de transporte y dejando grandes vacíos. El urbanista Alvaro Avila Bernal (Nº 58) calcula que los "lotes y potreros de engorde (en Bogotá), tienen una superficie dos veces superior a la de París".

#### V.VIII Efecto de privación.

La estratificación social de nuestra población urbana se puede apreciar en la inequitativa distribución de ingresos del sector. El estudio de Miguel Urrutia y Clara de Sandoval arroja los siguientes promedios: a un extremo el 50% de la población urbana percibe solamente el 11% del total de ingresos; al otro extremo el 5% de la población urbana goza del 33% de los ingresos (Nº 59). "Aún en Bogotá, considerada como la ciudad más próspera del país, el 40% de las familias ganan menos de 1.500.00 pesos mensuales o sea 65 dólares, a pesar de que existe un promedio de dos trabajadores por cada familia" (Nº 60).

#### V.IX Tenencia de la tierra.

Las tierras urbanas y suburbanas pertenecen casi en su totalidad a los propietarios privados. Aunque el Estado, los Municipios o algunas entidades descentralizadas como las beneficencias, poseen variables extensiones de terrenos, el área que ocupan las propiedades fiscales, comparada con la de los particulares no tiene mayor significación.

La propiedad privada del suelo urbano o suburbano que se subdivide en lotes individuales tiene una importancia definitiva. En realidad son los propietarios de lotes urbanos o suburbanos quienes han decidido si las tierras deben continuar en usos agrícolas o ganaderas, o si deben usarse para sectores residenciales exclusivos, para sectores industriales o comerciales o para barrios populares. Entre otras palabras han sido los tenedores de la tierra quienes han determinado conjuntamente con las preferencias culturales y tecnológicas y el diferente poder adquisitivo de las firmas y de las familias, no sólo la extensión de las ciudades sino la disposición de las diferentes actividades en el espacio urbano.

#### V.X Zonificación.

Lo anterior ha venido ocurriendo no ciertamente por ausencia de intervención del sector público. Desde hace varios años se han dictado en todas las ciudades de mayor población disposiciones tendientes a ordenar el proceso urbano. En el caso de Bogotá por ejemplo, se haría interminable hacer una revisión de todos ellos; bástenos rápidamente indicar los más importantes: la Ley 50 de 1931 estableció las bases para una política de renovación de la capital; la Ley 94 de 1931 autorizó al Municipio para gravar la propiedad raíz hasta con un 5 por mil del avalúo catastral; la Ley 195 de 1934 facultó a la ciudad de Bogotá para determinar su perímetro urbano, señalar obligaciones a los propietarios de inmuebles, a las empresas urbanizadoras, y crear la contribución de valorización; en 1933 se creó el Departamento de Urbanismo, adscrito a la Secretaría de Obras Públicas; los Acuerdos 11 de 1940 y 21 de 1944 reglamentaron la zonificación de usos de la tierra y fijaron especificaciones a las edificaciones dentro de los sectores; en 1948 (Acuerdo 88) se creó la Oficina del Plan Regulador; en 1951 se confirieron facultades para la elaboración de planes reguladores, a los Municipios de Bogotá, Medellín y Cali; en 1951 se aprobó el Plan Piloto de la capital que fue elaborado por nadie menos que Le Corbusier; el Plan Regulador se concluyó en 1967 y se propuso un nuevo Plan Piloto; en 1961, mediante Acuerdo número 1 se tomaron medidas sobre sectorización; el Acuerdo 30 de ese mismo año exigió a los urbanizadores la construcción y cesión al Municipio de las obras de infraestructura; el Acuerdo 65 de 1967 creó la zona residencial especial R. 8 y dictó medidas más elásticas en relación a las especificaciones de barrios populares; en 1968 se tomaron nuevamente medidas sobre zonificación, lotificación y construcción, con un criterio más flexible en cuanto a la segregación de usos del suelo urbano; en 1972 se dispusieron (Acuerdos 20 y 22) normas mínimas buscando reducir las obras de infraestructura en los asentamientos populares; en 1974 por medio del Decreto 159, se adoptó un nuevo plan de desarrollo; el Acuerdo 14 de 1975 hizo una nueva clasificación de las zonas del Distrito Especial.

Pero a pesar de la farragosa legislación, la estructura de la ciudad es enormemente defectuosa, por su extensión, por el enorme costo de construcción de redes de servicios, que un área tan grande supone; por el pésimo uso del recurso tierra en donde se combinan altísimas densidades en las zonas céntricas con muy bajas densidades en los sectores residenciales; por la desafiante segregación ecológica de las clases sociales; por la congestión alarmante de vehículos automotores; por la contaminación del ambiente; por el deterioro cotidiano de la calidad de la vida, etc. Pero hay más: la actual situación, de no mediar un cambio radical, va a continuar empeorándose debido al alto grado de potencialidad de inestabilidad del proceso urbano nacional.

#### V.XI Potencialidad e inestabilidad.

El límite máximo de urbanización es teóricamente muy variable, pero se ha calculado "que aún aquellos países que son esencialmente productores de materias primas y con un nivel tecnológico bajo pueden producir lo que necesitan con un 20% de su población directa o indirectamente afectada al sector primario. O sea que una población urbana que incluya el 80% de la población de un país es una posibilidad no muy remota aún para países con las características agrarias y en las etapas de desarrollo de la América Latina" (Nº 61).

Esta apreciación coincide con la del profesor Currie, quien calcula que generalizando las técnicas de explotación y aumentando la extensión mínima de las explotaciones, la cosecha de 1960 hubiera podido ser producida por un 14% de la fuerza de trabajo, en vez del 45% que efectivamente lo hizo (Nº 62).

La alta tasa de urbanización, es decir la tasa que aumenta la población urbana como porcentaje de la población total, es un buen índice de la inestabilidad de nuestro cambio ecológico-demográfico. Este depende de los siguientes factores:

- Tasa de aumento vegetativo de la población urbana;
- Tasa de crecimiento vegetativo de la población rural;
- Índice de emigración de la población rural a los centros urbanos. Los dos primeros constituyen la explosión demográfica. Su magnitud es simplemente el producto de altas tasas de natalidad, combinadas con decrecientes tasas de mortalidad.

#### V.XII Explosión demográfica.

Así por ejemplo en el período de 1938 a 1957 la tasa de natalidad se mantuvo estable alrededor de 46 por mil. Mientras la tasa de mortalidad descendió de 22 a 17 por mil. Para el año de 1970 la tasa de mortalidad había descendido a un nivel cercano al 12 por mil, mientras el índice de natalidad seguía manteniéndose por encima de 43 por mil. Por otra parte el proceso de urbanización no ha tenido significativa incidencia en el comportamiento de la fecundidad. Posiblemente la estructura de la población por edades, que favorece a los grupos más jóvenes y también el crecido porcentaje procedente del campo, expliquen el fenómeno. Parece, sin embargo, que existe entre la población femenina de Bogotá, una correlación negativa entre participación en la fuerza de trabajo y la fecundidad, según se desprende de la investigación del doctor Rafael Prieto (Nº 63). El resultado de estos factores ha sido una tasa de crecimiento de la población superior al 3.2% por año, una de las más altas del mundo.

#### V.XIII Exodo rural.

El éxodo del campo ha merecido especial interés. Hay multiplicidad de factores responsables por el desplazamiento masivo de la población rural hacia el sector urbano. De una parte las posibilidades de educación, salubridad, recreación, ilusión de empleo, etc., que ofrecen las ciudades y del otro la miseria increíble de la inmensa mayoría de los habitantes del campo. No vamos a adentrarnos ahora en las explicaciones posibles de esta angustiosa realidad, bástenos señalar que la distribución del ingreso es mucho más injusta en el sector rural que en el urbano (Nº 65). Por esta razón, que esconde en la frialdad de las cifras el drama del hombre descalzo, como lo llamara Alejandro López; a pesar del desempleo de las ciudades, y de la desigualdad de los ingresos del sector urbano, y de los déficits alarmantes que hemos visto atrás, "el influjo continuo de la mano de obra del campo nos ofrece un caso prima facie del mecanismo de repulsión que predomina sobre la fuerza de atracción" (Nº 66).

#### V.XIV ¿La fiebre está en las sábanas?

Pero para poder formular una terapia apropiada al urgente, al inaplazable problema urbano, es preciso un diagnóstico acertado. Aquí como en la ciencia médica se deben conocer no solamente los síntomas, sino las causas del mal, para poder combatirlo con los medios adecuados.

Hay quienes opinan que el problema es más que todo de carácter administrativo u operativo. Sostienen quienes así piensan que la principal razón de ser de la cuestión urbana es la carencia de mecanismos administrativos, que garanticen una ordenación conveniente de las ciudades. De lo que se trata es de hacer un esfuerzo para perfeccionar parcial o totalmente el conjunto de instrumentos de que dispone el Estado o el sistema económico, de habilitar unos arreglos internos del sistema productivo y financiero, para que la situación se normalice. En otras palabras: basta planear técnicamente el desarrollo urbano. Si se cuenta con una oferta que refleje el alto nivel y sostenido crecimiento del aparato productivo y una demanda que traduzca el poder de compra de una fuerza de trabajo con altos índices de empleo y productividad, entonces el problema es de planificación, de racionalización, de establecer unas prioridades para la inversión pública y unos estímulos o unas sanciones para la inversión privada. El problema, en esas circunstancias, es de instrumentación; de creación de unas normas y de unos mecanismos que permitan o impidan determinados usos del suelo urbano en determinada forma y durante cierto tiempo. Ejemplos clarísimos de este tipo de solución son las New Towns inglesas, las ciudades dormitorio de la zona de París, las comunidades planificadas de los Estados Unidos, la dinópolis del profesor Doxiadis. El anterior es un diagnóstico optimista. El aporte de la planificación es incuestionable, pero si todo lo que necesitaríamos fueran planes, no tendríamos problema urbano.

Hay quienes analizan la cuestión urbana de nuestros países con un diagnóstico pesimista. Para ellos el problema no es administrativo; el problema es financiero; lo preocupante es la magnitud de los recursos que se necesitan: si se cuantifica el déficit de vivienda, y el déficit de infraestructura y equipamiento mínimos en nuestras ciudades y se calculan los recursos que hacen falta para solucionarlos, entonces tenemos, para usar una expresión del argot deportivo, que "botar la toalla".

No existe un solo país (tal vez Venezuela), en América Latina, que tenga los recursos económicos y financieros que le permitan absorber el déficit de vivienda y servicios urbanos, en muchos, demasiados años. La Cepal opina que la posibilidad de solución a corto plazo: "ni siquiera merece análisis, puesto que se habla al margen de la realidad", que la posibilidad de solución entre 20 y 30 años, o en una generación "encontraría serias limitaciones pues ninguna economía —mucho menos en las condiciones de América Latina— podrá destinar alrededor de la mitad de los recursos de inversión a construir nuevas viviendas" y que también sería muy difícil mantener los déficits porcentuales en los niveles actuales ya que sería prácticamente imposible equilibrar una economía en la cual el 38% de la inversión se canaliza hacia vivienda" (Nº 67). Este criterio, con todo lo realista que pueda ser, está desenfocado.

El problema no reside en el tamaño de los déficits urbanos, ni en las cifras astronómicas que implican sus costos. El problema no es la carencia de recursos. El problema es la causa de la escasez de recursos. El problema es el subdesarrollo.

Lo primero que necesitamos es tener conciencia de que nuestra economía no está en condiciones de producir ni la vivienda, ni la infraestructura, ni el equipamiento comunitario para satisfacer los estándares mínimos convencionales, y que millones de colombianos carecen de vivienda y de los demás servicios urbanos, por la simple razón de que no tienen capacidad de adquirirlos. Verdad de Perogrullo que necesita repetirse hasta el cansancio, para no equivocarnos en señalar que los males de nuestra urbanización son causados por los muy bajos niveles de producción e ingreso reales.

#### VI. El dedo en la llaga.

Según sea la concepción que se tenga del problema urbano así serán las formulaciones para resolverlo. El énfasis en la planificación o en la construcción masiva y acelerada de viviendas por ejemplo, obedece a determinados criterios, a particulares formas de enfocar la cuestión; medidas de este estilo tienen indudable importancia y seguramente son necesarias, pero no suficientes. Obedecen a una visión restringida, parcial, incompleta, de la compleja problemática urbana, en una economía subdesarrollada.

La creación de una amplia estructura productiva que permita emplear eficientemente y dotar de poder de compra a la mayoría de la población activa y disponer de los recursos físicos y financieros que hagan posible aumentar la oferta y la calidad de los servicios urbanos entre ellos principalmente la vivienda, es una estrategia diferente, que se relaciona con una concepción distinta. No cabe (y es muy importante que esto quede claro), dentro de este planteamiento la teoría de que la solución del problema urbano es un subproducto de la solución de fondo del problema del atraso y las desigualdades, por la simple razón de que no desconocemos las peculiaridades de las relaciones entre el crecimiento económico y los fenómenos de la "urbanización" y del "urbanismo" (Nº 68). Esas relaciones son de doble vía. En un sentido, la disponibilidad de recursos e ingresos reales posibilita mejorar las condiciones de la vida urbana. En otro sentido, unas condiciones mínimas urbanas de salubridad, habitabilidad, vida comunitaria, recreación, etc. etc., son imprescindibles para impulsar el crecimiento del aparato productivo y modernizar la estructura social.

De lo que se trata realmente es de convertir a las ciudades, a los núcleos urbanos en verdaderos "polos de crecimiento". Lo que se persigue es que nuestras aglomeraciones urbanas no sigan siendo la manifestación, el resultado, el recipiente, la fragua en donde se perpetúa y ahonda el subdesarrollo; los espacios territoriales "que combinan los efectos de recesión económica y los factores de crecimiento demográfico, que pueden considerarse como auténticos polos de desarrollo" (Nº 69). De lo que se trata, es de convertir nuestras ciudades en formidables herramientas de progreso y bienestar, de transformarlas en auténticos "polos de desarrollo", para citar la expresión de Perroux.

Habrà que organizar un sistema urbano que garantice un desarrollo equilibrado de las regiones del país; los núcleos urbanos, mediante un cambio en la estructura de la producción que favorezca sectores de la más alta productividad, tendrán que ofrecer empleo remunerativo a los crecidos contingentes de la fuerza de trabajo; deberá desaparecer la segregación ecológica por estratos sociales y ser reemplazada por una habitat, en donde prime la solidaridad sobre el desafío de las desigualdades; se necesitará que los centros urbanos de todos los tamaños induzcan una prodigiosa expansión de la producción en el sector rural a la vez que difundan dentro de él los adelantos tecnológicos y los niveles de vida y bienestar y las pautas culturales de la ciudad. Todo eso y mucho más constituye la solución de fondo.

Desafortunadamente este ideal no se puede alcanzar con un proyecto de ley. Su realización, que supone la más drástica disciplina social, es asunto de muchos años, de muchos cambios dolorosos. Es un objetivo a largo plazo. Sin embargo, hay objetivos inmediatos, a corto plazo, que pueden facilitar la gran tarea urbana que tiene por delante nuestra sociedad. Estos objetivos inmediatos encarnan la política que el Estado colombiano debe adelantar en materia urbana. Su formulación, por mandato de la Constitución de la República, le compete al Congreso. Trataremos, pues, de concretarnos, con modestia y realismo, a lo que nos corresponde.

#### VI.I Alcance de la política urbana.

No pretendemos dar solución a la totalidad de la vasta problemática urbana. Pensamos que debemos concretarnos a aquellos problemas que pueden resolverse por medio de normas legales que desarrollen los principios instituidos en la Constitución Nacional. Es decir, mediante legislación que no entrañe modificación alguna del orden jurídico fundamental que rige al país.

#### VI.II Planteamiento político-jurídico.

En primer término creemos que el planteamiento es esencialmente de carácter político-jurídico. Se trata, ante todo, de precisar los derechos del individuo frente a los de la comunidad.

El artículo 30 de la Carta establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

#### VI.III Características del suelo urbano.

Comencemos anotando algunas características del suelo urbano:

a) Su utilización es un hecho convivencial. Sólo es posible usar el suelo urbano (levantando sobre su superficie viviendas o fábricas) gracias al esfuerzo de la colectividad, que construye la infraestructura de servicios y el equipamiento social;

b) El aprovechamiento del suelo urbano afecta no sólo a su propietario sino en algún grado a toda la población de la ciudad. "En el pasado la iniciativa de construcción de una vivienda era un asunto fundamentalmente personal que a lo más trascendía a un pequeño núcleo de vecinos inmediatos. Con cuidar que éstos no resultasen perjudicados y que se respetase un mínimo de alineaciones a lo largo de las vías comunes era suficiente. Es obvio que esto nada tiene que ver con la edificación de un superconjunto urbano en la periferia o en el centro de una ciudad. Tales decisiones van a influir en la vida cotidiana de múltiples personas que se verán afectadas en sus tiempos de desplazamiento, en sus hábitos relacionales o en sus preferencias de ocio (Nº 70);

c) El valor de los terrenos urbanos, de los lotes, se incrementa debido al crecimiento de la ciudad (a causa de las economías externas, que dicho crecimiento genera), sin que tengan nada que ver en el fenómeno la inversión o el trabajo del propietario.

#### VI.IV Hacia un derecho urbano.

Estas circunstancias especiales reclaman la creación de un ordenamiento jurídico particular, la institución de un verdadero derecho urbano que sea la fuente legitimadora específica tanto de la propiedad del suelo urbano, como de las actuaciones del sector público. Un derecho urbano que defina ex novo el dominio del suelo urbano, los derechos y obligaciones de los propietarios por una parte y por la otra, permita coordinar y racionalizar las decisiones que tengan incidencia sobre el proceso urbano.

Obviamente el derecho urbano ha de reflejar la estructura económica y social de la Nación, el poder político relativo de los distintos grupos sociales y el sistema de valores imperante, los que no están ciertamente petrificados en nuestro país, como algunos pueden pensar, sino que por el contrario comienzan a acusar modificaciones claramente palpables en el anhelo renovador que anima al Gobierno del Presidente López y a los sectores de vanguardia del Parlamento.

Pensamos que el derecho urbano y las medidas legales que lo conforman, debe ser el instrumento adecuado, que satisfaga los objetivos a corto plazo de la política urbana y de esta manera facilite un continuo avance hacia la meta a largo plazo de esa política, que es la de hacer de nuestras ciudades auténticos "polos de desarrollo", y en donde se obtenga un nivel de vida aceptable para todos sus habitantes.

El contenido del derecho urbano debe ser, pues, seleccionado hábilmente, con la ayuda de un análisis previo, de tipo teórico, que arroje suficiente luz sobre el mecanismo que opera las ciudades, y que permita tanto precisar los objetivos por cumplir, como relacionar apropiadamente con ellos, las herramientas jurídicas.

#### VI.V Filosofía de la ciudad.

El pensamiento contemporáneo sobre el sistema urbano se aparta radicalmente de las concepciones que primaron durante largo tiempo y que daban especial énfasis al aspecto formal y físico de las ciudades. El armazón teórico de los CIAM y de la Carta de Atenas enumera las funciones urbanas: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación y supone que el caos urbano es la consecuencia de la mezcla de esas funciones, recomendando por esta razón separar cada uno de los espacios en donde se realizan dichas funciones: (en una zona se trabaja, en otra se compra, en otra se habita; en otra se aprende y divierte y en todas se circula). Este planteamiento formalista así como los enfoques "biologistas" o "psicologistas" han sido cuestionados por una serie de planteamientos teóricos dispersos en la abundantísima literatura sobre el fenómeno de la ciudad, (la que posiblemente no es como pensaba Hegel "la más bella obra de arte de la historia de la humanidad", sino la más intrincada de todas). Esta línea de pensamiento considera que las ciudades, los núcleos territoriales, las agrupaciones urbanas, son esencialmente la respuesta física a las necesidades de espacio, de localización y de comunicación de las actividades urbanas. La ciudad "puede pensarse como el artefacto de espacios abiertos y cerrados, que es el receptáculo de las estructuras socioeconómicas para permitir el desarrollo de sus actividades, por medio de la tecnología y el diseño" (Nº 71). La ciudad no es un hecho estático: es un proceso histórico. Es un sistema espacial en continuo cambio. ¿Qué produce ese cambio? ¿Qué fuerzas conforman la ciudad? ¿Qué factores determinan su estructura física, el uso de su suelo, la expansión de su perímetro? Esto es lo que realmente interesa saber; conocer el mecanismo interno del complicado aparato que son las ciudades. Nos parece que una breve, sencilla y clara descripción de la teoría es imprescindible. Las innumerables funciones urbanas; habitacionales, recreativas, culturales, económicas, sociales, administrativas, etc. etc., para poder desarrollarse, demandan tres clases de insumos:

- Espacio;
- Localización;
- Comunicación.

Las familias, las firmas, las asociaciones de todo tipo, el Gobierno, etc., buscan una dimensión espacial en la ciudad en la cual puedan implantar sus viviendas, fábricas, comercios, centros administrativos, iglesias, universidades, etc. etc. Pero no solamente demandan espacio sino ubicación, la más favorable posible para comunicarse entre sí. Por ejemplo, a una firma no sólo le interesa un determinado espacio en la ciudad donde construir una fábrica, sino que también le es definitivo el sitio de su localización: la cercanía a las fuentes de abastecimiento de materias primas, la existencia de adecuadas vías de comunicación, servicios, teléfonos, etc. etc.

La demanda por los insumos de espacio, localización y comunicación depende de varios factores: tamaño de la población, estructura de la población, pautas culturales (gus-

tos, preferencias) características de la tecnología; nivel de ingreso, distribución del ingreso, etc. etc. Lógicamente a la demanda de insumos urbanos se enfrenta una oferta de esos insumos, la que está compuesta por la disponibilidad de tierras, viviendas, edificaciones, vías, medios de transporte, sistema de comunicación, redes de servicios públicos, etc. etc. Esta oferta de insumos urbanos es función del nivel de inversiones, del sistema de tenencia de la tierra, de la concentración de la propiedad inmueble urbana, de las condiciones geográficas y geológicas, etc. etc.

