

REFORMA URBANA

PLANIFICACION PARA EL DESARROLLO

OCTUBRE 1986



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO **18**

Reforma Urbana

Documentos Nuevo Liberalismo 18

OCTUBRE 1986

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO 18
Noviembre 1986

REFORMA URBANA
Planificación para el desarrollo

Coordinador del Programa Documentos
Carlos Perdomo Hernández

Comité Editorial
María Mercedes Carranza, Antonio Alvarez Lleras,
María del Rosario Ortiz, Fernando Sanz Manrique,
Carlos Perdomo Hernández

Jefe de Ventas
Alvaro Velásquez Caicedo

Publicidad
Carmen de Schaefer

Carátula
Procesos Creativos

Fotografía Carátula
Ricardo Arenas

Arte y Producción
Ubaldo Vega

Composición
Multi-Letras

Corrección y Revisión
Pedro Horacio Suárez

Impresión:
Editorial Retina

Editado y Distribuido por:
FUNDACION NUEVO LIBERALISMO PARA
UNA COLOMBIA NUEVA

Junta Directiva

Presidente: Fernando Sanz Manrique
Vicepresidente: Carlos Perdomo Hernández
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretaria: Esperanza de Medina
Tesorero: Santiago Medina Serna
Vocales: Federico Echavarría Olarte,
Jorge Valencia Jaramillo, Hernando Jaramillo
Upegui, Antonio Alvarez Lleras, María Rósa-
rio Ortiz.
Suplentes: Fernando Santos Silva, Pedro Polo,
Rafael Ballén, Rubén Darío Utría, Carlos Alberto
Jaramillo.

Director Ejecutivo
Alberto Herrera Grisales

Suscripciones
Calle 34 No. 16-09
Teléfonos: 2877547 - 2877937
A.A. 34234 Bogotá, D.E.

Licencia Mingobierno No. 00406
del 17 de febrero de 1986

Tarifa Postal Reducida No. 573

Contenido

A los lectores	5
Proyecto de Reforma Urbana Gobierno Nacional	7
Proyecto de Reforma Urbana del Nuevo Liberalismo	15
Una mirada general a las ciudades Conferencia del doctor Luis Carlos Galán	51
Control y Desarrollo Urbano Por Doctor Luis Fernando de Guzmán	67
La reforma debe ser integral Por Doctor Pedro P. Polo Verano	69

A los lectores

El Programa de Documentos Nuevo Liberalismo completa con el volumen que hoy entregamos más de dos años de intensa labor en la que no se ahorró ningún esfuerzo por alcanzar profundidad y seriedad en el contenido de la información, para que nuestros lectores puedan revisar en detalle los aspectos fundamentales de la problemática nacional. Hacia el año 84, cuando se lanzó la primera publicación, se esperaba como meta final completar doce documentos, que plantearan los principales temas. Sin embargo ha resultado tan intensa la problemática y tan variados e importantes los debates sobre la vida de nuestro país, que los documentos tienen ahora la característica de ser de publicación permanente.

La reforma urbana debe ser revisada y discutida en todos los niveles. Es uno de los aspectos que más pueden preocupar a cualquier ciudadano, por cuanto tiene relación con todos los sectores sociales y con casi todas las actividades económicas. Cualquier modificación que se realice en este campo afecta inmediatamente la vida en comunidad, influye sin duda en el desenvolvimiento de las costumbres y fija por lo tanto patrones nuevos en la educación y en la cultura.

El documento que hoy entregamos a nuestros lectores quiere por lo tanto contribuir al desarrollo de la discusión en forma ordenada. Presentamos, para facilitar el análisis, el proyecto de ley propuesto por el actual Gobierno al Congreso de la República. Asimismo publicamos el texto completo del proyecto del Nuevo Liberalismo, que es el resultado de un trabajo colectivo de varios años. Tanto en el articulado como en la exposición de motivos fijamos una posición muy clara sobre la reforma urbana, ya que el tema se maneja en forma orgánica, con análisis detallados sobre los distintos aspectos que hacen parte de tan delicado problema. En el documento aparecen además algunos artículos de especial importancia, como la conferencia dictada por el doctor Luis Carlos Galán en el Congreso de Fedelonjas y los escritos de expertos en la materia, como son los doctores Pedro Polo y Luis Fernando de Guzmán.

Esperamos entonces que esta nueva entrega sea de gran utilidad para todos los interesados en la problemática urbana, para que las distintas alternativas se conozcan en detalle y el debate sea lo más amplio posible.

Carlos Perdomo H.
Coordinador

Programa Documentos

Proyecto de Reforma Urbana Gobierno Nacional

(Por el cual se dictan normas sobre compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones).

El Congreso de Colombia
Decreta:

CAPITULO I

ADQUISICION DE BIENES POR ENAJENACION VOLUNTARIA Y POR EXPROPIACION

Artículo 1o. La presente Ley tiene como objetivo establecer instrumentos para la compraventa y expropiación de inmuebles para los propósitos enunciados en el artículo 2o. de esta ley.

