

AN
331.233
P198
4.2

JUAN SILVIO PANTOJA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASO - COLOMBIA

No. 47545 Vol. 2
Vols. 1-2 = Vol.
Folio 1-76 Oca. V
Eco. Ecuador Cans
Librería Antioquia Cmp.

DESARROLLO REGIONAL ALTERNATIVA PARA UNA REFORMA URBANA

Tesis presentada para optar al título de Doctor en Derecho
y Ciencias Sociales.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

Paso - 1971

1714
331.833

P 198

Ej. 2

JUAN SILVIO PANTOJA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS
PASTO - COLOMBIA

No. 19545 Ej. 2
Vols. 1 950 = Vol. _____
Fecha 16-8-76 Don. X
Fac. Derecho Canje _____
Librería Quintero Comp. _____

A mi Madre,
DESARROLLO REGIONAL ALTERNATIVA PARA UNA REFORMA URBANA

Tesis presentada para optar al título de Doctor en Derecho
y Ciencias Sociales.

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
DEPARTAMENTO DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
Pasto - 1973

Cordial agradecimiento:

Para la Universidad de Marilló fuente inagotable del saber;
para los insignes Jurisperitos, Profesores de la Facultad de
Derecho, especialmente para el señor doctor Manuel Antonio
Coral, maestro de juventudes y Gran Oficial de la Cruz de
Boyacá.

Presidente de Tesis

Dr. Manuel Antonio Coral

Director de Tesis

Dr. Luis Alfredo Fajardo A.

**A mi Madre,
Calificadora:**

Dr. Jorge Edmundo Rueda M.

ABELINA PANTOJA DE FIGUEROA

Dr. Selwynes Pantecrus

Presidente Honorario

Dr. Eduardo Rosas Benavides

Presidente de Tesis

Dr. Manuel Antonio Coral

Director de Tesis

Dr. Luis Alfredo Fajardo A.

Calificadores:

Dr. Jorge Edmundo Rueda M.

Dr. Sofonías Santacruz

Presidente Honorario

Dr. Eduardo Rosas Benavides

CONTENIDO:	Pág.
Dedicatoria	III
Agradecimiento	IV
Índice	V
Introducción	IX
I. CAUSAS DEL PROBLEMA URBANO	X
I.1 Aspectos Sociales y Culturales	1
I.1.1 Demografía y Migraciones	1
I.1.2 Formas de Poblamiento y Vivienda	2
I.1.3 Nivel Educativo y Cultural	9
I.1.4 Nivel de Salud	12
I.1.5 Analfabetismo	14
I.1.6 Delincuencia y Criminalidad	15
I.1.7 Otras Formas de Conflicto Social	16
I.1.8 Deficiencias Administrativas	17
I.2 Aspectos Económicos	18
I.2.1 Empleo	18
I.2.2 Distribución de Ingresos	19
I.2.3 Estructura del Consumo	21
I.2.4 Capacidad de Inversión y Financiación	22
I.3 Aspectos Físicos	24
I.3.1 Servicios Básicos	25
I.3.2 Vivienda y Pertenencia Vecinal	26
I.3.3 Transporte	29
I.3.4 Uso de la Tierra	30
I.3.5 Desechos y Contaminación	33

CONTENIDO:	Pág.
Dedicatoria	III
Agradecimiento	IV
Indice	V
Introducción	IX
I. CAUSAS DEL PROBLEMA URBANO	2
I.1 Aspectos Sociales y Culturales	3
I.1.1 Demografía y Migraciones	3
I.1.2 Formas de Poblamiento y Vivienda	8
I.1.3 Nivel Educativo y Cultural	9
I.1.4 Nivel de Salud	12
I.1.5 Anomia	14
I.1.6 Delincuencia y Criminalidad	15
I.1.7 Otras Formas de Conflicto Social	16
I.1.8 Deficiencias Administrativas	17
I.2 Aspectos Económicos	22
I.2.1 Empleo	23
I.2.2 Distribución de Ingresos	25
I.2.3 Estructura del Consumo	28
I.2.4 Capacidad de Inversión y Financiación	29
I.3 Aspectos Físicos	34
I.3.1 Servicios Básicos	35
I.3.2 Vivienda y Facilidades Vecinales	36
I.3.3 Transporte	39
I.3.4 Usos de la Tierra	39
I.3.5 Diseño y Densidades	43

II. I.	ESTADO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA	47
II.1.1	Instituto de Crédito Territorial	48
II.1.2	Recuento Histórico Jurídico	48
II.1.3	Corporación de Servicios Públicos	52
II.1.4	Cooperación Interamericana	58
II.1.5	Costos del Capital del I.C.T.	60
II.1.6	Inversiones	63
II.1.7	Sistemas de Operación	64
II.1.8	Sistemas de Adjudicación	65
II.1.9	Comentarios a la Política de Vivienda	66
IV.	DE LOS PROYECTOS DE LA REFORMA URBANA	66
II.2	Otras Entidades dedicadas a la Solución de Vivienda	70
II.2.1	Fondo Nacional del Ahorro	70
II.2.2	Fondos Regionales de Capitalización Social	72
II.2.3	Caja de Crédito Agrario	74
II.2.4	Vivienda Cristiana, Minuto de Dios	74
II.2.5	Cajas de Vivienda Militar	75
II.2.6	Municipios, Departamentos, Distrito Especial	75
II.2.7	Camacol	75
II.2.8	Banco Central Hipotecario	76
II.2.9	Corporaciones de Ahorro y Vivienda	76
III.	HACIA UNA REFORMA URBANA INTEGRAL	79
III.1	Conclusiones	81
III.1.2	Metas y objetivos	84

III.1.3	Desarrollo Regional	85
III.1.4	Orientación de las Migraciones	87
III.1.5	Recursos Tributarios	88
III.1.6	Elevación del Nivel Social, Cultural y Económico	89
III.1.7	Empleo	90
III.1.8	Organización de la Comunidad	92
III.2	El Municipio como Unidad de Desarrollo	95
III.2.1	Asociación de Municipios	97
III.2.2	Áreas Metropolitanas	98
IV.	DE LOS PROYECTOS DE LA REFORMA URBANA	104
IV.1.1	Instituciones para la Reforma	111
IV.1.2	Disposiciones Tributarias	113
IV.1.3	Adquisición de Inmuebles	118
IV.1.4	Expropiaciones	120
	Bibliografía	124
	Fuentes Legislativas y Científicas	127

de hoy, que el Estado, en su calidad de propietario de los recursos naturales, debe intervenir en la explotación de los mismos, para garantizar el interés público y el desarrollo económico del país. Este principio es el fundamento de la política de explotación de los recursos naturales en Colombia, que se basa en la idea de que los recursos naturales son bienes de uso común, que pertenecen a todos los colombianos, y que su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país.

Considerando de gran importancia, para el desarrollo del país, la explotación de los recursos naturales, y considerando que el Estado, en su calidad de propietario de los mismos, debe intervenir en la explotación de los mismos, para garantizar el interés público y el desarrollo económico del país, se establece el presente decreto, que tiene por objeto regular la explotación de los recursos naturales en Colombia, y que se basa en la idea de que los recursos naturales son bienes de uso común, que pertenecen a todos los colombianos, y que su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país.

INTRODUCCION

La explotación de los recursos naturales en Colombia ha sido objeto de constante preocupación, ya que ellos constituyen una de las mayores riquezas del país, y su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país. Este principio es el fundamento de la política de explotación de los recursos naturales en Colombia, que se basa en la idea de que los recursos naturales son bienes de uso común, que pertenecen a todos los colombianos, y que su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país.

La explotación de los recursos naturales en Colombia ha sido objeto de constante preocupación, ya que ellos constituyen una de las mayores riquezas del país, y su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país. Este principio es el fundamento de la política de explotación de los recursos naturales en Colombia, que se basa en la idea de que los recursos naturales son bienes de uso común, que pertenecen a todos los colombianos, y que su explotación debe ser realizada de manera que asegure el bienestar de la población y el desarrollo del país.

VII

he ser, sus alcances y las incidencias que debe tener una reforma urbana. Todas estas reformas se les liga estrechamente, casi indisolublemente al derecho de propiedad. Nuestro objetivo será entonces hacer un estudio sobre lo que se comenta y se discute en materia de reformas a la propiedad privada en el sector urbano.

Consideramos de suma importancia, comentar los acontecimientos de propiedad privada en el sector urbano por cuanto ellos son los que embargan la inquietud de las gentes de Colombia, máxime cuando estos acontecimientos se mueven alrededor de principios que se encuentran hondamente arraigados en la vida y en la conciencia del pueblo en general, los cuales por largos años han sido materia de constante controversia, ya que ellos constituyen una de las mayores garantías sociales que consagra la Carta Magna en nuestro país y que universalmente ha dividido casi por mitad a las escuelas filosóficas. Este comentado principio es, el de la propiedad.

Lo consideramos importante, porque las reformas al derecho de propiedad en Colombia se han constituido en programas de gobierno del sistema político que nos regenta y forma parte principalísima de las grandes transformaciones sociales que se tratan de imponer a cualquier precio. Es así como ya tenemos una larga historia, sobre lo que es, se entiende y se ha realizado sobre reforma agraria y se oye todos los días sobre lo que de-

VII

be ser, sus alcances y las incidencias que debe tener una reforma urbana. Todas estas reformas se las liga estrechamente, casi indisolublemente al derecho de propiedad. Nuestro objetivo será entonces hacer un estudio sobre lo que se comenta y se desea en materia de reformas a la propiedad privada en el sector urbano. Se han llevado a cabo entre nosotros, seguramente pensando que con el cambio de redacción o con el aumento de Decimos que la materia a tratar será la reforma del derecho de propiedad privada en el sector urbano por cuanto ella afectará directamente uno de los básicos principios de nuestra Constitución Nacional que en su artículo 30 consagra plenamente los derechos adquiridos con justo título y buena fe, imponiendo desde luego unas limitaciones entre las cuales están la utilidad común o pública y el interés social. En esta disposición nuestro legislador desde 1.886 consagró en forma terminante, clara, concreta y expresa el derecho de propiedad privada, como una de las garantías sociales que el Estado esta en la obligación de proteger contra todo abuso y garantizar su pleno ejercicio. En este precepto constitucional, se definió, no digamos lo que se entiende por propiedad, sino que se tomó una posición filosófica, al adoptar el sistema individualista como principio básico de este derecho de la persona. Claro está que este no es un concepto demasiado absoluto, porque se le impusieron limitaciones, que sin caer en el concepto socialista de la propiedad, obliga al cumplimiento de determinadas y claras funciones en beneficio de la sociedad, de la cual el

VIII

hombre forma la parte más importante, y lograr el desarrollo integral. En el numeral 2o. de este artículo también se dispone para recalcar la importancia de este principio, o mejor de este derecho de los colombianos, basta decir que el artículo 30 ha sido objeto de todas las importantes reformas constitucionales que se han llevado a cabo entre nosotros, seguramente pensando que con el cambio de redacción o con el aumento de tal o cual palabra, la estructura jurídica del derecho de propiedad, iba a cambiar el panorama del subdesarrollo económico, que nos ha mantenido sumidos en la angustia y la desesperanza, de la pobreza y la miseria. Es así como desde su establecimiento en 1886 todos los actos legislativos de importancia se han referido al artículo 30 de nuestra Ley Suprema, especialmente en la segunda parte del mencionado artículo se ha creído encontrar la parte fundamentalmente básica y profunda de este derecho cuando dice "la propiedad es una función social que implica obligaciones". *Ivada, función social de la misma, y dirección del Estado en la economía nacional con justicia.* En nuestra Constitución Nacional, también encontramos el artículo 32 que establece una de las nuevas políticas relacionadas con la economía de un país en el cual se garantiza, la libertad de empresa y la iniciativa privada, con las limitaciones que impone el bien común y deja a cargo del Estado la dirección general de la economía consagrando la intervención Estatal, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados con el fin de -

racionalizar y planificar la economía y lograr el desarrollo integral. En el numeral 2o. de este artículo también se dispone que esta intervención será para emplear plenamente los recursos humanos y naturales dentro de políticas de ingresos y salarios para que el desarrollo económico tenga como objetivo principal la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad.

De lo expuesto anteriormente concluimos que los artículos 30 y 32 consagran principios de vital contenido filosófico y de hondas repercusiones para los colombianos que sin lugar a dudas ellos forman parte principal de nuestra vida social, económica, jurídica y política, pues por algo estos artículos fueron en el pasado objeto de reformas y transformaciones. No hay momento de la vida nacional en que los gobiernos, hayan pasado por alto la reforma, modificación o debida aplicación de estos postulados: propiedad privada, función social de la misma, y dirección del Estado en la economía nacional con justicia social.

Del alcance que se le dé a la propiedad privada y la función social que ella debe cumplir y del concepto que se tenga sobre la intervención del Estado, en la dirección de la economía y en la utilización de los bienes y servicios públicos y privados, dependerá en mayor o menor grado el respeto o el abuso que se tenga de la persona humana ligada íntimamente a el -

goce de los derechos consagrados y protegidos en la misma Constitución Nacional en su artículo 16 cuando expresa "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra y bienes" es así como también el Estado junto con la propiedad cumple su función social, que en este ordenamiento se denomina el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.

Por todas estas circunstancias creemos conveniente que se debe tener un concepto claro y preciso sobre el alcance y significado de la función social de la propiedad privada y de estos mismos alcances relacionados con la intervención del Estado, para de las conclusiones obtenidas deducir la forma cómo se debe reformar la propiedad en el sector urbano, si acaso este procedimiento es necesario. Pues admitimos que en Colombia existe una estructuración legal cimentada sobre un régimen de democracia económica basado en los principios de la libre empresa y la propiedad privada con un intervencionismo estatal.

Diariamente aparece una nueva fórmula para modificar el derecho de propiedad privada, especialmente por parte del Estado que en los actuales momentos se ha convertido en Estado arbitrario por excelencia, trata de imponer los más exorbitantes gravámenes tributarios a la propiedad privada, so pretexto de intervencionismo estatal, los impuestos se imponen a la extensión y a la comodidad en el ejercicio del derecho de propiedad

privada. Se dirige la forma como el particular, debe cultivar la tierra, cómo debe construir y se limitan al máximo las comodidades de que debe gozar la persona humana, aun en las intimidades del hogar, porque si medianamente logra la dotación higiénica y confortable de una modesta casa de habitación, corre el riesgo de ser calificado de suntuoso y se le quiere aplicar la ley Espartana, como si nuestro país tuviera al alcance las comodidades económicas suficientes para derrochar, en lujos extravagantes e innecesarios, de los cuales gozará tal vez una reducida minoría de privilegiados.

Pero como la normatividad jurídica vigente en Colombia es bien clara al respecto, no creemos que con imponer reformas aisladas al ejercicio de derecho de propiedad, se logren las profundas soluciones sociales que requiere el problema de nuestro país en vía de desarrollo, cuando lo que se requiere son reformas integrales, que no solamente afecten el derecho de propiedad privada, cuando este recae sobre bienes inmuebles o bienes raíces, sino que debe hacerse extensivo, a todos los derechos de propiedad que producen riqueza en el país. Máxime cuando los bienes inmuebles ya no tienen el valor preponderante que se les había atribuido desde el tiempo de los Romanos, hoy día más vale un lujoso automóvil que una pequeña finca rural, más vale y mas renta produce el negocio de las acciones y valores que una pequeña casa de habitación en el sector urbano, más vale la producción industrial que la producción agraria.

Parece que quienes desean imponer reformas aisladas se han olvidado que el derecho de propiedad recae sobre todas las cosas susceptibles de valoración económica y que la protección que el Estado está en la obligación de dar, debe ser por igual a todas estas cosas objeto del derecho de propiedad privada.

Se han olvidado también que a los colombianos no solamente se los debe dotar y rodear de bienes y comodidades materiales sino que se les debe proporcionar educación, empleo, salud, seguridad social y protección en sus vidas.

Sobre reformas a la propiedad ya tenemos un antecedente que merece consideración, por cuanto actualmente es el tema debatido en todos los ámbitos del país, se trata de la Reforma Agraria. En la cual se ha aplicado el principio de expropiación, con una escasa indemnización de los predios rurales y según la opinión generalizada no ha cumplido con los objetivos propuestos, se han dejado de lado los lineamientos y orientaciones, que se fijaron en la parte normativa de Ley que es buena en el fondo y en la concepción jurídica, por cuanto como objetivos principales se tuvieron los siguientes: reformar la estructura social agraria, fomentar la adecuada explotación de las tierras incultas como las deficientemente utilizadas, acrecer el volumen de la población agrícola, aumentar la producción, reglamentar los contratos de arrendamiento, tercerías y aparcerías, con el fin de que tengan facilidades de acceso a la propiedad el ma-

XIII

por número de colombianos, y lo principal de todo, que la población campesina, obtenga un mejoramiento en sus condiciones de vida, contando para ello con asistencia técnica, crédito agrícola, vivienda rural, buenos mercados, salud, seguridad social, en fin el goce pleno de los derechos que tiene todo colombiano.

Pero desafortunadamente, en la práctica estas disposiciones, no se han cumplido, o su cumplimiento se ha hecho de otra manera, y los beneficios previstos o buscados no han llegado a la población campesina con la bondad que fuera de desear. Pero esto que se podría calificar como un lamentable fracaso de la reforma agraria, que tuvo su esencial y básico ordenamiento en la consagración de la expropiación del derecho de propiedad privada en favor del Estado, se lo puede tener como una experiencia más para las nuevas reformas que al derecho de propiedad privada se desea imponer. No se debe dejar en el vacío los largos y conmovedores debates sociales y políticos que ocasionó la Reforma Agraria y está ocasionando la reforma urbana ya que en el primer caso los proyectos que se han convertido en Leyes de la República no han alcanzado los objetivos buscados porque aún continúa el debate y se acaba de aprobar una nueva contrarreforma agraria. Se considera que es mínimo el beneficio conseguido y considerable el estancamiento de la producción agrícola y visible la búsqueda de otras orientaciones. En el segundo caso, son innumerables los proyectos de ley que se han

presentado al Congreso, ya por iniciativa gubernamental o parlamentaria, sin que hasta el momento de haya tomado una definición. I.1 Aspectos Sociales y Culturales

I.1.1 Demografía y Migraciones

Como una secuela de la actuación y desarrollo incompletos de la Reforma Agraria de 1936 que se denominó reestructuración agraria, montada con fines más de orden demográfico y político que de recta intención hacia el desarrollo, se presenta actualmente en el sector urbano, una gran demanda de habitación y el gobierno, como todos los anteriores, considera que la solución esta en reformar el derecho de propiedad privada del sector urbano, para poner remedio a los grandes males y problemas que se presentan en las ciudades y al cual dedicamos el estudio que imponen los reglamentos universitarios. Para este objetivo iniciamos con la presentación del problema urbano y sus causas, el análisis de las realizaciones y la necesidad del advenimiento de una verdadera reforma urbana con caracteres de equidad y justicia social.

I. CAUSAS DEL PROBLEMA URBANO

I.1 Aspectos Sociales y Culturales

I.1.1 Demografía y Migraciones

- a) Realidad Demográfica
- b) Tamaño y Ritmo del Crecimiento
- c) Causas del Crecimiento
- d) Natalidad
- e) Mortalidad

I. CAUSAS DEL PROBLEMA URBANO

I.1.2 Formas de Poblamiento y Vivienda

Al pretender formular un diagnóstico general sobre las con-

I.1.3 Nivel Educativo y Cultural

diciones de vivienda y el desarrollo urbano en nuestro país, -

I.1.4 Nivel de Salud

Se hace necesario estudiar conjuntamente otros fenómenos que -

I.1.5 Anomía

inciden en forma directa sobre este sector.

I.1.6 Delincuencia y Criminalidad

I.1.7 Otras Formas de Conflicto Social

Revisaremos en primer lugar lo que corresponde a los indi-

I.1.8 Deficiencias Administrativas

ces de crecimiento de la población, las migraciones internas

hacia los centros urbanos, la educación, la cultura, la salud

y la delincuencia, la capacidad de creación de empleo, la re-

creación y demás aspectos relacionados con el nivel de vida de

nuestros países. Analizaremos en forma general la situa-

ción socioeconómica del país, en especial de su sector urbano.

Solamente así, estudiados y analizados estos temas, tendremos

una visión más amplia del problema de la vivienda urbana.

I. CAUSAS DEL PROBLEMA URBANO

Al pretender formular un diagnóstico general sobre las condiciones de vivienda y el desarrollo urbano en nuestro país, se hace necesario estudiar conjuntamente otros fenómenos que inciden en forma directa sobre este sector.

Revisaremos en primer lugar lo que corresponde a los índices de crecimiento de la población, las migraciones internas hacia los centros urbanos, la educación, la cultura, la salud y la delincuencia, la capacidad de creación de empleo, la recreación y demás aspectos relacionados con el nivel de vida de nuestras gentes. Analizaremos en forma panorámica la situación socioeconómica del país, en especial de su sector urbano. Solamente así, estudiados y analizados estos temas, tendremos una visión más exacta del problema de la vivienda urbana.

I.1 Aspectos sociales y Culturales

Dentro del desarrollo diario de las ciudades, se presentan un gran número de problemas y complejas estructuras creadas por el hombre y para atenderlas es necesario, recurrir a todas las disciplinas científicas posibles, puesto que la magnitud del problema no permite soluciones aisladas o individuales, ni tampoco con el hecho de proporcionar vivienda con facilidades de adquisición y pago, se ofrecen las justas soluciones que requiere el inmenso conglomerado humano, que habita las ciudades, pues consideramos, que todo el esfuerzo nacional de política económica, social, industrial, agrario fiscal, jurídico, en fin todo el potencial, del aparato administrativo del Estado y el poder político que posee, debe volcarse a buscar las soluciones al problema urbano.

I.1.1 Demografía y Migraciones

No solo en Colombia sino en todo Latinoamérica, se ha presentado el fenómeno de crecimiento demográfico en forma masiva y en un tiempo relativamente corto, que no ha permitido ni ha correspondido a un desarrollo industrial urbano capaz de absorber la mano de obra proveniente del sector rural, como era de desear en armónico desarrollo de las condiciones de la vida moderna. Nuestras ciudades son metrópolis gigantes donde las condiciones de vida son insostenibles, porque crecen el ya existente

tro de un marco de economía de subdesarrollo, sin la infraestructura necesaria que permita mantener un nivel de vida mínimo aceptable, para la mayoría de sus pobladores.