¿Cómo se "compatibilizan" la oferta y la demanda de insumos urbanos? En unas sociedades, a través del mecanismo del mercado; en otras mediante el diverso grado de intervención del Gobierno, que va desde un sistema mixto de regularización del mercado, hasta uno de total centralización de las decisiones por el Estado. Estos medios de "armonización" de la demanda y la oferta del espacio, su calidad y comunicación se han llamado "sistemas decisionales" (Nº 72) en ellos reside la variable clave de la organización urbana, porque la cuestión es esencialmente un asunto de asignación de recursos. Si el mercado no se comporta de acuerdo a los postulados de la teoría de la competencia perfecta, logrando a través de los precios, determinados por los compradores y vendedores, no sólo la maximización de los beneficios individuales, sino también una eficaz distribución de los recursos, (que da por resultado una adecuada estructura urbana) entonces surge la necesidad de intervención por parte del sector público. El contenido de la intervención depende del sistema político-social, y puede adoptar diferentes formas.

La anterior abstracción nos permite sacar las primeras conclusiones prácticas:

I. Los problemas de la oferta de insumos urbanos, y los relacionados con la demanda de los mismos, son problemas estructurales cuya solución es a largo plazo, y los cuales, en su gran mayoría, no son susceptibles de un tratamiento meramente legislativo.

II. Las medidas de tipo legislativo deben concentrarse a los objetivos a corto plazo y particularmente sobre el sistema de tenencia de la tierra y el sistema decisional para instrumentar un mecanismo mixto, hasta donde lo permita la realidad de la estructura político-social.

#### VI.VI La tierra urbana: Talón de Aquiles del problema.

Con estas orientaciones podemos proceder a la selección de los objetivos de la acción legislativa.

Si examinamos los agentes que inciden en la oferta de insumos urbanos: sistema de tenencia de la tierra, grado de concentración de la propiedad, inventario existente de viviendas, construcciones, redes de servicios, de vías, transportes, comunicaciones, etc. etc., podemos valorar la significación del régimen de tenencia del suelo urbano, en la determinación de los usos del suelo. El profesor español, Gómez Mora, trae una argumentación muy ilustrativa al respecto: "Permitásenos, para terminar una frase tan vulgar como propia de un modesto promotor cooperativo: intentar resolver el problema urbano sin solucionar previamente el del suelo, es igual que pretender llenar la bañera sin colocarle el tapón de desagüe: en cuanto más agua se echa, más agua se pierde" (Nº 73).

El control de los usos del suelo urbano parece ser un objetivo indispensable y posible. En los países que tienen un sistema decisional mixto se han ensayado varias medidas. Por ejemplo en Holanda, Dinamarca y Suecia las autoridades municipales han venido adquiriendo tierra en el mercado desde el siglo pasado; en el Reino Unido existió hasta 1969 una "Land Commission" para adquirir la tierra necesaria para el desarrollo urbano; en Francia la ley del 14 de abril de 1962 con las reformas de 1967 y del 10 de julio de 1968 estableció una agencia para la región de París con el propósito de comprar terrenos en el mercado, haciendo uso de los derechos de prelación y de las modalidades establecidas en áreas previamente señaladas para futuro desarrollo urbano; en España la Gerencia de Urbanización del Ministerio de Vivienda adquiere terrenos, los urbaniza y después los ofrece al mercado a precios no especulativos. En Chile la Corporación de Mejoramiento Urbano - CORMU, representó "un ejemplo de política visionaria en materia de adquisición de tierra para el desarrollo urbano" (Nº 74).

El muy respetado urbanista argentino Jorge Hardoy ha propuesto "la creación de bancos nacionales dedicados a la adquisición de tierra urbana y suburbana financiados con impuestos a las transacciones inmobiliarias y con la plusvalía que provoca la urbanización. La tierra, los servicios públicos y el equipamiento comunitario deben ser una prioridad más urgente que la financiación de vivienda" (Nº 75). Sin embargo, todos estos sistemas se han quedado muy cortos en el cumplimiento de su cometido final que es el control de los usos del suelo urbano. La declaración más patética se encuentra en la exposición de motivos del Proyecto de reforma de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana del Estado Español. Allí se dice que: "El examen de la situación urbanística española que realiza el tercer plan permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de las áreas centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades". Los mismos españoles han creído posible facilitar el control de los usos del suelo urbano mediante el incremento en la disponibilidad de terrenos y la disminución en el precio de los mismos que resultaría de la aplicación de la figura jurídica denominada "derecho de superficie" que permite a los propietarios vender el uso del suelo durante cierto tiempo, sin renunciar a recuperarlo en el futuro. A este respecto se indica que "a cambio de una limitación temporal en el uso de los terrenos se obtienen estos a un menor costo con lo que se reduce el volumen inicial de recursos necesarios en el sector inmobiliario o en otras actividades productivas para atender a las necesidades de la demanda" agregándose que "desde la perspectiva de los patrimonios públicos del

suelo, el derecho de superficie puede y debe ser instrumento mediante el que, cada vez más, se procure que el derecho de propiedad sobre el suelo urbano, una vez que entre en la esfera patrimonial de la administración, no salga de la titularidad pública; el incremento, no sólo en el espacio, sino en el tiempo, de los patrimonios públicos debe seguir siendo pieza clave de la política urbanística" (Nº 76).

Otra forma de alcanzar el control real de los usos del suelo, consiste en limitar la propiedad de la tierra urbana, a la superficie. Toda una escuela del pensamiento jurídico occidental contemporáneo propugna por una concepción distinta del derecho de propiedad urbana. Partiendo de la tesis de que el concepto de propiedad del suelo varía al cambiar la función del terreno en la economía y la sociedad, aboga en favor de segregar de la propiedad "los valores económicos inherentes a su utilización urbana" (Nº 77).

El Comité de la Planificación Regional y Administración Local del Consejo de Europa aceptó las recomendaciones de Jean Cannaux e Yves Nicolás de "limitar la propiedad del suelo urbano a la superficie del terreno sin derechos sobre los volúmenes situados sobre el mismo". Se reconoce por esta línea del pensamiento jurídico, que la utilización del suelo urbano, es decir la edificabilidad es un "subproducto, un hecho convivencial urbano" y que la circunstancia "de que la superficie urbana esté adscrita a un determinado sujeto tiene hoy más bien un carácter episódico".

Se precisa que "es efectivamente en las posibilidades de utilización del espacio, no en la mera propiedad del suelo, donde radican las auténticas expectativas del propietario. Hoy el tráfico inmobiliario prescinde casi en absoluto del hecho superficial. Lo que importa es el volumen que se autoriza como edificable. Una amplia superficie en poder de un propietario puede suponer para él más una carga que un beneficio, si la edificación está allí prohibida o suspendida indefinidamente teniendo que pechar, no obstante con tributos. Por el contrario un reducido solar puede tener un valor considerable, si está ubicado en un lugar privilegiado y se permite construir sobre un buen número de alturas" (Nº 78). El seminario de las Naciones Unidas sobre políticas del suelo urbano de 1971 en sus puntos 35 y 40 concluye que se debe distinguir entre la propiedad de la tierra y los usos del suelo, sugiriéndose, de acuerdo con Sabatier, que el derecho al espacio urbano no puede permanecer individual en el sentido del Código Civil sino que debe tener carácter social. Esta moción por lo demás es "perfectamente compatible con la apropiación privada de lo edificado cuando la administración adjudique los volúmenes necesarios y tampoco excluye la retribución a los urbanizadores que transforman, por encargo o autorización pública, los terrenos en solares. Lo que será altamente improbable en el futuro es que los propietarios del suelo urbano sigan percibiendo plusvalías no ganadas y prolonguen por adhesión la edificación al dominio de la superficie" (Nº 79). nómicos inherentes a su utilización urbana" (Nº 77).

Se hace imperativo entonces resolver, con la fórmula más aconsejable, el pleito entre el Código Civil y los intereses sociales urbanos.

#### VI.VII Otras posibilidades para la acción legislativa.

En cuanto a los factores determinantes de la demanda de insumos urbanos: población (su dinámica, distribución en el territorio), nivel de ingresos, distribución de los mismos, pautas culturales, gustos y preferencias, etc. etc., no creemos que puedan influirse a través de medidas legislativas. En cambio si vemos de la más alta prioridad abordar lo referente al sistema decisional.

A pesar de que, como se comentó atrás, es cierto que desde hace varios años el sector público, a través de los reglamentos de zonificación, lotificación y construcción, así como de reglamentaciones e inversiones directas, estímulos tributarios y crediticios y sanciones fiscales, etc. etc., viene interfiriendo el libre juego de las fuerzas económicas, no es menos cierto que dichas limitaciones y reglamentaciones no afectan en nada la siguiente aseveración: nuestro sistema decisional es esencialmente el sistema de mercado. La fuerza real que ha producido la inconveniente organización espacial urbana, lo que constituye uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico, es el mercado.

A ese respecto se pueden pensar varias fórmulas: a) se pueden dejar las cosas como están. En otras palabras, se puede continuar por el camino de los planes reguladores, medidas tributarias, las inversiones del B.C.H., el I.C.T. y el Fondo Nacional de Ahorro, etc. etc. Honestamente, no creo que haya un solo parlamentario dispuesto, en vista de los resultados, a hacer la apología de un sistema de asignación de recursos urbanos en donde el mercado tenga tanto poder determinante. Porque no nos llamemos a engaño: en la contienda entre la zonificación (y demás reglamentaciones) y el mercado, éste último ha sido el eterno vencedor. La razón es sencilla: la zonificación no es una verdadera modificación del método decisional real; es tan sólo un mecanismo administrativo del sistema. Por lo demás, el régimen de zonificación se impugna, desde un campo ético, por la arbitraria privación y concesión de beneficios que conlleva en la práctica y, desde un ángulo estrictamente técnico, comienza a ser desplazada por medidas que "fijan los volúmenes en función del nivel de equipamiento", como sucede en Francia (Ley D'orientación Foncière artículo 13-3).

b) Se pueden buscar soluciones alternativas. El Senador Ospina Hernández ha indicado un nuevo camino. El proyecto de ley que nos ocupa tiene interés incuestionable. Está vertebrado sobre el concepto de unidades regionales de planeación, entendiendo por tales "aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socio económica que justifican la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral". Dentro de un marco que destaca el carácter interdependiente de las relaciones urbano regionales, se sugiere estructurar la formulación de planes integrales de desarrollo con las previsiones necesarias para definir, en cada Municipio, las zonas urbanas, suburbanas, rurales y de conservación ecológica y para señalar proyectos de renovación urbana, vivienda, vialidad, etc., previéndose los

correspondientes instrumentos de estímulo, coerción y expropiación que faciliten su implementación.

Merecen también, dentro del proyecto del distinguido Senador Ospina Hernández, especial relieve las regiones metropolitanas, cuyo desarrollo está reclamando innovaciones en la organización administrativa, que permitan superar las dificultades que presenta la coexistencia de varias autoridades locales, dentro del área de su influencia.

Examinemos la importancia que tiene la planificación en la solución del problema urbano.

Cuando empleamos el término planeación debemos aclarar el contexto en que lo hacemos, so pena de ser culpables de una grave confusión semántica. La planeación, dentro del sistema decisional en donde predomina el mercado, es un mecanismo administrativo; dentro de la organización de una asignación de recursos de carácter mixto, o dentro de un régimen totalmente planificado, es no solamente instrumento administrativo sino, además, un elemento estructural del sistema.

La planeación-mecanismo administrativo es un factor de mucha importancia para el perfeccionamiento del aparato gubernamental y la eficacia de la acción del sector público. Una de las principales fallas del planeamiento urbano en nuestro medio es la carencia de relación con el sistema regional del que forma parte, que como lo indicamos atrás, ha sido relevado por el Senador Ospina Hernández. También falta la coordinación indispensable entre la planeación local, de carácter físico, con la planeación económica y social a nivel nacional. Este es un problema de enorme trascendencia. La gran mayoría de la infraestructura de las ciudades es el resultado de las decisiones, inversiones, financiación, ejecuciones y administración de la Nación, las entidades descentralizadas de orden nacional, los Departamentos y el sector privado; es decir, que la mayoría de las actividades que condicionan el crecimiento urbano, no han sido determinadas a nivel local, pero sin embargo vienen a agravar el deterioro de los servicios y en general la calidad de la vida en las ciudades, cuyos gobiernos son escasamente receptores de esas decisiones, pero a quienes se responsabiliza injustamente de la solución de los problemas. Los tremendos déficits de servicios, de infraestructura, de vivienda, de equipamiento comunitario son, en buena parte, el resultado de la ausencia de coordinación de los programas, de las inversiones nacionales, con el planeamiento físico de las ciudades. Es inaplazable hacer que las autoridades municipales, particularmente las del Distrito Especial, participen en alguna forma, con los niveles superiores de decisión del sector público, en la elaboración de los planes y programas globales que hayan de tener incidencia en su territorio. De la misma manera debe articularse la coordinación de la inversión del sector privado con la programación física municipal; además es de la mayor utilidad perfeccionar la administración municipal y decretar ex-novo la organización del Distrito Especial de Bogotá, dando pleno desarrollo mediante la ley a lo que tan claramente dispone el artículo 199 de la Constitución Nacional, tal como lo han reclamado el doctor Alfonso Palacio Rudas, ilustre ex-Alcalde Mayor de la capital de la República, y los ex-Ministros y actuales Concejales de Bogotá, doctores Abdón Espinosa Valderrama y Carlos Sanz De Santamaría (Nº 80).

Sin disminuir el alcance de la planificación-mecanismo administrativo, examinemos su significado como elemento estructural del proceso decisional urbano. Aquí lo relevante es la incorporación de una valoración político-social en la asignación de los recursos urbanos, para lograr racionalizar la distribución de los insumos de espacio, localización y comunicación. La planeación es entonces un "método estable e institucionalizado por el cual la sociedad, a través del sector público, selecciona la vía de acción más eficiente entre distintas alternativas que tienden a un conjunto de fines prefijados" (Nº 81). Esto no significa que las decisiones se tengan que tomar centralizadamente, como en las economías totalmente planeadas. Por el contrario, la planificación elemento-estructural, en un sistema decisional mixto, que es el que debe corresponder a nuestro orden social y político, puede funcionar a través de un régimen descentralizado de toma de decisiones, utilizando el andamiaje de los precios. Precios que, desde luego, no son meramente el resultado de la competencia de compradores y vendedores, sino que también incorporan la valoración política-social que les carga el mecanismo de planificación. De esta manera los precios internalizan los costos sociales de las inversiones, (lo que no hace el mercado) y la iniciativa edificadora puede seguir vinculada a la voluntad del propietario, pero cada una de las decisiones descentralizadas se acopla a los fines del plan urbano.

En varias legislaciones se encuentran normas que, mediante el sistema de captar la plusvalía generada por la urbanización, al tiempo que constituyen una fuente de ingresos para las autoridades municipales, hacen alcanzables los propósitos de la planeación. Francia, por ejemplo, impone una "tasa de urbanización" proporcional a los volúmenes de construcción adjudicados y que retribuye parte de los costos sociales causados por la edificación. En Inglaterra, John Silkin, actual Ministro de Planeación y Gobierno Local presentó al Parlamento hace pocos meses, la Community Land Bill cuyo objetivo final es capacitar a las autoridades municipales, para manejar la compra de toda la tierra urbanizable, a los valores catastrales vigentes. Mientras esto no se pueda realizar se gravará, a través del Development Land Tax, (impuesto a la tierra urbanizable) con el 80% de las ganancias, a los propietarios de tierras cuyas propiedades se valoricen al otorgarse licencias de planeamiento (Nº 82).

En forma similar el Presidente López Michelsen ha declarado, refiriéndose a la plusvalía resultante del crecimiento urbano, que "ese enriquecimiento sin causa tarde o temprano tiene que revertir a la comunidad en forma tal que sean las propias entidades municipales las que, entre las palancas de financiación puestas a su disposición consigan adquirir los terrenos aledaños a las ciudades y se beneficien de lo que hoy es una industria privada, convirtiéndola en industria social" (Nº 83). Muy importante es igualmente el concepto del estadista Julio César Turbay Ayala: "La financiación de la construcción masiva de vivienda de in-

terés social demanda, como es obvio, cuantiosos recursos que no pueden exclusivamente provenir de medidas de carácter impositivo.

Es indispensable poner al servicio de la comunidad el valor de la tierra que se crea en el proceso de la urbanización, el cual no se debe en ninguna forma a las inversiones de sus propietarios. Este incremento en el valor de la tierra urbana y suburbana que hoy se apropian los particulares sin justificación ética o económica de ninguna clase, y que es causa, de los mayores desequilibrios en la distribución del ingreso, pertenece a la sociedad, como lo han sostenido economistas de todas las escuelas.

La captación de la plusvalía por el Estado, puede ser la mayor fuente de financiación urbana, y es urgente encontrar el sistema de hacerlo. Con este propósito se han sugerido varios procedimientos, como por ejemplo la creación de corporaciones mixtas para la adquisición y desarrollo masivo de terrenos a precios que no involucren la plusvalía, pudiendo pagarse en forma diferida.

Así el sector privado continuaría participando intensamente en la industria de la construcción y en el mercado inmobiliario, con adecuadas tasas de rentabilidad, tal como sucede en Francia y Holanda. Con medidas como las sugeridas sería posible triplicar en un plazo relativamente corto la tasa actual de construcción de vivienda y ordenar el desafiante y caótico crecimiento urbano" (Nº 84).

Debemos estudiar otras iniciativas importantes. Los Senadores José Ignacio Vives Echeverría y Edmundo López Gómez han presentado, en las presentes sesiones del Parlamento, los Proyectos de ley número 23 y número 41 que estipulan la intervención del Estado en las actividades del tráfico mobiliario urbano. El Senador Vives Echeverría propone controlar los sistemas de pago en la compra a crédito de vivienda, en las ciudades capitales de Departamento y de más de cien mil habitantes. Pide que se limite la cuota inicial de la compraventa a un máximo del 10% del precio de la operación, debiendo también limitarse los intereses sobre el saldo a la tasa del 1½% mensual. De la misma manera sugiere limitar, a un 20% sobre la inversión, las utilidades de quienes "se dedican a la construcción de casas y apartamentos o urbanizaciones con destino a vivienda". El Senador Edmundo López Gómez quien actualmente es el Vicepresidente de la corporación, intenta establecer el control de arrendamientos de las propiedades urbanas limitándolo, al 10% del avalúo catastral en las edificaciones nuevas o que tengan menos de 20 años de construidas, y al 5% en aquellas que tengan más de 20 años de construidas. Procura asimismo la elaboración de un modelo único de contrato de arrendamiento de las propiedades destinadas a vivienda.

Las anteriores formulaciones corresponden a la noción más general de la intervención del Estado en las actividades relacionadas con el desarrollo urbano y especialmente con la provisión de vivienda y alojamiento de interés social. De conformidad con el artículo 32 de la Carta Constitucional el Estado, por mandato de la ley, puede intervenir en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral. Parece existir un amplio consenso en cuanto a la necesidad de la intervención del Estado en el control y reglamentación no solamente de las modalidades de compraventa y arrendamiento de viviendas de interés social, sino también, en forma más amplia, de las actividades urbanizadoras, de adecuación de terrenos y edificaciones de viviendas, de la industria de materiales de construcción, y de la financiación institucional para la vivienda. La urgencia de racionalizar y planificar estas actividades, justifica las reglamentaciones y controles del Estado, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico.

En resumen: la ley debe establecer los objetivos a corto plazo de la política urbana. La comprensión del funcionamiento del mecanismo de las ciudades señala a los instrumentos de tipo jurídico, algunas posibilidades reales de variar la situación:

1. En lo referente a los insumos urbanos, es necesario y posible corregir el régimen de dominio del suelo urbano, así como ordenar la intervención del Estado en las actividades de adecuación de terrenos, edificación de vivienda, producción de materiales para la construcción, y compraventa y arrendamiento de viviendas de interés social.

2. La ley debe establecer la planificación integral urbana, no solamente como instrumento administrativo de indudable valor, sino también como elemento de tipo estructural en el sistema de distribución de los recursos de espacio, localización y comunicación. Muy aconsejable sería instituir un "urbanismo concertado", una organización mixta, en donde las decisiones de tipo descentralizado se orienten por precios que resulten no únicamente de la competencia, sino también de la internalización de los costos sociales. Además es imprescindible coordinar los programas de las distintas entidades del Gobierno y las inversiones del sector privado, con el planeamiento físico de las ciudades.

3. Se hace imperativo adecuar la organización administrativa y fiscal de los Municipios y particularmente la del Distrito Especial de Bogotá, a las complejas condiciones actuales del desarrollo urbano.

Estos grandes objetivos inmediatos de la estrategia urbana nacional deben desarrollarse a través de la más aconsejable técnica legislativa. Se trata desde luego de ejercer a plenitud la competencia que la Constitución le otorga al Congreso de hacer las leyes, seleccionando el procedimiento que permita la más flexible, urgente y discreta ejecución de las medidas sobre tan delicadas materias. En este orden de ideas no dudamos en sugerir que el Parlamento acoja, para el presente asunto, el método de las leyes marcos, fijando soberana y autónomamente, sin limitaciones ni condiciones, las líneas maestras, las pautas, los objetivos concretos de la política del Estado en materia urbana, y revisando al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias pro-tempore, para seleccionar los instrumentos que den cabal desarrollo a esa política.

De esta manera tendríamos algo que podríamos designar como "ley orgánica" en sentido formal, para distinguir la de las leyes que establece nuestra Constitución sin nombre

especial, pero que han venido llamándose tales, o leyes normativas o leyes cuadros. Decimos que en un sentido meramente formal, porque en el sentido material difieren sustancialmente: el contenido de las leyes orgánicas está señalado taxativamente por la Carta; normas orgánicas del presupuesto (artículo 76 ordinal 3, artículo 208, artículo 209, artículo 210, artículo 211); planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (artículo 76 ordinal 4, artículo 118 ordinal 3, artículo 80, artículo 189; estructura de la administración y fijación de escalas de remuneración correspondientes (artículo 76 ordinal 9, artículo 120 ordinal 21); y crédito público, cambio internacional, comercio exterior y régimen de aduanas (artículo 76 ordinal 22, artículo 120 ordinal 22 y artículo 205); determinación de los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 182). La iniciativa sobre estas materias que escapan a la regulación de la ley ordinaria, corresponde únicamente al Ejecutivo en ejercicio de una facultad constitucional propia, que no le es delegada por el legislador, pero que es condicionada.

Nuestra propuesta de ley orgánica de ordenación urbana, es de indiscutible iniciativa parlamentaria y de cumplido ejercicio de las atribuciones que la Constitución otorga al Poder Legislativo.

De conformidad con lo expuesto, me permito presentar ante la honorable Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República la siguiente recomendación:

**Proposición.**

Désele primer debate a los Proyectos de ley números 14, 23 y 41 de 1975 con la modificación sugerida.

De los señores Senadores, muy respetuosamente:

**Jorge Perico Cárdenas, Senador ponente.**

Bogotá, D. E., septiembre 11 de 1975.

Senado de la República. - Comisión Tercera Constitucional Permanente. Septiembre once (11) de mil novecientos setenta y cinco (1975). En la fecha fue presentada en esta Secretaría la ponencia para primer debate.

**Estanislao Roza Niño, Secretario Comisión III Senado.**

**Notas.**

Ver:

1. Las ciudades de la Edad Media. Henri Pirenne. Página 57.
2. Pirenne, obra citada. Página 39.
3. Pirenne, obra citada. Página 100.
4. Vicente Cortés Alonso. "Tunja y sus vecinos". Revista de Indias, citado por Richard Morse. La Investigación Urbana Latinoamericana. Tendencias y planteos. Páginas 73-75.
5. Richard M. Morse. Ver especialmente "Latin American Cities": Aspects of Function and Structure.
6. Pasquel Leonardo. La Ciudad de Veracruz, México. Citado por Morse. La Investigación Urbana. Página 68.
7. Ver Anexo número 1. Nuevo Reino de Granada. El Virreynato, Tomo I. Sergio Elías Ortiz. Páginas 331 y siguientes.
8. Ver Anexo número 2. Ortiz. Tomo II. Páginas 418 y 419.
9. Ver "La Fundación de Santa Fe". Reseña Urbanística. Carlos Martínez. S.C.A. 1973.
10. El Régimen de la Tierra en la América Española durante el período colonial. José María Ots Capdequí. Página 45.
11. El Censo de 1845 da a la Nueva Granada, excluyendo a Panamá 1.812.500 habitantes y el Censo de 1918 señala la cifra de 5.856.000.
12. Aníbal Galindo. Historia de la Deuda Extranjera. Página 264.
13. James J. Parsons. La Colonización Antioqueña en el Occidente de Colombia.
14. Ospina Vásquez Luis. Industria y Protección en Colombia. 1810-1930. Página 241.
15. Enrique Caballero. Historia Económica de Colombia. Página 189.
16. Ospina Vásquez Luis. Obra citada. Página 283.
17. George Wythe. The rise of the Factory in Latin America. Citado por Caballero, obra mencionada. Página 183.
18. Caballero Escobar. Obra citada. Página 184.
19. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 265.
20. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 314.
21. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 419.
22. Parsons James J. Obra citada. Páginas 122 y 123.
23. Ospina Vásquez. Obra citada. Página 331.
24. Ulrich Reye Koesser. El Proceso de Urbanización en el Valle de Aburrá en Migración y Desarrollo Urbano. Páginas 72 y siguientes.
25. Kuznets Simón. Economic Growth and Structure. Páginas 24, 25, 26.
26. Hauser Philip M. La Urbanización en América Latina. Página 35.
27. Arnold J. Toynbee. Ciudades en Marcha. Página 214.
28. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 48.
29. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 52.
30. Academia de Ciencias de la URSS. Manual de Economía. Página 102.
- 30a. Santos Milton. Geografía y Economía Urbanas en los Países Subdesarrollados. Página 30.
31. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Páginas 216-220.
32. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 221.
33. Muy útil ver Henri Lefebvre. El Derecho a la Ciudad. Páginas 59-62. Así como De lo Rural a lo Urbano del mismo autor.
34. Singer Paul. Urbanización, Dependencia y Marginalidad en América Latina en Urbanización y Dependencia en América Latina. M. Schteingart. Página 106.
35. Arnold J. Toynbee. Obra citada. Página 224.

36. Ragon Michel. Los Errores Monumentales. Página 157.
37. Jorge Hardoy, R. O. Basaldua, O. Moreno. Política de la Tierra Urbana y Mecanismos para su Regulación en América del Sur. Página 12.
38. Perico Cárdenas Jorge. Capitalización y Propiedad Sociales. Páginas 18, 19, 20, 21.
39. Kaplan Marcos en Prólogo a las Ciudades en América Latina de Jorge Hardoy. Página 19.
40. OIT. Hacia el Pleno Empleo. Página 395.
41. Urdinola Antonio. Empleo, Desempleo, Subempleo en Colombia en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. Página 90.
42. OIT. Obra citada. Página 18.
43. Slighton Robert L. Desempleo Urbano en Colombia: Medición, características y problemas de política en Lecturas sobre Desarrollo. Páginas 110-111.
44. ANIF, Banco Cafetero y Secretaría de Hacienda en Manizales. El Financiamiento del Desarrollo Urbano. El "Índice de Primacía" generalmente se forma dividiendo la población de la ciudad más importante por la suma de la población de las tres ciudades que le siguen.
45. El término Megalópolis fue acuñado por el profesor Jean Gottman, ver: Megalópolis - The Urbanized Northeastern - Seaboard of the United States.
47. Hardoy Jorge. Las Ciudades en América Latina. Página 61.
48. Banco Mundial. Urbanización 1972. Página 24.
49. Palacio Rudas Alfonso. Exposición de Motivos del Plan de Desarrollo Urbano 1975. Mimeógrafo. Páginas 5 y 6.
50. Revista de Planeación y Desarrollo. Octubre 1970. Página 307 - Ver Anexo número 4.
51. Ver Anexos números 4, 5, 6, 7.
52. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo: Configuraciones jurídicas sobre relaciones de propiedad de terrenos en las urbanizaciones piratas de Bogotá. Páginas 9-10.
53. Ver Anexo número 9.
54. Ocampo José Fernando. Dominio de Clase en la Ciudad Colombiana. Páginas 190 y 191.
55. Losada Lora Rodrigo. El Problema de la Vivienda y el Plan de Desarrollo en Coyuntura Económica. Julio 1975. Página 119.
56. Urdaneta Alberto. Costos del Desarrollo Urbano en Ciudad y Campo. Páginas 370 a 386.
57. Revista SETT. Foro sobre Vivienda Urbana. Intervención de Otto Val de Rutten. Tomo IV. Página 89.
58. Avila Bernal Alvaro. Transporte Masivo para Humanizar la Ciudad. El Tiempo "Lecturas Dominicales", marzo 30 de 1975. Se refiere al área de París-Ville que tiene 105 kilómetros cuadrados.
59. Urrutia Miguel y De Sandoval Clara Elsa. Revista del Banco de la República, septiembre de 1969.
60. Plan de Estructura para Bogotá (Fase II). Página 9.
61. Hardoy Jorge. Las Ciudades en América Latina. Páginas 50 y 51.
62. Currie Lauchlin. Tendencias y Políticas en Materia de Urbanización. Mimeógrafo, página 3 y lo mismo en Accelerating Development the Necessity and the Means. Páginas 179, 180, 181.
63. Prieto Rafael. Relación entre el Empleo y Fertilidad en Empleo y Desempleo en Colombia - CEDE. Páginas 93-96.
64. Muy interesante ver López Toro Alvaro. Nota sobre los fenómenos migratorios del Valle del Cauca en Lecturas sobre Desarrollo Económico. Página 173; y Bernal Segundo. Algunos aspectos sociológicos de la migración en Colombia en "Las migraciones internas". Página 51 y siguientes. Ver Anexo número 9.
65. Urrutia Miguel. La Distribución del Ingreso en Colombia en Lecturas sobre Desarrollo Económico Colombiano. Página 15.
66. Sandilands Roger J. La Modernización del Sector Agropecuario y la Migración Rural-Urbana en Colombia, en Revista de Planeación y Desarrollo. Octubre 1971, página 48.
67. Utría Rubén Darío. Los Factores Estructurales del Desarrollo y el Problema de la Vivienda en América Latina, en Boletín Económico de América Latina. Octubre 1966, páginas 263 y siguientes.
68. Urbanización es la concentración geográfica de población y actividades. Urbanismo es la organización administrativa de la ciudad y particularmente hace referencia a la prestación de servicios urbanos. Esta terminología ha sido propagada por la ONU.
69. Lacoste Y. La Geographie Active, citado por Milton Santos libro mencionado. Página 149.
70. Martín Mateo Ramón. La Penetración Pública en la Propiedad Urbana. Revista Interamericana de Planificación. Julio de 1972. Página 80.
71. Yujnovsky Oscar. La Estructura Interna de la Ciudad. El Caso Latinoamericano. Página 21.
72. Yujnovsky Oscar. Obra citada. Página 27.
73. Gómez Moran M. Un Análisis de la Problemática del Suelo Urbano en Revista Economía Financiera Española. Volumen 13, página 6.
74. Hardoy Jorge. Obra citada. Página 66.
75. Hardoy Jorge. Obra citada. Página 75.
76. Ley Española sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Exposición de motivos. Página 16.
77. Savatier Ernesto. La Propiedad del Espacio. Revista de Derecho Urbanístico. Tomo I, 1967. Páginas 17 a 33.
78. Martín Mateo R. Artículo citado. Página 84.
79. Martín Mateo R. Artículo citado. Página 87.
80. Espinosa Valderrama Abdón. El Tiempo, varios artículos y Sanz de Santamaría Carlos. Cinco reporteros y el personaje de la semana. Agosto 17 de 1975. Transcripción de "El Siglo".
81. Yujnovsky Oscar. Obra citada. Página 40.
82. The Financial Times, Londres, marzo 22 de 1975.
83. López Michelsen Alfonso. Discurso ante la Conferencia Latinoamericana de Desarrollo Urbano. Versión de El Espectador, jueves 28 de agosto de 1975.
84. Turbay Aya'a Julio César. Opiniones de Política Nacional e Internacional. Imprenta Nacional. Página 26.

**Anexo 1.**

Documentos sobre el establecimiento de un obraje de paños en la ciudad de Tunja. 1750.

El provincial de la Compañía de Jesús del Nuevo Reyno informa a V.M. de las utilidades que resultan de una fábrica de paños y bayetas que se desean formar en la ciudad de Tunja.

Señor: No me permite la caridad escusarme a la petición que me han hecho don Juan Manuel Muelle y don Pedro Fernando de Zurita; residentes en la ciudad de Tunja, para que informe a V.M. y al comun de un obraje de paños y bayetas que están fundando los sobredichos en aquella ciudad, y desean conseguir de V.M. la aprobación para su continuación en la misma forma que están concedidos a la ciudad de Quito los obrajes de paños y bayetas.

El bien espiritual es manifiesto, pues siendo la decida el origen y principio de muchas ruinas espirituales, en gran parte se verá destruída esta mala raíz para que no rinda sus infames frutos, pues las hilazas y el trabajo de los batanes y fábricas necesitan mucha gente y empleados en este trabajo, se consigue en que a lo menos no sean tan frecuentes sus riñas y ofensas a Dios. A V.M. es también notoria la utilidad pues con estos batanes y fábricas se adelantan los derechos Reales de que hoy por falta de ellos en esta ciudad carecen las Cajas de V.M.

Queda finalmente beneficiado el común por cuanto la gente pobre tiene en que trabajar y lograr algún jornal, diariamente para poder pasar con más alivio su triste vida, y los hacendados tiene en donde expender sus lanas con alguna utilidad; esto me ha parecido conforme a razón representar a V.M. para que en todo lo que tuviere lugar el favor y benignidad de V.M. lo logren los que pretenden adelantar dichas fábricas en la referida ciudad de Tunja.

Dios guarde la persona Real de V.M. muchos años.

Santa Fé, y octubre 16 de 1750.

**Pedro Fabre.**

**Anexo 2.**

Censo de población de 1800. Por real cédula de 25 de julio de 1800 se ordenó levantar un nuevo censo en todos los dominios españoles de América. Mendinueta pidió para este efecto la cooperación de las autoridades eclesiásticas y encargó a los gobernadores y demás autoridades del Reyno el mayor cuidado para obtener los datos precisos de población que debían enviarse a Santafé para formar el cuadro de empadronamiento general.

Quizá fue este el censo mejor efectuado en lo referente a Nueva Granada y Quito durante la época colonial; aunque el historiador Restrepo lo tacha de "pequeño" con relación a la capital de Santafé que, según cálculos en ese año "no bajaba de veinticinco a veintiocho mil almas"; lo que nos parece muy razonable.

He aquí los datos para Santafé, tomados del Correo Curioso:

	Total general
Hombres	8.191
Mujeres	11.890
Religiosos profesos y legos	354
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	135
Monjas profesas	345
Sirvientes y seglares que viven en los conventos	479
	21.394
En el año, noventa y cuatro matrimonios.	
Nacieron varones	336
Nacieron hembras	364
	700
Murieron varones	214
Murieron hembras	258
	472

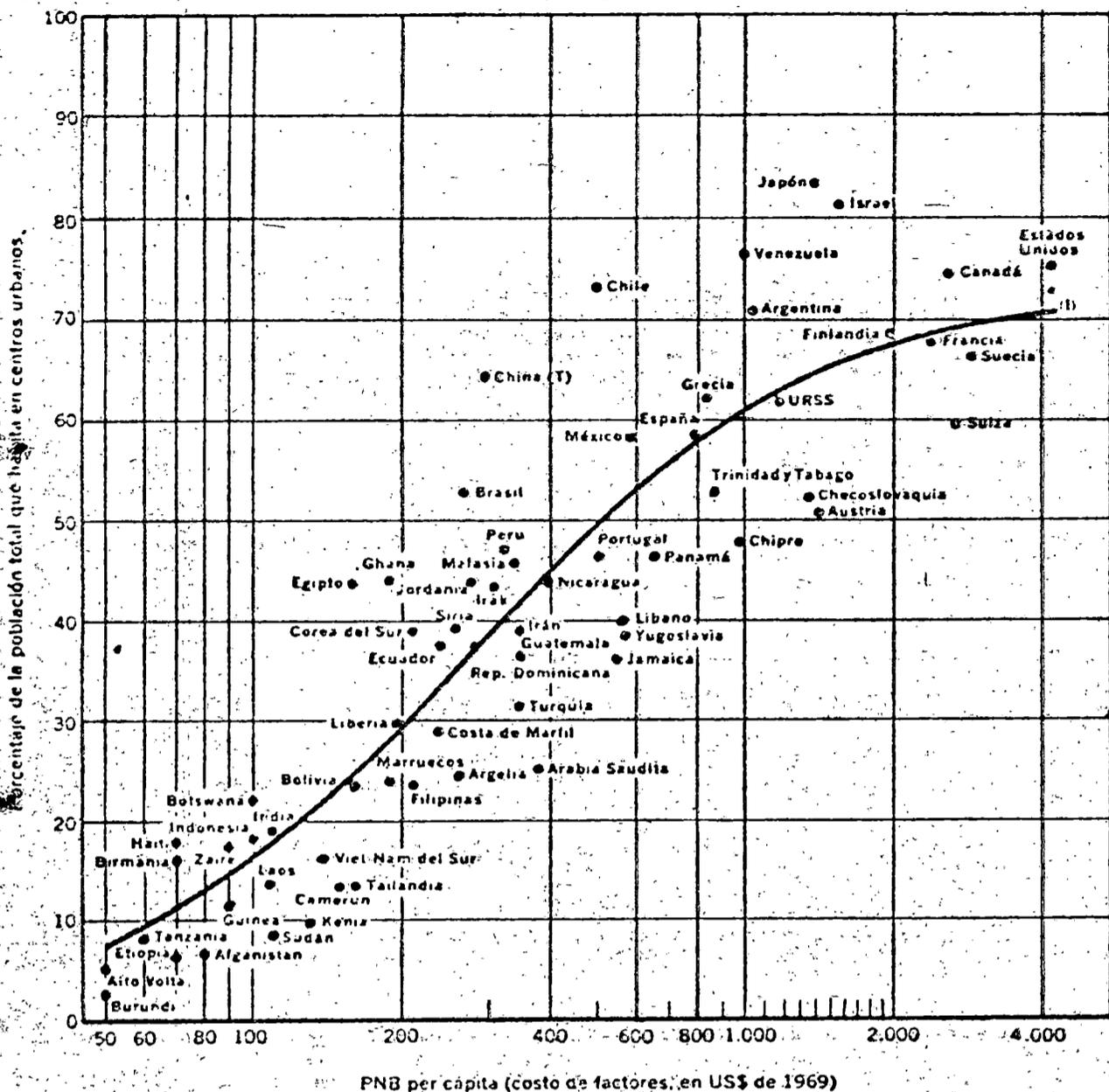
Cuadro aproximado de la población del Nuevo Reyno de Granada distribuido por provincias en 1808:

Provincias	Habitantes	Total
Santafé	189.000	
Cartagena	170.000	
Santa Marta	62.000	
Riohacha	9.000	
Panamá	57.000	
Veraguas	34.000	
Chocó	25.000	
Antioquia	111.000	1.400.000
Popayán	175.000	
Neiva	50.000	
Mariquita	50.000	
Tunja	209.000	
Socorro	162.000	
Pamplona	75.000	
Casanare	22.000	
Presidencia de Quito:		
Provincias	Habitantes	Total
Quito	358.000	600.000
Cuenca	94.000	
Loja	38.000	
Jaén y Maynas	16.000	
Guayaquil	94.000	
		2.000.000

(Restrepo, José Manuel, Historia de la Revolución de la República de Colombia, T. I. Apéndice, p. 577-579).

Antecedentes sobre urbanización.

Gráfico 1: Grado de urbanización comparado con el PNB per cápita.



- Fuentes:
1. PNB per cápita — Atlas del Banco Mundial, 1971.
  2. Para la población de las zonas urbanas, véase el trabajo de Kingsley Davis, *World Urbanization 1950-1970*, Vol. I, Universidad de California, Berkeley, 1969. La definición de "urbana" se basa en normas nacionales que difieren entre sí.
  3. El porcentaje de población de comunidades superiores a 100.000 habitantes que aparece en el Cuadro 1 del texto principal está tomado del *Demographic Yearbook 1970* de las Naciones Unidas, Nueva York, 1971.
  4. Cifras basadas en los datos de los censos más recientes o de estudios de muestreo, que abarcan desde 1960 hasta 1970.

(1) Curva ajustada de tipo Y =  $\frac{a}{1 + b \cdot c \cdot \log. PNB}$

Anexo 4.

AREAS URBANAS DE LOS PRINCIPALES CENTROS CARENTES TOTAL O PARCIALMENTE DE INFRAESTRUCTURA 1972

Centro urbano	Area totalmente desarrollada (hectáreas)	Area carente parcial o totalmente de infraestructura-zonas sub-normales	Nº hectáreas	%
Bogotá	17.800.0	1.605.0	1.605.0	6.0
Medellín	8.800.0	1.587.0	1.587.0	18.0
Barranquilla	5.513.0	3.258.5	3.258.5	60.0
Cali	9.049.0	3.603.8	3.603.8	40.0
<b>Subtotal</b>	<b>41.162.0</b>	<b>10.054.4</b>		<b>24.0</b>
Cartagena	1.900.0	585.6	585.6	31.0
Magangué	409.4	409.4	409.4	100.0
Tunja	665.0	275.0	275.0	34.0
Duitama	460.0	249.0	249.0	58.0
Sogamoso	287.5	117.5	117.5	39.5
Manizales	1.320.0	335.3	335.3	25.0
La Dorada	423.0	127.4	127.4	33.0
Popayán	910.4	406.4	406.4	45.0
Montería	898.0	898.0	898.0	100.0
Valledupar	1.043.0	819.0	819.0	76.0
Girardot	650.0	149.4	149.4	15.4
Zipaquirá	498.0	55.9	55.9	10.0
Neiva	1.700.0	320.2	320.2	18.0

Santa Marta	1.100.0	700.0	64.0
Ciénaga	425.0	330.0	90.0
Villavicencio	562.0	190.6	34.0
Pasto	829.0	435.7	52.0
Ipiales	274.0	188.8	69.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	1.452.7	851.9	58.0
Pamplona	230.0	64.3	28.0
Ocaña	421.0	108.0	26.0
Armenia	877.7	307.6	35.0
Calarcá	181.2	72.1	40.0
Pereira	1.038.0	345.3	33.0
Barrancabermeja	2.286.8	1.058.3	46.0
Bucaramanga	2.198.0	298.3	14.0
Sincelejo	1.002.8	1.002.8	100.0
Ibagué	1.407.0	637.9	45.0
Espinal	275.0	155.6	56.0
Palmira	904.0	405.4	45.0
Buenaventura	515.9	284.9	55.0
Buga	1.652.0	616.7	37.0
Tuluá	685.4	436.7	63.7
Cartago	577.6	509.0	88.0
Sevilla	223.0	223.0	100.0
<b>Subtotal</b>	<b>30.282.6</b>	<b>14.020.0</b>	<b>48.0</b>
<b>Gran total</b>	<b>71.444.6</b>	<b>24.583.4</b>	<b>—</b>

Fuente: Información compilada por el I.C.T. en 1972 (Inédita).

Anexo 5.