Entre nosotros se ha operado una ruralización de los centros urbanos, ya que a las altas tasas de crecimiento demográfico debemos añadir las fuertes migraciones internas del sector rural, que lleva gentes a las ciudades a vivir en condiciones de excepcional gravedad, pues a pesar de las infimas condiciones en que se encuentran disfrutan de los atractivos propios de la ciudad.

Para demostrar la gravedad que reviste el problema urbano en Colombia, de manera alguna normal. No corresponde a la demanda natural de el trabajo de los centros industriales, no es tampoco el resultado de una transformación tecnológica en el sector agrícola, que hubiera desalojado al trabajador rural. Obedece más bien al incentivo que representa, para la población joven especialmente, las condiciones que ofrecen las ciudades, las posibilidades de educación, de recibir servicios de higiene y salubridad y hasta de recreación. Lo mismo que la posibilidad de adquirir vivienda dentro de los planes actuales del estado. Y como las grandes masas incorporadas a la periferia de las ciudades, donde se instalan precariamente, no tienen posibilidades de ocupación en el sector urbano, el problema que está creándose en las ciudades es de dimensiones inconmensurables, porque agrava el ya existente

de deficiencia de servicios y crea una masa desocupada con implicaciones sociales y hasta de orden público realmente impresionantes. Demográfica. La realidad demográfica de Colombia es muy semejante a la que presentan varios países en desarrollo. Este trasplante artificial no mejora el nivel de vida de la familia campesina y afecta en cambio la situación de la población trabajadora ya instalada en las ciudades, destruyendo la planeación de los centros urbanos, donde el campesino ofrece su trabajo a precios viles, con el ánimo de atender a su subsistencia.

b) Tasa y ritmo del crecimiento. El censo de población de 1964. Para demostrar la gravedad que reviste el problema urbano en relación con el crecimiento de la población conviene anotar que el 53% de la población colombiana está radicada en centros urbanos y las proyecciones indican que para 1980 un 75% de la población nacional se habrá concentrado en las cabeceras urbanas mayores de 12.000 habitantes. Según el censo de 1964 la proyección de población urbana del país en 1970 representa un 59.55% del total, es decir 12'779.698 habitantes el 84.18% o sean 10'700.000 habitantes de la población urbana se encuentran en las cabeceras municipales mayores de 10.000 habitantes: de este total 82.38% o sean 8.9 millones está concentrado en 30 centros urbanos. A la vez el 70.8% o sean 6.2 millones de la población total de estos primeros treinta centros está concentrado en las seis principales ciudades: Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga y -

Cartagena. (1)

niente se debe a la persistencia de elevadas tasas de fecundidad acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad. En 1964

a) Realidad Demográfica. La realidad demográfica de Colombia es muy semejante a la que presentan varios países en desarrollo. Existe un rápido crecimiento de la población, altas

tasas de fecundidad, descenso rápido de la mortalidad, crecien

d) Natalidad. Es bien sabido que el marco sociocultural y la proporción de personas jóvenes, grandes movimientos de redistribución espacial de la población y rápido crecimiento de la natalidad alta o baja según como las gentes la sitúan en su gerar- los núcleos urbanos.

b) Tamaño y ritmo del crecimiento. El censo de población de 1964 dio para el país 17.484.508 habitantes, fué el séptimo censo del presente siglo; la historia censal registra un rápido ritmo de crecimiento de la población acelerado en el presente siglo, las tasas de crecimiento en el período intercensal de 1951 a 1964 fue del 31.5% en 1905 el país contaba con 4.4 millones de habitantes en 1938 la población se había duplicado en sólo 33 años ya que en este año habían 8.7 millones de habitantes. En 1964 el fenómeno se repetía y existían 17.5 millones y es posible que se duplique en los próximos 22 años. Este ritmo de crecimiento se manifiesta de manera diferente en las diversas regiones del país, así: Bogotá, Meta y Córdoba lo hacen en 10 años y Tolima por ejemplo lo hace en cincuenta y siete años.

c) Causas del Crecimiento. El ritmo acelerado del crecimiento de la población urbana conlleva un

del desarrollo social y de la dirección administrativa, miento se debe a la persistencia de elevadas tasas de fecundidad acompañadas de un rápido descenso de la mortalidad. En líneas generales se puede afirmar que la tasa bruta de reproducción calculada para 1964 fué del 3.3%.

d) Natalidad. Es bien sabido que el marco sociocultural y las condiciones económicas actúan sobre la fecundidad, esta será alta o baja según como las gentes la sitúen en su gerarquía de valores.

Los estudios hechos en Colombia muestran un creciente deseo de planificar la familia. Los principales motivos aducidos son la precaria situación económica y la salud de la madre y del hijo. El uso de los métodos anticonceptivos es, paradójicamente más alto que el conocimiento y aplicación adecuados de los mismos. Por otra parte el aborto ha venido aumentándose en Colombia, así por ejemplo en 1966 por cada cien niños nacidos vivos, hubo 24 atenciones por abortos en clínicas y hospitales, lo cual podía indicar que se está recurriendo al aborto como método de control de la natalidad al no disponer de la información adecuada ni de los recursos necesarios para recurrir a los métodos anticonceptivos.

Este elevado crecimiento de la población urbana conlleva un marcado desequilibrio regional que implica disparidad en el nivel de vida y concentración reducida de la actividad económica

ca, del desarrollo social y de la dirección administrativa, surgiendo así la lucha entre centralismo y descentralismo no ya en términos políticos sino en situaciones de tipo económico y social, pues se dirige contra normas administrativas y contra criterios desviados en la dirección y orientación del desarrollo del país. (1)

d) La Mortalidad. El país no cuenta actualmente con estudios suficientes sobre los niveles de vida de los Colombianos. Estos niveles de vida condicionan el nivel de salud de la población e inciden tanto en los niveles de morbilidad como en los de mortalidad. Se estima que en 1965 la tasa bruta de mortalidad fué del 15% y que descenderá al 11.3% en 1975.

I.1.2 Formas de poblamiento y vivienda

El proceso de desarrollo urbano en nuestro país se caracteriza en primer lugar por la tendencia a conservar las fórmulas tradicionales de diseño rectangular de vías y manzanas impuesto por los conquistadores españoles, con el agravante de que cada día se hacen más pequeños los lotes y resultan asentamientos poblacionales, de baja calidad funcional y estética. Otra tendencia que surge de la afanosa llegada de grandes masas humanas a los centros urbanos, es el de la ubicación en forma improvisada de tugurios, barrios extramuros, asentamien

tos piratas en las periferias de las ciudades sin la dotación de elementales servicios de higiene y salubridad, formando de esta manera lo que algunos han dado en llamar los cinturones de miseria. Igual fenómeno se observan en los centros de las ciudades donde edificios ruinosos se constituyen en inhóspito que albergan elevadas cantidades de seres humanos, carentes también de los elementales servicios de sanidad donde se encuentran ausentes las mínimas condiciones en que puedan vivir en desarrollo armónico de las actividades sociales y económicas y necesarias en la comunidad urbana, antes por el contrario estas situaciones suelen conducir hacia el aislamiento individualista o hacia tensiones y conflictos sociales de considerable gravedad.

Sobre estas áreas deberá ejercerse una marcada renovación urbana ya que estas zonas necesitan modificaciones sustanciales con miras a la conservación, mejoramiento y desarrollo de los sectores céntricos de la ciudad. Al mismo tiempo esta renovación urbana ayudará a descongestionar la permanente demanda de los servicios públicos y reduciría en gran parte el excesivo costo de las obras de urbanización e incrementaría el desarrollo de la propiedad horizontal, que ha sido una de las positivas e importantes reformas introducidas mediante la Ley 182 de 1948.

I.1.3 Nivel Educativo y cultural

El problema educativo en nuestro país se lo debe mirar desde dos aspectos: uno cuantitativo y otro cualitativo; en cuanto al primer aspecto el porcentaje de analfabetismo es muy alto y presenta variaciones en las diferentes secciones del país. Según el censo de 1964 era del 30.6% que en la actualidad se ha elevado en forma considerable. En cuanto al aspecto cualitativo el problema es más grave; se afirma que en nuestro sistema escolar no está cumpliendo la misión que le corresponde para una sociedad en pleno proceso de desarrollo. Esta deficiencia puede a su vez analizarse bajo dos aspectos: por un lado la insuficiente capacitación que se proporciona para la actividad económica productiva, pues un altísimo porcentaje de las materias que se enseñan en los programas escolares son, del tipo llamado clásico, encausado hacia una orientación semi académica, sin tener en cuenta que las enseñanzas de tipo práctico que contribuyen a desarrollar la creatividad e iniciativa personal, se encuentran ausentes del plan de estudios. Por otro lado los sistemas de valores extranjeros, que va desde los valores de la cultura occidental, hasta los valores de la cultura oriental. Por otra parte, hay una deficiencia más grave aún en la parte normativa de la voluntad que es el verdadero concepto básico de la educación. Poco o nada se enseña al niño sobre responsabilidad, que lo habilite para actuar como persona libre y como miembro responsable de la comunidad. La expresión de opiniones personales, no solo, no se estimula, sino que en muchos casos se reprime fuertemente. No se están preparando jóvenes

con capacidad de crear y exponer ideas propias, sino que se les está llevando hacia el conformismo de grupos o masas que deben obedecer sin reflexionar. En el ámbito universitario y muy seguramente en el resto de la sociedad que al respecto se adopte, depende en gran medida de la solución que se adopte, depende en gran medida de la solución que se adopte, depende en gran medida de la solución que se adopte.

A estas fallas de tipo educativo se debe sumar la tendencia a desconocer y menospreciar los valores culturales autóctonos, lo cual ocurre por dos causas distintas que conducen a un mismo resultado negativo; es frecuente ver al inmigrante empobrecido, que llega a la ciudad y encuentra que sus valores campesinos, de honestidad, paciencia, honradez, religiosidad y solidaridad social, no parecen instrumentos útiles para la lucha por la vida en las sólidas barriadas urbanas, donde muchas gentes se ven obligadas a recurrir a medios de engaño, robo, violencia, prostitución y otros medios ilícitos, para poder subsistir, guiados por el primitivo instinto de conservación. Por otro lado en los niveles y grupos económicos más elevados, se observa la tendencia, hacia la aceptación, de todos los sistemas de valores extranjeros, que va desde los estilos de vivienda hasta la moda en el vestido y el manierismo social, se ha perdido el espíritu nacionalista, no hay bases sólidas de cultura autóctona para lograr un desarrollo auténtico, acorde con la idiosincrasia del pueblo colombiano. Es verdad que los pueblos requieren la adaptación de sistemas modernos en muchos aspectos de la actividad social, y es muy cierto también, que se debe conservar un poco de autenticidad e identidad nacionalistas.

Salta a la vista la incidencia del problema educativo en el país donde puedan encontrar una sana recreación se ven obligados a tomar la alternativa del vicio alcohólico que es la mayor crisis de la educación universitaria y muy seguramente el propio Estado y el consumo de drogas heroínas y alucinógenas.

gran parte la tendencia política, social, cultural y económica

que le impriman al país las nuevas clases dirigentes, que en

El hombre que vive en los centros urbanos, siente también el momento se encuentran en su período de formación universitaria el ataque inclemente del desarrollo industrial, los residuos de combustión, de quemas y de motores ocasiona la contaminación del aire, constituyéndose este hecho en uno de los más

1.1.4 Nivel de salud

elementos fenómenos sanitarios de los últimos tiempos que ha

empezado a llamar la atención de los expertos en sanidad en

El bajo nivel de nuestras ciudades se debe a múltiples factores: malos sistemas de nutrición, efectos patológicos de sa-

tir la polución del medio ambiente, fenómeno que tiene como

lubricidad ambiental, efectos sicopatológicos causados por la

causas principales la despiadada explotación de los recursos

congestión, ruidos y desorganización de la vida urbana, caren-

naturales y la antitécnica explotación de nuestros bosques.

cía de dosis adecuada de deporte y otras formas de recreación,

Además sobre la salud también incide en el crecimiento de la

desequilibrio en la prestación de servicios. El efecto combi-

población colombiana y la deficiencia de los servicios de sa-

nado de todas estas circunstancias se observa a simple vista

lud y de atención médica, una tercera parte de la población no

en nuestras ciudades. Niños enfermos y raquíticos que juegan

tiene acceso a la atención médica, otra tercera parte recibe

en las calles o en los caños de aguas negras por falta de par-

un 55% de atención médica y la otra tercera parte recibe la

ques infantiles. Jóvenes de apariencia débil y con hábitos de

mayor cantidad de los servicios de salud. El acceso de estos

vicios y agresividad, por falta de centros deportivos y de las

servicios está en relación directa con los recursos económi-

correspondientes organizaciones juveniles. Gentos en general,

cos de la población.

que muestran la fatiga y la incapacidad para el trabajo por

las malas condiciones ambientales de su vivienda y de su ba-

Existe también una irregular distribución de los servicios

rrio, que por falta de ocupación productiva y la ausencia de

sitios donde puedan encontrar una sana recreación se ven obligados a tomar la alternativa del vicio alcohólico que lo incrementa el propio Estado y el consumo de drogas heróicas y alucinógenas.

En la localización para establecer el tipo de servicio que se

El hombre que vive en los centros urbanos, siente también el ataque inclemente del desarrollo industrial, los residuos de combustión, de quemas y de motores ocasiona la contaminación del aire, constituyéndose este hecho en uno de los más alarmantes fenómenos sanitarios de los últimos tiempos que ha empezado a llamar la atención de los expertos en sanidad ambiental y salubridad que trata por todos los medios de comba-

tir la polución del medio ambiente, fenómeno que tiene como causas principales la despiadada explotación de los recursos naturales y la antitécnica explotación de nuestros bosques. Además sobre la salud también incide en el crecimiento de la población colombiana y la deficiencia de los servicios de salud y de atención médica, una tercera parte de la población no tiene acceso a la atención médica, otra tercera parte recibe un 35% de atención médica y la otra tercera parte recibe la mayor cantidad de los servicios de salud. El acceso de estos servicios está en relación directa con los recursos económicos de la población.

Existe también una irregular distribución de los servicios

hospitalarios, ya que en las ciudades de más de 30 mil habitantes se observa que se encuentran sobre equipadas mientras existe una subutilización del equipo asignado, por el deficiente funcionamiento y la inadecuada localización de los hospitales. En la localización para establecer el tipo de servicio que se debe prestar no se ha tenido en cuenta ni la demanda, ni las distancias entre los centros asistenciales, factores que influyen en la rentabilidad social del equipo hospitalario. Por otra parte se considera que el número de médicos existentes en el país están concentrados en las cuatro primeras ciudades, donde ejercen el 72% de los médicos y en la mayoría de los sectores rurales de la población no existen médicos.

I.1.5 Anomía

El sociólogo urbano suele señalar tres campos principales para sus estudios que son: la ecología urbana, la organización social y los aspectos psicológicos de la población urbana. Este último campo viene llamando poderosamente la atención de todos los interesados en la problemática urbana y se refiere a las curiosas actitudes negativas que suele observarse entre un alto porcentaje de los habitantes de las grandes ciudades, habitantes que demuestran un comportamiento osco y anticomunitario. Este fenómeno ha llevado a muchos sociólogos a concluir que la personalidad del habitante de las grandes ciudades, en donde el individuo se siente reducido a una pieza del complejo roda-

je urbano y en su desesperada lucha por mantener el valor de su propia personalidad, en medio de las masas informes y homogenizadas, suele caer en un estado de inseguridad, retraimiento y frustración que se lo ha denominado "Anomia". La persona que sufre esta condición suele tener actitudes negativas ante los problemas del conjunto social y encuentra enormes dificultades para tomar parte en emprendimientos y esfuerzos cívicos en Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga se encuentran consensados en unión del resto de los ciudadanos. Esas la mayor parte de la población reclusa del país. De una población carcelaria que en 1969 ascendía a 22.325 reclusos la tercera parte 7.937 se encontraban reclusos en las cuatro ciudades antes mencionadas. (3)

I.1.6 Delincuencia y Criminalidad

En parte a causa de los desórdenes psicológicos y morales que produce en el individuo el ambiente inhumano de las grandes ciudades y en parte por la incapacidad o ineficiencia de las organizaciones de policía y defensa cívica, se está papoderando de los habitantes de las ciudades un creciente sentimiento de temor e inseguridad ante los actos de delincuencia urbana que aumentan sin cesar. Diariamente leemos en los periódicos ejemplos de esas actividades delictivas y en muchas ciudades se han establecido costumbres defensivas, como el cierre físico de las viviendas con altas cercas o paredes continuas que dan a muchos sectores residenciales, más apariencia de conjuntos carcelarios que de gratas viviendas familiares. Asimismo resulta que la gentes temen salir de sus casas después de ciertas horas y los conductores de taxis se ven contraincentivados a aprovechar las situaciones de desorden y desconcierto.

nuamente amenazados por el riesgo de ser asaltados y hasta asesinados por pasajeros sospechosos.

Los argumentos basados en los problemas de miseria, desempleo y falta de servicios en los barrios marginados.

La relación directa entre el tamaño de las ciudades y el aumento de la criminalidad no ha merecido el estudio y análisis de las estadísticas en nuestro país. Pero de la población carcelaria que sí se encuentra establecida, se desprende que en Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga se encuentra concentrada la mayor parte de la población reclusa del país. De una población carcelaria que en 1969 ascendía a 22.325 reclusos la tercera parte 7.937 se encontraban reclusos en las cuatro ciudades antes mencionadas. (3)

I.1.7 Otras Formas de Conflicto Social

La concentración elevada de habitantes en las ciudades, contribuye al desarrollo de todo tipo de conflictos y de actitudes extremas de la delincuencia y de la criminalidad al lado de las cuales se desarrollan conflictos de características menos violentas pero muchas veces de efectos elevadamente perniciosos que causan graves perjuicios al desarrollo nacional, como las huelgas y las permanentes manifestaciones de protesta, los paros cívicos que conllevan al sabotaje mediante la paralización del transporte urbano. Estas actuaciones son dirigidas y orientadas con cualquier pretexto, por entidades y personas que saben aprovechar las situaciones de desorden y desconcierto.

to en que viven las masas urbanas, que son explotadas utilizan un eficaz y claro conocimiento de la ciudad, de argumentos basados en los problemas de miseria, desempleo y falta de servicios en los barrios marginados.

Este fenómeno de ineficiencia administrativa también encuentra sus fundamentos en la dualidad y paralelismo de la prestación de servicios. Así por ejemplo, mientras el municipio es encargado de la provisión y mantenimiento de algunos servicios como agua, pavimentación, mercados, los Establecimientos Públicos descentralizados de carácter nacional o departamental, cada uno por su cuenta tiene a su cargo la prestación de estos y fachadas que ostentan un desafiante lujo, mientras los barrios populares carecen de los elementales servicios públicos, las municipalidades apenas alcanzan para cubrir los gastos de funcionamiento dejando muy poco margen o casi ninguno para la inversión en programas de desarrollo. Esta situación contribuye a la agravación del problema urbano y que sirve de motivo para crear un resentimiento que puede convertirse en lucha de clases.

El desequilibrio de la estructura urbana que se presenta mediante la exageración de los desarrollos regionales y la ausencia de la acción administrativa, ha desarticulado la

1.1.8 Deficiencias Administrativas.

La ausencia de una política encaminada a planear el desarrollo de las ciudades no ha permitido la adecuación de los recursos y el rodaje de la administración pública, para orientar y controlar el crecimiento ordenado de las ciudades, ni siquiera lo demuestra la insuficiente comunicación entre ellas y sus zonas de influencia y la falta de complementación entre los servicios que las diferentes entidades suministrarían. Esto hace que todo el engranaje administrativo del país se encuentre

desadaptado para una buena prestación de servicios básicos y un eficaz y claro ordenamiento de la ciudad. Este fenómeno de ineficacia administrativa también encuentra sus fundamentos en la dualidad y paralelismo de la prestación de servicios, así por ejemplo, mientras el Municipio está encargado de la provisión y mantenimiento de algunos servicios como aseo, pavimentación, mercados, los Establecimientos Públicos Descentralizados de carácter nacional o departamental, cada uno por su cuenta tiene a su cargo la prestación de estos mismos servicios de manera diferente. Además los recursos de los municipios apenas alcanzan para cubrir los gastos de funcionamiento dejando muy poco margen o casi ninguno para la inversión en programas de desarrollo. El desequilibrio de la estructura urbana que se presenta mediante la espontaneidad de los desarrollos regionales y la ausencia de la acción administrativa, ha desarticulado la economía creando un peligroso dualismo, entre una economía arcaica, la rural, ligada al sistema de organización y géneros de vida diferentes, que se mantienen en las zonas urbanas. Además ha desarticulado el mismo sistema de las ciudades, como lo demuestra la insuficiente comunicación entre ellas y sus zonas de influencia y la falta de complementación entre los servicios que los diferentes centros suministran.

Como consecuencia de este proceso, se ha conformado una estructura urbana, con una concentración de actividades y problemas en las principales ciudades. Los llamados centros intermedios presentan estancamiento económico y grave déficit en su equipamiento social, a su vez los pequeños centros urbanos presentan una estructura económica y social inadecuada para atender a su población, lo cual acelera las migraciones a los grandes centros, haciendo perder dinamismo a los primeros y agravando los problemas de los segundos. Las políticas administrativas comprendidas dentro de su área de influencia,

Los deterioros institucionales, administrativos y financieros provenientes de la falta de criterios de desarrollos regionales y urbanos, reflejados en la inexistencia de un marco territorial inadecuado y el desconocimiento de las funciones de cada ciudad dentro del territorio, han sido las causas de los desequilibrios territoriales. También ha existido discordiación de las inversiones nacionales, departamentales y municipales. Caso evidente de esta situación se observa en la educación primaria, los municipios y la nación a través de las juntas de acción comunal, han construido instalaciones educativas, sin que se haya previsto su funcionamiento por otras entidades del gobierno.

Esta falta de coordinación se ha debido en gran parte a la ausencia de un sistema de planeación desde el nivel local al

nacional. Hasta el presente para encausar el desarrollo, el país solamente ha contado con las orientaciones por lo general independientes y descordinadas que proporcionan los organismos de planeación, de pocos municipios y departamentos y de algunas corporaciones regionales de desarrollo, lo cual es y ha sido deficiente. La falta de una política de planeación para resolver problemas específicos ha hecho que las entidades administrativas, en la mayoría de los casos no cordinen sus actividades con las que adelantan las unidades político-administrativas comprendidas dentro de su área de influencia, por otra parte la limitación de recursos departamentales y municipales es de tal naturaleza que apenas cubren los gastos de funcionamiento generalmente exagerados dejando muy poca disponibilidad para la inversión.