VIVIENDAS DE LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS AFECTADOS POR CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA. 1972

Centro urbanos	Número de viviendas de la ciudad.	Viviendas afectadas indirectamente por carencia parcial o total de infraestructura.	
		No.	%
Bogotá	427.937	54.955	13.0
Medellín	181.818	17.922	10.0
Barranquilla	74.021	51.815	70.0
Cali	152.897	81.403	15.0
<b>Subtotal</b>	<b>836.673</b>	<b>228.301</b>	<b>27.0</b>
Cartagena	56.659	17.291	30.0
Magangué	9.117	9.117	100.0
Tunja	7.616	3.221	44.0
Duitama	7.438	2.611	35.0
Sogamoso	8.620	2.964	35.0
Manizales	43.245	15.585	36.0
La Dorada	6.196	3.597	56.0
Popayán	12.276	3.102	24.0
Montería	18.034	18.034	100.0
Valledupar	14.857	6.246	12.0
Girardot	14.912	5.074	32.0
Zipaquirá	4.286	2.229	52.0
Neiva	17.569	10.932	62.0
Santa Marta	23.194	4.629	20.0
Ciénaga	8.134	6.934	85.0
Villavicencio	12.800	6.290	51.0
Pasto	18.635	12.981	69.0
Ipiales	6.107	6.107	100.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	34.036	31.371	92.0
Pamplona	4.334	2.462	56.0
Ocaña	5.678	3.678	65.0
Armenia	23.413	13.825	59.0
Calarcá	5.250	2.093	40.0
Pereira	28.037	16.640	60.0
Barrancabermeja	14.315	11.033	78.0
Bucaramanga	49.957	7.030	14.0
Sincelejo	11.403	11.403	100.0
Ibagué	34.136	17.575	51.0
Espinal	4.532	4.210	93.0
Palmira	19.917	11.379	61.2
Buenaventura	18.052	11.217	62.0
Buga	12.264	7.073	57.7
Tuluá	13.018	6.804	52.3
Cartago	10.895	6.489	60.0
Sevilla	6.018	3.724	62.0
<b>Subtotal</b>	<b>584.950</b>	<b>395.453</b>	<b>52.0</b>
<b>Gran total</b>	<b>1.421.623</b>	<b>533.754</b>	<b>—</b>

Fuente: Información compilada por el I.C.T. en 1972 (Inédita).

Anexo 6.

HABITANTES DE LOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS AFECTADOS DIRECTA O INDIRECTAMENTE POR CARENCIA DE INFRAESTRUCTURA. 1972

Centros urbanos	Habitantes		Habitantes afectados directa o indirectamente por carencia de infraestructura.
	No.	%	
Bogotá	2.995.563	384.675	12.9
Medellín	1.200.000	118.302	10.0
Barranquilla	715.685	467.145	65.0
Cali	975.359	520.985	53.0
<b>Subtotal</b>	<b>5.886.607</b>	<b>1.491.107</b>	<b>25.0</b>
Cartagena	283.297	85.655	30.0
Magangué	62.868	62.868	100.0
Tunja	55.014	23.215	42.0
Duitama	61.909	21.202	35.0
Sogamoso	50.570	17.781	35.0
Manizales	309.332	101.774	33.0
La Dorada	32.343	18.718	56.0
Popayán	86.359	20.776	25.0
Montería	131.570	131.570	100.0
Valledupar	104.000	43.702	47.0
Girardot	89.469	30.444	32.0
Zipaquirá	30.000	15.603	62.0
Neiva	130.189	76.524	59.0
Santa Marta	167.000	67.881	41.0
Ciénaga	73.000	58.963	81.0
Villavicencio	84.473	38.535	45.0
Pasto	115.537	73.602	69.0
Ipiales	37.468	37.468	100.0
Tumaco	—	—	—
Cúcuta	211.570	188.226	89.0
Pamplona	27.800	15.750	56.0
Ocaña	37.619	24.272	64.0
Armenia	206.651	95.459	46.0
Calarcá	46.280	16.969	37.0
Pereira	225.121	116.521	52.0
Barrancabermeja	88.095	63.502	73.0
Bucaramanga	349.700	49.213	14.0
Sincelejo	83.907	83.907	100.0
Ibagué	213.910	124.264	58.0
Espinal	40.252	32.923	82.0
Palmira	137.131	63.143	60.0

Centros urbanos	Habitantes	Habitantes afectados directa o indirectamente por carencia de infraestructura.	
	No.	No.	%
Buenaventura	111.353	36.082	32.0
Buga	86.952	49.511	57.0
Tuluá	76.695	39.030	51.0
Cartago	83.018	43.499	52.0
Sevilla	35.506	21.793	62.0
Subtotal	3.965.769	2.045.455	51.0
Gran total	9.852.376	3.536.562	—

Fuente: Información compilada por el I.C.T. en 1972 (inédita).

**Anexo 9.**

**MIGRACIONES HACIA LAS CAPITALES DEL PAIS (1964)**

Ciudad	Inmigrantes en % población total.
(1) Villavicencio	58.3
(2) Cali	57.3
(3) Bogotá	52.4
(4) Bucaramanga	52.3
(5) Medellín	48.9
(6) Cúcuta	48.9
(7) Ibagué	47.7
(8) Neiva	46.4
(9) Manizales	42.2
(10) Popayán	41.8
(11) Barranquilla	40.3

**Anexo 7.**

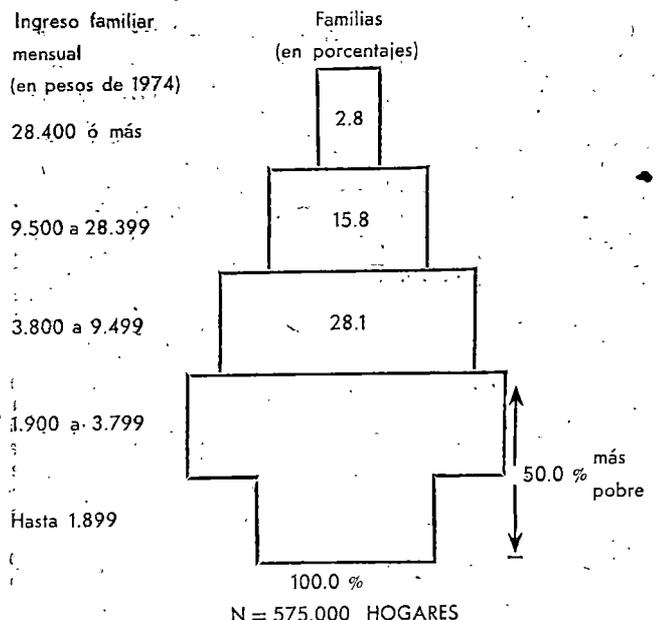
**VIVIENDAS AFECTADAS DIRECTAMENTE POR CARENCIA DE TIPO DE INFRAESTRUCTURA. 1972**

Centros urbanos	Alcantarillado		Acueducto		Red eléctrica		Porcentaje de calles sin pavimento
	No.	%	No.	%	No.	%	%
Bogotá	21.504	2.57	18.972	2.26	6.982	0.83	15
Medellín	12.611	1.50	12.927	1.54	6.539	0.78	35
Barranquilla	23.141	2.76	16.277	1.95	8.813	1.05	60
Cali	15.666	1.87	14.767	1.76	1.630	0.19	60
Subtotal	72.922	8.70	62.943	7.52	23.964	2.86	42
Cartagena	14.054	2.40	3.011	0.51	1.839	0.31	65
Magangué	7.511	1.28	4.276	0.73	3.862	0.66	97
Tunja	519	0.08	342	0.05	107	0.01	60
Duitama	446	0.07	100	0.01	—	—	55
Sogamoso	445	0.07	275	0.04	320	0.05	80
Manizales	2.420	0.41	932	0.15	441	0.07	45
La Dorada	689	0.11	628	0.10	809	0.13	50
Popayán	1.042	0.17	877	0.14	778	0.13	35
Montería	17.155	2.93	3.767	0.64	4.203	0.71	90
Valledupar	7.642	1.30	6.715	1.14	6.220	1.06	82
Girardot	1.180	0.20	93	0.01	90	0.01	70
Zipaquirá	70	0.01	20	0.00	40	—	50
Neiva	2.633	0.45	1.530	0.26	1.454	0.24	80
Santa Marta	5.900	1.00	2.380	0.40	848	0.14	65
Ciénaga	6.744	1.15	400	0.03	—	—	75
Villavicencio	2.548	0.43	2.408	0.41	2.504	0.42	60
Pasto	369	0.06	524	0.08	37	—	55
Ipiales	919	0.15	105	0.01	—	—	80
Tumaco	—	—	—	—	—	—	—
Cúcuta	13.657	2.33	10.190	1.74	5.715	0.90	40
Pamplona	733	0.12	724	0.12	481	0.08	75
Ocaña	1.060	0.18	689	0.11	154	0.02	92
Armenia	2.152	0.36	400	0.06	418	0.07	30
Calarcá	713	0.12	177	0.03	402	0.06	40
Pereira	2.772	0.47	493	0.08	339	0.05	30
Barrancabermeja	4.953	0.84	4.089	0.69	1.422	0.24	90
Bucaramanga	2.260	0.38	1.839	0.31	1.376	0.23	20
Sincedejo	5.960	1.01	4.407	0.75	1.893	0.34	95
Ibagué	6.224	1.06	4.398	0.75	2.927	0.50	45
Espinal	753	0.12	676	0.11	159	0.02	85
Palmira	382	0.06	820	0.14	121	0.02	45
Buenaventura	9.718	1.66	3.699	0.63	365	0.06	85
Buga	6	—	6	—	—	—	30
Tuluá	698	0.11	1.122	0.19	448	0.07	55
Cartago	1.089	0.18	1.029	0.17	576	0.09	85
Sevilla	621	0.10	401	0.06	115	0.01	65
Subtotal	126.167	21.56	63.659	10.88	40.333	6.89	63
Gran total	199.089	—	126.607	—	64.297	—	—

Fuente: Información compilada por el I.C.T. en 1972 (inédita).

**Anexo 8.**

**DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS FAMILIAS DE BOGOTA, 1974 SEGUN CINCO NIVELES DEL INGRESO FAMILIAR MENSUAL.**



Fuentes: Plan de Estructura para Bogotá. Informe técnico sobre el estudio de desarrollo urbano de Bogotá, Fase 2 (tra-

ducción del inglés, Departamento de Planeación Distrital, Bogotá, 1974), página 129.

El porcentaje de familias se sacó por interpolación entre los datos para 1972 y 1980 allí presentados. Los niveles de ingreso, dados allí en pesos de 1970, fueron convertidos (y redondeados) en pesos de 1974 según el Índice de Precios al Consumidor Obrero de Bogotá (DANE).

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

**Artículo 1º (nuevo).**

La política urbana del Estado colombiano tiene los siguientes objetivos de realización inmediata:

1º Asegurar el control público de los usos del suelo urbano.

2º Ejecutar la planeación integral urbana dentro del marco de unidades regionales, estableciendo la necesaria coordinación con los programas de inversión a nivel nacional.

3º Racionalizar la intervención del Estado, en la adecuación de tierras urbanas, la edificación de vivienda, la inversión de recursos, la producción y distribución de materiales para la construcción, así como en la compraventa y arrendamiento de unidades habitacionales con el propósito de lograr un desarrollo integral concertado en el sector urbano.

4º Señalar el régimen administrativo de los distintos municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica y organizar el funcionamiento de las áreas metropolitanas, para adecuar las instituciones locales y sus instrumentos fiscales y financieros a la complejidad y magnitud del fenómeno urbano.

**Artículo 2º (nuevo).**

Para dar cumplimiento al objetivo establecido en el primer numeral del artículo anterior, deberán adoptarse las medidas que sean más apropiadas en la actual coyuntura político-social del país y dentro de las pautas que se indican a continuación:

a) Respetando los derechos adquiridos, se fijará la extensión vertical de la propiedad del suelo urbano mediante normas especiales que para las ciudades de más de 300.000 habitantes deben ser establecidas en los planes de desarrollo correspondientes. El dominio del espacio urbano por encima de las alturas así determinadas, pertenece a la sociedad y para sobrepararlo, dentro de las reglamentaciones de zonificación, deberán adquirirse de las autoridades locales los volúmenes necesarios, destinándose el producido a la financiación de programas de vivienda de interés social.

b) Adquisición por parte de las autoridades municipales de las extensiones de tierra necesarias para el desarrollo urbano, a precios que no incluyan la plusvalía resultante de la creciente escasez relativa, de las decisiones e inversiones oficiales, o de las expectativas de nuevos desarrollos.

c) Instituir el derecho de preempción de tal forma que permita a las autoridades locales controlar el mercado de tierras y disponer reservas, sin estar obligados a comprar grandes áreas en breve plazo.

d) Facultar a los municipios para decretar la expropiación de predios, en ejecución de planes de desarrollo urbano o para la constitución de reservas agrarias y de conservación ecológica, todo lo cual se considera como causa de utilidad pública o interés social. Para el juicio especial respectivo se adoptará un procedimiento breve y sumario en única instancia, determinándose la indemnización por los avalúes catastrales vigentes y pudiendo pagarse el precio mediante títulos de deuda pública, en forma similar a lo que ya disponen las leyes agrarias para poblados rurales de menos de 25.000 habitantes.

e) Podrá extinguirse el derecho de propiedad sobre las tierras urbanas, suburbanas o rústicas, en favor de los municipios respectivos, cuando se compruebe que se han destinado a fines diferentes a los contemplados en los planes de desarrollo urbano y regional.

f) Creación del derecho de superficie como figura jurídica específica mediante la cual se puedan dissociar la propiedad y el uso del suelo urbano, con el ánimo de que los municipios, las demás entidades públicas y los particulares puedan ceder, durante un lapso de tiempo considerable, el uso del suelo urbano, a título oneroso o gratuito, con destino a la construcción de viviendas, instalaciones industriales o comerciales y en general para facilitar la obtención de los fines establecidos en los planes de desarrollo urbano.

g) Constitución de empresas de desarrollo urbano, para la adecuación de terrenos, la construcción, venta o arrendamiento de conjuntos integrados y la renovación urbana, en las cuales concurren como socios entidades públicas de niveles nacional, departamental y local. Las obras se harán por contrato de tal manera que el sector privado mantenga una participación significativa en el volumen de los trabajos.

**Artículo 3º (nuevo).**

En desarrollo del objetivo fijado en el ordinal segundo del artículo primero se seguirán las siguientes directrices:

a) (Artículo 1º del proyecto de ley número 14 de 1975). Se entiende por Desarrollo Urbano Integral un conjunto de normas que permitan mejorar las condiciones ambientales de las ciudades, de suerte que sus habitantes puedan llegar a obtener el desarrollo óptimo de su persona y familia en todos los aspectos de la vida humana, o sea, en lo moral, lo intelectual, lo social y lo físico.

b) (Artículo 2º del proyecto de ley número 14 de 1975 suprimiendo los ordinales b y d).

El desarrollo de las áreas urbanas se estimulará dentro de una política nacional de equilibrio territorial entre las áreas urbanas, rurales y de conservación ecológica y entre las diversas regiones del país para evitar o disminuir las diferencias de oportunidad que se observan hoy entre esos núcleos y regiones de la Nación.

c) (Artículo 3º del proyecto de ley número 14 de 1975 modificado).

Entre los propósitos fundamentales que regirán la planeación y el diseño de los núcleos urbanos de Colombia, se establecen aquellos que:

1º Estimulen el acceso de la población a las facilidades educativas, recreativas, culturales y de empleo.

2º Promuevan la formación de conjuntos urbanos de tipo solidario y que faciliten la movilidad social.

3º Eviten la dispersión y extensión inconveniente de las ciudades, mediante la adopción de estructuras multifuncionales del área urbana contribuyendo de esta manera a reducir los costos de transporte y de suministro de servicios públicos, reduciendo la necesidad de movimiento de bienes y personas y el uso del automóvil particular.

d) (Modifica conjuntamente los artículos 5 y 10 del proyecto de ley número 14 de 1975).

La planeación de los núcleos urbanos se realiza dentro del contexto de unidades regionales de planeación, entendiendo por tales aquellas áreas que presentan características de cohesión geográfica y socioeconómica que justifiquen la formulación de planes conjuntos para su desarrollo integral.

e) Se procurará la debida coordinación de los programas de inversión a nivel nacional y departamental, con el planteamiento físico de las ciudades, mediante procedimientos o entidades administrativas especiales.

f) La delimitación de las regiones de planeación y de sus correspondientes subregiones será definida por el Departamento Nacional de Planeación, previa consulta a los gobernadores de los respectivos departamentos.

g) (Corresponde al parágrafo del artículo 8 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Cuando una región de planeación esté integrada por municipios de dos o más departamentos, se adoptará el sistema de las entidades regionales autónomas para los fines de su planeación integral.

h) El Gobierno fijará los perímetros urbanos de las ciudades de más de 300.000 habitantes y señalará alrededor de cada uno de ellos zonas verdes de transición en donde se permitan usos institucionales tales como campos de deporte, parques, etc., así como también determinará áreas agrícolas o de conservación ecológica, de destinación exclusiva.

i) (Sustituye el artículo 4º del proyecto de ley número 14 de 1975).

El proceso de planeación integral urbano, será desarrollado especialmente por las administraciones municipales.

La entidad que atiende estas funciones será asesora permanente de los concejos municipales y de las autoridades locales.

Artículo 4º (nuevo).

El objetivo establecido en el ordinal tercero del artículo primero se alcanzará atendiendo las normas que se procede a enumerar:

a) (Artículo 5º proyecto de ley número 23 de 1975).

Las empresas que se dediquen a arrendar públicamente viviendas para habitación en las ciudades capitales de departamento o de más de 100.000 habitantes, quedarán bajo la estricta y permanente vigilancia de la Superintendencia Bancaria con el objeto de prevenir abusos contra los arrendatarios.

Tales empresas procederán a registrarse en la Superintendencia, la que podrá practicar sobre ellos las visitas que juzgue convenientes para comprobar el cumplimiento de la ley.

b) (Artículo 2º proyecto de ley número 41 de 1975).

Facúltase al Gobierno para elaborar modelos de contrato de arrendamiento de las propiedades destinadas a vivienda. Estos modelos serán los únicos que podrán utilizarse en todo el territorio de la República para registrar las relaciones contractuales entre propietarios, administradores y arrendatarios. El contrato que se celebre sin sujeción a dichos modelos no podrá ser presentado como prueba ante la justicia en favor del propietario o del administrador de finca raíz y las cláusulas que al agregarse alteren o modifiquen las contenidas en el "modelo oficial" serán nulas para todos los efectos civiles.

c) (Modifica el artículo 1º del proyecto de ley número 41 de 1975).

Se derogarán las normas sobre congelación y se sustituirán por el control de arrendamientos para vivienda de las clases populares y medias, con base en el avalúo catastral de la propiedad.

d) (Sustituye los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto de ley número 23 de 1975).

Se regularán las modalidades de compraventa de vivienda para clases populares y media, en las capitales de los Departamentos y en ciudades de más de 100.000 habitantes, en lo referente a:

1º La utilidad máxima sobre la inversión.

2º La cuota inicial, los intereses, plazos y demás condiciones para el pago del saldo de la deuda.

e) Se descentralizará el control y vigilancia de los programas de urbanización o construcción de vivienda, adscribiéndose a las oficinas departamentales de Planeación. En las ciudades capitales de departamento o que tengan más de 100.000 habitantes, esta función quedará a cargo de sus respectivas oficinas de planeación.

f) Se regularán los precios de los materiales de construcción evitando que en su producción y distribución operen prácticas restrictivas.

g) Se harán efectivos los mecanismos para implantar la normalización técnica de los materiales y elementos de la construcción.

h) (Sustituye al artículo 16 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Se organizará un mercado secundario de hipotecas que contemple el establecimiento de un sistema de seguros hipotecarios.

i) Se unificarán y actualizarán las disposiciones referentes a la edificación, mediante la expedición del Código Nacional respectivo.

j) Se revisará la política de inversión de los recursos para la construcción, en tal forma que tenga prelación su asignación a soluciones de vivienda popular.

Artículo 5º (nuevo).

La realización del objetivo de la política urbana del Estado señalado en el numeral cuarto del artículo primero de esta ley, se guiará por las indicaciones que se registran a continuación:

A) Se reformará la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, sin sujeción al régimen municipal ordinario para "adecuarla a sus muchas y crecientes necesidades" como lo indica reciente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

B) Se definirá el tamaño de la población, la cuantía de los recursos fiscales y las condiciones económicas estableciendo categorías de Municipios y señalando diferente régimen para su administración.

C) Se señalarán las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana y se fijarán los procedimientos para su organización y administración.

D) (Sustituye al artículo 14 del proyecto de ley número 14 de 1975).

Se organizará un instituto de financiamiento municipal como organismo de segundo grado para refinanciar a las entidades que prestan asistencia técnica y financiera a los municipios, para obras de infraestructura y equipamiento.

E) Se agilizarán los procedimientos para la tramitación de crédito interno con destino a entidades municipales.

F) Se unificarán y actualizarán las normas que establecen sanciones, competencias y procedimientos a infractores de las disposiciones de desarrollo urbano.

G) Se dictarán las normas necesarias para que el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y para las finalidades señaladas en esta ley, pueda cumplir con las siguientes funciones:

1º Asesorar a los organismos encargados de la formulación de los planes de desarrollo, en la definición de zonas urbanas, sub-urbanas, rurales y de conservación ecológica de los municipios;

2º Asesorar a los mismos organismos en la zonificación de las áreas urbanas con base en la destinación predial y el uso del terreno.

3º Asesorar a los mismos organismos en la definición y delimitación de las áreas metropolitanas;

4º Asesorar a las autoridades competentes en los estudios sobre sistemas de valorización y tarifas que puedan tener como base los avalúos catastrales o administrativos que practica el Instituto

5º Adecuar la metodología para la determinación de los avalúos, mediante la incorporación de factores que resulten

de la aplicación de los mecanismos utilizados en planes integrales de desarrollo.

H) El artículo 15 del proyecto de ley número 14 de 1975.

I) El artículo 19 del proyecto de ley número 14 de 1975.

J) El artículo 34 del proyecto de ley número 14 de 1975.

K) El artículo 35 del proyecto de ley número 14 de 1975.

L) El artículo 36 del proyecto de ley número 14 de 1975.

Artículo 6º (nuevo).

Revístese al Presidente de la República, por el término de un año, de facultades extraordinarias, para que, a través de las medidas que juzgue pertinentes, dé cumplida ejecución a las aspiraciones nacionales concretadas en los artículos anteriores de la presente ley. Los decretos que se expidan con este propósito, deben ser consultados con una comisión especial integrada por tres Senadores y tres Representantes, designados por las Comisiones Terceras de una y otra Cámara.

Artículo 7º (nuevo).

Los artículos 4 del proyecto de ley número 41 de 1975 y 54 del proyecto de ley número 14 de 1975.

Artículo 8º (nuevo).

Se suprimen los artículos 6, 7, 9, 11, 12, 13, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 del proyecto de ley número 14 de 1975, el artículo 3º del proyecto de ley número 41 de 1975 y los artículos 1, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 del proyecto de ley número 23 de 1975.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 32 de 1975 "por la cual se reglamenta el trasplante de órganos y tejidos anatómicos en seres humanos".

Honorables Senadores:

Es muy honroso realizar la ponencia para primer debate de esta extraordinaria iniciativa del honorable ex-Senador doctor Luis Carlos Giraldo y que ha sido complementado y actualizado por el honorable Senador y Profesor Universitario doctor Hernando Echeverri Mejía.

El trasplante de órganos y tejidos ha generado una nueva relación de la vida que debemos contemplar en el campo del derecho en todos sus aspectos. Tutelando de un lado, a los médicos con el fin de que su conducta al actuar sobre el cuerpo humano no signifique abuso del derecho.

La figura jurídica de donación se configura en la utilización de órganos o tejidos de un cadáver o de una persona viva y ella como disposición siempre tendrá que ser considerada como un acto de solidaridad humana.

Es a los cuerpos legislativos a quienes les corresponde y deben proporcionar instrumentos legales que permitan actuar en situaciones en que urgen la solidaridad humana, como en el caso de los trasplantes de órganos y tejidos sin correr los enormes riesgos de las tergiversaciones por parte de personas incautas, irresponsables o mal intencionadas, riesgos estos cuyas consecuencias pueden ser muy graves para los médicos que intervengan. Bajo esta perspectiva podríamos hablar de una muerte por omisión, no legal, sino en conciencia, y de la cual no siempre se podría asignar un único responsable directo, pero sí la corresponsabilidad de muchos por omisión o negligencia.

Respecto a derecho penal, podría pensarse en que el trasplante de órganos constituye infracción, homicidio o lesiones personales, o delito contra la propiedad, o profanación de cadáver, porque estas entidades delictivas son quizás las únicas que ofrecen una aparente violación de la ley penal, posibilidad que desaparece mediante somero análisis de la respectiva disposición que señala ausencia de tipicidad o sea que no se dan los elementos integrantes de la figura delictiva.

Sin embargo, queda un problema de gran envergadura y de tremenda repercusión social cual es el concepto que gran parte de la gente tiene de ese cuerpo ya inconsciente y del cadáver, idea que proviene de la religión del afecto y del mito, pero que crean sentimientos que en multitud de ocasiones serían factores de oposición a intervenciones quirúrgicas de ese tipo y los cuales son en las más de las veces profundamente respetables.

Es casi que imposible en el medio actual, y sin disposición legal expresa que lo autorice, que muchos familiares no hagan franca resistencia a tales procedimientos, o no creen serios conflictos por lo mismo.

Los trasplantes de órganos y tejidos como medio curativo ofrece hoy al legislador importante y delicado campo de acción, no solamente del consentimiento para remoción de órganos y de la declaratoria de la existencia de muerte, sino lo relacionado con el comercio de órganos y tejidos, y quienes podrán realizarlo.

("Simposio sobre concepto de muerte" - 14 de marzo de 1974. Academia de Medicina de Medellín).

Creo necesario hacer un recuento en el aspecto de trasplantes e injertos en la historia del mundo y de la medicina.

El espíritu del hombre la idea de los injertos de órganos de un individuo a otro ha germinado desde hace miles de años.

Icaro, hijo de Dédalo (en la mitología Griega), fue sin duda, el primer injertado cuando recibió alas de cera. La leyenda dice que cuando ambos huían del laberinto de Creta, volando con alas de cera, Icaro desobedeciendo los consejos de su padre, se acercó demasiado al sol en su vuelo, sus alas se derritieron y cayó al mar en donde se ahogó.

En la primera publicación que se remonta al Siglo XIII, Jacque de Voragine cita el caso del injerto de un miembro inferior ejecutado por San Casme y San Damián que milagrosamente salió bien.

Más tarde en el siglo XV, Elisio Calencio escribe que Branca de Sicile injerta una nariz obtenida de un esclavo.

En 1771 John Hunter, cirujano inglés, dados los conocimientos que tenía sobre la existencia de la circulación colateral por las anastomosis de ramas arteriales intenta el injerto de dientes y testículos.

En 1804, Baronio describe sus experiencias de injertos de piel libre sobre el cordero. Es en efecto cuando en el presente siglo se inician las investigaciones serias al respecto, y en 1902 Ullman y Alexis Carrel describe sus experiencias sobre injertos renales. Ullman en Viena realiza autoinjertos y homoinjertos de riñón en el perro, y un riñón de perro lo injerta a una cabra.

La obra de Alexis Carrel a este respecto es considerable, y la importancia de sus aportes, lo han catalogado como el verdadero padre de los trasplantes de órganos. Realizó múltiples experiencias de cirugía vascular y decía que lo que era una simple curiosidad operatoria se convertiría en algo de interés práctico, ya que desde el punto de vista quirúrgico, el trasplante de un órgano era una realidad, pero que era necesario investigar los métodos biológicos para impedir el rechazo y fue quien primero habló de factores que influían en el rechazo como la infección y la formación de anticuerpos y además de la utilización de Benzo, y de los rayos X para tratar de impedirlo. Estos trabajos de Alexis Carrel sirvieron como base para que otros siguieran investigando al respecto.

Entre los años de 1923 y 1926, Williamson de la Mayo Clinic de Rochester, hace énfasis sobre las diferencias entre el auto trasplante del riñón, por experimentos realizados en perros y presenta las primeras fotografías microscópicas de la reacción en el tejido renal correspondiente al rechazo del órgano.

E. Hollman en la misma época utiliza los injertos de piel para el tratamiento de las quemaduras y demuestra que el rechazo es por la utilización de injertos de otras personas.

Durante la segunda guerra mundial hubo muchísimas investigaciones sobre los conceptos de inmunidad y sobre la tolerancia de los injertos.

T. Gibson en 1942 realizó experiencias al respecto que fueron continuadas por R. Owen, M. Woodruff, B. Lennox, J. Cannon y W. Longmire de la Universidad de California. Posteriormente al año de 1950 P. Mendaware y colaboradores, con sus trabajos permitieron echar las bases de la inmunología sobre los trasplantes de órganos que en 1959 fueron puestos en orden por Macfarlane Bumet.

El primer injerto de un riñón en terapéutica humana fue realizado en el año de 1947, por tres jóvenes cirujanos del Peter Brigham Hospital de Boston; este equipo estaba constituido por los doctores Charles Hufnagel, Ernest Indsteiner y David Hume quien sería más tarde el jefe del programa de los trasplantes renales.

Desde entonces se han realizado en el mundo 19.907 trasplantes de riñón, de los cuales hay vivos 8.000. En la América Latina ha habido gran actividad al respecto, en el Brasil la gran mayoría por Campos Freire y colaboradores, en el Perú doctor Romero y colaboradores iniciaron este programa hace 12 años, hasta el momento llevan 74 trasplantes de riñón de los cuales hay 43 vivos.

En Medellín, Colombia, se han realizado por Escobar Borrero y colaboradores 14 trasplantes de riñón con un 50% de buenos resultados.

También se han realizado trasplantes de otros órganos como páncreas e hígado; de esto unos 280 en el mundo.

Actualmente se hacen trasplantes óseos masivos, con injertos provenientes de cadáveres y quienes han marcado la pauta en ello son los doctores F. Parrish y A. Murray del centro de trasplantes óseos de Huston.

Y para terminar el aspecto histórico no puedo dejar de mencionar que actualmente se está investigando para transferir la memoria mediante la inyección de un péptido aislado de extractos de tejido cerebral de ratas adiestradas, denominado "Scotofobina".

Esto lo está realizando G. Ungar de Baylor College de medicina de Huston Texas, quien actualmente está buscando la manera de hacer la síntesis del péptido.

Como el objetivo primordial de este importante proyecto de ley es el de dar entidad jurídica a un aspecto moderno de la medicina, debemos aclarar que la doctrina del derecho en general, está de acuerdo en consentir la utilización del cuerpo humano con fines científicos pero la niega como un acto de comercio, confirmando como disposición cuando se trata de la conservación de la vida humana, investigación científica o estudios anatomopatológicos. Por ello los juristas se han mostrado muy inclinados a estudiar y a dar forma a lo que llamamos el Derecho Somático y su instituto natural el Derecho de la Salud.

Se dice que la salud es un derecho y por ello ella existe como una relación de la vida que debe ser ordenada por el derecho.

Derecho Somático consiste en el estudio de los aspectos jurídicos de todos los momentos que conforman el ciclo vital humano comprendiendo al hombre desde la concepción hasta la muerte (Código Sanitario Peruano 18 de marzo de 1969) Decreto-ley número 17505.

Para el diagnóstico de muerte real debemos recoger las palabras de Pío XII, cuando decía "El muerto no es hombre; fue hombre y dejó de serlo", en 1956 el mismo Pío XII agregaba "El cadáver ya no es en el sentido propio de la palabra un sujeto de derechos". Si partimos del concepto de racionalidad y de acuerdo con la definición corriente del hombre como ser animal racional, debemos entender que sin razón no hay vida humana, y si la razón caracteriza a la vida humana nada hay que justifique el que se mantenga una vida artificial que será vida vegetativa, pero nunca vida humana, por falta del elemento indispensable que es la función cerebral. Por ello el médico está impedido para matar, pero está obligado a permitir morir cuando toda recuperación es imposible.

Creo que el articulado del proyecto debe quedar en la siguiente forma para que se cubran todos los aspectos básicos de una buena reglamentación en el trasplante de órganos y tejidos anatómicos en seres humanos, por parte del Gobierno Nacional.

Mario Giraldo Henao.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES**

al proyecto de ley número 32 de 1975 "por la cual se reglamenta el transplante de órganos y tejidos anatómicos en seres humanos".

Artículo 1º La extracción y utilización de órganos y tejidos anatómicos pertenecientes a seres humanos y a cadáveres con fines terapéuticos, solamente podrá realizarse en centros hospitalarios universitarios, o en clínicas debidamente autorizadas por el Gobierno Nacional.

Artículo 2º La donación de órganos, tejidos o partes del organismo entre vivos es posible. Para ello, será necesario la certificación de dos médicos donde determinen que la falta del órgano, del tejido o de la parte del organismo que es objeto de donación, no altera la salud o el tiempo de vida probable del donante, y, que no causará una pérdida grave y definitiva de la integridad del cuerpo humano. La donación se efectuará sin ninguna condición.

Artículo 3º La donación de tejidos restituibles por el organismo puede ser remunerada.

Artículo 4º Los centros hospitalarios universitarios y las clínicas a que se refiere el artículo 1º deben disponer de personal científico altamente calificado, poseer las instalaciones y equipos requeridos, para realizar trasplantes o injertos de órganos y tejidos, y las demás que determine el Gobierno Nacional.

Artículo 5º Los médicos responsables del transplante o del injerto de órganos o tejidos, estarán obligados de acuerdo a la certificación de que habla el artículo 2º, a informar detalladamente al donante y al receptor de los peligros y consecuencias de la operación, y no podrán actuar sin autorización escrita de éstos.

Parágrafo. El Gobierno Nacional quedará facultado para expedir las normas aplicables a los casos en los cuales el donante y el beneficiario, o uno sólo de éstos, no sepa escribir, se encuentre en estado de inconciencia, sea menor de edad u otros estados de incapacidad para decidir.

Artículo 6º El equipo científico que se dedique a realizar trasplantes de órganos o injertos de tejidos, debe inscribirse previamente, y llenando los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional, en el Ministerio de Salud Pública.

Artículo 7º Queda prohibida la extracción de órganos y tejidos anatómicos a los menores de edad y en general a los incapaces. Estos sólo serán beneficiarios previa autorización por escrito, de sus padres o de sus representantes legales.

Artículo 8º Es revocable el acto por el cual una persona dispone de todo o de parte de su cuerpo, sea que tal acto deba recibir ejecución durante la vida o después de la muerte del disponente o donante. La revocación no da lugar a los derechos en contra del donante.

Artículo 9º Facúltase al Gobierno Nacional para que reglamente el funcionamiento de bancos de sangre, bancos de córneas, bancos de huesos y de otros tejidos orgánicos y las enajenaciones que se hagan de órganos y tejidos anatómicos con ánimo de lucro. Prohíbese la compraventa de fetos y órganos para la fabricación de cosméticos y usos industriales que determine el Ministerio de Salud Pública.

Artículo 10. Queda prohibida la exportación de órganos y de tejidos anatómicos humanos, con excepción de los que pertenezcan a ciudadanos extranjeros que quieran donarlos para beneficiarios familiares que residan en el exterior, previa comprobación y certificación por autoridades consulares colombianas.

Parágrafo. Solo por razones de grave calamidad pública y atendiendo a motivos de solidaridad humana, el gobierno autorizará la exportación de algunos elementos del cuerpo humano de colombianos, dentro de los límites que las necesidades del país lo permitan.

Artículo 11. Cuando el donante lo autorice por escrito, los órganos y tejidos anatómicos pueden ser retirados de su cadáver con fines investigativos.

Los órganos y tejidos anatómicos pueden ser retirados de un cadáver con fines investigativos, o para realizar un transplante a otra persona, cuando el donante lo autorice por escrito.

Parágrafo 1º Solamente las instituciones de carácter científico y los establecimientos hospitalarios o similares, autorizados por el Ministerio de Salud Pública, pueden disponer de los cadáveres no reclamados o de órganos de los mismos para fines docentes e investigativos.

Parágrafo 2º En casos de emergencia sanitaria, o en aquellos en que la salud pública, o la investigación científica así lo demanden, ordenar o autorizar a las instituciones mencionadas en el parágrafo anterior, la práctica de autopsias sanitarias, docentes e investigativas.

Artículo 12. En los casos de abandono del cadáver, o de la falta de identificación del mismo, se podrá disponer libremente de éste para la conservación y prolongación de la vida humana y para fines científicos.

Artículo 13. Las informaciones relacionadas con los trasplantes de órganos y las intervenciones quirúrgicas realizadas para ello, solamente podrán ser dados a los medios de publicación por las directivas científicas de la institución donde se hicieron, y exclusivamente relacionando los aspectos de interés científico.

Artículo 14. A los pacientes que lleguen a un centro de urgencias con severos traumatismos encefálicos y mediante la certificación de muerte por dos médicos no pertenecientes al equipo quirúrgico de trasplantes, se les puede retirar órganos previamente autorizados por el funcionario que ha de practicar el levantamiento del cadáver.

Parágrafo. Estos mismos médicos deben señalar a ese funcionario las heridas que fueron hechas post mortem para el retiro de los órganos.

Artículo 15. Créase la Junta Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos, la cual estará constituida en la siguiente forma:

- 1º El señor Ministro de Salud Pública o su delegado.
- 2º El señor Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia o su delegado.
- 3º El señor Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia o su delegado.
- 4º El señor Decano de la Facultad de Medicina de la Universidad del Valle del Cauca o su delegado.

5º Por el Médico Jefe de la Oficina Médica Legal Nacional o su delegado.

Artículo 16. Facúltase al Gobierno Nacional para que en la reglamentación de la ley, y de acuerdo con los conceptos de la Junta Nacional de Trasplantes de Órganos y Tejidos, creada en el artículo anterior, determine los requisitos para declarar muerta a una persona a quien se le van a extraer órganos o tejidos anatómicos para ser trasplantados y para determinar quiénes pueden certificar sobre el fallecimiento.

Parágrafo. En ningún caso la muerte podrá ser certificada por los médicos que hagan parte del equipo dedicado a realizar los trasplantes de órganos y tejidos.

Artículo 17. El Gobierno Nacional hará uso de las facultades aquí otorgadas dentro del término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 18. Para efectos de la cirugía de trasplantes se define la "muerte cerebral" cuando se llenen los siguientes requisitos:

- 1º Historia clínica compatible.
- 2º Ausencia de respiración espontánea.
- 3º Ausencia de reflejos superficiales y profundos.
- 4º Carencia de tono muscular.
- 5º Desaparición de todas las señales electro-encefalográficas (electroencefalógrafo-plano), en un paciente normotérmico al cual no se han administrado sedantes.
- 6º El tratamiento no se podrá abandonar ni extraer ningún órgano hasta que la muerte así definida se haya establecido.
- 7º El certificado de defunción debe ser firmado por dos médicos sin conexión con ningún grupo de trasplantes de órganos.

Artículo 19. Esta ley regirá desde su promulgación.

Ponencia presentada a la consideración del honorable Senado de la República, y en consecuencia me permito solicitar a la Comisión V, deseé primer debate al proyecto de ley número 32 de 1975 "por la cual se reglamenta el transplante de órganos y tejidos anatómicos en seres humanos".

Mario Giraldo Henao.

**RELACION DE DEBATES**

Palabras del honorable Senador Edmundo Quevedo, en la sesión plenaria el día 3 de septiembre de 1975.

Señor Presidente del Senado  
Honorables Senadores

Señor Ministro de Obras Públicas:

En la reciente gira que realizaron por el Departamento de Boyacá el doctor Humberto Salcedo Collante, Ministro de Obras Públicas; el doctor Cornelio Reyes, Ministro de Gobierno; el doctor José Ignacio Castañeda, Gobernador de Boyacá, en representación del Gobierno que preside el doctor Alfonso López, con algunos parlamentarios, hicieron públicas partidas, obras, auxilios, para 1976, que luego no encontramos en el presupuesto.

Las obras del Puente de Boyacá continúan sin terminar. La conservación y construcción de las carreteras nacionales deja mucho que desear.

Sobre estas bases me he propuesto solicitar al señor Ministro de Obras Públicas, una información para que el honorable Senado de la República tenga una idea de lo que se está haciendo y se va a hacer en Boyacá y para que la bondad del Congreso y del Ejecutivo faciliten el mejoramiento de las condiciones presupuestales de nuestro Departamento.

La paralización de las obras nacionales constituye un serio perjuicio para nuestro Departamento.

Señor Presidente y señor Ministro: Reservó el uso de la palabra para cuando el señor Ministro haya dado la información solicitada.

Interpelación del señor Presidente:

—Perdone, pero es que estaba distraído y no supe lo que dijo Su Señoría. No, el orden es el indicado en la ley. Primero debe hablar el Senador interpelante y luego el señor Ministro citado.

Honorable Senador Edmundo Quevedo.

—Señor Presidente: El debate se hará como usted lo dispone. Dijo el Ministro de Obras Públicas, Humberto Salcedo Collante, ante la manifestación organizada en su honor en la plaza pública de Duitama el 22 de junio de 1975:

"Para Boyacá tenemos un programa de inversiones del orden de los ciento veinte millones; solo contabilizando los nuevos proyectos más importantes en ejecución o que están próximos a iniciarse, y sin contar el valor de la vía alterna al Llano en el tramo que corresponde a Boyacá, ni la conservación de carreteras".

**Proyectos en ejecución**

Puerto Salgar - Puerto Boyacá	25.000.000.00
Belén - Capitanejo	15.000.000.00
Otanche - Puerto Boyacá	5.000.000.00
Garagoa - Miraflores	4.500.000.00
Socha - San Salvador	11.000.000.00
Sisga - Guateque - El Secreto	8.000.000.00
El Espino - Chiscas	3.000.000.00
Ubaté - Chiquinquirá	6.000.000.00
Pesca - Mina de roca fosfórica	2.282.000.00
San Cayetano - Muzo	800.000.00

Al investigar estas cifras, no han resultado reales. Algunas de ellas representan las apropiaciones de los 25 o más años de que data la iniciación de tales obras.

**Cifras y obras para 1976**

Dijo el señor Ministro de Obras, Humberto Salcedo Collante:

"Para el año entrante tenemos previstas las siguientes partidas presupuestales":

1) Sogamoso - Pajarito - Aguazul	6.000.000.00
2) Belén - Capitanejo	3.500.000.00

3) Tunja - Pamplona - Cúcuta	25.000.000.00
4) Otanche - Puerto Boyacá	25.000.000.00
5) Miraflores - Garagoa	7.000.000.00
6) Sisga - Guateque - El Secreto	20.000.000.00
7) Sácama - Tame	10.000.000.00
8) Socha - San Salvador	8.000.000.00
9) El Espino - Chascas	6.000.000.00
10) Páez - Monterrey	5.000.000.00
11) Tasco - Corrales	5.000.000.00
12) Arcabuco - Villa de Leyva	5.000.000.00
13) Sáchica - Chiquinquirá	5.000.000.00
14) Tres Esquinas - Ráquira - La Candelaria	5.000.000.00
15) Tunja - Puente Camacho	15.000.000.00
16) Puerto Salgar - Puerto Boyacá	3.000.000.00

**Las partidas que se incluyeron**

En el Presupuesto Nacional que el Ejecutivo envió a la consideración del Congreso solamente se registran las siguientes partidas:

3) Tunja - Pamplona - Cúcuta, otros proyectos	\$ 10.000.000.00
4) Otanche - Puerto Boyacá	4.000.000.00
5) Miraflores - Garagoa	2.000.000.00
6) Sisga - Guateque - El Secreto - Barranca de Upiá	18.000.000.00
8) Socha - San Salvador	2.000.000.00

El señor Ministro de Obras Públicas le anunció a Boyacá 16 partidas presupuestales con destinación específica. Aparecieron presupuestadas 5. Analicemos esas cinco:

	Suma ofrecida por el Ministro	Suma presupuestada
Tunja - Pamplona - Cúcuta	\$ 25.000.000	\$ 10.000.000
Otanche - Puerto Boyacá	25.000.000	4.000.000
Miraflores - Garagoa	7.000.000	2.000.000
Sisga - Guateque - El Secreto	20.000.000	18.000.000
Socha - San Salvador	8.000.000	2.000.000
		\$ 36.000.000

De los 120 millones que ofrecieron los Ministros de Obras Públicas y de Gobierno en las manifestaciones de Boyacá solamente aparecieron en el proyecto del presupuesto nacional \$ 36.000.000.00.