I.2 Aspectos Económicos

La problemática económica del país, es motivo de grandes preocupaciones de todos los estadistas y dirigentes nacionales, diríamos que es la columna vertebral de la organización estatal. Este solo aspecto constituye todo un programa de gobierno. La economía en todas las órdenes

de la vida de **I.2.1 Empleo** si hay trabajo honesto, suficiente y bien remunerado.

I.2.2 Distribución de Ingresos posibilidades de realizarse

I.2.3 Estructura del Consumo económicas, dará

oportunidades **I.2.4 Capacidad de Inversión y Financiación** industrial, acrecentará las importaciones aumentando las divisas,

los salarios tendrán un mayor poder adquisitivo, existirá en fin un alto nivel de vida de los colombianos.

Con la implantación de una buena economía se evitara la concentración de los ingresos en una minoría y se obtendrá su justa distribución. Para alcanzar este objetivo es urgente adelantar primordialmente, la completa utilización de los recursos humanos y naturales, con los cuales cuenta actualmente el país, observando un régimen de economía y laboriosa a fin de que todos los recursos disponibles sean utilizados en forma óptima.

I.2 Aspectos Económicos

La problemática económica del país, es motivo de grandes preocupaciones de todos los estadistas y dirigentes nacionales, diríamos que es la columna vertebral de la organización estatal. Este solo aspecto constituye todo un programa de gobierno. La economía tiene trascendencia en todos los órdenes de la vida de los pueblos, si hay trabajo honesto, suficiente y bien remunerado la persona humana tendrá posibilidades de realizarse a plenitud, una buena política económica, dará oportunidades de empleo, elevará la producción agrícola e industrial, acrecerá las importaciones aumentando las divisas, los salarios tendrán un mayor poder adquisitivo, existirá en fin un alto nivel de vida de los colombianos.

Con la implantación de una buena economía se evitará la concentración de los ingresos en una minoría y se obtendrá su justa distribución. Para alcanzar este objetivo es urgente adelantar primordialmente, la completa utilización de los recursos humanos y naturales, con los cuales cuenta actualmente el país, observando un régimen de economía y laboriosidad a fin de que todos los recursos disponibles sean utilizados en forma óptima.

permitan la I.2.1 Empleo para una localización óptima de los recursos humanos. Ocurriendo algo semejante con el -

Quizá el más grave de los problemas económicos de las ciudades colombianas es el alto nivel de desempleo y subempleo que en ellas se observa. Apenas en años recientes se han empezado a elaborar estadísticas del desempleo en el país y los datos obtenidos no son todavía muy precisos, pero sí lo suficientemente claros, como para permitir señalar la gravedad de la situación. En relación con esas estadísticas es necesario tener en cuenta que los datos del desempleo registrado, no son suficientes por sí solos para mostrar la realidad del problema, pues existe el problema complementario, del subempleo que es más difícil de calcular.

Ya se ha iniciado el lineamiento de una política de empleo tendiente a incrementar en forma sustancial el volumen de recursos disponibles para atender simultáneamente las necesidades de educación laboral, infraestructura e industrialización. Dado que la economía colombiana al igual que las de la mayoría de países latinoamericanos esta caracterizada por dos factores estructurales, abundancia de mano de obra y escasez relativa de capital. La forma institucional como hasta ahora, se han tratado ambos factores, explica en buena parte la existencia y crecimiento del desempleo y subempleo. En efecto no existen mecanismos institucionales que ofrezcan la información y

vale la pena señalar. Existe una alta propensión en la po-

permitan la movilidad necesaria para una localización óptima de los recursos humanos. Ocurriendo algo semejante con el capital, por la deficiente estructuración de su mercado. A estos fenómenos se agregan circunstancias especiales como las presiones sindicales y la deficiente legislación laboral y algunas de tipo político.

La vinculación de la mujer a la fuerza del trabajo es de tipo más bien casual en tanto que la de los hombres parece ser más permanente.

Según en CEDE (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de Los Andes). La situación de empleo "visible" y empleo "disfrazado" se calcula en las siguientes cifras como porcentaje de la fuerza laboral disponible: (1)

Fecha	Desempleo "visible"	Desempleo "disfrazado"	Desempleo Total
Marzo/63	7.77%	7.05%	14.82%
Dic./63	6.98	0.87	7.85
Marzo/64	6.65	0.88	7.53
Sept./64	7.04	5.29	12.33
Marzo/65	8.27	10.04	18.31
Dic./65	7.76	3.48	11.24
Marzo/66	9.27	8.38	17.65

Al analizar las condiciones del empleo y la desocupación en varias ciudades se han encontrado algunas características que vale la pena mencionar. Existe una alta propensión en la po-

blación colombiana de ingresar desde temprana edad a la fuerza laboral, al tiempo que las oportunidades de empleo para estos grupos son proporcionalmente menores que para los grupos de mayor edad, es así como el grado de desempleo es mayor mientras menor sea la edad y menor el nivel educativo.

La vinculación de la mujer a la fuerza del trabajo es de tipo más bien casual en tanto que la de los hombres parece ser más permanente. Las migraciones han creado presiones adicionales en la oferta de trabajo de algunas ciudades, lo cual aumenta su nivel de desempleo. En general los desocupados se encuentran preferencialmente en los siguientes grupos de ocupación, artesanos, operarios, oficinistas y vendedores, entre estos grupos está por lo menos el 70% de los aspirantes a empleo en las diversas ciudades. Se destaca el hecho de que el volumen de desempleados siempre es superior en las cabeceras de los municipios o sector urbano que entre la población rural. Este hecho se explica porque entre la población rural es más frecuente el fenómeno del subempleo.

1.2.2 Distribución de Ingresos

Como consecuencia del incremento constante en los costos de los productos de primera necesidad, que no corresponde a la elevación de los salarios, se produce en forma decidida el

empobrecimiento creciente de las clases populares. La mayor parte del ingreso familiar tiene que ser dedicado a alimentación y vivienda, dejando poco o ningún margen para educación, recreación y salud. Este hecho impide a la población joven, romper el círculo de la pobreza y ascender socialmente ya que no cuenta con los elementos suficientes que le garanticen la movilidad vertical. Barranquilla el 62.5% del ingreso, en Bogotá el 51.5%, en Cali el 58%, en Medellín el 47.5%. Es necesario tener en cuenta que la población de Colombia en el 74% pertenece a una clase muy baja y marginada. De allí que sean muy pocas las familias colombianas que tienen acceso a los programas de vivienda que se adelantan actualmente. Según el Departamento Nacional de Planeación en 1965 el 64.6% de las familias de la zona urbana tenían un ingreso mensual inferior a \$ 1.000.00 y para ese año se calculaba que una familia de bajos ingresos debería disponer de un mínimo de \$ 100.00 para alimentación por cada persona, para destinar al pago de vivienda solamente el 50% de la suma restante de sus entradas.

De acuerdo con esta distribución aproximadamente el 39.4% de las familias no tenían posibilidades de adquirir vivienda, por cuanto su salario, si es que lo tenían no les permitía disponer de ningún margen para satisfacer esta necesidad, un 25.2% apenas podía destinar un promedio de \$90.00 mensuales

y solo el 13.5% podía destinar un promedio de \$ 590.00 en igual término. Posiblemente estos datos han observado una tendencia al deterioro. (2)

En la encuesta de presupuestos familiares realizada por el DEDE en varias ciudades del país se señala que el 90% de la población recibe, en Barranquilla el 62.5% del ingreso, en Bogotá el 51.5%, en Cali el 58%, en Medellín el 47.5%. Tomando las cuatro ciudades en su conjunto, el 90% de su población recibe la mitad del ingreso total y la otra mitad está concentrada en el 10% de la población. Es por tanto muy difícil poder dedicar parte significativa del ingreso familiar para solucionar el problema de vivienda. Además es de anotar que como el ingreso familiar no es lo suficientemente elevado para dedicarlo a la obtención de vivienda, para solucionar la situación habitacional del país sería necesario acudir a los recursos del Estado y este problema no se soluciona en corto plazo, ni siquiera dedicándole la totalidad del presupuesto nacional.

Por esta circunstancia el problema no puede ser resuelto solamente por el Estado a través de sus organismos especializados, máxime cuando estos debido a la forma como operan están sufriendo una fuerte descapitalización. Tampoco es aconsejable utilizar dineros provenientes de préstamos externos

o internos ordinarios debido a su alto costo. También contribuye a empeorar la situación la deficiente planeación y coordinación, pues no se ha determinado las capas económicas que deben ser atendidas, tampoco se ha realizado una correcta distribución de las inversiones ni se han determinado las necesidades reales y prioridades para atenderlas.

del desarrollo urbano, situación esta que desde luego conlleva Las localizaciones de vivienda, no obedecen a un plano ordenado, al tratar de buscar costos inicialmente bajos, mediante localizaciones suburbanas no se ha tenido en cuenta los costos adicionales que representa la dotación de servicios públicos y se producen alargamientos inconvenientes del tejido urbano, con fuerte insidencia en los valores de las tierras intermedias las cuales quedan sin control. Como no hay coordinación institucional muchas veces la Caja de Crédito Agrario, el Instituto de Crédito Territorial, algunos Municipios y aún el Banco Central Hipotecario atienden las mismas ciudades y sectores de la población de iguales niveles de ingreso.

una buena planeación y una clara ordenación de los recursos departamentales y municipales cuyos presupuestos son:

1.1.3 Estructura del Consumo

mayor o menor según el programa de inversión se presente. Para agravar la mala situación que implica para muchos el desequilibrio de los ingresos se presenta el factor de unos absurdos hábitos de consumo producidos por una propaganda intensiva en todos los medios de comunicación, a los usos y

productos propios de los países en alto nivel de desarrollo. rentas que se manifiesta no solo en el ingreso sino en la... Entre los casos más aberrantes de esta situación puede mencionarse el uso de cigarrillos extranjeros, licores, cosméticos, drogas exóticas, etc. que se consumen con intensidad que no se justifica en vista de las verdaderas necesidades del desarrollo urbano, situación esta que desde luego conlleva a desestimar la producción nacional y a incrementar la ilícita actividad del contrabando. Muestra elocuente de la inadecuada política relacionada con el consumo es la tendencia encaminada a consumir licores nacionales y extranjeros en cantidades supuestamente elevadas que distraen un considerable porcentaje del ingreso familiar, para lo cual se cuenta con el estímulo del mismo Estado que arbitra ingentes recursos por estos conceptos.

75% en los Departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico y sólo un 6% en Caldas, Santander, Bol. 2.4 Capacidad de Inversión y Financiación.

los demás regiones del país. (3) Por ausencia de una buena planeación y una clara ordenación de los recursos departamentales y municipales cuyos presupuestos apenas cubren los gastos de funcionamiento dejando muy poco o ningún margen para programas de inversión se presentan también variaciones considerables en cuanto a la tributación per cápita en los diversos municipios. También el desequilibrio regional se acentúa con grandes diferencias -

entre cada departamento sobre su producto bruto anual, diferencia que se manifiesta no solo en el ingreso sino en la distribución. Como ejemplo se anota que el salario más frecuente de la industria manufacturera en el Departamento de Antioquia es cinco veces superior al de Nariño, en el interior del mismo Departamento de Antioquia dicho salario, es tres veces superior al agrícola con el agravante de que los costos de las viviendas resultan generalmente más altos en las regiones de mas bajo producto bruto. Este es el caso de los departamentos de Nariño y Cauca, cuyos recaudos y control es propio de los municipios y departamentos contiguos.

Otro aspecto con incidencia en la inversión y financiación de la vivienda es la concentración de la actividad económica en las grandes ciudades que hoy conforman los polos de desarrollo, así por ejemplo el empleo industrial nacional en 1966 se localizó en más de un 75% en los Departamentos de Cundinamarca, Antioquia, Valle y Atlántico y sólo un 6% en Caldas, Santander, Bolívar, Cauca, Huila y Magdalena y el resto en las demás regiones del país. (3) Se erigieron en nuevos municipios y departamentos sin que con ello hayan alcanzado mayor la falta de recursos municipales y departamentales para la prestación de los servicios sociales, ha obligado al Gobierno Nacional a asumir la prestación de algunos de ellos totalmente, como el de policía y parcialmente el de educación y a subsidiar otros, mediante transferencias del presupuesto nacional. Estas medidas han producido algunos beneficios a las re-

giones pero han sufrido un detrimento en su autonomía. La nación a su vez, para disminuir esta tendencia centralizadora, ha desconcentrado administrativamente algunos servicios en cabeza de Institutos descentralizados, otorgando mayor poder de decisión a sus agentes seccionales y locales, cediendo una parte de sus rentas, por ejemplo ICT, ICSEL, INDERENA etc.. A los departamentos y municipios el Gobierno Nacional le ha cedido una parte de sus rentas por medio de la Ley 33 de 1968 denominada "el situado fiscal". Estas rentas cuyo recaudo y control es propio de los municipios y departamentos continúan siendo insuficientes para atender la demanda de nuevos y mejores servicios de salud y educación a los cuales están destinados.

Con el fin de contrarrestar el proceso de centralización a nivel nacional y aún departamental algunos territorios con la esperanza de obtener mayores recursos y lograr una más amplia participación decisoria se erigieron en nuevos municipios y departamentos sin que con ello hayan alcanzado mayor bienestar y progreso regional, pues con esto únicamente han contribuido a la formación de entidades administrativas creadoras de nuevos tributos y alimentadoras de una elevada burocracia. De allí que la reforma constitucional de 1968 haya tratado de determinar un mayor número de condiciones para la creación de nuevas entidades político administrativas,

determinando la cantidad de rentas mínimas y el número de habitantes que deben tener al momento de su creación. Por esto es de desear el advenimiento de una integración general de los principales servicios sociales y públicos, educación, salud, energía eléctrica etc. con lo cual se propiciará una nueva orientación de los intereses locales, municipales y departamentales en razón de la conveniencia de crear entidades de mayor jurisdicción?

Aspectos Viales

- 1.3.1 Servicios Básicos
- 1.3.2 Vivienda y Facilidades Vecinales
- 1.3.3 Transporte
- 1.3.4 Uso de la Tierra
- 1.3.5 Diseño y Densidades

Adicionalmente se debe considerar que todos los proyectos de ley que se han presentado al Congreso de la República han sido elaborados por comisiones que representan la opinión de la ciudadanía, evaluando, según, aspectos y considerando los intereses de la ciudad de Bogotá, especialmente en la parte referente a las inversiones que se están haciendo para el desarrollo de la ciudad y de los servicios que se están prestando a la ciudadanía.

1.3 Aspectos Físicos

La dotación de servicios básicos, agua, luz, vías de comunicación, lugares adecuados de recreación, zonas verdes, plazas de mercado, escuelas, colegios, locales para el culto y la racional utilización del terreno en los sectores urbanos podría ser un factor decisivo para adelantar una reforma urbana. Especialmente en el uso del terreno -

- merece estudio
- I.3.1 Servicios Básicos
 - I.3.2 Vivienda y Facilidades Vecinales
 - I.3.3 Transporte
 - I.3.4 Usos de la Tierra
 - I.3.5 Diseño y Densidades

Afirmemos lo anterior porque todos los proyectos de ley que se han presentado al Congreso dedican una gran parte a obtener disposiciones que determinen la manera de adquirir, evaluar, pagar, negociar y expropiar los inmuebles urbanos en favor del Estado, constituyendo ello la parte esencial de las innovaciones que se tratan de imponer pero descuidando otras causas de diverso orden que ocasionen traumatismos de consideración en la vida y desarrollo de la ciudad.

En cuanto a servicios básicos, en la ciudad de Bogotá, donde se han hecho estudios de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas, etc., se ha visto que la dotación de estos servicios es una tarea compleja que requiere de una planificación cuidadosa y de una inversión considerable.

1.3 Aspectos Físicos

La dotación de servicios básicos, agua, luz, vías de comunicación, lugares adecuados de recreación, zonas verdes, plazas de mercado, escuelas, colegios, locales para el culto y la racional utilización del terreno en los sectores urbanos podría ser un factor exclusivo para adelantar una reforma urbana. Especialmente lo relacionado con el uso del terreno merece estudio y análisis, por cuanto se quiere hacer creer, que si la tierra urbana no es expropiada y su indemnización pagada a posteriori con bonos que no representan el valor real de los bienes expropiados es imposible solucionar la gravedad de la situación urbana.

Afirmamos lo anterior porque todos los proyectos de ley que se han presentado al Congreso dedican una gran parte a obtener disposiciones que determinen la manera de adquirir, evaluar, pagar, negociar y expropiar los inmuebles urbanos en favor del Estado, constituyendo ello la parte esencial de las innovaciones que se tratan de imponer pero descuidando otras causas de diverso orden que ocasionen traumatismos de consideración en la vida y desarrollo de la ciudad.

En cuanto a servicios básicos se ha creado la imagen equivocada de que los centros urbanos como sectores privilegiados puedan disfrutar de servicios de agua potable, alcantarillado

I.3.1 Servicios Básicos

y energía eléctrica, creencia que se acentúa puesto que las entidades oficiales "Inafonel e Inel" dedican elevadas sumas de su presupuesto para la dotación de estos servicios en las viviendas encontramos que para el año de 1964 del total de un millón doscientos diez y ocho mil seiscientos uno, viviendas urbanas el 34.20% no tenía agua, el 30.91% no contaba con servicios sanitarios, el 41.35% no disponía de baño y el 34.64% carecía de energía eléctrica, tal como se demuestra en el cuadro siguiente:

Los resultados negativos que empiezan a acentuarse en la mayoría de las viviendas de la República donde en algunas épocas del año se impone un perjudicial racionamiento en la distribución de agua potable. La electrificación nacional por su notoria deficiencia no contribuye al desarrollo industrial que el país necesita. La falta de ese básico elemento se hace sentir.

VIVIENDAS SIN SERVICIOS EN EL PAÍS Y EN LA ZONA URBANA Y PORCENTAJES RESPECTIVOS 1964		En el país		En la zona urbana	
			%		%
Total viviendas	2'650.989	100.0		1'281.601	100.0
Sin servicios de:					
agua	1'625.137	61.30		438.286	34.20
inodoro	1'572.103	59.30		396.104	30.91
baño	1'829.259	69.00		529.990	41.35
alumbrado eléctrico	1'736.450	65.50		444.004	34.64

Si consideramos que la vivienda tiene incidencias sociales fundamentales, al ser considerada como un bien de consumo vocada de que los centros urbanos como sectores privilegiados puedan disfrutar de servicios de agua potable, alcantarillado y alumbrado eléctrico, no solo la edificación sino todos los servicios

instalaciones necesarias que aseguren el bienestar físico y energía eléctrica, creencia que se acentúa puesto que las entidades oficiales "Insfopal e Icel" dedican elevadas sumas de su presupuesto para la dotación de estos servicios en las ciudades más importantes, mientras que el sector rural lo mantenien en lamentable abandono. Lo anterior se advierte porque la programación para la construcción y dotación de es

tos servicios se la ha formulado de manera separada, para la ciudad y el campo. Esta circunstancia ha hecho que se presenten resultados negativos que empiezan a acentuarse en la misma capital de la República donde en algunas épocas del año impera un perjudicial racionamiento en la distribución de agua potable.

Año	Total familias	Total viviendas	Déficit
1951	772,131	640,307	111,824
1964	1,676,197	1,344,063	330,134
1970	2,379,993	1,810,049	569,944

La electrificación nacional por su notoria deficiencia no contribuye al desarrollo industrial que el país necesita. La falta de ese básico elemento también se hace notoria en los polos de desarrollo que han copado la capacidad de producción de energía eléctrica. Cabe anotar que en los casos en que estos servicios se han logrado se observa que las tarifas para los usuarios son demasiado altas.

co las que se encuentran actualmente pueden considerarse como transitorias y ocasionales dada la mala calidad de los materiales.

1.3.2 Vivienda y Facilidades Vecinales

de la técnica constructiva y por la carencia de servicios. Si consideramos que la vivienda tiene incidencias sociales fundamentales, al ser considerada como un bien de consumo duradero, necesario a todos los sectores de la población y que ella comprende no solo la edificación sino todos los servicios

e instalaciones necesarias que aseguren el bienestar físico y mental del individuo y su familia. El déficit habitacional se lo debe considerar bajo los aspectos cuantitativos y cualitativos. Según los resultados del último censo de población podemos observar que el déficit cuantitativo ha venido incrementándose en forma alarmante en los últimos años.

Año	Total familias	Total viviendas	Déficit
1951	772.151	660.307	111.845
1964	1'674.197	1'344.063	330.134
1970	2'379.993	1'840.049	539.944

Si se tiene en cuenta que el promedio familiar es de 5.8 personas se concluye que para el año de 1970 cerca de tres millones de habitantes carecían de vivienda adecuada. Esta cifra representa el 23% de la población urbana. En cuanto al déficit cualitativo teniendo como referencia el último censo de edificios y viviendas, el 48.2% de la población colombiana está afectada por el problema habitacional, por cuanto las que ocupa actualmente pueden considerarse como transitorias y ocasionales dada la mala calidad de los materiales, de la técnica constructiva y por la carencia de servicios. Estas familias ocupan el 40% del total de las viviendas.

Las condiciones de la vivienda en cuanto a los índices de

hacinamientos y promiscuidad son muy difíciles de calcular, por cuanto no existen indicadores adecuados de medición. Sin embargo es importante anotar cómo del total de familias compuestas por cuatro personas que representan el 79.4% del total de familias el 15.9% sólo disponían de un reducido cuarto.

Esta situación es quizá la más palpable de las fallas de nuestra estructura urbana, se ha llegado a la conclusión de que la vivienda es inadecuada casi en su totalidad, ya no solamente en las zonas de tugurios y en las de vivienda ultraeconómica donde es evidente la mala construcción, el hacinamiento y la insuficiencia de servicios sino que aún, en las zonas residenciales que se consideran de mejor categoría puede observarse que la vivienda muestra recargos en ciertos aspectos suntuarios pero padece de deficiencia en los aspectos fundamentales de servicios vecinales, como los de educación, comercio, recreación y centros cívicos culturales.