**Carreteras interdepartamentales**

La carretera Tunja - Pamplona - Cúcuta cuenta en el presupuesto con 10 millones. A Boyacá le ofreció el señor Ministro 25 millones y no como una posibilidad, en un proyecto que pudiera ser cambiado por Planeación Nacional. Como esa carretera atraviesa tres Departamentos: Boyacá, Santander y Norte de Santander. ¿Cuánto le corresponde a cada Departamento? ¿Cuánto se reduce la promesa? ¿Cuánto le ha anunciado a cada Departamento?

La carretera Alvarado - La Sierra - Puerto Salgar - Puerto Boyacá va por cuatro Departamentos: Tolima, Caldas, Cundinamarca y Boyacá.

¿Cuánto le han anunciado a cada Departamento? ¿A cada Departamento le han anunciado la partida total? Es otra manera de engañar.

**Carreteras nacionalizadas abandonadas**

En 1936, después del estudio y convenio entre la Nación y el Departamento de Boyacá, el Congreso aprobó la Ley 150 del 31 de diciembre de 1963.

Lleva la firma del señor Ministro de Obras Públicas, Tomás Castrillón Muñoz; la del señor Ministro de Hacienda, Carlos Sanz de Santamaría, y contó con la aprobación del señor Presidente Guillermo León Valencia.

Por qué no se ha cumplido a cabalidad esta Ley. Algunos funcionarios contestan: porque no se han asignado las partidas presupuestales. Porque todas las carreteras no reúnen los requisitos exigidos. Pero si esta Ley no contempla condiciones, ni parcializaciones. A todas las carreteras, las considera igualmente importantes. A la Ley se le está dando un cumplimiento de sentido electorero y de acuerdo con los mandamás de turno.

El texto de la Ley es el siguiente:

**LEY 150 DE 1963**

(diciembre 31)

por la cual se incorporan al Plan Vial Nacional algunas carreteras en el Departamento de Boyacá.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Incorpóranse al Plan Nacional, para efectos de su construcción y conservación, las siguientes carreteras en el Departamento de Boyacá:

- a) Carretera El Cocuy - San Lope - Tame;
- b) Carretera La Uvita - El Cocuy;
- c) Carretera La Uvita - Jericó - Paz del río;
- d) Carretera Paz del Río - Sativasur - Sativanorte - Susacón;
- e) Carretera Umbita - Villapinzón;
- f) Carretera Macanal - Los Cedros - Campohermoso;
- g) Carretera Peñablanca - Beteiva - Otengá - Floresta.

Artículo 2º Para efectos de su rectificación, ampliación y conservación, nacionalizanse las siguientes carreteras en el mismo Departamento de Boyacá:

- a) Puente Pinzón - Boavita;
- b) La Uvita - San Mateo - Gucamayaz;
- c) La Uvita - Chita;
- d) El Espino - Chiscas;
- e) La Palmera - Covarachía;
- f) Arbolso - Sativasur;
- g) Sisa - Umbita - Villapinzón;
- h) Puente Alvarado Díaz - Pachavita;
- i) Viracachá - Ciénaga - Vijagual - Rondón;

- j) Miraflores - San Eduardo;
- k) Salitre - Somondoco;
- l) Guateque - Guayatá;
- m) Batá - Almeida;
- n) Santa Rosa - Floresta - Busbanzá - Corrales;
- ñ) Sogamoso - Tópaga - Mongua - Monguí;
- o) El Cocuy - Togui - Chitaraque;
- p) Moniquirá - Santa Sofía;
- q) Tres Esquinas - Ráquira - La Candelaria;
- r) Arcabuco - Gachantivá;
- s) Tunja - Soracá - Sianchoque - Toca - Pesca;
- t) Las carreteras que unen las poblaciones de San Eduardo y Berbeo con la carretera nacional Miraflores - Páez - Aguacalara;
- u) La carretera que une a Briceño con la carretera nacional que va de Boyacá a Santander.

Artículo 3º Los gastos que demande la presente Ley serán incorporados por el Ministerio de Obras Públicas dentro de sus respectivos presupuestos ordinarios a partir de la vigencia de 1984, pudiendo abrir los créditos extraordinarios o hacer los traslados que fueren necesarios, para lo cual se confiere al Gobierno las facultades correspondientes.

Artículo 4º Esta Ley regirá desde su sanción.  
Dada en Bogotá, D. E., a 13 de diciembre de 1963.

El Presidente del Senado, **Darío Marín Vanegas.**

El Presidente de la Cámara, **Manuel Castro Tovar.**

El Secretario del Senado, **Néstor Eduardo Niño Cruz.**

El Secretario de la Cámara, **Néstor Urbano Tenorio.**

República de Colombia. Gobierno Nacional.

Bogotá, D. E., diciembre 31 de 1964.

Publíquese y ejecútense.

**GUILLERMO LEON VALENCIA**, Presidente de la República.

**Carlos Sanz de Santamaría**, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

**Tomás Castrillón Muñoz**, Ministro de Obras Públicas.

Es copia tomada del Diario Oficial de fecha 27 de febrero de 1964.

No se han construido las carreteras:

- El Cocuy - San Lope - Tame.
- La Uvita - Jericó - Paz del Río.
- Macanal - Los Cedros - Campohermoso.
- No se han rectificado, ampliado y conservado:
- La Uvita - Chita.
- La Palmera - Covarachía.
- Arbolsolo - Sativasur.
- Sisa - Umbita - Villapinzón.
- Puente Alvarado Díaz - Pachavita.
- Viracachá - Ciénaga - Vijagual - Rondón.
- Miraflores - San Eduardo.
- Batá - Almeida.

El Cocuy - Togui - Chitaraque.

Moniquirá - Santa Sofía.

Arcabuco - Gachantivá.

Páez - Aguacalara.

¿Con qué criterio se han nacionalizado unas sí otras no?

Desde la expedición de esta ley estas carreteras se encuentran abandonadas, porque el Departamento las considera nacionalizadas, porque carece de fondos para conservarlas. Si algunas continúan transitables se debe al esfuerzo y sacrificio de los Municipios y Juntas de Acción Comunal.

Señor Ministro: Colóquese en el fiel de la balanza y haga cumplir la ley en todas sus partes. Las leyes no se pueden cumplir en forma fraccionada y parcializada.

Señor Ministro: Hágale justicia a Boyacá cumpliendo a cabalidad la ley.

Es acto muy noble servir a Boyacá en estos momentos. Boyacá no tiene Ministros. Boyacá no tiene Gerentes de institutos descentralizados y hasta los mismos gerentes de la industria privada son foráneos.

Por eso tiene mucha razón "El Espectador" cuando publica un comentario titulado "Boyacá, la desterrada".

Ya que no tenemos los congresistas ninguna ingerencia en el gasto público, no nos corresponde sino solicitar que se cumplan las leyes.

**La conservación de carreteras**

El Ministerio de Obras Públicas es la entidad llamada a coordinar la construcción y conservación de las vías.

Construyen carreteras: la Nación, los Departamentos, los Municipios, las Juntas de Acción Comunal, los Comités de Cafeteros, los usuarios, los particulares, las empresas y nadie las conserva.

En los alrededores de Tunja no más, existe una red de carreteras que nadie conserva, explanaciones intransitables, franjas de tierra perdida.

El país no puede seguir derrochando capitales que representan un cuantioso lucro cesante. En la rama de la educación sucede lo mismo con las escuelas: construyen el ICCE, los Departamentos, los Municipios, las Acciones Comunitarias, los Comités de Cafeteros. Hay escuelas sin maestros y maestros sin escuelas. Escuelas sin terminar, escuelas sin dotar en donde la población marginada, aprende a escribir su nombre arrastrando su resentimiento. Los campesinos aprenden las primeras letras acostados en la tierra. Hay que integrar el país. Se debe poner orden a las entidades estatales. A todos los habitantes colombianos, a todas las regiones se les debe reconocer iguales deberes y derechos. Se argumentará: unos producen más riqueza que otros; que se miren los recaudos del ingreso nacional. Nadie discute

esta triste realidad, donde unos han logrado industrializarse, pero lo han logrado convirtiendo a la otra parte del país en el mercado que explotan. Rompamos un poco el sistema colonialista.

A quienes nos toca recorrer el Departamento con alguna frecuencia, le podemos afirmar al señor Ministro de Obras Públicas que Boyacá se quedó sin carreteras.

Ese sistema de construir cada año dos kilómetros de carretera en cada frente, cuya explanación se llevan los inviernos, sin haberse llegado a utilizar siquiera como camino, no puede continuar. Y que lo que se construya, se haga bien, se conserve y se defienda.

El sector de la Carretera Central del Norte reconstruido y pavimentado por el Ministerio tiene muchas deficiencias. El sector La Vega - Tunja, lo pavimentaron sin afirmar el piso, porque lo ordenó el doctor Lleras, para inaugurarlos con motivo del Sesquicentenario de la Independencia. Desde el día que lo estrenó se comenzó a hundir el piso. Todas las semanas le hacen parcheo.

De La Vega a Paipa, en el sector construido por el Ministerio se han registrado más de cincuenta muertes por accidentes, con razón la llaman en este tramo "La carretera de la muerte". Es lisa y cuando llueve, sobre tal superficie no paran los carros y se salen de la vía con solo tocar el timón o el freno.

La pavimentación de las carreteras y los puentes han sido construidos para soportar determinado peso. Sin embargo, Acerías Paz del Río, Cementos Boyacá y otras empresas que tienen carros de más de cincuenta toneladas están terminando muy aprisa con las vías. Sin que tales empresas aporten algo para la conservación, fuera de los cinco pesos del peaje.

En días pasados encontramos en el trayecto Bogotá - Tunja unas moles de hierro de ochenta toneladas. Dizque eran unas carcasas para los turbo-generadores de Zipaquirá. Por varias semanas obstruyeron el tránsito, vencieron los puentes y el piso del pavimento cedió a su paso muchas partes. Peritos en la materia afirmaban que el ferrocarril ha debido emplearse en estos casos para evitar perjuicios millonarios.

Claro que el pavimento de nuestras carreteras ya está exigiendo una nueva capa. Está al servicio sin mayor cuidado de conservación desde el Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, que la construyó.

Con motivo de la celebración de las efemérides patrias: Fundación de Tunja y Batalla de Boyacá, el Concejo Municipal de Tunja y la Academia Boyacense de Historia, en sesión conjunta, hicieron pronunciamientos sobre el abandono en que se tiene a Boyacá. Como "El Espectador" hiciera comentarios favorables, el señor Ministro de Obras Públicas le remitió un extenso comunicado sobre los programas oficiales para Boyacá.

En esa comunicación no pudo registrar el cumplimiento de las promesas de su Despacho, pero sí hizo una recopilación histórica de las partidas.

Comienza el señor Ministro por encarnarnos la Hidroeléctrica de Chivor, la importante obra que construyen en nuestro territorio para beneficio de todo el país, las Empresas de Energía Eléctrica de Bogotá, las Empresas Públicas de Medellín, ISA, (Interconexión Eléctrica, S. A.), CHEC, ICEL.

La depresión fue escogida por los técnicos desde la época del Gobierno del General Rojas Pinilla.

ISA, la empresa constructora llegó sin los requisitos legales a desalojar a los campesinos de sus tierras. A la mayor parte le pagó solamente el valor del avalúo catastral que todos sabemos está siempre muy por debajo de su valor real, y si se tiene en cuenta la diaria devaluación de la moneda, encontramos injusticia mayor. Las tierras de los pobres en Boyacá son usurpadas por los capitalistas y se alarman y les duelen las invasiones que los pobres hacen en otros lugares.

En la mayoría de los casos las gentes fueron desalojadas en forma violenta, cuando los campesinos no habían salido de sus hogares; el bulldozer llegó a tumbarles el rancho y las labranzas, cuando todavía faltaba mucho tiempo para la utilización de la tierra, cuando no habían logrado instalarse en otra parte, porque lo que muchos recibieron no les alcanzó para reponer las parcelas. En los tugurios de Bogotá se encontrarán muchos de ellos afrontando hambre y miseria.

Los problemas sociales son la resultante de estos atropellos que se cometen con los humildes. Si somos presa de los desocupados, si nos acechan los secuestradores, los atracos y los raponazos, es porque estamos siendo víctimas de ese injusto sistema capitalista que nos rige.

"No hagas a otro lo que no quieras que hagan contigo".

El Municipio más beneficiado con la hidroeléctrica de Chivor fue Santamaría. Era un puerto comercial de la puerta del Llano, habitado por gentes sencillas, sanas que vivían en paz.

Con el paso de la maquinaria pesada por las calles desapareció el acueducto, el alcantarillado, los andenes. Alguna vez la empresa ayudó a arreglar la tubería porque necesitaba el agua para el barrio residencial que construyó en la parte baja del poblado. El agua no alcanzó desde ese día para los moradores pobres de la parte alta.

Claro que se dirá que en alguna forma tuvo que beneficiarse la localidad. Sí, le llegó la sifilización. Los hogares honrados fueron invadidos de cantinas y prostíbulos. Hoy Santamaría registra el mayor porcentaje de enfermedades venéreas y sífilis. Nunca una población escolar y campesina se contaminó tanto en tan poco tiempo.

Pero la empresa, en cambio, dio trabajo y dinero a los habitantes. Sí, un salario que se pagó por debajo del salario mínimo. Los Inspectores de Trabajo lo podrán confirmar. Y para evitar las prestaciones sociales, cada dos meses renovaban el personal.

De la nómina de personal técnico y directivo los boyacenses siempre estuvieron excluidos.

La hidroeléctrica de Chivor, una de las obras más importantes del país, se construyó con la explotación y la miseria de los boyacenses. Se han registrado 18 muertos en accidentes de trabajo y sus huérfanos y viudas no han recibido por este concepto la indemnización legal que hace menos

dolorosa la pena. Ojalá que Chivor les haga alguna concesión a los boyacenses o siquiera electrifique la región con un precio más bajo.

Los técnicos dicen que el fluido eléctrico de Chivor no está destinado al desarrollo de Boyacá y que por lo tanto nuestro Departamento necesita ampliar la termoeléctrica de Paipa. Por eso se nos ha concedido como un gran favor el montaje de la segunda unidad de Termopaipa.

El Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla dejó a Boyacá tres unidades en el conjunto termoeléctrico de Paipa. El Gobierno del doctor Alberto Lleras Camargo, con alta dosis de pasión, hizo trasladar dos de esas unidades: una a Zipaquirá y otra a Barrancabermeja, con el peregrino argumento de que Boyacá no llegaría a consumir la energía que se iba a producir; siendo que el Gobierno del General Rojas Pinilla ya había previsto el plan de la interconexión, que ya está en servicio para utilizar los sobrantes de energía.

Esa segunda unidad que se está montando en Paipa, la tendrá que pagar ahora el pueblo boyacense. Boyacá está pagando una de las tarifas más altas del país, y en este mes, con motivo del funcionamiento de la nueva unidad, la Empresa de Energía Eléctrica de Boyacá ha solicitado a la Junta Nacional de Precios un aumento que oscila entre el 30% y el 50%. Si tal vez se autoriza se estaría cometiendo la mayor de las injusticias con Boyacá. Le quitan una unidad y para reponerla obligan al pueblo a asumir su costo para producir fluido a las empresas millonarias.

Al campesino que forma la gran mayoría del pueblo boyacense le limitan día a día la electrificación de las aldeas y veredas.

Si nuestros campesinos no logran vivir con algunas comodidades, terminan trasladándose a los barrios de la capital, dejando de ser productores de alimentos para convertirse en los desheredados de la segunda Colombia de la que tanto se ha venido hablando.

Es un tratamiento muy injusto de explotación el que se le está dando a nuestra tierra y, sin embargo, nos encaran sofisticadamente estas obras amasadas con el sudor, lágrimas y bostezos de nuestras resignadas gentes, siempre listas a trabajar en cualquier parte y en las peores condiciones.

El acueducto de Tunja, fue otra obra que le dejó a su tierra natal, el General Rojas. Cuando salió de la Presidencia ya se habían adquirido las tierras de la represa de Teatinos, se habían hecho los estudios y asegurado su financiación. En el Gobierno del doctor Lleras Camargo se cambió de contratista y se recogió la tubería de la segunda red, destinada a la conducción Teatinos - Tunja, dizque porque no se necesitaba sino una. Hasta el año pasado se terminó la represa, disminuyendo el volumen del proyecto original. Es cierto que ahora los tunjanos tenemos un poco de agua en Teatinos, pero no tenemos cómo llevarla a la ciudad. Entonces si se necesitaban las dos tuberías paralelas, pero como la segunda la trasladó a Acúboyacá con el argumento de que sobraba, Tunja no ha podido beneficiarse plenamente de la pequeña represa de Teatinos.

Hablan de una ampliación y encaran \$ 3.000.000.00 para realizar la ampliación del acueducto que consiste en duplicar la tubería solamente en aquellas partes planas donde se revienta por la presión, después de los descansos.

Mientras el acueducto de Tunja no cuente con otra red para conducir el agua de Teatinos, con tanques de aprovisionamiento y tratamiento, no se podrá decir que Tunja tiene acueducto.

La maldición chibcha para morir de sequía y erosión se ha venido cumpliendo en la vida angustiana de nuestra ilustre ciudad. Durante los veranos hay barrios de la ciudad a donde no llega el agua durante meses enteros.

En días pasados por la realización de trabajos en la red, se dejó a toda la ciudad sin una gota de agua durante cinco días y cinco noches y nadie protestó. Ese pasivismo no se da sino en Tunja y por eso se abusa de su resignación. La ciudad cuenta también con el bombeo de la Fuente, el pozo subterráneo que dio agua a la ciudad desde los chibchas, pero como descuidan la maquinaria, cuando la deben utilizar, como en las emergencias, no sirve.

Imagínense por algunos momentos una ciudad sin agua durante cinco días, a veces se trata de semanas. Los que tenemos carro compramos cantinas y canecas para solucionar individualmente el problema. Da pesar con las gentes que golpean en las casas, pidiendo a manera de limosna una botella de agua para hacer el desayuno.

A los colegios les venden los bomberos, los tanques particulares algunas cantidades que distribuyen en posillos para el aseo personal.

**El embalse de Tota**

Y pensar que casi todas las ciudades de Boyacá carecen de acueducto. Se habla mucho del lago de Tota como la solución de los acueductos de las ciudades de la altiplanicie. Se especula demasiado con Tota. No se está haciendo nada. Los planes sin dinero son siempre una utopía. Para que funcione el embalse del lago de Tota se debe subir el nivel o siquiera conservarlo. En los últimos años la laguna ha disminuido 20 centímetros anualmente. Lo que antes era, lago, ahora son tierras labrantías. Para hablar de realidades se necesita adquirir primero las tierras bajas que bordean la laguna, cuyo valor es el más alto del Departamento, porque su producción con el cultivo de la cebolla pasa de los cien mil pesos anuales por fanegada. Si no se adquieren esas tierras ribereñas, cuando el agua comience a inundar los cebollales, con toda razón los dueños volverán a disminuir la salida de las aguas para defender sus casas y siembras. Cada vez que lo han hecho, han conquistado unos, palmas de tierra más.

Mucho se ha hablado sobre Tota, pero no se ha sembrado el primer bosque para cubrir la cordillera que circunda nuestro mar interior, amenazando con su erosión y desnudez la disminución de la humedad.

La conducción de las fuentes, cercanas tampoco se ha hecho. Lo único cierto es el acelerado secamiento del lago por el caudal gratis que sacan Acerías Paz del Río, el acueducto de Sogamoso y las tomas de agua.

El INCORA hizo estudios de otra represa entre Toca y Tuta. La represa de La Copa, de agua potable. El Estado

adquirió los terrenos desde hace varios años para luego abandonar el proyecto. Esta podría ser otra fuente del aprovisionamiento del acueducto integrado.

#### La represa de Guantiva

La mejor solución para los acueductos de la altiplanicie boyacense radica en la construcción de la represa de Guantiva. Allí se encuentra el mejor embalse natural. Allí nacen dos ríos. Registra la más alta pluviosidad, las tierras deshabitadas en su mayoría tienen bajísimo costo.

Dicen los informes de los técnicos extranjeros contratados para tal fin por el Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, que la represa de Guantiva podrá abastecer los acueductos de las ciudades de la altiplanicie y que su caída podrá ser aprovechable para generar energía eléctrica.

El crecimiento demográfico de nuestras ciudades logrará a las buenas o a las malas esta solución. La ampliación de los acueductos debe prospectarse con tiempo, de acuerdo con las tasas de la natalidad. Está bien que Bogotá dé el ejemplo de esta previsión, pero no está bien que la solución de este mismo problema en el resto del país sea posterior.

#### El DRI

El plato del día es el DRI, y el señor Ministro en su carta nos habla con mucho énfasis y propiedad del Desarrollo Rural Integrado. La malicia indígena de los boyacenses siempre dice "ver para creer". Todos desconían de que se trate de una nueva promesa. Si a los campesinos boyacenses les hacen gastar más dinero del que les prestan en esos viajes via - crucis a la Caja Agraria, nada pueden esperar de los organismos más alejados. ¿Por qué no se conceden al campesino las cosas elementales que piden con la intención de mejorar y aumentar la producción? Que no suban tanto el precio de abonos e insumos. Que, en cambio de rellenar los abonos con arena, les pogan roca fosfórica. Que se otorguen el seguro de cosecha, especialmente en los préstamos. Que el mercado del IDEMA en forma permanente y para todos, tenga precios justos de sustentación. Comenzó la cosecha de paga y la abundancia ocasionaría la ruina de los agricultores que compraron caro y vendieron barato. Como la economía de la mitad de la población boyacense se basa en el cultivo de papa, ojalá el DRI monte una planta deshidratadora para garantizar la conservación y comercialización del producto.

Si el señor Ministro no desconociera la importancia de las carreteras de Boyacá que mencionó como una simple alusión geográfica o política, habría discutido con Planeación Nacional la razón de tales cifras y no habría hecho quedar mal ante el pueblo boyacense al Gobierno del doctor López.

La carretera Sogamoso - Aguazul es la única vía de la Intendencia de Casanare, cuya ganadería y agricultura merecen mayor atención por su volumen y desarrollo futuro. Cuando esta carretera se prolongue hasta el río Meta, en su parte navegable, permanente se convertirá en el camino oficial para comunicarnos con Venezuela, intercambiando carbón y hierro.

La carretera Tunja - Pamplona - Cúcuta ha necesitado de impulsores boyacenses en el Palacio Presidencial. La primera parte la construyó el General Rafael Reyes, la concluyó Olaya Herrera y comenzó su rectificación y pavimentación el General Gustavo Rojas Pinilla. Es el enlace geográfico interdepartamental de Boyacá, con García Rovira, una de las regiones más habitadas de Santander, con Norte de Santander y Venezuela. Beneficia a dos países y tres Departamentos.

La carretera Otanche - Puerto Boyacá no solamente representa la integración del territorio boyacense desde el año pasado disminuida la tercera parte, sino que constituye un camino de colonización que vincula regiones que se pueden complementar con su variada producción.

Para llegar a Puerto Boyacá, esa progresista ciudad fundada durante el Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, hay que pasar por cuatro Departamentos, Cundinamarca, Tolima, Caldas y nuevamente Cundinamarca.

Puerto Boyacá en la región del Magdalena sigue en importancia a Barrancabermeja. Esta carretera beneficia a cuatro Departamentos.

Miraflores - Garagca. Comunica a dos regiones muy importantes, acortando el camino a la capital de la República a donde se lleva la cosecha de café, el ganado y otros productos.

Sácama - Tame es el camino de penetración al Llano que habrá de desplazar el minifundio hacia una zona de los Llanos inexplorada por carencia de vías.

Sochá - San Salvador. Es una carretera que hace más de 40 años se está construyendo para comunicar otra región de minifundio donde ya se cultiva hasta sobre las piedras.

Páez - Monterrey es una carretera que también se ha venido creciendo desde hace más de 40 años para desembotellar una región ganadera.

Tasco - Corrales. Es el acceso que requiere el desemboltamiento humano de la zona industrializada. Si es cierto que Belencito se comunica con Paz de Río por ferrocarril eléctrico que solamente atiende el acarreo de la materia prima, los habitantes no cuentan con comunicación corta, en un pequeño trecho; ya casi terminado, que hará parte de la carretera que ha de construirse paralelamente al río Chicamocha, para conectarnos mejor con Bucaramanga.

Arcabuco - Villa de Leyva es la integración de la red turística. Los viajeros provenientes de Venezuela y los santanderes que quieren viajar a Villa de Leyva, Chiquinquirá, Otanche, Puerto Boyacá, Medellín, no tendrán que dar vueltas buscando buena carretera.

Sáchica - Chiquinquirá. Es una carretera que todos los gobiernos han prometido asfaltar por su importancia de interconexión regional y por constituir parte del tramo del eje que ha de conectar a Tunja con Medellín.

Puerto Salgar - Puerto Boyacá. Es apenas la elemental justicia que se hace para desembotellar a la zona petrolera que tanta riqueza le ha dado al país. Beneficia a los cuatro Departamentos por donde pasa.

Tunja - Puente Camacho. No solamente es la promesa del actual Gobernador, oriundo de esa región, sino una de las troncales más importantes del oriente boyacense que beneficiará al mayor núcleo de población agrícola, mejorando las condiciones del minifundio.

Sisga - Guateque - El Secreto - Upiá. Es hoy quizás la de mayor importancia, por comunicar con la capital a la represa de Chivor, por constituirse en alternativa para el Meta; por hacer parte de la marginal de la selva. Yo creo que así lo consideró también la familia López al hacer una gran inversión, al adquirir la finca "La Libertad", la más extensa y valiosa de los Llanos, que comprende las fértiles tierras de las inmediaciones del Upiá.

El Distrito con más carreteras es el de Tunja, tiene a su déficit de \$ 6.000.000.00 y en 1975 registró un déficit de \$ 22.000.000.00. Solicitó para 1976 un presupuesto de \$ 106 millones y solamente le destinaron \$ 85 millones.

Para 1976 asignaron para sueldos de nuestro distrito la misma suma de 1975. No se tuvo en cuenta el aumento de costos, las convenciones colectivas de trabajo, el aumento de sueldos, el alza de los combustibles y de los repuestos.

El Distrito con más carreteras es el de Tunja, tiene a su cargo 132 Municipios. Mientras se aprueba el proyecto de ley que crea el Distrito de la Intendencia de Casanare, por que no se crea la Sección de Casanare como se hizo al crear la Sección de Barranquilla sin necesidad de ley. Así sea cambiándole el nombre a los distritos para evitar la engorrosa discusión de las leyes.

También aparece en la parte del proyecto del presupuesto nacional 1976, correspondiente al Ministerio de Obras Públicas, \$ 1.000.000.00 para terminar el edificio nacional de Tunja, el peor de todos los construidos en las capitales. Una casucha que rompe hasta la armonía colonial del costado antiguo, de ambiente español, en donde se encuentra la Casa de la Torre, hoy la Gobernación. Los entendidos insinuaron respetar el estilo de ese costado de la Plaza de Bolívar. Faltan \$ 8.000.000.00 para concluir el edificio nacional, le asignaron un millón, al paso que van devaluando la moneda, nunca lo irán a terminar, mientras las oficinas y los archivos nacionales continúan regados por las casas viejas de Tunja, para felicidad de las ratas que se engullen las declaraciones de renta.

Para restaurar el histórico templo de Santo Domingo aparece presupuestada la suma de \$ 1.000.000.00. La destrucción del templo de Santo Domingo, cuando era una iglesia en buen estado al servicio del culto, admirada por los turistas como la mejor reliquia nacional del arte colonial, fue contratada por el Ministerio de Obras con la Universidad Javeriana por una suma cercana al millón, fuera de las partes artísticas que se perdieron y de las bóvedas que saquearon. El Ministerio debe asumir mayor responsabilidad en los trabajos que realiza directa o indirectamente. El Ministerio de Obras Públicas es el responsable de la destrucción y del saqueo del templo de Santo Domingo de Tunja. Nuestra capital está muy resentida por esa carencia de interventoría. A usted mismo se lo manifestaron cuando lo llevaron a ver los escombros.

En Boyacá hemos visto más maquinaria varada que en servicio. En los frentes de trabajo, en los patios de los campamentos, en los talleres del Distrito de Carreteras, la maquinaria del Ministerio está inactiva por carencia de repuestos.

Los funcionarios informan que la mayoría de la maquinaria data de los años 55, 56, 59, 60, 63 y 67. La maquinaria más nueva corresponde al año de 1971.

La mayor parte de los volquetes tienen más de 12 años de servicio.

El Distrito de Carreteras de Boyacá, para atender a una red de carreteras tan extensa, no cuenta ni con la maquinaria indispensable, ni con los obreros que necesita.

También debe adquirirse mejor equipo y de una sola marca para que el mantenimiento resulte fácil y menos costoso.

En la emergencia económica parece que el chivo expiatorio fue el Ministerio de Obras Públicas. Se paralizó la construcción y conservación de carreteras, privando al país de una de las partes más importantes de la infraestructura.

En el Presupuesto Nacional no aparece sino la suma de \$ 3.000.000.00 para adquirir equipo para todo el país. Con esa suma no se compra ni un bulldozer. Tampoco se solicitaron empréstitos para renovar el equipo en los proyectos llevados por el grupo de consulta que fue a París.

No se ha vuelto a hacer otra importación de maquinaria como la que hizo el Gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla en el año de 1956 por más de 20 millones de dólares. Ahora que la bonanza cafetera vuelve a permitirlo debe renovarse el equipo de carreteras.

No hizo falta sino que el señor Ministro agregara a los aportes nacionales para Boyacá, los valores que representan Acerías Paz del Río, Cementos Boyacá, las minas de esmeraldas, los yacimientos de petróleo con sus oleoductos.

Tal vez le dio para con estas citas, porque debió recordar que Boyacá no recibe un centavo de estas millonarias industrias, que a los boyacenses no les venden el cemento y el hierro que necesitan sino cuando se registra superproducción; él sabe que a los boyacenses no les queda sino los sobacos y los tísicos.

Nobsa perece bajo una nube permanente de cemento que lleno los alvéolos pulmonares de los habitantes produciendo la enfermedad incurable de la silicosis.

El río Chicamocha está envenenado. Sus aguas no han podido volver a utilizarse, ni en los acueductos, ni en los abrevaderos, ni siquiera para riego, porque la substancias nocivas que arrastra de Belencito lo contaminan contra todos los seres vivientes.

El saqueo de las esmeraldas por las Fuerzas Armadas, los empleados oficiales o los beneficiarios que compran los carnés no le han dejado a la región sino los muertos que produce la rapiña. No se han respetado ni las cejas fuertes de Ecominas.

Ya en la Comisión VIII de la Cámara de Representantes Napoleón Peralta hizo una denuncia muy completa sobre los ilícitos que se consumen en nuestras minas de esmeraldas, privándonos a los boyacenses de las participaciones que la ley ordena.

En el Puente de Boyacá existía desde muchos años atrás una escuela que atendía unos 600 alumnos, los que siempre estaban presentes para solemnizar los actos patrióticos que ya desaparecieron de las actividades escolares, se les prometió una escuela mejor, construida por el Ministerio en un lugar más adecuado. El edificio de que disponía era bueno, estaba en pleno servicio, cumplía una función social importantísima. Los vecinos protestaron por el despojo violento y desconsiderado que se dio a los niños quienes tuvieron que recibir clases bajo los aleros de las casas vecinas cuando se les permitió ocupar la capilla del lugar y seis años después espera la ciudadanía que el Ministerio cumpla con la construcción ofrecida, ya que han sido muchos los perjuicios que se le causaron. Los niños tuvieron que aumentar sus jornadas a pie para asistir a una escuela distante o emigrar a la ciudad en busca de una costosa escuela primaria. En la celebración del Sesquicentenario de la Independencia no se tuvo en cuenta la dignidad humana, porque lucharon y murieron nuestros próceres, ni el bienestar de los campesinos descendientes de esas gentes valerosas y sencillas que dieron la batalla de Boyacá.

Interpelación del honorable Senador Saúl Charris de la Hoz:

—Honorable Senador Edmundo Quevedo: Está haciendo usted un gran debate, un debate que le va a agradecer el país, no solamente por la seriedad y la altura que le está dando, sino por los datos informativos y porque constituye una gran lección histórica. Desgraciadamente estas cosas importantes que se dicen en el Senado de la República, no valdría la pena este esfuerzo extraordinario para presentar cosas importantes sin el quórum reglamentario. Yo me permitiría rogarle al señor Presidente, para que los otros Senadores tengan oportunidad de escuchar estas cosas maravillosas que está diciendo, que está denunciando, que se permita dejar en el uso de la palabra, para la sesión de mañana al honorable Senador Edmundo Quevedo y se suspenda la sesión. Da la sensación de que algo grave está pasando en el Senado de la República cuando no nos interesamos por estas cosas tan importantes, tan trascendentales como las que usted está diciendo, como las está exponiendo, por eso, respetuosamente, me permito solicitarle al señor Presidente, el favor de que suspenda la sesión y deje al Senador con el uso de la palabra para continuar su debate tan importante en el curso del día de mañana y así podamos también escuchar al señor Ministro de Obras Públicas, en la maravillosa exposición que nos hará en contestación a este debate.

Interpelación del señor Presidente del Senado:

—Honorable Senador: Yo soy consciente de sus argumentos, pero cualquiera que el señor Ministro de Obras Públicas, es una persona muy ocupada, yo quisiera que él personalmente me manifestara si desea que este debate continúe con el quórum precario que hay, o dispone de tiempo en una próxima sesión. Le preguntaría entonces al señor Ministro su opinión.

Interpelación del señor Ministro de Obras Públicas:

—Señores Presidente y honorables Senadores: El planteamiento hecho por el honorable Senador Saúl Charris de la Hoz acerca de la importancia del debate que adelanta el honorable Senador Edmundo Quevedo, y su preocupación de que este debate no pueda ser escuchado por un quórum más amplio, es compartida por mí; de suerte que me reitero a las órdenes del Senado para concurrir de nuevo, en la esperanza de que en la próxima sesión a que se me cite, pueda ser yo también escuchado.

Interpelación del señor Presidente, honorable Senador doctor Gustavo Balcázar Monzón.

—Muchas gracias, señor Ministro. Queda entonces con derecho al uso de la palabra en la próxima sesión el Senador Edmundo Quevedo. Se levanta la sesión y se convoca para mañana a las cuatro de la tarde.

Palabras del honorable Senador Edmundo Quevedo en la sesión plenaria del día 17 de septiembre de 1975.

(Segunda intervención).

Señor Presidente del Senado, honorables Senadores, señor Ministro de Obras Públicas:

En esta noche para terminar el debate sobre las obras públicas de mi Departamento, quiero agregar alguna información sobre las obras del Sesquicentenario, y muy especialmente, sobre la obra del ciclorama. Les pido un poco de paciencia a los honorables Senadores y creo firmemente que todos podemos estar interesados en estas obras del Puente de Boyacá, porque se trata del lugar histórico más importante para todos los colombianos, y sabemos el estado lamentable en que se encuentra. Sabemos de la destrucción que se hizo pensando en una remodelación y todos los colombianos hemos visto que las obras que se iniciaron, no se han continuado. Todos sabemos, señor Ministro, que usted no estaba en el Ministerio cuando esa remodelación se inició. Pero, señor Ministro, está el asesor, está el Consejero del Ministerio, el doctor Alfredo Bateman y otros funcionarios más; otros mandos médicos que si son responsables de la parálisis de las obras en el puente de Boyacá.

En la sesión pasada preguntaba: ¿Qué se hicieron los millones destinados al Sesquicentenario? En los pueblos de la ruta libertadora, en lugar de dejar escuelas, puestos de salud, acueducto o energía eléctrica, aquellas obras de infraestructura que hubiera agradecido la comunidad, se dejaron unos bloques de cemento que costaron muchos millones de pesos, con los nombres del Ministro, con los nombres del Presidente, con los nombres de todos los funcionarios y con algunas alusiones históricas.

En el Municipio de Tame, la ciudadanía se reunió y con los rejos amarrados al cuello de sus caballos, arrastró ese bloque de cemento que lo consideraron una burla y los dejó consumido en el río. En algunas partes, así reaccionaron contra las obras del Sesquicentenario, porque era una burla dejarle a los Municipios de Boyacá solamente un bloque de cemento, después de que les prometieron escuelas, ca-

rieteras, radiotelefonos, puestos de salud y hospitales. Fue mal invertido fue malgastado el dinero dedicado al Sesquicentenario.

Señor Ministro: Algunas ciudades les dieron estadios. Hace muy pocos días concurri al estadio de la ciudad de Tunja, y tengo que hacer una crítica, porque es una obra como las demás del Sesquicentenario, hechas por el Ministerio en administración directa. Pregunté al administrador por qué no estaban funcionando los servicios higiénicos del campo de fútbol, del estadio, y me dijo, porque se construyeron dos metros bajo el nivel de los desagües. Y entonces dije es suficiente razón para que no estén en servicio. El dinero del Sesquicentenario, señor Ministro, se gastó en horas extras, porque las obras se hicieron contra reloj. Los bulldozers cambiaron allí la topografía y se movió tierra de muchas partes, para sembrar prados y se compró césped en algunas haciendas cercanas. Dicen los hacendados que recibieron por el césped destinado al Puente de Boyacá, mucho más de lo que valían sus fincas. Se trabajó de día y de noche. A las gentes del Puente de Boyacá les prometieron que harían un pueblo allí, mucho mejor que Guatavita. Un templo histórico para las reuniones, un gran ciclorama y el monumento, el obelisco, todo lo que en el Puente de Boyacá había, se le cambió de sitio. Se destruyeron las escuelas, se destruyó el caserío y esta es la hora en que el Ministerio no ha hecho siquiera la escuela y los niños continúan recibiendo las clases en los aleros de las casas de la vecindad de la vereda.

Yo sí pido cumplimiento en nombre de las gentes del Puente de Boyacá. El Ministerio está en mora de construirles siquiera la escuela para que no continúen los niños a la intemperie recibiendo sus clases.

Le pedía al señor Ministro que se haga una investigación, para ver en poder de quién quedaron los bustos de mármol de Bolívar, Santander, Anzoátegui, Soublette, Juan José Rondón y Jaime Rook, porque en la Academia de Historia me solicitaron que pidiera a usted esta información.

Solamente es bueno reconocer en esta noche como boyacense, que quedó una obra para Boyacá, del Sesquicentenario. El monumento a los Lancers en el Pantano de Vargas. Los colombianos han dicho que es la mejor obra de Arenas Betancur y los boyacenses piden por su conducto, señor Ministro, al señor Presidente de la República, que se le otorgue una condecoración, ojalá la más alta condecoración del país; la Cruz de Boyacá, a este ilustre artista, por habernos dado su mejor obra de escultura admirada por los nacionales y por los extranjeros.

Fue tan grande la destrucción del Puente de Boyacá. Después de trasladar las estatuas y los monumentos quedó la tierra removida, quedaron los rellenos. En esos días el mismo Presidente de la República, el doctor Carlos Lleras Restrepo visitó al Puente; fue tanta su angustia de lo que se había hecho, de la destrucción de la obra del Centenario, que se vino y personalmente se fue a la casa de un gran artista: el maestro José Rodríguez Acevedo; el mismo Presidente de la República llegó a su estudio para pedirle que suspendiera todos sus trabajos, que buscara un equipo de artistas y se fuera al Puente de Boyacá a pintar un ciclorama que pudiera reivindicar al Gobierno de la obra destructora que se había perpetrado en el altar de la Patria; en el Puente de Boyacá, el lugar más querido para los boyacenses y seguramente el más respetado por todos los colombianos, ya que en aquel lugar se nos dio la independencia política.

El señor Presidente de la República, esbozó él directamente el contrato en la casa del maestro José Rodríguez Acevedo. Por qué escogía el doctor Lleras al maestro José Rodríguez Acevedo. No quiero hacer esta noche una defensa ni del doctor Lleras, ni del artista, sino quiero decir la opinión de la mayor parte de los boyacenses y de los colombianos. Si abrimos la enciclopedia, el maestro José Rodríguez Acevedo aparece como el pintor colombiano de fama internacional, como un pintor clásico, como un pintor realista y está muy bien que el Presidente de la República haya concebido para el ciclorama del Puente de Boyacá, una obra clásica, una obra realista que le enseñara la historia o los pasajes más importantes de la historia a todos los visitantes del Puente de Boyacá. El maestro José Rodríguez Acevedo hizo a un lado todos los contratos para atender el contrato del Gobierno, para hacer la obra del ciclorama. El señor Presidente de la República le pidió a la Academia Colombiana de Historia, que asesorara al maestro José Rodríguez Acevedo. A todos los historiadores que se habían ocupado de la narración de la batalla, se les envió a hablar con el maestro y el maestro hizo el recorrido del camino de la campaña libertadora. Entonces, el maestro comenzó sus bocetos, los resumió en 13 cuadros, yo creo que un día de estos el Senado tendrá que visitar el estudio del maestro José Rodríguez Acevedo para tener una idea de la obra que se proyecta realizar en el Puente de Boyacá. Allí se compendia muy bien la historia. En el primer cuadro aparece Santander en los Llanos de Casanare preparando el ejército, el entrenamiento de las gentes nativas, amansando potros, corriendo tras de los novillos salvajes para alimentar el ejército; luego la llegada del Libertador con las tropas de Venezuela, la travesía de los Llanos en el invierno con la llanura inundada, con los ríos que tenían que pasar en botes de cuero, con las armas en botes de cuero y también con quienes no sabían nadar. Luego el paso de los Andes, el paso del páramo de Pisba y Paya, la llegada a Socha, a Bonza, a Tópaga, al Pantano de Vargas, al Puente de Boyacá y la entrada triunfal a Santa Fe.

La manera como se ambientó el artista, merece respeto y consideración. Y la Academia de Historia fue la primera en aprobar los proyectos; allí en aquellos cuadros, está la historia nuestra, está el hombre nuestro, está el paisaje nuestro, no faltan ni las mujeres que los historiadores no las mencionaron injustamente, allá en el paso de Pisba y Paya está el nacimiento revelando en aquella escena tan grandiosa la nueva vida; la nueva vida, también para la América Latina y para la Nueva Granada. Allá en Socha, quizá aparecen los desnudos cuando los campesinos fueron despojados de sus vestidos domingueros para vestir a la tropa desnuda del Libertador. El Pantano de Vargas, quizá también la mejor realización del pintor. Toda la historia está compendiada en este esbozo que no se ha llevado todavía

al Puente de Boyacá. El maestro Rodríguez Acevedo dice: Yo le dije al doctor Carlos Lleras Restrepo que necesitaba de un equipo de pintores que perteneciera a la misma escuela mía, a la escuela clásica, a la escuela realista. Colombia tiene muy buenos artistas y muy buenos pintores, pero en nuestras universidades y en nuestras academias no hay especializaciones para que el pintor realizara la unidad del equipo. Y por eso tuvo que pedir una autorización para ir a conseguir el equipo a España. El maestro Rodríguez Acevedo nos dice que visitó todos los cicloramas del mundo por orden de nuestro Gobierno y estuvo muy bien para que él tuviera entonces una ambientación completa de la obra.

Visitó los museos, las academias, las universidades y las escuelas de Bellas Artes y comprobó una vez más cómo debía configurar el equipo, porque en los demás cicloramas del mundo gente especializada pintó los paisajes. Para eso las universidades forman a los paisajistas. En la figura humana también hay especialistas. Caballistas para pintar los caballos y gentes avezadas en el arte de pintar uniformes y de pintar las cuadrillas de guerra.