Estos servicios vecinales que son inadecuados en las zonas de alto nivel de ingresos, prácticamente no existen en las zonas de menores recursos económicos. Es alarmante la mala presentación de las plazas de mercado en casi todas las ciudades del país, las cuales en vez de ser el lugar funcional y apto para la distribución de los productos de consumo diario, se han tornado en lugares desaseados y centros de actividades diferentes a su primitiva función y se los llega a considerar

como verdaderas lacras y una gran vergüenza de los centros urbanos. Los edificios para la instrucción pública a más de su escasez, los existentes funcionan en edificios indecorosos, que amenazan permanente ruina, escasean los parques para los niños, los centros cívico culturales, los centros deportivos y los locales comerciales. Conviene hacer un estudio comparativo del costo de la tierra con el costo de la construcción.

Así tenemos que 1.3.3 Transporte: reducción de viviendas sufre un aumento anual equivalente a un 20% o más, mientras que la consecuencia de la distribución irracional y caótica de los usos urbanos desde la vivienda y sus servicios complementarios hasta el comercio, la industria y las instituciones, resulta un desbarajuste en el sistema de transporte convirtiéndose en otro factor negativo que agrava el problema social. Diariamente la congestión de tránsito en las horas que inicia y termina la jornada diaria de trabajo nos demuestra los perjuicios que causan las demoras y embotellamientos permanentes. Esta situación que es común en las grandes urbes mundiales donde hay una proporción de un vehículo por cada tres habitantes, se complica en nuestro medio por la falta de una ordenación y zonificación adecuada de los lugares de empleo y sedes de distribución, y esto, que la proporción es de un vehículo por cada cuarenta habitantes o más. Así es indicador el aumento de la influencia que la tierra en bruto tiene 1.3.4 Usos de la Tierra y que por lo tanto

Uno de los factores que más nos ha llamado la atención en el estudio de los problemas urbanos, es el de la propiedad y utilización de la tierra en este sector. Consideramos conveniente precisar la real y verdadera incidencia que el uso de la tierra urbana tiene sobre los costos de producción de vivienda, para lo cual es conveniente hacer un estudio comparativo del costo de la tierra con el costo de la construcción. Así tenemos que los costos de producción de vivienda sufren un aumento anual equivalente a un 20% o más, mientras que los ingresos de las familias se incrementan en un promedio entre un 5 y 8% anual. Lo anterior supone lógicamente una situación crítica para las familias de bajos ingresos, pues debido a su falta de capacidad de compra, ven alejarse cada vez más la posibilidad de conseguir una vivienda propia.

Costos indirectos (obra de urb.)

Cada día se hace más notoria la necesidad de contar con los instrumentos legales necesarios, para dirigir y normalizar el crecimiento en las ciudades, remodelando centros urbanos, modificando el loteo existente y estableciendo una acción enérgica sobre la formación física de las ciudades, para con esto tratar de regular los precios de la tierra. El cuadro que vamos a describir más adelante sobre la distribución promedio de los costos de las viviendas de interés social es indicador elocuente de la influencia que la tierra en bruto tiene sobre las construcciones, y que por lo tanto

no debe preocupar solamente la regularización de los precios de la tierra urbana, sino que igual y aún mayor debe ser la preocupación para regular el precio de los otros elementos - que intervienen en el proceso de la construcción.

la tierra sobre el valor total de una construcción de las

DISTRIBUCION PROMEDIO DEL COSTO DE UNA VIVIENDA

valor del terreno escueto, antes de ser urbanizado, en las

Lote urbanizado

costa un promedio entre 5 y 10% de la inversión total requie-

ries. de allí que se ha llegado a concluir que la solución

del problema de la vivienda social radica en los factores,

como el suelo y la inversión requerida y en la tierra,

Nos interesa particularmente la atención la circunferencia de que

en la construcción de viviendas en general, los costos

del lote urbanizado, que incluye el costo de la tierra y sobre

este costo se agregan los costos de construcción, energía eléc-

trificación, etc. de alcantarillado, acueducto, energía eléc-

trificación, etc. y otros costos indirectos, que al antes de tratar de la mano eleva-

dos y alcantarillado, sistemas de expropiación de la tierra

que el Estado como propietario de la tierra

que el Estado como propietario de la tierra

que el Estado como propietario de la tierra

Terreno en bruto 2.28%

Red alcantarillado 4.30%

Red acueducto 2.70%

Red eléctrica 2.15%

Vías y movimiento de tierra 9.27%

Costos indirectos (obras de urb.) 3.85%

Primer sub-total 25 %

Construcción vivienda

Valor materiales 50 %

Obra de mano 12.86%

Derechos acometidas acueducto 4.29%

y alcantarillado 7.85%

Costos indirectos 75 %

Segundo sub-total 100 %

Precio de venta

El cuadro transcrito extractado de los informes que suministra el ICT nos indica claramente que el costo del terreno en bruto es el factor que menos costo tiene en el proceso de la construcción y demuestra con nitidez que la influencia de la tierra sobre el valor total de una construcción de las llamadas de interés social, es únicamente del 2.28%. Este valor del terreno escueto, antes de ser urbanizado, en las viviendas que construya el sector privado, solamente representa un promedio entre 5 y 10% de la inversión total requerida. De allí que se ha llegado a concluir que la solución del problema de la vivienda social radica en otros factores, como el ahorro y la inversión requerida y no en la tierra. Nos llama poderosamente la atención la circunstancia de que en la construcción de una vivienda en general, los costos del lote urbanizado lo constituye un 25% del total y sobre este total el 22.72% corresponde al costo de las obras de urbanización, red de alcantarillado, acueducto, energía eléctrica, vías y otros costos indirectos. Nos preguntamos, que si antes de tratar de imponer elevados impuestos y nuevos sistemas de expropiación de la tierra urbana, no será mejor que el Estado tome por su cuenta o regule el costo de las obras de urbanización, pues es conocido que actualmente la prestación de esos servicios está en manos de varios organismos del estado, pero que los costos, son pagados por los propietarios de las viviendas.

No menos alarmante y quizá de mayor trascendencia que los costos de obras de urbanización, es el elevado valor de los materiales que se emplean en la construcción, los cuales absorben nada menos que el 50% del valor total de una vivienda. Esta circunstancia nos lleva al interrogante de porqué no se legisla sobre la producción y distribución de estos materiales tal como se quiere hacer con el uso y tenencia de la tierra. Acaso los materiales empleados en la construcción no se encuentran amparados por el mismo régimen jurídico que rige para la propiedad de la tierra urbana.

Al tratar de analizar los diferentes materiales necesarios y elementales en toda construcción, que desde luego serán diferentes en cada región, tenemos que su producción se está realizando de manera poco racional ya que se emplean sistemas anticuados y en muy pocos casos se ha dado ingreso a la tecnificación, no se ha permitido producir un mayor número de viviendas a menor costo, para su óptima producción resulta que algunos materiales son de constante utilización en todas las regiones como el hierro y el cemento lo cual debería ser tenido en cuenta para tecnificar la construcción y obtener un abaratamiento de los costos.

I.3.5 Diseño y Densidades

Analizados los aspectos físicos en los costos totales de las

soluciones de vivienda que se han venido dando tanto en las llamadas de interés social como las de valor económico mayor, encontramos que los mayores valores corresponden a obras de urbanización, debido en gran parte a un diseño inadecuado concebido sobre rígidas normas municipales desactualizadas y discordantes con la realidad del país, lo cual obliga a imponer diseños urbanísticos con especificaciones cuya utilización en nuestras condiciones económicas, sociales y de clima, no son en ningún momento aconsejables y antes por el contrario se hacen inapropiadas y antieconómicas, ya que han sido trasladadas de países con niveles de vida e ingreso muy superiores a los del nuestro.

Este fenómeno ha hecho que se destinen en la vivienda, la mayor parte de la inversión en obras de urbanización y una parte cada vez menor a la construcción propiamente dicha. Tendencia que se agudiza cada día más debido al desequilibrio del desarrollo de las ciudades y a la exigencia de los municipios lo cual conlleva a proporcionar soluciones de vivienda inadecuada y de poco servicio.

Como medidas de solución se cree conveniente modificar la actual estrategia y adoptar nuevos tipos de diseño, con el fin de conseguir en las agrupaciones urbanas, altas densidades reducción de vías vehiculares y de redes de servicios públicos.

Las dotaciones comunales serán proyectadas con especificaciones que permitan una óptima utilización de las instalaciones. Tendencia moderna es la de imponer una disminución del área construida por habitante pero con un uso múltiple de los espacios existentes con el fin de lograr una organización más racional de los espacios de la vivienda. De seguir con los sistemas tradicionales de construcción y con las técnicas que vienen empleándose no es posible producir un número de viviendas adecuadas para la población urbana ya que estos sistemas encarecen los costos de construcción y no permiten obtener altos volúmenes.

del I.C. T.

II. ESTADO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

- II.1.1 Instituto de Crédito Territorial
- II.1.2 Recuento Histórico Jurídico
- II.1.3 Corporación de Servicios Públicos
- II.1.4 Cooperación Interamericana
- II.1.5 Costos del Capital del I.C.T.
- II.1.6 Inversiones
- II.1.7 Sistemas de Operación
- II.1.8 Sistemas de Adjudicación
- II.1.9 Comentarios a la Política de Vivienda del I.C. T.

II. ESTADO DE LA VIVIENDA EN COLOMBIA

Como el problema de la vivienda ha estado presente en toda la vida del país acentuándose y agravándose en los últimos tiempos, por las causas que someramente detallamos en el capítulo anterior, ha sido preocupación constante tratar de solucionar la falta de vivienda para el pueblo colombiano, por todos los Gobiernos, y la organización con más o menos buenas

Esta preocupación se ha enfocado por el concepto tradicional que se tiene de vivienda y las insidencias sociales que ella conlleva. Bajo este aspecto siempre se ha considerado la vivienda como un bien de consumo duradero necesario a todos los sectores de la población. Sin embargo la vivienda, no es solamente el lugar de alojamiento estructuralmente separado e independiente, donde se desarrollan las actividades de la familia con más o menos algunas comodidades, de espacio y ambiente. El término vivienda representa algo más significativo, no puede ser solamente la realización física aislada sino que debe considerarse como vivienda, la totalidad del ambiente interno y externo adecuado para el desarrollo de la actividad familiar, incluyendo edificación, servicios e instalaciones necesarios que aseguren el bienestar físico y mental del individuo y de la familia y las facilidades vecinales, escuela, iglesia, mercados, recreación etc., para integrarse a la sociedad de la cual forma parte esencial.

pequeños propietarios rurales para la edificación de sus viviendas, b) a los hacendados para la construcción de habita-

El Gobierno nacional desde hace más de treinta años ha venido haciendo esfuerzos para afrontar el problema de la vivienda, lo cual se ha traducido en la implantación de una voluminosa legislación que diariamente se eumenta en busca de un verdadero ideal de progreso. Por medio de la Ley 200 de 1939 se inicia el impulso y la organización con más o menos buenas bases financieras y con proyecciones auténticamente nacionales, se compromete a la Nación a los Departamentos y a los Municipios bajo fórmulas reales y efectivas, para fomentar la construcción de habitaciones higiénicas, para los trabajadores del campo y se creó el Instituto de Crédito Territorial. Desde ese entonces existe la preocupación por solucionar tan agudo problema con las circunstancias de que las soluciones han sido inferiores a las crecientes necesidades y el problema ha crecido y se ha agravado.

II.1.2 Recuento Histórico Jurídico

El Decreto Ley 200 de 1939 que creó el I.C.T. como organismo central nacional le adscribió entre otras las siguientes funciones: " la de realizar préstamos hipotecarios de amortización gradual con plazo hasta de treinta años destinados a la construcción de habitaciones para los trabajadores del campo - en cualquiera de las siguientes formas, a) directamente a los

pequeños propietarios rurales para la edificación de sus viviendas, b) a los hacendados para la construcción de habitaciones, para sus arrendatarios y trabajadores, c) a los departamentos y municipios para el fomento de pequeñas edificaciones rurales dentro de sus respectivos territorios".

Se ve estaba orientada la vivienda única y exclusivamente a las gentes del agro, que era en ese entonces el movimiento económico predominante. Luego la Ley 46 de 1939, por la cual se fomenta el mejoramiento a la vivienda rural creó el Banco encargado de atender los préstamos en todo el territorio de la República con el fin de coordinar el desarrollo de estas actividades y se dijo que los préstamos destinados a vivienda campesina deberán cumplir con la función social que les está encomendada. Así inició actividades el I.C.T., construyendo viviendas para el sector campesino, quizá porque el Gobierno de esa época consideraba que este sector de la opinión pública debía ser atendido, dado que allí estaba concentrado el centro de apoyo del régimen desplazado en 1936. En todo caso, fué un nuevo cause orientado a la solución del problema de vivienda ya que antes solamente unos sectores, como los del petróleo habían pensado en construir viviendas para sus trabajadores. Los buenos propósitos encaminados a la solución de vivienda.

El Decreto Ley 380 de 1942 facultó al Ministerio de Hacienda.

En el mismo año de 1942 se aumentó el capital de la asociación.

da para otorgar préstamos a los municipios del país con destino a la construcción de barrios populares modelos, este decreto se complementó con el 1579 del mismo año que creó anexa al I.C.T. la Sección de Vivienda Urbana y puso en marcha un gran esfuerzo para facilitar la adquisición de vivienda urbana a las clases trabajadoras, que no podían acogerse a las condiciones del Banco Central Hipotecario. En estos estatutos legales ya se encuentra una concepción administrativa, urbanística y social un poco más justas y acertadas. Se previó también un criterio descentralista ya que los municipios podían obtener préstamos para construir barrios populares modelos, a estos barrios debía dotárseles no solo de los servicios públicos esenciales, como alcantarillado, acueducto y energía eléctrica, sino de otros indispensables para estructurar una verdadera vida de comunidad, como capilla para el culto católico, escuelas primarias en número suficiente, sala cuna, goteo de leche, jardín infantil, visitantes sociales, campos de deporte y recreación, centros culturales, restaurante obrero y escolar. Desafortunadamente parece que los recursos financieros no fueron lo suficientemente generosos para la realización de tan buenos programas que, o no se realizaron o se realizaron deficientemente, pero en todo caso ya se empieza a marcar la pauta de los buenos propósitos encaminados a la solución de vivienda.

En el mismo año de 1942 se aumentó el capital de la sección

de vivienda urbana del Instituto con fondos del Estado. En 1944 la capacidad prestamista del Instituto es ampliada por el Decreto 2363 el cual determinó, "Que se podrán hacer préstamos directos a las asociaciones de obreros o empleados que tengan el objeto de construir casas de habitación para sus afiliados". Se estimuló aún más estas inversiones a través del Instituto, la acción social de las Cooperativas y de todas las agremiaciones que tuvieran por finalidad adelantar construcciones.

Desde entonces se dispuso que los barrios modelos que se construyan por medio de los municipios deberán tener construidos con fondos municipales, redes de acueducto, alcantarillado, calles etc. cuyo costo no debía ser trasladado al costo de la casa. Fue por medio de los Municipios que se atendió los problemas de vivienda social hasta 1945.

A partir de 1949 el Instituto de Crédito Territorial toma una participación más activa y directa en la construcción de vivienda urbana, al tiempo que continúa sus programas de vivienda rural; no solo concibe sus programas para estos dos sectores, sino que los ejecuta directamente y cuando contrata las obras con terceros se reserva el derecho de intervenir en ellos. La legislación sigue enriqueciéndose y sobre la operancia social de la Entidad surgen nuevas disposiciones como la Ley 132 de 1948, que ordena la adjudicación de casas a profesionales en

determinados casos. Se autoriza préstamos a las parroquias para construcción de casas curales, a entidades oficiales o semioficiales (Decreto 2476 de 1.953) y a otras en las cuales el Estado fuere accionista, con destino a la edificación de viviendas de colonos de terrenos baldíos, y a miembros de comunidades indígenas, también se establecen adjudicaciones a los educadores en cargos técnicos, docentes o administrativos.

Vivienda para II.1.3 Corporación de Servicios Públicos

Por medio del Decreto 2956 de 1955 se trata de darle una nueva estructuración y son incorporados a la Corporación Nacional de Servicios Públicos, el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Instituto Nacional de Fomento Municipal y el Departamento de Acueductos y Alcantarillados. La razón de esta medida fue buscarle al país y más concretamente a los Municipios una solución integral de sus problemas capitales, mediante la vinculación de tres organismos básicos para el desarrollo de la célula nacional de tan vital importancia. Pero el sistema parece que en la práctica resultó negativo, ya que no cumplió sus funciones básicas y ocasionó graves traumatismos en la mecánica de operación y en las finanzas de cada uno de los tres organismos integrantes, pues no se estaba preparando para poner a funcionar un monstruo administrativo con caracteres de gigantismo, ya existía la tendencia a crear los

establecimientos Públicos Descentralizados. La Ley 81 de 1960 que estableció el gravamen sobre terrenos de acción urbana. El Decreto 2114 de 1956 trajo una importante innovación en la estructura del llamado Departamento de Vivienda de la Corporación, dispuso que la Caja de Crédito Agrario, sería en adelante la entidad encargada del estudio y realización de los programas del Gobierno Nacional, para la construcción de viviendas campesinas en el país y el mencionado Departamento de Vivienda pasa a ser el Instituto de Crédito Territorial, y se vincula nuevamente a atender los problemas de vivienda urbana especialmente en acción urbana, previo concepto favorable del Ins- tituto Agustín Codazzi. Tal gravamen debería ser dedicado al Instituto recobra su primitiva autonomía, en virtud del Decreto 94 de 1957 reglamentado por el 1368 del mismo año. Se liquida la Corporación Nacional de Servicios Públicos, y nace el Instituto de Crédito Territorial, como Establecimiento Público Autónomo, con personería jurídica y patrimonio propio y se le asigna como objeto "adelantar planes oficiales de vivienda urbana dirigidos a beneficiar especialmente a aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda y desarrollar programas de urbanización de terrenos, de construcción de unidades vecinales, de erradicación de tugurios, rehabilitación de sectores decadentes y planes de emergencia para calamidades públicas". Los Interiores para recibir ayuda económica para la demostración de su competencia técnica y administrativa. Signa

Dentro de esta reseña es importante citar la Ley 81 de 1960 que estableció el gravamen sobre terrenos de acción urbana, estatuto que atiende al desarrollo de los modernos conceptos de vivienda, autorizando al Distrito Especial de Bogotá, a las cabeceras municipales capitales de Departamento y a las ciudades con más de cien mil habitantes para establecer un gravamen sobre terrenos de más de mil metros cuadrado de superficie por cada contribuyente, en proporción del 4% anuales sobre los predios no urbanizados y del 2% sobre los urbanizados según el avalúo catastral, que los municipios autorizados declaren de acción urbana, previo concepto favorable del Instituto Augustin Codazzi. Tal gravamen debería ser dedicado como único destino al desarrollo y mejoramiento de servicios urbanos primordiales, como energía y alumbrado eléctricos, teléfonos, calles y pavimentos. La misma ley declaró de interés y utilidad social, los terrenos aledaños a las capitales de Departamentos con más de cien mil habitantes, que se consideren necesarios para la expansión urbana. Desafortunadamente estas autorizaciones legales no han sido puestas en práctica de manera integral.

Para 1960 el Instituto de Crédito Territorial tiene programas alcanzados de alguna consideración, es muy notoria la capacidad operativa del organismo, y obtiene el visto bueno de organismos Internacionales para recibir ayuda externa pues ha demostrado su competencia técnica y administrativa. Signo

evidente de esta superación es el Decreto 3098 de 1963 que modificó la estructura orgánica y constituyó a su Junta Directiva en órgano consultivo del Gobierno Nacional en los asuntos que atañen a la solución del problema de vivienda de interés social, y se le otorgó facultades para proponer al Gobierno Nacional las medidas conducentes para la orientación de la política de vivienda y especialmente para coordinar los planes de las distintas entidades que se dedican a la financiación o que deben hacer inversiones forzosas en la construcción y se le dió autonomía para tomar directamente las determinaciones que sean necesarias al desarrollo del objeto y fines del Instituto.

De esta época en adelante se ha venido fortaleciendo diariamente la capacidad operativa del Instituto de Crédito Territorial otorgando amplias facultades decisorias a la Junta Directiva y desplazando a las seccionales en cada Departamento o ciudad importante donde existen sucursales del Instituto, una gran cantidad de funciones y decisiones, que tienen un sabor descentralista bastante acentuado, muy a pesar de que la programación general de los planes de vivienda y las pautas para el urbanismo, aun reciben la aprobación final en los lujosos salones de la Junta Directiva.

Por medio del Decreto 2033 de 1.968 se introdujo al Instituto

tuto una política de innovación, estableciendo sistemas de colaboración del capital privado dentro de los planes de vivienda que efectúa. versiones forzadas en bonos de vivienda y ahorro por parte de las Cajas y Secciones de Ahorros de los

La legislación enunciada define en líneas generales la evolución jurídica del Instituto de Crédito Territorial, en cuanto a su estructura fundamental se refiere, pero se han dictado múltiples y variadas disposiciones legales coadyuvantes, por todos los Gobiernos, para facilitar la acción del Instituto en todos los órdenes, unas de tipo financiero, otras sobre régimen administrativo, otras sobre programas extraordinarios etc. cuyas materias deben apuntarse por cuanto se han orientado a conformar la economía de la entidad o definir rumbos positivos del Estado para resolver el grave problema de la vivienda que ha estado en el plano de las preocupaciones nacionales de manera permanente.

Entre las normas de tipo financiero se destacan las siguientes: las que determinan el patrimonio y rentas, y fijan aumentos de capital, asignaciones presupuestales, apropiaciones extraordinarias, cesión de bienes nacionales, exenciones fiscales, privilegio de franquicia, destinación de rentas municipales a construcción de viviendas para obreros. Establecimiento de reserva para compensación de intereses, gastos de fomento y asistencia técnica de la vivienda, creación de bonos de vivienda y ahorro, capacidad y condiciones de emisión. Participación

del Instituto en otro tipo de emisiones, como los bonos de desarrollo económico. Rentas de imposición en favor de la entidad, como las inversiones forzosas en bonos de vivienda y ahorro por parte de las Cajas y Secciones de Ahorros de los Bancos, Compañías de Seguros Generales, Compañías de Seguros de Vida, sobre determinados porcentajes del aumento anual de sus depósitos. Destinaciones a vivienda para empleados y obreros, por parte de los ciudadanos sujetos al impuesto de renta y complementarios. Régimen de utilización de prestaciones sociales, en fin toda una legislación dedicada a fortalecer con recursos suficientes a la entidad oficial encargada de la dotación de vivienda para las clases sociales de bajos ingresos.

La ley también ha dotado al Instituto de importantes instrumentos legales de carácter sustantivo y procedimental, bien de orden general o de insidencia particular y exclusiva, para asegurar la obra social de la Entidad como organismo del Estado. Entre otras incluimos, normas sobre organización y operación, reglamento sobre vigilancia técnica en las construcciones. Régimen de adjudicación de vivienda y concesión de préstamos, disposición sobre venta, traspaso o enajenación de las viviendas vendidas o adjudicadas por el Instituto, normas sobre propiedad horizontal y condominio, establecimiento del patrimonio de familia inembargable sobre los inmuebles - garantes hipotecariamente de la adjudicación o del préstamo

y reglamentación sobre su cancelación y beneficiarios. Provisiones sobre subsidios familiares de vivienda, disposiciones laborales, procedimientos sobre control fiscal, normas sobre cuantía plazos e intereses de obligaciones, reglas sobre la tramitación de acciones judiciales, establecimiento de seguros de vida para los deudores, etc., expresión multinacional de los países reunidos en la Organización de los Estados Americanos. También por medio de disposiciones legales para cada caso el Instituto interviene en los programas para solucionar calamidades públicas o por otras razones de prioridad impostergable, inundaciones, temblores, incendios, etc., no sólo en el territorio nacional sino en auxilio a tragedias de otros países como en el caso del Perú y recientemente en el terremoto de Nicaragua, poniendo desde luego en tela de juicio la bondad de esta cooperación, ya que se dice que primero debe estar la solución de los propios problemas internos que son demasiados, antes de socorrer a los hermanos en desgracia. Pero la solidaridad continental y el cumplimiento de compromisos internacionales hacen que el Instituto preste los servicios que con su experiencia puede aportar a la solución de los problemas y tragedias de países hermanos. Declaración de Los Pueblos de América, donde decía la Alianza para el Progreso: «Además por el Presidente».

II.1.4. Cooperación Interamericana

El Presidente ha ejecutado programas de vivienda en la ciudad y el «Como la política del Instituto ha obedecido a imperativos de América. En la Carta de Buenos Aires, promulgada en la

e inspiraciones elocuentes surgidos bien dentro del juego de la política interna o por efectos de las nuevas concepciones dentro de la cooperación interamericana donde la política de vivienda ha sido el tema central y motivo de inquietud de todas las reuniones y conferencias a nivel continental. Así podemos ver que en la Acta de Bogotá, expresión multinacional de los países reunidos en la Organización de los Estados Americanos, en la capital de Colombia en 1960 fueron recomendadas como medidas de mejoramiento social la revisión de las políticas existentes en materia de vivienda y servicios comunales, inclusive planeamiento urbano y regional, a fin de mejorar esas políticas, fortalecer las instituciones públicas y promover la iniciativa y la participación privadas en programas de esta índole, y estimular y ayudar mediante proyectos pilotos, la construcción de vivienda por los mismos propietarios, de acuerdo con programas supervisados de construcción, de adquisición de tierras con destino a viviendas de bajo costo y planes de vivienda para obreros.

En agosto de 1961 los representantes de los Países Americanos reunidos en Uruguay en la Declaración de los Pueblos de América, donde nació la Alianza para el Progreso ideada por el Presidente Kennedy, los países signatarios también se comprometieron a ejecutar programas de vivienda en la ciudad y el campo para proporcionar vivienda decorosa a los habitantes de América. En la Carta de Punta del Este, promulgada en la

misma ocasión, también se hace énfasis en la cooperación de los Gobiernos y pueblos de América para realizar un esfuerzo conjunto con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de los Países latinoamericanos, con varios objetivos entre los cuales se cuenta, el de aumentar la construcción de viviendas económicas para las familias de bajos niveles de ingresos, con el fin de disminuir el déficit habitacional reemplazando con viviendas de igual clase, las inadecuadas o deficientes, y dotar de los servicios públicos a los centros urbanos y rurales. Pero en tal forma que durante los ejercicios pasados y en la actualidad están destinando gran parte de los recursos propios.

II.1.5 Costos del Capital del I.C.T. Los cuales se ven incrementados constantemente por las fluctuaciones en el tipo de interés. La entidad estatal encargada de la vivienda popular, obtiene sus recursos financieros de las siguientes fuentes: el presupuesto nacional, el crédito interno, el crédito externo y los recursos propios. Es de advertir que la composición del costo del uso del capital del Instituto, para 1970 ascendía al 11.80% cuando el promedio de los intereses a los cuales tenía colocado su capital era aproximadamente de un 8% anual, si se tiene en cuenta que las tasas de interés fluctúan entre el 4% y 14% anuales, correspondiendo la mayor inversión y número de obligaciones a los de menor interés, mediante programas de autoconstrucción, mejoramiento de tugurios, habilitación de barrios etc. Este fenómeno como es lógico viene causando una paulatina descapitalización del Instituto, ya que -

no es factible como se ha intentado en algunas oportunidades, elevar indiscriminadamente las tasas de interés, sin marginar con ello a un crecido número de aspirantes a obtener vivienda, cuyos ingresos son muy reducidos.

Otra observación que se desprende del análisis de los costos de capital del Instituto, es la de que, los créditos externos, especialmente los provenientes del programa de garantía AID son altamente gravosos para la Entidad y afectan su capacidad financiera en tal forma que durante los ejercicios pasados y en la actualidad están destinando gran parte de los recursos propios, al pago de estas obligaciones las cuales se ven incrementadas constantemente por las fluctuaciones en el tipo de cambio.

También existe una gran diferencia entre los recursos con que cuenta el Banco Central Hipotecario y con los cuales se viene atendiendo a la solución de vivienda de la gente de mayores ingresos, recursos que tienen un costo inferior, a los que le han sido asignados al Instituto, el Banco recibe una gran cantidad de fondos provenientes de inversiones forzosas, y tiene el privilegio de la emisión de Cédulas Hipotecarias que le producen altos rendimientos, conformando con ello un volumen superior a los recursos del Instituto de Crédito Territorial.

Si observamos por vía de ejemplo la participación de los diversos sectores en la financiación de vivienda urbana en 1968, obtenemos el siguiente resultado:

	Millones	%
I) Inversión ICT	396.0	14
II) Inversión privada concurrente	613.1	22
Sub-total	1.009.1	36
III) Inversión BCH	509.7	19
IV) Inversión privada concurrente	509.7	19
Sub-total	1.019.4	38
V) Inversión Militar	82.0	3
VI) Inversión entidades municipales	41.0	1
Sub-total	123.0	4
VII) Inversión sector privado	585.1	22
Total inversión en vivienda urbana 1968	2.736.6	100.0

El cuadro anterior indica que el sector público es decir, el Instituto de Crédito Territorial, la Vivienda Militar y los Municipios, directa o indirectamente movilizan recursos que forman el 40% del ahorro nacional dedicado a vivienda. El Banco Central Hipotecario entidad privada que promueve recursos -

directos o indirectos del Estado, contribuya con un 38% del total y el sector privado con sus recursos propios contribuya con un 22%. Se puede apreciar también que la vinculación del capital privado, es mayor en los programas del Instituto que en los del Banco Central Hipotecario. Esta descripción nos da una idea aproximada de la cantidad de recursos de las entidades oficiales dedicadas a vivienda y las contribuciones realizadas por el sector privado.

Programas de autoconstrucción: El beneficiario de la vivienda contribuye con Inversiones de la mano de obra, el Instituto aporta, terrenos, materiales y asistencia técnica.

En el período comprendido entre 1942 y 1969 construyó un total de 151.468 nuevas viviendas urbanas, contribuyó al mejoramiento y dotación de 40.000 y realizó una inversión global de \$ 2.463 millones. En cuanto a las contribuciones del Gobierno al ICT a través del presupuesto nacional se observa que esta ha tenido marcadas fluctuaciones y que en promedio tan solo representa el 18% de los recursos totales, manteniéndose sin los incrementos deseados, máxime si se toma en cuenta el aumento en los costos de las construcciones. Igualmente se puede ver que el incremento de estos costos y las exigencias en las obras de urbanización por parte de los municipios hacen notar que los mayores recursos del I.C.T. no corresponden a un número mayor de casas construidas. La rehabilitación de zonas suburbanas mediante reposición o mejora de las

II.1.7' Ssistemas de Operación

viviendas existentes, generalmente participan los municipios

y otras Entidades.

El Instituto viene operando dentro de los siguientes sistemas:

Fondos de redes: Estas obras se ejecutan mediante préstamos a las Empresas Públicas Municipales, para la provisión de servicios públicos, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, sardineles, andenes y pavimentación de vías.

Programas de autoconstrucción: El beneficiario de la vivienda contribuye con el suministro de la mano de obra, el Instituto aporta, terrenos, materiales y asistencia técnica.

Programas por administración directa: realiza directamente las obras cuando no le es posible o conveniente contratar.

Programas de préstamos a propietarios de lotes: otorga préstamos en dineros y materiales a quien tiene lote urbanizado sin poseer vivienda y suministra asistencia técnica.

Programas especiales: en ellos participa el Instituto, el beneficiario y un tercer financiador, estos programas vinculan al Sector Privado a la solución del problema de vivienda.

Plan de erradicación de tugurios: consiste en la rehabilitación de zonas subnormales mediante reposición o mejora de las unidades familiares.

viviendas existentes, generalmente participan los municipios y otras Entidades.

\$ 600.00	20%
1.200.00	25%

Fondos de redes: Estas obras se ejecutan mediante préstamos a las Empresas Públicas Municipales, para la provisión de servicios públicos, acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, sardineles, andenes y pavimentación de vías.

Además ha establecido el denominado plan alcancia, por medio del cual permite a las personas de mínimos ingresos formar una base para la obtención de vivienda depositando determinada cantidad de dinero en el Instituto en un plazo previamente determinado. También por medio del Plan Mundial de Alimentos distribuye raciones alimenticias, a quienes participan en los programas de obras de urbanización y dotaciones comunales, como retribución a la mano de obra aportada.

II.1.8 Sistemas de Adjudicación Vivienda

Se exigen los siguientes requisitos: capacidad económica - para el pago de las cuotas, no poseer casa urbana en propiedad, no tener entre los cónyuges un patrimonio superior a cinco veces el valor del préstamo y tener personas a cargo como jefe de unidad familiar. La capacidad económica para el pago de las cuotas se fija según el salario de los adjudicatarios y el encaje preparado para continuar pagando los salarios requeridos con proyecciones futuras. O si es necesario

así: acudir a otras formas de organización y funcionamiento -

Hasta	\$ 600.00	20%
de \$ 601.00	1.200.00	25%
de \$ 1.201.00	2.800.00	30%
más de	3.000.00	35%

Esta distribución está hecha teniendo en cuenta la prioridad en las necesidades que debe satisfacer el adjudicatario en su orden: la tercera parte para alimentación, la tercera parte para educación, y vestuario y la otra tercera parte para vivienda: los intereses de estos préstamos fluctúan entre un mínimo del 4% para préstamos hasta de \$10.000.00 en un plazo de veinte años y un máximo del 14% anuales para préstamos hasta de \$ 100.000.00 en diez años, todos los préstamos tienen un recargo del 2% destinados a seguro de vida del adjudicatarios.

II.1.9 Comentarías a la Política de Vivienda del I.C.T. vividos del I.C.T. en infinidad de frentes de trabajo, que beneficia a una sola familia

Como el Instituto tiene ya una experiencia de más de treinta años en la atención del problema de vivienda en el sector urbano, veamos si sus realizaciones merecen el apoyo de los colombianos, si se han cumplido los objetivos y fines buscados y si se encuentra preparado para continuar aportando las soluciones requeridas con proyecciones futuristas. O si es neces

rio acudir a otras formas de organización y funcionamiento -
 Los programas dirigidos a las clases más favorecidas o -
 para hacer frente a tan delicado problema.
 de bajos ingresos, como auto construcción, exigen el pago de

las cuotas de conformidad con una capacidad de pago prefijada

Damos por descontado que el I.C.T. dentro de las limita-
 sin tener en cuenta la composición familiar. Esta situación
 das facultades legales y dentro de la estrechez económica de
 conlleva al incumplimiento en el pago de sus obligaciones y
 sus posibilidades financieras, si ha cumplido positivamente
 menoscaba tremendamente la cartera del I.C.T. Los tipos de -
 programas de desarrollo de vivienda procurando un gran núme-
 rero de soluciones en muchas ciudades del país, contribuyendo
 a reducir los costos del dinero según las diferentes zonas de -
 con ello a disminuir en gran parte el creciente déficit ha-
 bitacional de los sectores urbanos del país.
 bitacional de los sectores urbanos del país.
 bitacional de los sectores urbanos del país.

Desde que el Instituto inició a operar con una marcada des-
 centralización ha tenido un mejor funcionamiento, sin embar-
 go algunos de sus programas de operación no han dado los
 buenos resultados que se esperaban. Así por ejemplo, el em-
 pleo de mano de obra inexperta, en algunos programas va en
 detrimento de la prolongación del tiempo y la calidad final
 de la vivienda. Los préstamos a propietarios de lotes, por
 su acción aislada diluyen la actividad del I.C.T. en infini-
 dad de frentes de trabajo, que benefician a una sola familia
 y exigen diseño y asesoría técnica para cada lote. Si bien
 en el desarrollo de planes especiales se obtiene una vincula-
 ción activa y considerable del capital privado, los elevados
 intereses distraen parte muy significativa del capital opera-
 tivo del Instituto.

Los programas dirigidos a las clases menos favorecidas o de bajos ingresos, como auto construcción, exigen el pago de las cuotas de conformidad con una capacidad de pago prefijada sin tener en cuenta la composición familiar. Esta situación conlleva al incumplimiento en el pago de sus obligaciones y menoscaba tremendamente la cartera del I.C.T. Los tipos de interés con los cuales opera la Entidad, al no alcanzar a cubrir los costos del dinero según las diferentes fuentes de donde provienen los fondos, han conducido a un subsidio indiscriminado con la consecuente descapitalización de su cartera.

Los empréstitos externos que deben ser reembolsados en moneda extranjera causan intereses elevados, que al no poder ser trasladados al beneficiario de los planes populares de vivienda, también producen descapitalización del Instituto. De todo lo anterior se deduce, que para las familias de ingresos ínfimos o que no posean ninguna clase de entradas, el suministro de vivienda en las actuales circunstancias no es la solución prioritaria.

II.2 Otras Entidades dedicadas a la Solución de Vivienda.

Varias son las Entidades preocupadas y que prestan positiva atención al problema de vivienda en Colombia. Unas impulsadas por un elevado sentimiento humanitario y de profunda sensibilidad social preocupadas por la magnitud de tan agudo problema, se han dedicado a realizar promociones entre los sectores de empleo recursos para recibir dineros y

II.2 Otras Entidades dedicadas a la Solución de Vivienda.

- II.2.1 Fondo Nacional del Ahorro
- II.2.2 Fondos Regionales de Capitalización Social
- II.2.3 Caja de Crédito Agrario
- II.2.4 Vivienda Cristiana, Minuto de Dios
- II.2.5 Cajas de Vivienda Militar
- II.2.6 Municipios, Departamentos, Distrito Especial.
- II.2.7 Camacol.
- II.2.8 Banco Central Hipotecario
- II.2.9 Corporaciones de Ahorro y Vivienda

El Gobierno Nacional en un afán desesperado por hacer frente a la agudización creciente del problema habitacional urgente y ante la imposibilidad económica del I.C.T. de abarcar toda la magnitud del problema, por medio del Decreto 2114 de 1944 creó el Fondo Nacional del Ahorro, con atribuciones de ejecutar operaciones financieras en favor de los beneficiarios, cuando se trate de compra de vivienda o de lote para edificar.

II.2 Otras Entidades dedicadas a la Solución de Vivienda.

Varias son las Entidades preocupadas y que prestan positiva atención al problema de vivienda en Colombia. Unas imbuidas por un elevado sentimiento humanitario y de profunda sensibilidad social preocupadas por la magnitud de tan agudo problema, se han dedicado a realizar promociones entre los sectores de amplios recursos económicos para recabar dineros y destinarlos a la construcción de viviendas para los sectores de bajos ingresos. Otras Entidades de carácter oficial atienden el sector rural así sea en mínima parte. También existen organismos del Estado que desarrollan programas de vivienda para sus empleados y trabajadores. La empresa privada también contribuye a realizar construcciones, actividad que adelanta dentro del libre juego de la oferta y la demanda.

II.2.1 Fondo Nacional del Ahorro.

El Gobierno Nacional en un afán desesperado por buscar soluciones a la agudización creciente del problema habitacional urbano y ante la imposibilidad económica del I.C.T. de abarcar toda la magnitud del problema, por medio del Decreto 3118 de 1968 creó el Fondo Nacional del Ahorro, con atribuciones de ejecutar operaciones financieras en favor de los beneficiarios, cuando se trate de compra de vivienda o de lote para edificar.

lo, construcción o mejora de vivienda propia y liberación de sus gravámenes hipotecarios. El Fondo cuenta con crecidas sumas de dinero y ha iniciado planes de operación en varias ciudades.

Para tal fin el Fondo podrá otorgar préstamos con garantía hipotecaria y comprometer las futuras cesantías, primas y bonificaciones de los trabajadores del sector público, celebrar contratos para la ejecución de planes de vivienda y ablanzar programas, por los cuales el beneficiario reciba directamente del Fondo o de la Entidad que éste contrate vivienda con imputación al auxilio de cesantía causado o que en lo sucesivo se cause. El Fondo también podrá invertir parte de sus recursos en cédulas del Banco Central Hipotecario, descuento de hipotecas provenientes de planes de vivienda, en los cuales participe el I.C.T., el Banco Central Hipotecario o Cooperativas de vivienda y de las hipotecas originadas en planes derivados de convenciones o pactos de trabajo colectivo, siempre que los planes reúnan las condiciones establecidas en los respectivos decretos reglamentarios.

Fuente principal de los ingresos que componen el Fondo Nacional del Ahorro lo constituyen las cesantías consolidadas de los trabajadores oficiales, con excepción de quienes integran, el Poder Judicial, el Ministerio de Guerra y otros organismos. Se ha establecido que el 31 de diciembre de cada año las entidades empleadoras deberán liquidar el monto de las cesantías de sus trabajadores devengadas en el año inmediata-

mente anterior y su cuantía es depositada en el Fondo del Ahorro. Actualmente el mencionado Fondo cuenta con crecidas sumas de dinero y ha iniciado planes de operación en varias ciudades del país. Fondos se han creado con los recursos provenientes de las cesantías de los trabajadores del sector privado. Esta Institución que capta las cesantías del sector público, tiene buena inspiración social, pero como mal endémico de nuestro país es la frondosa y creciente burocracia muy seguramente, en este caso se han designado unos administradores oficiales - en número y capacidad poco deseables que van a manejar las cesantías de los trabajadores del Estado a quienes se les ha reconocido una cierta incapacidad para administrar estos dineros por su propia cuenta. Los objetivos en estas condiciones tienen una remota posibilidad de éxito. Nos parece que sería de mayor conveniencia capitalizar con estos dineros al Instituto de Crédito Territorial y no emprender en la creación de otro Instituto descentralizado más, entidades que siempre han merecido adversos comentarios.

de inversión, ya que es frecuente que con el valor de estas cesantías trabajadas.

II.2.2. Fondos Regionales de Capitalización Social.

licite por los sistemas tradicionales la liquidación y pago de las cesantías parciales para adquisiciones de vivienda a libre. Ante la impotencia del Gobierno para atender con fondos nacionales la crítica situación de la vivienda, ha recurrido a todos los medios posibles, encaminados a captar recursos suficientes para este objetivo, aun corriendo el riesgo de atropes-

llar disposiciones legales y contravenir claras normas de nuestro derecho positivo tal como lo ocurrido con el Decreto 98 de 1973 que estableció los Fondos Nacionales de Capitalización Social. Estos Fondos se han creado con los recursos provenientes de las cesantías de los trabajadores del sector privado. Mediante el Decreto 461 de 1973 se estableció el funcionamiento de estas entidades y se reglamentó las inversiones que ellas pueden hacer y se señala la manera como deben desarrollar y financiar programas de vivienda. Se faculta a los trabajadores para solicitar la entrega de todo o parte de los dineros que tengan a su factor por concepto de cesantías para la adquisición, mejora o liberación de bienes raíces destinados a su vivienda, siempre que dicho pago se efectúe por un valor no mayor del retenido para tales efectos.

La creación de estos Fondos ha sido combatida con vehemencia por el sector privado argumentando que las empresas particulares se verán descapitalizadas y menoscabados sus presupuestos de inversión, ya que es frecuente que con el valor de estas cesantías trabajan los empresarios mientras el trabajador no solicite por los sistemas tradicionales la liquidación y pago de sus cesantías parciales para adquisiciones de vivienda o liberación de gravámenes hipotecarios de las ya adquiridas.

Este afán por parte del Gobierno Nacional en el manejo de

las cesantías del sector privado por intermedio de los Fondos Regionales obedece en gran parte a que anteriormente surgieron corporaciones de carácter privado que explotaron a muchas gentes que ambicionaban tener vivienda propia y por medio de aparatosos sistemas de propaganda prometieron la ejecución de planes de vivienda sin que ninguno de ellos se realizara efectivamente ocasionando escándalos financieros como el caso de Casa Club y otras corporaciones piratas que causaron graves perjuicios a las personas que se ilusionaron con las facilidades prometidas para la realización de imaginarios e irrealizables planes de vivienda.

II.2.3 Caja de Crédito Agrario

Esta Entidad realiza préstamos hipotecarios destinados a vivienda en el Sector rural. Lamentablemente la cuantía y número de estos préstamos es muy limitado. También desarrolla planes de vivienda para sus trabajadores. Sería deseable que se aumente en cantidad y número la acción de esta actividad para así retener en los sectores rurales un elevado número de gentes que migran hacia los centros urbanos.

II.2.4 Vivienda Cristiana, Minuto de Dios.

Si bien estas Entidades no han tenido una permanente dedicación, cuando esporádicamente lo hacen desarrollan planes

de viviendas de interés social y lo hacen con eficacia bastante aceptable constituyendo un verdadero apoyo para elevar y acrecentar el número de construcciones. La acción del Minuto de Dios y de la Vivienda Cristiana que operan en todas las regiones del país, merecen el aplauso de los colombianos porque efectivamente hacen acción social en favor de las clases marginadas del País.