El maestro Rodríguez Acevedo visitó especialmente los museos de España, fue a Madrid, a Londres, a Viena, a Bruselas. Y después de integrar el equipo con la ayuda de nuestros embajadores, entonces fue a las fábricas de pinturas, las fábricas de pinceles. Se trataba de una obra monumental de una obra muy grande. Había que pintar una superficie de 136 metros en circunferencia por seis de altura fuera del margen. En Europa le dijeron que el lienzo no lo aconsejaban para el Puente de Boyacá, por el grado de humedad, que había que pintar sobre el muro, pero que los muros en ese medio tenían que hacerse técnicamente, había que desalinizarlos para que el cemento no fuera algún día a alterar las pinturas; tenía que ponerse bases muy firmes. El techo no podía sustentarse sobre esos muros y tener una preparación técnica y entonces había que traer un especialista para hacer el muro que debía de servir de base de la obra.

El doctor Lleras autorizó al maestro Rodríguez Acevedo para conseguir pintores y pinturas y nuestros embajadores lo acompañaron y se comprometió el nombre de Colombia. Al principio las cartas llegaron autorizándolo, pero después de algunos meses se calló el Ministerio. No le volvieron a girar los dólares de los viáticos, no se le volvieron a contestar las comunicaciones, ni llegaron los contratos para los artistas que habían sido contratados por él y por los embajadores. ¿Qué sucedía en el Ministerio? El doctor Argelino Durán le envió la siguiente comunicación: "No hay dinero, regrésese". Y el maestro regresó. Cuando llegó al Ministerio le dijo el doctor Alfredo Bateman: hemos resuelto otra cosa, una cosa más rápida y más barata. Vamos a levantar en el Puente de Boyacá una cosa distinta. Una proyección con un equipo luminoso que lanza chorros de luz verde, amarilla, carmelita, blanca, para hacer unas proyecciones de los cuadros que se han pintado y dar en esa forma ligeramente una idea de lo que fue la batalla, a los turistas que visiten el Puente de Boyacá.

En esa forma se quiso enterrar el proyecto del ciclorama. El primer contrato lo firmaron con el maestro José Rodríguez Acevedo el 19 de diciembre de 1969. El mismo Presidente de la República consiguió el artista y los embajadores nuestros consiguieron el equipo de pintores del extranjero. Los embajadores nuestros pusieron algunas comunicaciones pidiéndole seriedad al Ministerio de Obras Públicas, pidiéndole responsabilidad para que el nombre de Colombia no flotara en esa forma como seguía flotando después de la consecución de los artistas para la obra más importante de América: el ciclorama del Puente de Boyacá.

Al maestro lo autorizaron para conseguir pinceles y pinturas, y muchos meses, con exclusividad, las mejores fábricas de pinturas de Bruselas estuvieron dedicadas a fabricar las pinturas que se necesitaban para pintar ese inmenso ciclorama. Señor Ministro, muchas de esas pinturas están en las embajadas, claro que alteradas porque no se usaron en su debido tiempo. Eso representaba y representa muchos millones de pérdida para la Nación.

El maestro José Rodríguez Acevedo, al regresar de Europa, encontró una situación diferente. Y al visitar al señor Ministro Argelino Durán, recibió esta propuesta: "Maestro, cuánto lleva por no hacer el ciclorama". Yo no sé qué haya en el fondo. Algunas personas dicen que el doctor Alfredo Bateman propuso esta solución de las proyecciones, propuso también un artista más barato, porque el contrato con el maestro José Rodríguez Acevedo, era reconociéndole un sueldo por administración del equipo de pintores del ciclorama, para conseguir las pinturas y administrar la obra. La Nación estaba obligada a perder muchos millones por estas gestiones que se habían adelantado, y el Ministro le decía al artista cuánto cobra usted por no hacer el ciclorama, para rescindir el contrato. ¿Qué pasaba? Eso sí le quiero decir, señor Ministro, que las personas que han estado al tanto de esas cosas, como Carlos Eduardo Vargas Rubiano, Secretario del Sesquicentenario, el maestro José Rodríguez Acevedo y el Presidente de la Academia de Historia de Boyacá, Ulises Rojas, y el Presidente de la Sociedad Bolivariana, el Padre Ernesto Reyes, sindicaron al doctor Alfredo Bateman como el culpable para que no se haya realizado ya la obra del ciclorama en el Puente de Boyacá. Para que no se haya realizado en el costo de siete millones, para que no se hayan realizado los contratos, y haya quedado mal Colombia en el extranjero, yo creo que debiera tener alguna sanción la gente que por omisión no permite que en el país se hagan las cosas, se hagan bien, y se hagan pronto.

El doctor Alfredo Bateman, Consejero del Ministerio de Obras Públicas, fue el saboteador, sindicado por los boyacenses y las academias, quien tiene la culpa para que esta obra no se haya realizado en su debido tiempo, y a menor costo. Después de retirarse frustrado a su estudio, el maestro José Rodríguez Acevedo, algunos escritores, como el doctor Juan Lozano, escribieron varios comentarios; Carlos Eduardo Vargas Rubiano hizo algunos comentarios y la prensa y la radio se ocuparon algunos días del engaño que se le había hecho a Boyacá, y a la Nación con la construcción del ciclorama. Entonces el doctor Pastrana, llamó él mismo, personalmente al maestro José Rodríguez A. y le pidió que volviera a reiniciar su trabajo, para que se realizara durante su Gobierno la obra del ciclorama que era la única justifi-

cación de la destrucción del puente, la única manera de reivindicar la obra destructora del Gobierno, y el doctor Pastrana ordenó que se hiciera un nuevo contrato, y le ordenó al maestro José Rodríguez Acevedo un nuevo viaje a Europa, con los contratos, para traer el equipo de artistas, con los contratos para adquirir las pinturas, para adquirir los pinceles, para adquirir todos los materiales necesarios para realizar la obra, el doctor Pastrana dijo al país que se haría en breve plazo, el ciclorama. Pero cuando llegó el maestro, a ver el nuevo contrato encontrado en el Ministerio de Obras Públicas, la misma mala voluntad, usted no era el Ministro, era el Ministro el doctor Argelino Durán, pero los funcionarios de los mandos medios, eran los mismos.

El gran responsable, el Consejero del Ministerio era el mismo, el doctor Alfredo Bateman. El doctor Alfredo Bateman hizo intrigas, para que el maestro Rodríguez Acevedo colocara a determinados artistas. El maestro dijo que en esa forma no habría unidad en la obra, y que su obra estaba concebida histórica y artísticamente como una obra importante, y por lo tanto él no se responsabilizaría, sino cuando un equipo de gentes homogéneas, de artistas de altura, pudiera realizarla, nosotros podemos comprender que esos artistas no se encuentran ociosos en la calle, que los artistas de renombre, son siempre personas que se encuentran con contratos, que se encuentran realizando valiosas obras y esa fue la clase de gentes que se contrató para venir a pintar el ciclorama.

Dice en una carta que le dirigió el artista al señor Ministro. Comoquiera que la cláusula novena del contrato, entregó la vigilancia del mismo y por lo tanto la responsabilidad sobre su debida ejecución y colaboración del Gobierno para tal fin, el señor Consejero del Ministerio de Obras Públicas, a mi regreso de Europa, a donde me había trasladado en cumplimiento de mis obligaciones contractuales y por comisión del Gobierno Nacional, Decreto Ejecutivo 1123 de julio 17 de 1970, para contratar mis colaboradores técnicos, pintores y adquirir los materiales históricos necesarios, acudí al despacho de dicho funcionario ingeniero Alfredo Bateman, quien para sorpresa mía, procedió a notificarme en forma cortés, pero definitiva. Que el Gobierno actual se refería a la que forma el Presidente Misael Pastrana Borrero con su Ministro de Obras Públicas, Argelino Durán. Por contraste con el Gobierno ya concluido el del doctor Carlos Lleras Restrepo, no estaba interesado en hacer la obra pictórica monumental del ciclorama del Puente de Boyacá, y que en consecuencia había que rescindir el contrato. Pero que como el Gobierno no quería perjudicarme, dijera cuánto pedía yo para rescindirlo.

Como me pareció de tanta gravedad la sorpresiva manifestación de desconocimiento del contrato en plena ejecución; por mi parte, pedía a funcionario que se le deba, que esas informaciones me las diera por escrito para proceder en consecuencia. Días después el doctor Bateman me dijo que no había mandado la comunicación, porque era el mismo Presidente, el doctor Pastrana quien me la debía dirigir. También para sorpresa mía, unos días después el informe verbal del señor Consejero del Ministerio, tuve el gusto de recibir una llamada telefónica del excelentísimo señor Presidente de la República Misael Pastrana Borrero, en mi estudio y en ella con tono franco y amistoso, donde se traslucía su interés patriótico por la debida conmemoración de la campaña libertadora de 1819, me invitó reiteradamente, me ordenó que continuara al frente de tan importante obra artística en cumplimiento del contrato vigente, por lo cual se hizo necesario que yo acudiera a la Casa de Bolívar.

El contrato, señor Ministro, se rehizo. Se hizo un segundo contrato el 5 de febrero de 1975, y en ese contrato se comprometió el Ministerio de Obras Públicas a entregar la construcción, a entregar el muro, debidamente terminada la construcción y debidamente terminado el muro. En este momento, señor Ministro, el constructor de la obra, llamémosla de albañilería, no ha terminado, porque el Ministerio hace muchos años que no le ha pagado, le debe y no le ha reconsiderado el contrato, porque los elevados costos de ahora han obligado a la firma constructora a reclamar nuevos precios para la obra construida.

Yo quiero decirle, señor Ministro de Obras Públicas, que el doctor Alfonso López también le ha prometido a Boyacá que terminará muy pronto la obra del ciclorama. Aquí hay un telegrama que le dirige a un hombre ilustre de mi tierra, al doctor Carlos Eduardo Vargas Rubiano, Secretario de las obras del Sesquicentenario. En los apartes pertinentes dice el doctor Alfonso López:

"En el último Consejo de Ministros se impartió la correspondiente autorización para la prórroga del contrato del ciclorama, lo que significa que este conjunto puede estar terminado en breve lapso". En esa Junta de Ministros estaba el señor Ministro de Obras Públicas, Humberto Salcedo Collante. Por lo tanto, nosotros no estamos desconfiando en este momento de la palabra del Presidente Alfonso López. Pero ya a Boyacá le incumplió el doctor Lleras, el doctor Pastrana, ahora no creemos que el Gobierno del doctor López vaya a incumplir al pueblo boyacense, no le vaya a incumplir a la Nación con este monumento que ha de levantarse en donde existió el Puente de Boyacá, construido a la manera del Centenario con un obelisco y con monumentos, jardines y escuelas, conforme lo pudo concebir como celebración la generación del Centenario en tiempos del Presidente Marco Fidel Suárez.

Cuando salimos la primera vez, en la primera parte de este debate que yo llamaría un reclamo boyacense, me dijeron algunos Senadores amigos del señor Ministro que no se justifica mucho ese reclamo, porque Boyacá tiene muy buenas carreteras y voy a decirle, señor Ministro, que reconocemos que tenemos una buena carretera, especialmente, la Autopista Central del Norte. Pero usted sabe que desde el tiempo del Gobierno del General Rojas Pinilla, desde 1955, se hizo esa pavimentación, en esos 20 años ha sufrido un gran desgaste y un desgaste del cual yo también responsabilizo al Ministerio, porque no ha impuesto un control en las cargas que se transportan por esa carretera. En la semana antepasada no más, encontramos una mole de hierro, nos demoramos para preguntar qué era aquello, eran unas carcasas que llevaban para el montaje de los turbogeneradores

de las plantas de Zipaquirá. Un ingeniero que viajaba ese mismo día, cuando vio que el suelo se agrietaba al paso del transporte de esas moles, le indicó a los transportadores que hacían falta ejes para repartir en la carretera o en los puentes esa gran mole que pasaba de las cien toneladas. El dijo que le iría a decir al señor Ministro, que daría su informe como una protesta por la destrucción de esa carretera, pero no es eso no más. La Carretera Central del Norte está hecha para una carga máxima de 25 toneladas, y ahora tenemos tantas mulas que están transportando hasta 50 toneladas de hierro, hasta 50 toneladas de cemento. Paz de Río no le da un centavo a Boyacá fuera de la contaminación del ambiente, como lo decíamos en la sesión pasada, pero sí le están destruyendo las carreteras porque yo creo que con los cinco pesos que pagan los carros de carga, no se van a pavimentar en esta forma las carreteras más importantes de nuestro Departamento y del país.

Está totalmente destruida esta carretera, cuando la Nación la vuelva a reconstruir, tendrá que hacerla de nuevo. Nosotros hacemos este reclamo, señor Ministro, porque yo creo que el INTRA y su Ministerio podrá establecer todas las medidas para que no se vayan a destruir las carreteras que ha logrado pavimentar con tanto esfuerzo la Nación. El señor Presidente del Senado me dijo que no era reglamentario que el señor Ministro contestara primero mi cuestionario. Mirando el reglamento encontré que aquello no era cierto. Yo sé que cuando el señor Ministro habla en una segunda vuelta nos va a decir en una forma muy fácil, muy displicente, muy sencilla. No hay dinero, no hay dinero para cumplir las promesas que yo hice en Duitama en una manifestación pública. Allá no dijo que se trataba de partidas sujetas. Allá no dijo que se trataba de partidas sujetas a las modificaciones de Planeación o del Congreso, fueron cifras y obras que las vio como presupuestadas, comprometiéndolo el buen nombre del Gobierno del doctor Alfonso López. Ahora yo le pido al señor Ministro que cumpla con su palabra, usted puede cumplirla y el señor Presidente también. Hay presupuestos adicionales, hay empréstitos, hay otras formas como no quedarle mal a Boyacá, cómo poderle hacer justicia.

Nosotros queremos también, señor Ministro, que se cumpla la Ley 150 de 1963, lo repito como una conclusión, señor Ministro, porque todas las leyes se han cumplido a cargo de la Nación, menos con Boyacá, usted dirá que no se han cumplido algunos requisitos, que las carreteras no se entregaron en las debidas condiciones como lo exigía el Ministerio. Yo sé de muchos Departamentos, de muchas obras donde se han recibido las obras nacionalizadas como están, porque la ley no pone condiciones, la ley no trae circunstancias ni requisitos; por eso quiero que la ley también se cumpla con los de ruana, con los de Boyacá, con los de mi tierra.

Nosotros queremos, señor Ministro, pedirle que se cumpla una ley que acaba de aprobar el Senado, organizando el Distrito de Carreteras de Casanare. Casanare no tiene vías y por lo tanto Casanare aspira para su desarrollo agrícola y ganadero que le den carreteras, y la manera de conservar las vías, sería organizando el Distrito de Casanare que acaba de aprobar el Senado de la República. Queremos también señor Ministro, que en Boyacá haya maquinaria, porque en nuestro Distrito de Carreteras no hay maquinaria; una maquinaria antigua, comprada desde 1955; también los volquetes más nuevos tienen 12 y 15 años. De tal manera que es la red de carreteras más extensa conservada con la maquinaria más antigua. En las carreteras de Boyacá convertidas ahora en caminos intransitables, no encuentra uno sino maquinaria varada de la cual ya no se consiguen ni repuestos.

Señor Ministro, yo quiero que en esta noche usted comience a dar esta información de cómo se le va a hacer justicia a Boyacá, y por lo tanto no quiero hacer más largo este debate. Pero sí quiero, señor Presidente y honorables Senadores, que algunos documentos relacionados con los contratos que no se cumplieron, con los dos contratos del ciclorama, donde se revela la falta de seriedad y de responsabilidad del Ministerio, que se inscrutan también en el acta.

Quiero también dejar una constancia de la Academia de Historia de mi Departamento, de una carta del Secretario de la Junta del Sesquicentenario, doctor Carlos Eduardo Vargas Rubiano, y quiero también que quede el telegrama del señor Presidente de la República, doctor Alfonso López Michelsen en que le promete a nuestro Departamento, construir el ciclorama en el Puente de Boyacá en un breve lapso. Así lo esperamos, si es que el arma para arrestar a nuestro Departamento no sigue siendo el engaño.

Yo creo que lo que el señor Ministro ha dicho no son simples promesas y tiene tiempo para convertirlas en realidad

y aquí está la voluntad del señor Presidente para que usted la cumpla. Pero para que usted la cumpla. Que no sea el doctor Alfredo Bateman, el Consejero que ha venido saboteando y burlando a tres Presidentes de la República, quien deba decir la última palabra, no queremos que Alfredo Bateman vaya a burlarse del doctor Alfonso López, vaya a burlarse de Boyacá y de Colombia, haciéndole quedar a usted mal y a su Gobierno.

Muchas gracias, señor Presidente del Senado, señores Senadores por haberme oído y señor Ministro de Obras Públicas, por haber concurrido a oír este reclamo boyacense.

Interpelación del señor Presidente del Senado:

—Señor Secretario, usted insertará en el acta los documentos que dé el honorable Senador. Tiene la palabra el señor Ministro.

**PROYECTOS DE LEY**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 85 DE 1975**

por la cual se dictan unas disposiciones sobre pensiones de jubilación.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El servicio de la docencia universitaria en establecimientos públicos o privados autorizados para expedir títulos académicos puede acumularse, para efectos de la jubilación oficial, al servicio prestado en cualquiera de las ramas del poder público.

Parágrafo. Para efectos de la jubilación oficial, en todos los casos, se entiende por año de servicio en la docencia el del correspondiente año lectivo, cualquiera que sea el número de horas semanales que comprenda.

Artículo 2º Quienes sirvan o hayan servido cargos docentes de carácter universitario en establecimientos públicos o privados autorizados por la ley para expedir títulos académicos, por más de quince años y lleguen o hayan llegado a los setenta años de edad, tienen derecho a pensión mensual de jubilación a cargo del Tesoro Público Nacional de conformidad con las leyes generales sobre la materia, siendo entendido que, para este efecto, se entiende por año de servicio el del respectivo año lectivo en la forma expresada en el artículo anterior.

Artículo 3º Queda así modificado el artículo primero de la Ley 42 de 1933.

Presentado a la consideración del honorable Senado de la República por los suscritos Senadores,

Francisco Yezid Triana, Estanislao Posada Vélez, Ernesto Mc Allister. Hay una firma ilegible.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Honorables Senadores:

El proyecto de ley que nos permitimos presentar a la consideración del honorable Senado tiende a eliminar algunas graves injusticias en materia de pensiones de jubilación.

Es bien sabido que uno de los grandes problemas del país en la educación superior es la escasez de personal preparado dispuesto a servir en la docencia porque los egresados de nuestras universidades prefieren, con raras excepciones, la actividad lucrativa de sus profesiones, por lo cual es necesario estimular el servicio en la docencia universitaria.

En cuanto al artículo primero del proyecto es de llamar la atención del honorable Senado sobre la circunstancia de que, desde el año de 1886, en virtud del artículo 13 de la Ley 50 de ese año, fue asimilado el servicio en la docencia privada al servicio en la docencia pública para efectos de la jubilación, o sea que las disposiciones generales que establecen, en cuanto al tiempo de servicio para la prestación mencionada, la exigencia de los veinte años, debieran aplicarse favorablemente a quienes, con la edad requerida para ella, demuestran la prestación del servicio por ese lapso completándolo con el de la docencia privada.

No sucede siempre; así sin embargo, por lo cual se impone la necesidad de la interpretación que se hace mediante el artículo primero de este proyecto de ley.

Quizá, ante el problema mencionado, el artículo primero de la Ley 42 de mil novecientos treinta y tres (1933) quiso estimular la actividad docente de aquellos profesionales y hombres de estudio que a cierta cultura de su vida y después

de una etapa considerable de su actividad al margen de las tareas docentes, se decidieron a consagrar gran parte de sus energías a la enseñanza, bien como profesores o como directores de docencia, y, con tal fin, estableció una pensión mensual de jubilación en favor de quienes hubieren prestado por más de quince años de servicios en esa docencia y llegaren a los setenta años de edad, pero por una cuantía que hoy es manifiestamente irrisoria, por lo cual es notoria la necesidad de modificarla en la forma establecida en el artículo segundo del proyecto.

Por lo demás, con este proyecto se restablece el sistema vigente hasta el año de 1968, sobre cómputo del año de servicio en la docencia para efectos de jubilación, lo cual se justifica por la calidad del servicio que se preste. El servicio en la docencia superior requiere una preparación intelectual de muchos años, y, además, su desempeño exige un previo trabajo de estudio y de investigación de varias horas por cada hora de cátedra o docencia, lo cual no ocurre con las demás actividades que dan base para la jubilación.

Señores Senadores,

Francisco Yezid Triana, Senador. Estanislao Posada Vélez, Senador. Ernesto Mc Allister, Senador. Hay una firma ilegible.

Bogotá, D. E., octubre 10 de 1975.  
Secretaría General - Sección de Leyes.  
Señor Presidente:

Con el objeto de que usted proceda a repartir el proyecto de ley número 85 de 1975 "por la cual se dictan unas disposiciones sobre pensiones de jubilación", me permito pasar el expediente de la mencionada iniciativa, la que fue presentada en la sesión del día 9 de los corrientes, por los honorables Senadores Francisco Yezid Triana, Estanislao Posada Vélez, Ernesto Mac Allister. La materia de que trata el anterior proyecto es de la competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

Luis Francisco Boada G., Secretario.

Presidencia del Senado de la República.  
Bogotá, D. E., octubre 10 de 1975.

De conformidad con el informe de la Secretaría dése por repartido el proyecto de ley de la referencia en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor, y se enviará el mencionado proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Secretario, Luis Francisco Boada G.

**CONTENIDO:**

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**Ponencias e Informes.**

Ponencia para primer debate a los proyectos de ley números 14, 23 y 41 de 1975 "sobre reforma integral urbana, control de arrendamientos y defensa del inquilino y normas sobre vivienda". Jorge Perico Cárdenas ... 969

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 32 de 1975 "por la cual se reglamenta el trasplante de órganos y tejidos anatómicos en seres humanos". Mario Giraldo Henao ... 979

**Relación de Debates.**

Palabras del honorable Senador Edmundo Quevedo en la sesión plenaria el día 3 de septiembre de 1975 ... 980

Palabras del honorable Senador Edmundo Quevedo en la sesión del día 17 de septiembre de 1975. (Segunda intervención) ... 982

**Proyectos de ley.**

Proyecto de ley número 85 de 1975 "por la cual se dictan unas disposiciones sobre pensiones de jubilación", y exposición de motivos ... 984