Este organismo ha venido funcionando con anterioridad a la creación de la Cajas de Vivienda Militar y por medio de préstamos hipotecarios contribuye a la construcción de viviendas. Los militares organizados en corporaciones para la vivienda atienden preferencialmente la construcción y dotación del personal afiliado a este gremio, en un costo muy bajo que con los que opera el I.C.V.

II.2.6 Municipios, Departamentos, Distrito Es-

II.2.9 Especial. Cajas de Ahorro y Vivienda

El Distrito Especial de Bogotá por su peculiar constitución administrativa y por la capacidad financiera, desarrolla planes de vivienda y desarrollo urbano de manera muy considerable. Los Departamentos y los Municipios en mínima escala y en casos aislados efectúan programas de vivienda, mediante el Decreto 299 de abril 17 de 1973 el cual determina que

Las Asociaciones II.2.7 Camacol de Ahorro y Préstamos con com-
pimento esencial de las corporaciones de ahorro y vivienda

La Cámara Colombiana de la Construcción, contribuye en parte

considerable a la solución del problema de vivienda, por regla general atiende la construcción de habitaciones para personas que gozan de altos ingresos y ha atendido con éxito toda la construcción comercial, largo plazo para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda, adquisición, mejora, ampliación.

II.2.8 Banco Central Hipotecario

Estas entidades se han venido creando desde 1972 por medio de la Ley de Fomento de la Vivienda. Este organismo ha venido funcionando con anterioridad a la creación del Instituto de Crédito Territorial y por medio de préstamos hipotecarios contribuye a la construcción de viviendas para personas de ingresos altos, a pesar de que el Estado le ha concedido privilegios que hacen que los dineros destinados a esta actividad tengan un costo mas bajo que con los que opera el I.C.T.

II.2.9 Corporaciones de Ahorro y Vivienda

En estos últimos días el Gobierno Nacional ha autorizado el funcionamiento de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo, dentro de sus propósitos de incrementar el ahorro y canalizarlo hacia la industria de la construcción. El funcionamiento de estas Entidades fue autorizado mediante el Decreto 299 de abril 17 de 1973 el cual determina "Que las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamos son complemento esencial de las corporaciones de ahorro y vivienda

que permitirán extender a niveles populares la tarea de capacitación y canalización del ahorro personal para el fomento de la industria de la construcción," y sus funciones serán las de otorgar préstamos a corto y largo plazo para la ejecución de proyectos de construcción de vivienda, adquisición, mejora, ampliación, sub-división, renovación de las ya existentes. Estas entidades se han venido creando desde 1972 por medio de los Decretos 677 y 678 se estableció la creación y funcionamiento de estas entidades de ahorro para la vivienda vinculando varias entidades del sector privado como los Bancos del país y personas particulares que según parece han respondido favorablemente porque los depósitos denominados Upacs ascienden en la actualidad a 1.000 millones de pesos.

III.1.8. Organización de la Comunidad

III. HACIA UNA REFORMA URBANA INTEGRAL

- III.1 Conclusiones
- III.1.2 Metas y objetivos
- III.1.3 Desarrollo regional
- III.1.4 Orientación de las Migraciones
- III.1.5 Recursos Tributarios
- III.1.6 Elevación del nivel social, Cultural y Económico.
- III.1.7 Empleo
- III.1.8 Organización de la Comunidad

tiene que estar III. HACIA UNA REFORMA URBANA INTEGRAL, -
distribución, precios, salarios, consumo, empleo etc.. La
Soc. El país se encuentra frente a un grave problema de vivien-
da, son muchos los factores y varias las causas que agravan -
diariamente la situación de la vivienda urbana. Es evidente
que se deben buscar fórmulas generales que permitan aliviar -
tan difícil situación para lo cual es urgente que todo el es-
fuerzo nacional de política económica, social, industrial, a-
grario, fiscal, jurídico del Estado se encamine a buscar au-
dazmente la solución de este problema. que amenacen su salud.
La Arquitectura tiene la obligación por medio de su tarea espe-
cial. Para obtener una efectiva solución es prudente desechar -
preconceptos y prejuicios influenciados por perniciosas cos-
tumbres e ideologías foráneas, sobre la propiedad privada y -
actuar con criterio desapasionado y espíritu nacionalista. No
se debe pensar solamente en que la extinción de la propiedad
privada, es panacea y la solución última y eficaz del males -
tar urbano. Puede ser su modificación constitucional un prin-
cipio de solución, es posible, pero que solamente se piense -
en expropiar, no es aconsejable. Porque la magnitud de los
problemas, de las necesidades y angustias de la población ur-
bana que no posee techo propio, es tan grande que se deben -
reajustar, modificar y abolir o estimular y conservar, si es
del caso, gran parte de las estructuras e instituciones tra-
dicionales en general que actualmente son el basamento de la
vida nacional. Por eso se debe recurrir a la economía que -

tiene que estudiar la problemática de mercados, producción, distribución, precios, salarios, consumo, empleo etc.. La Sociología debe determinar el comportamiento del hombre en la sociedad urbana, la vida social e individual del hombre que vive en las ciudades. La Medicina estudiará la salud del hombre habitante de las ciudades donde se encuentra perseguido por toda clase de impactos emocionales y aun de amenazas contra la salud, como la polución del aire, las influencias patológicas de la falta de luz y los efectos de una vida sedentaria, en fin las múltiples actividades que amenazan su salud. La Arquitectura tiene la obligación por medio de su rama especializada, el urbanismo de adaptar las construcciones de manera útil y confortable para la población urbana.

El Derecho tiene que buscar la manera de imponer una legislación acorde con las necesidades y armonizar el precepto legal a las circunstancias cambiantes de la época para tener una ley adecuada a los tiempos, a las necesidades y al ritmo vertiginoso de la civilización y a tono con los grandes adelantos de las ciencias naturales y de la física, que ya no solamente piden urgentes y ágiles soluciones para el hombre que habita en el planeta tierra, sino que solicitan ya, una moderna legislación para otros planetas. Pues los males que inciden sobre el problema urbano son de tal magnitud que requieren de la actividad de todos los estamentos que integran la nacionalidad.

4. Sectores III.1 Conclusiones de la población no tienen acceso al trabajo, la educación, la salud y mucho menos a la Como conclusiones generales que se desprenden del análisis del problema urbano y de las realizaciones que se adelantan en las actuales circunstancias, sin pretender decir que hemos agotado el tema, tenemos las siguientes:

1. Los índices del crecimiento vegetativo de la población son muy altos en relación con la tasa del incremento económico y contribuyen al desequilibrio social, pues la capacidad de generación de empleos y de servicios con que cuenta el país no atiende sino en mínima parte la demanda que genera este fenómeno. Lo anterior se agrava con el proceso de acelerada concentración de la gente en las ciudades, que ha venido conformando un creciente sector marginal, con los problemas que conllevan los bajos niveles de vida.

2. Los ingresos de las familias colombianas han disminuido en término de poder adquisitivo por el aumento en el costo de la vida y el mayor número de personas a cargo, en especial en los niveles populares.

3. Se ha creado una fuerte concentración de los ingresos en un sector reducido de la población, con menoscabo de vastos sectores cuyo empobrecimiento se hace cada día más crítico.

4. Sectores cada vez más numerosos de la población no tienen acceso al trabajo, la educación, la salud y mucho menos a la vivienda, ya que la capacidad del Estado para generar tales servicios no está proporcionada a la demanda ni a las necesidades.

que no se relacionan con los propósitos de la vivienda de interés social.

5. No existe una coordinación adecuada entre las diversas entidades del Estado encargadas de generar empleo, bienestar social y vivienda, lo que produce pérdida de esfuerzos y de recursos, así como insatisfacción de los elementos sociales que se desea favorecer.

al mercado de la vivienda estatal.

6. Existe una deficiente organización de la comunidad especialmente en el sector urbano por lo cual no se ha obtenido la participación activa de amplios núcleos humanos en la creación de trabajo y en la obtención y debida utilización de los servicios y recursos existentes.

7. Los recursos destinados a vivienda dentro del país están inadecuadamente distribuidos, ya que los de alto costo se han asignado para atender al sector popular y los de menor valor están canalizados hacia la vivienda de las clases media, alta y suntuaria.

8. Las altas especificaciones que exigen la mayoría de los municipios en las obras de urbanización no se compadecen con

la realidad del país, tanto en los aspectos de consumo de ser vicios como por los altos costos que se generan. Así mismo, los Códigos Municipales de urbanismo mantienen normas rígidas y obsoletas sobre densidad, lotificación, uso de la tierra y viabilidad, que no se relacionan con los propósitos de la vivienda de interés social.

13. Entre los elementos que intervienen en el proceso de la 9. El aumento en los costos de producción ha mantenido un ritmo ascendente, que cada año amplía su distancia con el incremento de los ingresos reales de las clases populares. Aumentando con ello el número de familias que no tienen acceso al mercado de la vivienda estatal.

10. A pesar de la prolifa legislación existente, hacen falta instrumentos legales que permitan regular y planificar el desarrollo urbano de manera integral, destinando tierras para reserva, racionalizando el uso de los espacios disponibles no renovables y utilizando con fines económicos y sociales los centros deteriorados de las ciudades.

11. Se hace indispensable la creación de nuevos polos de desarrollo en diversos centros urbanos, ya que de seguir la tendencia actual en la generación de empleo y de servicios, la población general del país se concentrará en las cinco grandes áreas metropolitanas existentes.

Para la formulación de una verdadera Reforma Urbana, no se debe perder de vista, y se debe tener muy en cuenta, que dentro de la célula básica de la organización administrativa y por consiguiente, su capacidad ejecutora y coordinadora en los programas de desarrollo para la elevación de los niveles sociales y económicos del conglomerado. Ya que si no es posible incrementar, los primeros, será prácticamente inútil y económicamente inconveniente y psicológicamente peligroso, ofrecer vivienda a un conglomerado social que no tiene los medios necesarios para adquirir, mantenerla y conseguir los elementos consecuentes, menor valor.

13. Entre los elementos que intervienen en el proceso de la construcción el costo de la tierra escueta es el factor de mayor valor. que la adquisición de este producto implica, los desarrollos que la adquisición de este producto implica, los desarrollos

III.1.2 Metas y objetivos

III.1.3 Desarrollo regional

Frente a la magnitud de tan grave problema, es evidente que el país necesita iniciar a la mayor brevedad una reforma urbana. Una reforma urbana que abarque integralmente todas las actividades de la vida nacional encaminada a hacer desaparecer las múltiples causas que ocasionan tan graves resultados. El país debe hacer algo más que unos esfuerzos parciales y aislados que se orienten solamente a buscar solución a una parte del problema urbano. Los desequilibrios regionales, no se corrigen espontáneamente por las necesidades naturales de la economía, y para impedir que se ahonden se requiere una política de desarrollo regional, que sea compatible con las necesidades de expansión económica, la búsqueda obtendrá una compensación de expansión económica, la búsqueda obtendrá una compensación

Un enfoque integral, es el único realista, pues cualquiera que pretenda señalar fórmulas para resolver una sola parte del problema, encontrará que dichas fórmulas producen impactos inesperados en otros sectores de la ciudad, que pueden en ciertos casos resultar contraproducentes.

Para la formulación de una verdadera Reforma Urbana, no se debe perder de vista, y se debe tener muy en cuenta, que dentro de la prelación de las necesidades sociales, están en su orden, primero el trabajo, luego la salud y la educación y por último la vivienda. Ya que si no es posible incrementar, los primeros, será prácticamente inútil y económicamente inconveniente y psicológicamente peligroso, ofrecer vivienda a un conglomerado social que no tiene los medios necesarios para adquirirlos, mantenerlos y conseguir los elementos consecuentes, que la adquisición de este producto implica.

III.1.3 Desarrollo regional

La política de desarrollo regional debe ser compatible con la política de vivienda no puede formularse independientemente de los demás fenómenos que afectan el desarrollo económico y social general del país: ya que la mayoría de los elementos del problema urbano que se han señalado anteriormente, requieren un enfoque y un tratamiento regional. Pues las ciudades no son entes autárquicos, ni claramente aislados de sus comarcas de influencia, sino que son uno de los elementos más importantes de que se compone la unidad regional, de la cual depende y a la cual sirve la ciudad: los desequilibrios regionales, no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía, y para impedir que se ahonden se requiere una definida política de desarrollo regional, que sea compatible con las necesidades de expansión económica. Se buscará obtener una coor-

dinación en el desarrollo de las regiones atrasadas, con las más adelantadas, para intervenir sobre el fenómeno de las migraciones y controlar los crecimientos masivos y desmesurados de las grandes ciudades, determinando nuevos polos de desarrollo o ciudades de equilibrio capaces de dar los servicios necesarios a las comarcas de su órbita, reteniendo al mismo tiempo las migraciones innecesarias hacia centros urbanos mayores. Se revisará las necesidades de desarrollo de cada región para definir una adecuada redistribución de los recursos fiscales, correspondientes a la nación, los departamentos y los municipios.

La política de desarrollo regional debe ser compatible con las necesidades de la ampliación económica nacional, ya que una descentralización económica excesiva, puede conducir a mediano plazo al estancamiento del crecimiento económico y una concentración excesiva de las inversiones puede acentuar las disparidades regionales y en consecuencia producir una distribución inequitativa de los beneficios del desarrollo económico. En definitiva se establecerá cuales son los equilibrios o desequilibrios soportables, que permitan simultáneamente el crecimiento de la economía nacional y el beneficio económico y social de las regiones, especialmente de las urbanas donde se encuentra concentrada la mayor parte de la población. Como los desequilibrios regionales no se corrigen espontáneamente por los mecanismos naturales de la economía, el libre jue-

go de estos mecanismos puede agravar la situación. Por esta razón es indispensable la adopción de una política regional y urbana, concertada en pleno acuerdo y armonioso ritmo de marcha entre el campo y la ciudad, buscando una integración física, económica y sociopolítica.

Se buscará poner fin al peregrinaje incesante de los campesinos hacia los núcleos urbanos, ofreciendo en el campo condiciones propicias para su perdurabilidad, proporcionando trabajos remunerativos, condiciones higiénicas para subsistir, razonables oportunidades de cultura y motivos de esparcimiento y sana recreación.

III.1.4 Orientación de las Migraciones

Las migraciones deben ser orientadas, dentro del proceso de desarrollo algunas zonas superpobladas y de bajo potencial económico, tienen que disminuir su densidad demográfica con el fin de que una parte de la población eleve su productividad y mejore sus ingresos. Suprimir las migraciones en estos casos sería un error grave en un país de desarrollo. Los flujos migratorios deben estimularse y orientarse, con el estímulo para la creación de centros urbanos intermedios y la localización de algunas zonas de colonización, máxime cuando nuestro país todavía tiene montada la estructura y explotación agrícola en las cumbres andinas y mantiene abandonados los valles y llanos

orientales e inexplorada la cuenca Amazónica.

Se buscará aumentar la competencia y la eficiencia regio-

nales, localizando muchas industrias en varias ciudades in-

termedias, sin considerar los factores que producen el máximo

beneficio para la empresa, tales como costos de transporte, -

materia prima, mano de obra, sino teniendo en cuenta las nece-

sidades del desarrollo regional buscando una mayor concentra-

ción de ciertas ramas industriales y la especialización de al-

gunas ciudades con miras a lograr más alta productividad.

Las inversiones públicas en el sector social también deben

ser de elevada eficiencia para evitar el aberrante caso exis-

tente en la actualidad de que en algunas regiones existen ser-

vicios de salud y de educación por ejemplo subutilizados, -

mientras que en otras se notan déficit elevados. Por las ra-

zones anteriores debe buscarse la manera de obtener una co-

rrecta y honrada programación y ejecución de las inversiones

públicas.

III.1.5 Recursos Tributarios

Como en el país se ha venido presentando una acelerada y

marcada concentración del capital, en un extracto social redu-

cido, pero sin que dicho capital produzca la rentabilidad que

necesaria y justamente debe tener dentro de una sociedad acti-

va, ocasionando una concentración del ingreso en esa minoría escasa. Será aconsejable entonces fijar una rentabilidad pre sumtiva y progresiva en todos los órdenes económicos, capital, tierra o factores de producción, con el fin de generar empleo y en esta forma ampliar la distribución de los ingresos.

Para justificar este recurso fiscalista, argumentamos que si los capitales no producen la rentabilidad que la situación social exige, por este sistema tributario deberá devolverlos a la comunidad para que cumpla los fines sociales, para fomen- tar la capitalización, la inversión en actividades altamente rentables y generadoras de empleo y se castigue en forma fuer- te los gastos suntuarios, las fugas de capitales y los capita- les ociosos e inactivos.

III.1.6 Elevación del Nivel Social, Cultural y Económico

Reviste capital importancia el procurar acceso a la educa- ción de las grandes masas populares con el fin de lograr su desarrollo integral, pues solamente así se alcanzará liberar- las, de la servidumbre social, cultural y política, que re- trasen su desarrollo. La acción cultural no debe consistir únicamente en incorporar a las clases marginadas, a las es- tructuras existentes, sino en capacitarlas para que ellas mis- mas desarrollen de una manera creativa y original su mundo -

cultural y que este sea el fruto de sus propios esfuerzos.

Es necesario buscar un equilibrio entre la producción de bienes y servicios y el crecimiento vegetativo de la población, buscando la elevación del nivel cultural, social y económico de todas las clases populares a quienes afecta en forma más aguda este problema precisamente por las condiciones de marginalidad en que se encuentran. Se impone lograr un equilibrio en los ingresos y una equitativa redistribución de la riqueza, utilizando así sean los medios tributarios, para elevar el nivel de vida de las gentes deprimidas. Entre la elevación de estos niveles se contendrá en cuenta la vivienda tanto como generadora de empleo como de bienestar social.

III.1.7 Empleo

Como la gran masa de nuestro pueblo deriva sus ingresos fundamentalmente de su trabajo, siendo muy grave la situación del desempleo que afrontan. Como parte fundamental de una efectiva política de bienestar social, es indispensable ante todo la creación de nuevas fuentes de empleo y el mejoramiento de las condiciones de trabajo. si no se presenta un avance positivo y decidido en esta materia, se hacen nulos los esfuerzos para dotar de planes de vivienda únicamente y mejorar las condiciones de vida de las clases marginadas y de gran parte de la población del país. Es ante todo indispensable integrar esa gran masa humana de desocupados a

la vida económica del país, para que no solamente se produzca su mejoramiento individual, sino que se conviertan en fuente de riqueza, prosperidad y de avance hacia mejores metas, con mayor razón si se considera que en el país uno de los mayores capitales como potencial de producción está radicado en el trabajo de sus gentes.

Dada la complejidad y características de la estructura del empleo se debe elaborar una política realista que permita la movilización amplia y oportuna del mercado de trabajo, emprendiendo campañas insistentes y resueltas para asegurar que se cree la mayor cantidad posible de oportunidades de trabajo para absorber no solamente la falta de empleo, sino el subempleo disfrazado de los sectores marginados. Todo esto encaminado a obtener un desarrollo equilibrado del país, para que no haya concentración de problemas, es de admitir que una política de desarrollo urbano, no puede realizarse solamente con planes de vivienda y ensanche de servicios, sino que se debe pensar primordialmente en el empleo, para evitar precisamente que los movimientos de población aumenten los problemas actuales de las ciudades y que perjudiquen a los emigrantes rurales, evitando un estado de insatisfacción general y creando los sectores sociales marginados.

que dispersión de esfuerzos y de recursos.

El problema urbano no puede considerarse aisladamente, sino es fundamental modificar los sistemas de organización de la

como parte del desarrollo integral del país, es decir en la transformación simultánea de las ciudades y los campos, para encontrar en esos dos sectores las fuentes de trabajo que son necesarias para atender el inmenso problema del desempleo, que debe ser la preocupación predominante y es el origen de tantas inquietudes.

El cumplimiento de los segundos. En este aspecto deberá lograrse ante todo la participación activa de

los núcleos **III.1.8 Organización de la Comunidad** la utilización de los recursos de organizaciones propias de la comuni-

dad. Conjuntamente con la vivienda es necesario atender una amplia política de salud, educación, desarrollo comunal y en general se debe poner en marcha todas aquellas acciones del Estado conducentes a un mejor estar de la comunidad, pero en forma armoniosa y simultánea, ya que en la actualidad se atienden estas necesidades pero de manera descordinada. Será necesario entonces imponer una coordinación obligatoria entre las entidades estatales encargadas de estas acciones, con el fin de que se concentre la ayuda del Estado en forma amplia e integral, sobre las entidades encargadas de proporcionar y construir vivienda, para que su acción se vea complementada, con la salud, la educación, la alimentación y el desarrollo comunal, y se evite la dispersión de energías que ocasiona el descontento de las gentes que reciben una ayuda incompleta, lo mismo que dispersión de esfuerzos y de recursos.

Es fundamental modificar los sistemas de organización de la

comunidad despojándolos del criterio paternalista, a que bien siendo acostumbrados cuando reciben como dádiva o limosna algunos de los servicios del Estado. Se debe inculcar la idea de que la organización social se basa sobre una serie de derechos y deberes, que si exige los primeros, igualmente debe corresponder con el cumplimiento de los segundos. En este aspecto deberá lograrse ante todo la participación activa de los núcleos humanos, en la creación de trabajo y en la utilización de los recursos de organizaciones propias de la comunidad, aprovechando las existentes sin tratar de imponerles una metodología y un sistema de pensamiento distinto, sino, por el contrario, propiciando condiciones que hagan evolucionar los tradicionales patrones culturales, políticos y sociales.

III.2 El Municipio como Unidad de Desarrollo Regional.

Para dar comienzo al desarrollo regional y obtener una regional política sobre este aspecto de manera efectiva, se deberá iniciar cuanto antes el fortalecimiento administrativo de los municipios colombianos, para lo cual se hará uso de

III.2.1 El Municipio como Unidad de Desarrollo Regional.

III.2.1 Asociación de Municipios

III.2.2 Áreas Metropolitanas

una de las innovaciones que hoy forma el Artículo 198 de nuestra Constitución Política, que consagra una disposición de suma utilidad y contiene una concepción municipalista encaminada a implementar una nueva modalidad administrativa, que se ha hecho bajo diversas formas se viene presentando en Colombia. Esta nueva modalidad diversa categorías de Municipios, Áreas metropolitanas obligatorias y voluntarias, abriendo así la posibilidad de rectificar estructuras existentes sobre las bases de una falsa mentalidad cerrada y rígida y un equivocado concepto localista de una presunta y mal entendida autonomía administrativa que solo mente ha contribuido a demostrar la enorme importancia de los municipios colombianos, en el enfrentamiento y solución de las más elementales necesidades de la comunidad.

El correctivo previsto en el artículo legislativo número 1 de 1968 es de urgente necesidad, porque se le puede mantener a lo común municipal, dispuesto más sobre intereses de tipo a sobre criterios científicos y racionales para la

prestación de servicios, para los cuales como hemos visto, no tiene las bases técnicas y administrativas que responde a un desarrollo pleno.

III.2 El Municipio como Unidad de Desarrollo Regional.

Para dar comienzo al desarrollo regional y obtener una racional política sobre este aspecto de manera efectiva, se deberá iniciar cuanto antes el fortalecimiento administrativo de los municipios colombianos, para lo cual se hará uso de una de las innovaciones que introdujo la reforma constitucional de 1968 que hoy forma el Artículo 198 de nuestra Constitución Política, que consagra una disposición de suma utilidad y contiene una concepción municipalista encaminada a implantar una nueva modalidad administrativa, que de hecho bajo diversas formas se viene presentando en Colombia. Esta norma establece diversas categorías de Municipios, áreas metropolitanas obligatorias y voluntarias, abriendo así la posibilidad de rectificar estructuras asentadas sobre las bases de una falsa mentalidad cerrada y rígida y un equivocado concepto localista de una presunta y mal entendida autonomía administrativa que solamente ha contribuido a demostrar la marcada impotencia de los municipios colombianos, en el enfrentamiento y solución de las más elementales necesidades de la comunidad.

El correctivo previsto en el acto legislativo número 1 de 1968 es de urgente necesidad, porque no se puede mantener a la célula municipal, dispuesta más sobre intereses de tipo electoral que sobre criterios científicos y racionales para la

prestación de servicios, para los cuales como hemos visto, no tiene las bases técnicas y administrativas que responda a un desarrollo pleno.

Se debe impedir la proliferación irracional de nuevos municipios montados sobre requisitos legales poco exigentes y recursos económicos mínimos, que no corresponden a una adecuada distribución de servicios y a la capacidad de prestarlos, haciendo por lo tanto gravosa la situación de los Departamentos y la Nación. Pues el Municipio Colombiano antes de ser unidad de desarrollo social, ha sido sujeto pasivo, inerte ante la acción directa de otros organismos estatales que le organizan y mantienen sus servicios, imperando en esta forma un clásico paternalismo.

El artículo 198 de la Constitución Nacional, prevé la organización de tres modalidades administrativas municipales, dos de ellas ya con algunos experimentos en el país, el Distrito Especial de Bogotá y las Asociaciones de Municipios del Valle de Aburrá y la Asociación de Municipios de la Sabana de Bogotá. Con estas dos modalidades se busca tecnificar la administración supramunicipal, planificar racionalmente las obras y servicios públicos. El caso del Distrito Especial de Bogotá es único en el país y ha venido funcionando desde hace algún tiempo.

III.2.1 Asociaciones de Municipios

Las Asociaciones de Municipios consagradas en el inciso final del Art. 198 que dice, la ley establecerá las condiciones y las normas bajo las cuales los municipios pueden asociarse entre sí, para la prestación de servicios públicos. Las Asambleas a iniciativa del Gobernador podrán hacer obligatoria tal Asociación conforme a la ley citada, cuando la más eficiente y económica de los servicios públicos así lo requieran.

Estas son las bases legales con que cuenta el país para modificar la cerrada estructura local y convertir a los Municipios en verdaderos pilares del desarrollo económico y social. Su estructuración, bajo un nuevo concepto típicamente jurídico administrativo, debe ser la solución a la ineficiencia financiera y técnica, para mejorar los servicios a su cargo y para promover en acción mancomunada su ampliación y mejoramiento, de acuerdo con el crecimiento de las necesidades por satisfacer. Habrá así una abierta colaboración intermunicipal, para integrar esfuerzos, recursos, capacidad y técnica, para el mejor logro de los objetivos de desarrollo, y actualizar los desuetos sistemas de organización Municipal que permanecen inmodificables desde su original inspiración en el tiempo de la colonia.

III.2.2. Areas Metropolitanas

te que le imprime una nueva modalidad y le introduce una elevada dosis de energía administrativa a nuestros municipios. Esta nueva concepción administrativa, prevé la formación de una Ciudad-Región, se busca con ella solucionar la excesiva concentración urbana, permite formular políticas de planeación de servicios, para necesidades intermunicipales en una área regional determinada, donde los Municipios cederán parte de sus atribuciones político administrativas, conservando la autonomía para administrar aquellos servicios no adscritos al organismo metropolitano. Las zonas geográficas para el caso colombiano deben abarcar dos o más municipios dentro de un mismo departamento cuyas relaciones den al conjunto, las características de áreas metropolitanas. Con lo anterior se busca

dar un tratamiento diferente a cada municipio, según el grado de desarrollo, se trata de evitar la generalización de las soluciones cuando son diferentes los problemas que afrontan. mentales, contrarresta, así sea parcialmente, tanto traslado

Se debieran organizar las áreas metropolitanas como instrumentos útiles, de efectiva competencia para la ejecución de planes de desarrollo físico, económico y social del área, la prestación de servicios comunes a los municipios que la integran, como reglamentadoras sobre usos del terreno y demás aspectos de orden urbanístico y la prestación de asistencia técnica a las municipalidades integrantes. Desafortunadamente con excepción de Medellín y algunos Municipios de la Sabana de Bogotá en ninguna otra parte se ha utilizado este eficaz instrumento en la distribución lógica de los servicios productivos y de la fuerza del trabajo. Esto opera también después de haber

to que le imprime una nueva modalidad y le introduce una elevada dosis de energía administrativa a nuestros municipios.

Esta alternativa del desarrollo regional la consideramos una aspiración que se debe realizar a la mayor brevedad, por que si tomamos el problema en conjunto, ante la obligación del Estado de facilitar el alojamiento de las familias colombianas, e inspirados en el principio de que todo programa de desarrollo debe tener en cuenta la distribución del hombre, más que la distribución de los recursos naturales, se tiene que concluir que los planes de vivienda deben realizarse tanto en el sector urbano como en el sector rural.

Si el crecimiento de las ciudades obedece principalmente a la migración de la familia campesina, la oferta de vivienda confortable en el campo, juntamente con otros servicios elementales, contrarresta, así sea parcialmente, este traslado masivo de la gente campesina que esta creando problemas inquietantes en las grandes urbes. Se debe tener en cuenta que la idea predominante en la planificación del desarrollo nacional se inspira en las mismas consideraciones de los programas de modernización de los países desarrollados, donde se produjo después de un largo proceso de industrialización y después de la transformación de los servicios públicos, en la distribución lógica de los recursos productivos y de la fuerza del trabajo. Esto opera también después de haber-

se realizado un cambio fundamental en los sistemas de producción agraria, mediante la aplicación de las más avanzadas técnicas, desarrollando simultáneamente el sector urbano y el rural, que es la fuente principal de los ingresos y el que

El país no se puede comprometer en un proceso acelerado de urbanización, sin antes tener capacidad para ofrecer empleo y una formación adecuada de las fuerzas del trabajo que salen del campo. Proceder sin tener en cuenta estas consideraciones implica el olvido de nuestra situación geográfica donde la mecanización y la tecnología no son aplicables, en grandes extensiones de nuestras tierras laborables y todavía hay zonas que no han sido incorporadas a la economía nacional. De donde se deduce que falta mucho tiempo para que en Colombia se haya realizado el proceso de la transformación económica, social y tecnológica de la economía agraria para que sirva de base a un fuerte desarrollo industrial que absorba la mano de obra sobrante en las tareas agrícolas.

La industria colombiana apenas alcanza a dar ocupación a 300 mil personas, mientras la pequeña y la mediana industria da trabajo a 550 mil, es decir que la industria toda ocupa solamente el 15% de la población económicamente activa. Bien vale la pena poner en marcha planes más amplios de fomento de la industria rural, que puede instalarse con inversiones reducidas, junto a los centros de producción y sin la exigencia de habilidades técnicas especiales.

Estos enunciados nos llevan a la conclusión de que el mejoramiento del país debe realizarse con un criterio de equilibrio desarrollando simultáneamente el sector urbano y el rural, que es la fuente principal de los ingresos y el que provee actualmente el mayor porcentaje de divisas. Por esto no es aconsejable que la totalidad del ahorro nacional se comprometa en el desarrollo urbano, sino que parte se debe destinar al fomento y diversificación de la producción agraria, a mejorar la vida campesina y a la creación de nuevas industrias.

Debemos recalcar para justificar el desarrollo regional, que en Colombia existen desde la época colonial numerosas ciudades que le han dado al país una fisonomía especial ante los demás países de América y que no pueden quedar por fuera de las grandes inversiones públicas, sino que debe estimularse su esfuerzo, para mantenerlas como centros de educación, de formación de nuestras juventudes y de núcleos de producción y actividad económica. Colombia tiene fuera de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, otras ciudades de importancia, cuyo mejoramiento es esencial para estructurar nuestro futuro. Pero no puede confiarse al azar el desarrollo de esos centros secundarios, sino que se les debe fomentar activamente para que traigan una apreciable actividad económica y cultural y puedan así contrarrestar las fuerzas de atracción que naturalmente ejercen las cuatro ciudades principales.

Con la creación de las Asociaciones de Municipios y Areas Metropolitanas que se proponen se logrará fortalecer el municipio colombiano que se ha convertido en un menor de edad. Es bien sabido que en los municipios ya no se decide nada. La solución de cada problema tiende a ser desviada hacia algun Instituto descentralizado nacional. Sin la tutela paternalista del Gobierno Central no son capaces de hacer algo efectivo, se ha despojado del ejercicio de sus facultades y de la capacidad para resolver sus problemas. Las autoridades locales se quitan los problemas de encima de la manera más fácil, cada vez que se presenta un problema, sus más autorizados voceros proponen la más cómoda de las soluciones "nacionalizarlo". Por esta circunstancia pensamos que las alternativas que se deben seguir son urbanizar a Colombia de manera diferente a la que se viene haciendo y buscar fórmulas eficaces para reanimar la aletargada fisonomía municipal. No se debe continuar construyendo viviendas en las ciudades supercongestionadas y se debe fortalecer las pequeñas localidades y ciudades de menor importancia y hasta construir nuevas ciudades para demostrar que somos un pueblo vigoroso.

Reconstruyamos la municipalidad como ámbito donde se preservan las libertades individuales, en donde el hombre se entiende así mismo y entiende a los demás, en donde se le conoce y es tenido en cuenta como persona, en donde encuentra respuesta a sus iniciativas y angustias, en donde las relaciones cara a cara son posibles.

IV. DE LOS PROYECTOS DE LA LEY SOBRE REFORMA

URBANA.

De los varios proyectos de Reforma Urbana presentados a la consideración del Congreso colombiano, ninguno de ellos ha despertado un verdadero interés entre los legisladores del país, es notoria la indiferencia parlamentaria hacia este tema tan importante. Seguramente porque en los proyectos del

IV. DE LOS PROYECTOS DE LEY SOBRE REFORMA URBANA las es-

tes y objetivos buscados. En algunos proyectos únicamente se

IV.1.1. Instituciones para la Reforma urbana

IV.1.2. Disposiciones Tributarias crecimiento y

IV.1.3. Adquisición de Inmuebles a ello, por afor-

IV.1.4. Expropiaciones, y en de hacerlo desordena-

mente en diferentes discusiones, con las sabidas dificultades

de encargo de servicios públicos de toda clase.

Otros proponen la creación o desarrollo de áreas metropolitanas,

la fijación de recursos de reserva o futura acción ur-

ban y en general una remodelación que mejore zonas deterior-

adas o mal construidas.

Otros proyectos consideran, que además de lo anterior, por

reforma urbana debe entenderse el conjunto de acciones destinadas

ad a dotar al Estado de los recursos económicos y los necesi-

dades competentes para que éste avance más aceleradamente en

la acción de construcción de vivienda y servicios públicos,

canalizando a IV. DE LOS PROYECTOS DE LA LEY SOBRE REFORMA URBANA. gravando especialmente los solares suntuarios y lotes urbanos no construidos, marcando un acentuado vigor fiscalista.

De los varios proyectos de Reforma Urbana presentados a la consideración del Congreso Colombiano, ninguno de ellos ha despertado un verdadero interés entre los legisladores del país, es notoria la indiferencia parlamentaria hacia este tema tan importante. Seguramente porque en los proyectos del Gobierno, no se ha mantenido una línea definida sobre las metas y objetivos buscados. En algunos proyectos únicamente se han elaborado una serie de disposiciones de carácter urbanístico únicamente, encaminadas a planificar el crecimiento y ambiente mismo de las ciudades, buscando con ello, por ejemplo que estas crezcan en altura en vez de hacerlo desordenadamente en diferentes direcciones, con las sabidas dificultades de encarecimiento de servicios públicos de toda clase. Otros proponen la creación o desarrollo de áreas metropolitanas, la fijación de terrenos de reserva o futura acción urbana y en general una remodelación que mejore zonas deterioradas o mal construidas.

Otros proyectos consideran, que además de lo anterior, por reforma urbana debe entenderse el conjunto de normas destinadas a dotar al Estado de los recursos económicos y los mecanismos competentes para que éste avance más aceleradamente en su acción de construcción de vivienda y servicios públicos,

canalizando a tales objetivos capitales de varias fuentes y gravando especialmente propiedades suntuarias y lotes urbanos no construídos, marcando un acentuado rigor fiscalista.

Entre los proyectos de Reforma Urbana propuestos por la iniciativa particular es de mencionar el elaborado por el doctor Hernan Toro Agudelo, quien considera que el desafío del problema de vivienda en el sector urbano se soluciona, con el hecho de convertir a los actuales inquilinos de vivienda urbana en propietarios de las mismas. El Senador Mariano Ospina Hernández también presentó un proyecto que lo denominó "Reforma Urbana Integral". En el mencionado proyecto se hace un planteamiento para obtener una mejor estructura regional, modificar la estructura social y económica presente y proyectar un desarrollo urbanístico teniendo en cuenta el desarrollo pleno del hombre.

Todos los proyectos de reforma elaborados y propuestos por los dos últimos Gobiernos contienen la aspiración de obtener disposiciones que les permitan crear nuevas Instituciones, instrumentos de ejecución para obtener recursos financieros, emitir bonos y obtener créditos de varias secciones. Propugnan también por la creación de impuestos que los denominan, de desarrollo urbano, presuntivo a las viviendas dadas en arrendamiento y a la vivienda suntuaria. También

solicitan ahincadamente la consagración de disposiciones que le permitan al Estado y a las Instituciones programadoras y ejecutoras de vivienda, la adquisición de inmuebles en el sector urbano ya sea por negociación directa o creando un régimen privilegiado de expropiación y tanto en el un caso como en el otro la compensación de la tierra no será en dinero efectivo sino en bonos de largo plazo.

El penúltimo proyecto de Reforma Urbana presentado por el Gobierno al Congreso por el Ministro de Fomento y Desarrollo de ese tiempo, doctor Jorge Valencia Jaramillo en octubre 22 de 1970 es uno de los proyectos que recibió ponencia favorable, elaborada por el Parlamentario Roberto Arenas Bonilla en febrero de 1971. Es de anotar que la sola presentación de este proyecto ocasionó un enorme despliegue informativo, toda la prensa Nacional lo recibió con amplios comentarios en favor de la pronta consagración en estatuto legal de una Reforma Urbana: la que se ha convertido en un verdadero anhelo nacional, sobre el cual se pronunciaron los gremios de la construcción, de manera adversa, otras entidades también lo hicieron de manera diferente. En todo caso la prensa Nacional hizo en ese entonces una enorme motivación y consideró la urgencia de obtener una Reforma Urbana, aunque sin estar de acuerdo en su alcance y orientación.

El Presidente de la República doctor Pastrana dijo de es-

te proyecto "el Proyecto de Ley sobre Reforma Urbana es un avanzado instrumento que permite ordenar los tremendos desequilibrios que en el organismo social ha causado el desbordamiento de nuestras grandes ciudades, pues con esta iniciativa el Gobierno Nacional busca canalizar el ahorro ocioso y especulativo hacia la solución que urgentemente reclama el 25% de la población colombiana, que vive en tugurios, a tiempo que se crea un estatuto jurídico que alivia realmente las tensiones sociales", y tiene afán de que este decreto se convierta en la

Satisfacción del anhelo expresado por mucho tiempo, cual es

Posteriormente el mismo doctor Valencia Jaramillo presentó, el 3 de agosto de 1971 otro proyecto de Reforma Urbana, que recibió ponencia, con algunas modificaciones, por parte del parlamentario Ramiro Andrade y desde 1972 hasta la fecha no ha sido posible obtener que la Comisión Tercera constitucional de la Cámara, le dedique a este tema un poco de atención y conocer de esta manera otros puntos de vista, poniendo que se atenderá únicamente a las llamadas ciudades intermedias hasta de

Como la espera por ver convertidos en Ley los proyectos que comentamos se ha prolongado demasiado, el Gobierno ha venido paulatinamente dictando algunas normas destinadas a promover a través de instituciones bancarias, compañías Aseguradoras y otras entidades, la captación de grandes recursos de ahorro privado que están canalizados hacia la construcción de vivienda mediante sistemas de ahorro y crédito especiales. Los Decretos 677 y 678 de 1972, crearon y autorizaron el funcionamiento de

Corporaciones de Ahorro y Vivienda y Asociaciones Mutualistas ocasionando perjuicios a los usuarios que generalmente lo forman de Ahorro y Préstamo. Instituciones que han respondido satisfactoriamente y hacen prever grandes posibilidades para la industria de la construcción y el desarrollo general del país. Por las informaciones que se conocen los denominados UPACS han logrado captar ahorros muy considerables pues han llegado a 1.000 millones de pesos en el corto tiempo que llevan funcionando.

Esto expresa el hecho de que la gente está aprendiendo a ahorrar y tiene afán de que este ahorro se convierta en la satisfacción del anhelo acariciado por mucho tiempo, cual es el de obtener vivienda propia. No se ve, en verdad, la razón para marginar al Banco Central Hipotecario, de su actividad actual cuando tiene ya una organización establecida, que ha demostrado eficacia en sus empresas de vivienda en distintos sectores, que tiene activos superiores a tres mil millones de pesos, y préstamos y descuentos por valor de dos mil setecientos millones irrogados en todos estos proyectos sobre reforma urbana, ha introducido modificaciones sustanciales en su política de préstamos para vivienda. Determinando la suspensión de los programas de préstamos en las principales ciudades y disponiendo que se atienda para fomentar el ahorro popular, la nueva misión que quiere ejercerá únicamente a las llamadas ciudades intermedias hasta de 350 mil habitantes, así mismo ha limitado la cuantía de los mencionados préstamos a la suma de 250 mil pesos. Con estos programas el Banco atenderá a las provincias y en ellas a un elevado número de colombianos pertenecientes a la clase media.

Como la labor efectuada por el Banco Central Hipotecario ha sido muy favorable para la solución del problema de vivienda es de desear, que no se le impongan restricciones económicas y limitaciones indebidas que puedan menoscabar su capital o

asegurar su crecimiento económico a través del mejoramiento, ocasionando perjuicios a los usuarios que generalmente lo forman, la clase media. Son numerosos los comentarios adversos contra la posibilidad de variar las funciones y orientaciones de las industrias que generan mejores oportunidades de empleo con el objeto de dar lugar a ellas, parte de la migración actual del BCH, para convertirlo en Banco de descuento y redescuento de obligaciones originadas en inversiones de desarrollo del país. Para obtener el desarrollo de esta política se crearon los siguientes organismos: el Fondo Financiero de

Desarrollo Urbano, que tiene por objeto redescuentar obligaciones de los gobiernos municipales con destino a la financiación de proyectos de desarrollo urbano, cuyo progreso tiene organización establecida, que ha demostrado eficacia en sus campañas de vivienda en distintos sectores, que tiene activos superiores a tres mil millones de pesos, y préstamos y descuentos por valor de dos mil setecientos millones irrigados en

El Fondo Financiero Industrial que tiene como objetivo el todo el país y que sobre todo cuenta con amplio crédito y redescuento que otorgan los bancos y las Corporaciones Financieras para colocar sus cédulas hipotecarias y de capitalización, en forma que los sitúa entre los principales motores para fomentar el ahorro popular, la nueva misión que quiere encomendársele puede ser desempeñada por el Banco de la República, que funciona como instituto autónomo descentralizado, creado por el Gobierno con el fin de atender y otorgar préstamos a

los sectores públicos y privado para la financiación de actividades de rentabilidad, técnicas económicas y financieras. La Junta Monetaria creó el Acuerdo de "Crédito Sectorial para el Desarrollo de las Ciudades Intermedias" que contiene programas de desarrollo encaminados de manera principal a estimular el crecimiento de los centros urbanos cuya población oscila entre 30 y 350 mil habitantes considerando que ellos necesitan

aumentar su crecimiento económico a través del mejoramiento de sus servicios, equipamientos urbanísticos y de la instalación de industrias que generen mejores oportunidades de empleo, con el objeto de desviar hacia ellas, parte de la migración rural que acosa actualmente a los polos de desarrollo industrial del país. Para obtener el desarrollo de esta política se crearon los siguientes organismos: el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, que tiene por objeto redescantar obligaciones de los gobiernos municipales con destino a la financiación de proyectos de desarrollo urbano, cuyo programa financiero prevee la recuperación del costo de las obras mediante impuestos de valorización.

El Fondo Financiero Industrial que tiene como objetivo el redescuento que otorgan los Bancos y las Corporaciones Financieras con destino a la financiación de la pequeña y mediana industria manufacturera. El Fondo Nacional de Inversiones FONADE, dependiente del Departamento Nacional de Planeación que funciona como Instituto autónomo descentralizado, creado por el Gobierno con el fin de atender y otorgar préstamos a los sectores público y privado para la financiación de estudios de factibilidad, técnico económicos y diseños finales específicos.

Desafortunadamente en la mayoría de nuestros municipios que se encuentran ubicados en esta denominación de "ciudades de la reforma. La primera de la reforma.

intermedias" no cuentan con una verdadera planeación sujeta a las exigencias y modalidades que requieren y obligan las entidades prestamistas. Por esta razón la acción de estos organismos no se puede realizar, por falta de información, y porque nuestros Alcaldes ignoran la existencia de estos instrumentos financieros.

Con la creación de los Fondos de Ahorro, la modificación de la política de préstamos del Banco Central Hipotecario y el funcionamiento del crédito sectorial para desarrollo de las ciudades intermedias, el Gobierno ha iniciado a desvertebrar sus propios proyectos de reforma urbana que se encuentran en el Congreso y a puesto en marcha el desarrollo de algunos programas de construcción de vivienda. Es conveniente anotar que estos programas constituyen un positivo aporte que se ha logrado sin necesidad de recurrir a reformar la propiedad privada por el fácil expediente de las expropiaciones.

IV.1.1 Instituciones para la Reforma

Todos los proyectos presentados por el Gobierno solicitan la creación de dos instituciones encargadas, de ejecutar, proyectar, programar y desarrollar la reforma, la una denominada Consejo Nacional de la Reforma Urbana para definir y proyectar la política general de la reforma y la otra el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda que será la oficina ejecutora de la reforma. La primera el Consejo Nacional

Integrado por los Ministros de: Desarrollo, Hacienda y Crédito Público, Obras Públicas, un representante del Presidente de la República, el Jefe del Departamento de Planeación y los Gerentes del Instituto Nacional de Desarrollo Urbano y del Banco Central Hipotecario. Las facultades y las autorizaciones concedidas a este organismo o que esperan le sean asignadas, son demasiado amplias hacen temer que tan numerosas funciones y la magnitud de tales autorizaciones legales solicitadas, al ser puestas en desarrollo y ejecución, pueden llevar a convertir este organismo en una entidad supraestatal con ilimitadas atribuciones legales que generalmente conllevan a la desviación de las metas y objetivos propuestos.

Además por su integración de carácter exclusivamente presidencial, no vemos objeto, para que una Institución tenga mayor autoridad y eficiencia administrativas, cuando los Miembros del Ejecutivo toman decisiones en un Consejo de Ministros o en un Consejo Nacional de Reforma Urbana. Consideramos que siendo un programa de Gobierno, la Reforma, bastaría con que la otra entidad creada como instrumento de Desarrollo Urbano y Vivienda el actual Instituto de Crédito Territorial, sería suficiente y de esta manera se impediría una posible dualidad o paralelismo de funciones estatales.

El país no puede derrochar energías tratando de experimentar el funcionamiento de nuevas instituciones descentralizadas

Agencias de Gobierno, con exceso de facultades legales. Bastaría con ampliar el radio de acción del actual Instituto de Crédito Territorial, entidad que tiene considerable experiencia y dentro de sus limitadas facultades legales y con la estrechez de sus posibilidades financieras, ha cumplido ampliamente programas de desarrollo de vivienda, procurando un gran número de soluciones al problema urbano en muchas ciudades.

IV.1.2 Disposiciones Tributarias

Por medio de impuestos el Estado colombiano en la actualidad recibe ingentes cantidades de dinero, que sirven para el pago y funcionamiento del aparato estatal. Los mismos contribuyentes se pagan sus propios servicios, Justicia, Salud, Defensa Nacional, Obras Públicas etc.. Los recursos fiscales deben existir, pero la imposición tributaria debe hacerse de manera técnica y con equidad, sin sobrepasar los límites de la capacidad de pago de los contribuyentes. No se puede y no se debe poner a trabajar a los colombianos, solamente para pagar impuestos, este hecho crea resistencia y engendra el descontento, con mayor razón si el destino que se les da a estos dineros, por lo general no tienen finalidades progresistas, y su manejo no se hace con la suma prudencia con que se deben manejar los bienes de terceros. Por estas razones a más de la incomodidad que representa el pago de impuestos, hay un desaliento y quizá una resistencia y oposición a realizarlo, cuando

se ve que los administradores de la cosa pública, emprenden en francas y abiertas actividades improductivas que tienen caracteres de derroche, y se riega el dinero de los colombianos en gastos inútiles, no con el fin social para el cual fueron recaudados.

Con alguna razón un político colombiano de actualidad decía que "en el momento que en el país se imponga una severa y honrada administración pública, solamente con evitar el desperdicio y los gastos innecesarios, sería suficiente para adelantar grandes programas de desarrollo y beneficio general". Por esta circunstancia somos adversos al implantamiento de nuevos tributos especialmente el impuesto del 8% del avalúo catastral que se solicita crear como impuesto de acción urbana sobre inmuebles situados en Bogotá, capitales de Departamento y ciudades de más de cien mil habitantes, sobre terrenos urbanizables o sin edificar, sobre terrenos de acción urbana situados fuera del perímetro urbano, a solicitud del Instituto de Crédito Territorial o del Municipio respectivo y sobre edificios ruinosos o de uso inadecuado, de acuerdo con el señalamiento que haga el Alcalde del respectivo municipio.

Esto quiere decir que queda al criterio de agentes de la administración no solo el señalamiento de un impuesto adicional, sino la definición de los terrenos de acción urbana, que pueden ser expropiados en cualquier momento, pero mientras esto se reg

liza los predios quedarían gravados con un impuesto equivalente al 8% sobre el valor del catastro que varias veces ha sido revisado. Este impuesto que aumentará la carga tributaria de los contribuyentes colombianos puede convertirse en una amenaza contra el derecho de propiedad.

En los proyectos no está claro si lo que pretende, en materia de política urbana es de densificar las ciudades o extenderlas, con lo cual se obtendría una menor densidad de población, este concepto está implícito en la fuerte tributación de las zonas de desarrollo prioritario, ubicadas precisamente en los extremos. La limitación a ochocientos metros cuadrados de terreno como tope de lo que, en todas las ciudades, puede poseer sin grandes gravámenes una misma persona, adolece de fallas que consisten en presumir equivocadamente que un metro cuadrado en los alrededores de Pasto tiene exactamente la misma significación que un metro cuadrado en medio de la ciudad de Cali. El concepto de área va intrínsecamente unido a las disponibilidades potenciales de cada ciudad, en cada una de las etapas de su desarrollo, de donde surgiría una incongruencia si se consigna en la ley una cifra absoluta como tope máximo de lo que pueda poseer una persona.

El concepto de limitar el área contruida tiene características diferentes al que inspira la limitación del área de te-

rreno, por cuanto busca una utilización de los recursos financieros y del ahorro que a ellos da origen, preferente o exclusivamente en la edificación de un mayor número de soluciones de vivienda, criterio aceptable, dado el gran déficit cuantitativo de habitaciones. Sin embargo la cifra de 250 metros cuadrados no es suficiente puesto que hay ciertas regiones en donde la edificación, sin gran inversión financiera podría utilizar recursos locales representados en materiales no transportables ni utilizables en otras zonas.

Los proyectos también establecen que los primeros trescientos mil pesos del avalúo catastral de una habitación estarán exentos del impuesto a la vivienda suntuaria, lo que causa desagrado en la clase media porque tal cifra corresponde hoy al costo de una modesta habitación cuya área construida resultaría notoriamente inferior a doscientos cincuenta metros cuadrados. El reavalúo de los predios que todo propietario o poseedor quedaría obligado a estimar cada dos años, daría lugar a un encarecimiento del costo de vida, por cuanto no se limita tal obligación a los terrenos que puedan ser objeto de expropiación por encontrarse en zonas de urbanización prioritaria, y como se prohíbe avaluarlos por debajo de su precio de adquisición o del avalúo oficial vigente, se excluye la eventualidad de que la misma reforma pueda llegar a rebajar el precio de la tierra.

El denominado "Impuesto a la vivienda suntuaria" es sumamente peligroso, en primer lugar no vemos cuál sería en Colombia el criterio para determinar justamente, cuándo una casa de habitación es suntuaria, si los conceptos de extensión y área construida no son suficientes. Con mayor razón se presenta esta dificultad al tener en cuenta que por lo general una modesta casa, está construida con el capital ahorrado y adquirido durante muchos años de trabajo y esfuerzo personal, a base de préstamos de las entidades Bancarias con el pago de intereses elevados. Tampoco se ha tenido en cuenta que dentro de la "economía de consumo" que se ha implantado en nuestro medio imitando a los países capitalistas, las gentes con alguna censatés y previsión, piensan que la adquisición de una casa de habitación, puede ser el único bien que no pierde su valor y resiste el impacto de la constante devaluación monetaria, pero si se imponen gravámenes fiscalistas a la mediana comodidad que representa tener casa propia, con regulares comodidades de aseo, buena presentación, ambiente acogedor y confortable, se está desestimulando la construcción y agravando el mal que se quiere remediar.

Este conjunto de impuestos sin duda daría origen a unas fuertes presiones inflacionarias, al ser trasladado, como mayor costo por los urbanizadores y por los constructores de vivienda, a los compradores de las casas y, por estos, necesariamente a los arrendatarios. En consecuencia la tributación

debe despojarse de sus concepciones fiscalistas para trocarse en elemento de estímulo real en la canalización de los recursos hacia la edificación, con base en los costos más bajos posibles, lo que exige también que se disponga de nuevas fuentes financieras para la extracción y procesamiento técnico de los materiales de construcción. 1 y del 3 al 102,

en las variaciones de mayor costo que adelanta el Banco Central Hipotecario y el mayor costo de la construcción está radicado en las obras de urba-

IV.1.3 Adquisición de Inmuebles

Hemos dicho que las experiencias del resultado negativo de la Reforma Agraria se debe aprovechar, para enmendar errores y aplicar correctivos de conveniencia pública. Es ampliamente conocido que el Estado por intermedio del Incora, y en desarrollo de la Ley Agraria se ha convertido en el mayor terrateniente del país, adquiriendo tierras en cantidad y calidad poco deseadas, sin encontrar la fórmula exacta que permita distribuir esas extensiones. Si esto ocurre en el sector agrario igual situación o una más perjudicial se puede presentar en el sector urbano en el momento en que el Estado, inicia la adquisición de tierras con pretexto de regular su precio. Nos preguntamos, qué haría el Estado, con grandes extensiones de terreno en el sector urbano, cuando no tiene los recursos suficientes para adelantar actualmente un plan de construcciones de interés social, que es el reglón que ha venido atendiendo con éxito aceptable el ICT. En ningún momen-

to el desenvolvimiento de los programas de vivienda se han paralizado por falta de terrenos disponibles para este fin. Todos están de acuerdo en que el valor de la tierra escueta en el sector urbano, comparado con los otros elementos que intervienen en el proceso de la construcción, solamente representa el 2.28% en la de interés social y del 5 al 10%, en las viviendas de mayor costo que adelanta el Banco Central Hipotecario y otras entidades de carácter privado, el mayor costo de la construcción está radicado en las obras de urbanización, en los servicios básicos y en los materiales, en ella empleados. Por esto pensamos que no hace falta tierra para levantar las construcciones, sino servicios básicos suficientes, una técnica producción de materiales para que la construcción sea rentable y recursos suficientes en dinero para emprender amplios programas colectivos o individuales.

Parece que ya, de antemano, se ha pensado en la manera como el Estado, puede salir de los terrenos que innecesariamente adquiriera. Afirmamos lo anterior porque en uno de los artículos de los proyectos gubernamentales, en el artículo 56 se encuentra esta disposición que la transcribimos. "Los inmuebles que el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano expropie, podrán ser ofrecidos en venta, total o parcial a los particulares mediante licitación pública, cuando así lo determine su Junta Directiva". Salta a la vista la incongruencia del texto que la expropiación por motivos de utilidad pública con

templada por el Proyecto, entraña la obligación "Cine qua non" de darle al bien expropiado destino acorde a ese objeto. Con esta disposición al llegar a ser consagrada el solar, predio o edificio expropiados se limitarían a cambiar de propietario, a pasar de unas manos a otras, sin que aparezca claramente como pueda obtenerse beneficio alguno común, con el simple cambio de titular. Se dirá talvez que el posible rematante, adquiriendo por el mismo procedimiento otros predios vecinos o colindantes y sometiénndose a normas previas que le fijen, ejecutará las obras de utilidad general previstas por el Instituto. Este supuesto es meramente hipotético ya que cuando un bien sale a remate nadie puede asegurar con anticipación quien va a ser el mejor postor. Esto es cierto entre otras muchas razones, porque en la libertad de postura consiste precisamente la esencia jurídica del remate. Debe también anotarse que por el aspecto moral el artículo comentado podría prestarse a corruptelas imprevisibles.

IV.1.4 Expropiaciones

Los Proyectos de Ley de origen gubernamental declaran de utilidad pública la adquisición de los predios urbanos y rurales, cuando ellos sean requeridos por la Nación los Departamentos y Municipios, o el Instituto de Crédito Territorial, para llevar a cabo planes de desarrollo o renovación urbana, construcción de vivienda, ejecución de obras tales como vías, es-

cuelas, centros cívicos, mercados, aeropuertos, parques, zonas deportivas, y todas las necesarias para proveer servicios comunitarios. Para reservas de zonas aledañas a las ciudades, destinadas al control o regulación urbana, construcción de ciudades satélites etc.. demandante puede escoger un juez ad-hoc, el que mejor se acomode a su criterio. Este juez debe dictar

Esta disposición de llegar a convertirse en norma legal, pugna abiertamente con el principio constitucional que determina que la declaratoria de utilidades públicas, debe hacerse por causas específicas y concretas, definidas por el legislador. Esta facultad de señalar los casos concretos se traslada a la rama ejecutiva y lo que es más exótico, a un Instituto descentralizado, como el I.C.T. o el nuevo nombre que se le quiere imponer INBURVI. Sin que pueda decirse que las causas de la expropiación estén señaladas, porque esto se hace en forma tan general que queda sometido al criterio de un Alcalde, que quiera dárseles de renovador aprovechando las tierras que juzgue útiles para los proyectos, criterio que no tendría más limitación que la aprobación del Gobernador.

Una medida semejante no tendría antecedentes en nuestra legislación y al aprobarse sembraría la intranquilidad y la inseguridad en los dueños de tierras aledañas a las ciudades, que no sabrán cuándo sus predios pueden ser expropiados para los programas de servicios comunitarios. Pero este sistema intranquilizante se trata de complementar con las normas que re-

gulan el juicio de expropiación y la forma cómo debe efectuarse la indemnización. que varían según el patrimonio del propietario, y el resto en bonos de desarrollo urbano con plazo

La demanda sobre expropiación no sería sometida a reparto, es decir, la Entidad demandante puede escoger un juez ad-hoc, el que mejor se acomode a su criterio. Este juez debe dictar la sentencia en tres días y para dictarla no tendrá otros elementos de juicio que los documentos emanados, del Consejo Nacional de Reforma Urbana, de los Gobernadores, de los Alcaldes o del Gerente del I.C.F., sin que el presunto expropiado pueda presentar documento alguno. Se supone que la sentencia será favorable a la demanda, si fuere adversa, no hace tránsito a cosa juzgada y la entidad demandante puede volver a presentar una nueva en cualquier tiempo. Pero además se niega la intervención en el proceso a terceros que reclamen derecho de dominio y a los acreedores hipotecarios. Se niegan, en fin al expropiado todo recurso de defensa.

Se elimina prácticamente el concepto de indemnización previa, que es la garantía suprema del derecho de propiedad, convirtiéndola en norma ordinaria la excepción consagrada en la Constitución que establece el que pueda haber expropiación sin indemnización previa, por motivos de equidad, determinados por el legislador, con el voto favorable de una y otra Cámara.

En efecto, la forma de pago que se busca establecer será -

BIBLIOGRAFIA

en dinero de contado los primeros cien mil pesos, de allí en adelante porcentajes que varían según el patrimonio del propietario, y el resto en bonos de desarrollo urbano con plazo

hasta de veinte años.

Alvar, Gabriel.

Sociología urbanística. Madrid, 1961

Este procedimiento que es tan irritante se aparta en tal

forma de la garantía que la constitución consagra a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo

título, que es de esperar sea rechazada por el Congreso en forma absoluta.

Avila, Francisco.

Introducción a las Ciencias Sociales. Madrid, 1961

Otra grave secuela del sistema de expropiación propuesto

es la de terminar con la modalidad del crédito hipotecario, -

pues, como la adquisición de cualquier propiedad podría ser

declarada de utilidad pública e interés social, en el momento

menos pensado, tanto el Banco Central Hipotecario, como

los demás acreedores hipotecarios, quedarían sin respaldo en

cuanto llegare a decretarse la correspondiente expropiación

ya que el respectivo pago se les haría según el avalúo oficial y primordialmente en bonos. Otro aspecto grave del sistema de expropiaciones que se desea imponer es la eliminación, del Proceso Gubernativo, que la ley lo ha estatuido para corregir oportunamente los errores muy frecuentes que comete la administración pública.

Corral, Manuel Antonio.

Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá, 1953.

Corral, Manuel Antonio.

Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá, 1953.

Corral, Manuel Antonio.

Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá, 1953.

BIBLIOGRAFIA

- Dangand Uribe, Alberto.
Alessandri Rodríguez, Arturo. Somarriva Undurraga, Manuel.
Curso de Derecho Civil. Santiago de Chile, 1957.
- Alomar, Gabriel.
Sociología urbanística, Madrid, 1961
- Amaya Ramírez, Guillermo.
Conferencias de Legislación Agraria. Bogotá.
- Ayala, Francisco.
Introducción a las Ciencias Sociales. Madrid, 1961
- Canal Ramírez, Gonzalo.
Función Social de la propiedad, Bogotá, 1953.
- Constain, Alfredo.
Elementos de Derecho Constitucional. Bogotá, 1959.
- Coral, Manuel Antonio.
Derecho Civil. Bienes. Pasto, 1963
- Copete Lizarralde, Alvaro.
Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá,
1960.

Dangond Uribe, Alberto.

Mi Diario en la Unión Soviética. 1954 Bogotá, 1968.

Devis Echandía, Hernando.

Tratado de Derecho Procesal Civil, Parte General. Tomo I.

Bogotá, 1961

Eiras, Francisco de Paula.

Estupiñán Vallejo, Rodrigo. Colombiano. Bogotá, 1960.

Curso de Derecho Procesal Civil Colombiano. Pasto, 1966.

Rodríguez Guerrero, Ignacio.

Fajardo Arturo, Luis Alfredo. Colombiano. Pasto, 1965.

Derecho Civil, Bienes. Pasto, 1965

Rechías, Luis Carlos.

Gómez R., José J. Constitucional de 1958. Bogotá, 1970.

Derecho Civil. Curso II. Bienes. Bogotá, 1962

Garría, Eustorgio.

Gonnard, René. Administrativo. Bogotá, 1953.

Historia de las Doctrinas Económicas. Madrid, 1961.

Vidal Perdomo, Jaime.

Guerrero B. Gonzalo. Administrativo General. Bogotá, 1961.

Jurisprudencia Civil de los Tribunales Colombianos. Pas-

to, 1958.

La Enseñanza Social de la Iglesia. Madrid, 1961.

Kent, T. J., Jr.

El Plan General Urbano. México, 1967.

Mantilla Pineda, B. **LEGISLATIVAS Y CIENTÍFICAS**

Sociología General. Medellín 1956.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación, Bogotá, 1971.

Curso de Derecho Procesal Civil. Bogotá, 1960.

Pérez, Francisco de Paula.

Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá, 1960.

Rodríguez Guerrero, Ignacio.

Derecho Constitucional Colombiano. Pasto, 1965.

Sachica, Luis Carlos.

La Reforma Constitucional de 1968. Bogotá, 1970.

Código Civil Colombiano

Sarria, Eustorgio.

Derecho Administrativo. Bogotá, 1958.

Vidal Perdomo, Jaime.

Derecho Administrativo General. Bogotá, 1961.

Villain, Jean.

La Enseñanza Social de la Iglesia. Madrid, 1961.

FUENTES LEGISLATIVAS Y CIENTÍFICAS

- La Asociación de Municipios, Ponencia presentada al 9o. Congreso de Municipios, Bogotá, 1971.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.
- Trabajo presentado en el 9o. Congreso de Municipalidades. Pasto, 1971.
- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Bogotá, 1969.
- Anales del Congreso
- Aspectos de la Política Social y Económica de los Tugurios y Asentamientos no controlados. Publicaciones del I.C.T.
- Cabildo, Órgano de la Asociación Colombiana de Municipalidades.
- Código Civil Colombiano
- Código Contencioso Administrativo Colombiano
- Código de Procedimiento Civil Colombiano
- Código de Régimen Político y Municipal
- Código Fiscal Nacional
- Constitución Política de Colombia
- Diario Oficial
- Departamento Administrativo del Servicio Civil, Escuela Superior de Administración Pública.
- Algunos aspectos de la administración Municipal. Ponencia presentada al 9o. Congreso de Municipalidades. Pasto, 1971.

Gobernación del Valle del Cauca, Oficina de Planeación.

La Asociación de Municipios, Ponencia presentada al 9o.
Congreso de Municipalidades. Pasto, 1971.

Historia de la Reforma Constitucional de 1968. Publicaciones de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. Bogotá, 1969.

Informe Final del Seminario Mundial sobre Mejoramiento de Tugurios y Asentamientos no controlados. Naciones Unidas. Medellín, 1970.

Informes de Planeación Nacional

Informes del DANE

Informes del Ministerio de Desarrollo Económico

Plan General de Desarrollo. Planeación Nacional, Bogotá.

Planes y Programas de Desarrollo 1969/72. Departamento de Planeación Nacional. Desarrollo Económico de Colombia

Treinta años de servicio, Publicaciones del I.C.T. Bogotá, 1971

Tugurios, Planes de mejoramiento, Publicaciones I.C.T.

Vivienda y Desarrollo Urbano en Colombia, Publicaciones I.C.T.
Bogotá

AN		
T		
331.833	19545	
P198		
Ej.2.	Pantoja, Juan Silvio	
	Desarrollo regional alternati	VENCE
	va para una reforma urbana	
NOMBRE	<i>Juan C. Pantoja</i>	
No. del Carnet	<i>034</i>	
NOMBRE	<i>Jorge Bengaché</i>	
No. del Carnet	<i>8141184</i>	
NOMBRE	<i>Consuelo Baeza</i>	
No. del Carnet	<i>1157</i>	
NOMBRE	<i>Genith Vargara</i>	
No. del Carnet		
NOMBRE	<i>Jorge R. Nuñez</i>	

AN
T
331.833
P198
Ej.2.

19545