Artículo 2o. Para efectos de decretar su expropiación y fuera de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y rurales para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Planes de vivienda para sectores de población con ingresos bajos o medianos.
- b) Programas de desarrollo urbano.
- c) Programas de renovación urbana.
- d) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales.
- e) Constitución de zonas de reserva urbana.
- f) Programas sanitarios, educativos y recreativos.
- g) Programas de abastecimiento y regulación de aguas.
- h) Protección ambiental y de recursos naturales.
- i) Sistemas de transporte masivo de pasajeros.
- j) Obras públicas.

Artículo 3o. La Nación, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, las em-

presas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores del orden nacional, departamental y municipal y las del Distrito Especial de Bogotá, al igual que las demás entidades autorizadas por leyes vigentes, podrán ordenar la adquisición o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o rurales.

Toda expropiación o compraventa de inmuebles en desarrollo de la presente ley se efectuará de conformidad con el Plan Integral de Desarrollo o Plan General de Desarrollo del lugar de la ubicación del inmueble. La Oficina de Planeación o la otra que haga sus veces certificará, como requisito previo, que la compraventa o la expropiación del inmueble se encuentra de conformidad con el respectivo Plan.

Artículo 4o. Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente expedir la Resolución motivada por medio de la cual se ordene la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. Esta Resolución, que contendrá la oferta de compra, incluirá la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, así como también el precio base de la negociación. Esta Resolución no será susceptible de recurso o acción contencioso-administrativa por constituir un acto de simple trámite.

Artículo 5o. La Resolución que ordene la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Artículo 6o. El acto que ordene una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria o comunicación, según el caso. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra.

Artículo 7o. Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un certificado de libertad o folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 6o. de la presente ley.

Artículo 8o. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio, en dinero efectivo, se efectuará en los términos previstos en el contrato. La obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el Registro, y de un certificado de libertad o folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición.

Artículo 9o. El precio máximo de adquisición será el fijado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de conformidad con el artículo 20 de la presente ley. La forma de pago será convenida entre el propietario y el Representante Legal de la entidad adquirente.

Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura públi-

ca de compraventa o la entrega del bien, según el caso, el propietario tendrá derecho a exigir de la entidad una garantía de pago del mismo. Los intermediarios financieros facultados para emitir garantías de cumplimiento de obligaciones podrán emitir la garantía de pago de que trata el presente inciso y la de que trata el inciso segundo del artículo 34 de la presente ley.

El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la presente ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni de ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria.

Artículo 10. Los representantes legales de las personas incapaces de celebrar negocios, podrán negociar directamente con la entidad adquirente, sin necesidad de autorización judicial, los inmuebles de propiedad de sus representados requeridos para los fines de la presente ley.

Artículo 11. En la fijación del precio de adquisición la entidad adquirente o la que efectúe el avalúo de los bienes no podrá tener en cuenta los siguientes factores como elementos que aumenten el precio o el avalúo:

1. El anuncio del proyecto de la entidad adquirente de adquirir bienes en determinado sector;

2. La mera expectativa de que la entidad adquirente destinará el bien por comprar a la ejecución de un proyecto que lo valorizará;

3. La adquisición previa, por parte de la entidad adquirente, de cualquier bien en el mismo sector que sea susceptible de valorizarlo;

4. Los proyectos anunciados, en ejecución o ejecutados por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública que sean susceptibles de valorizar el bien;

5. El simple transcurso del tiempo durante la etapa de la enajenación voluntaria directa;

6. Los cambios de uso efectuados por el Plan Integral de Desarrollo o el Plan General de Desarrollo, si los hubiere, dentro de los tres (3) años anteriores a la oferta de compra;

7. Las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación de la Resolución de que trata el artículo 4o.

Artículo 12. El término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa será de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación personal de la orden de adquisición. Si la notificación personal no hubiere sido posible, el término será de quince (15) días hábiles siguientes al de la desfijación del edicto de que trata el artículo 5o. de la presente ley. Dicho término no se interrumpirá ni se prolongará por la notificación personal posterior a la fijación del edicto.

Cuando se hubiere suscrito promesa de compraventa, el término para otorgar la escritura pública que la perfeccione no podrá ser superior a dos (2) meses contados desde la fecha de la suscripción de la promesa.

Vencidos los términos anteriores sin que se hubiere celebrado contrato de promesa de compraventa o vencido el término previsto en la promesa para otorgar la escritura pública sin que fuere otorgada, se entenderá agotada la etapa de la adquisición por enajenación voluntaria directa.

Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquirente, los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros quince (15) días hábiles.

Artículo 13. La expropiación, por los motivos enunciados en el artículo 2o. de la presente ley, procederá.

1. Cuando venciere el término para celebrar contrato de promesa de compraventa y no fuere prorrogado oportunamente, sin que se hubieren celebrado dichos contratos;

2. Cuando el propietario hubiere incumplido la obligación de transferirle a la entidad

adquirente el derecho de dominio en los términos pactados;

3. Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor a cinco (5) días hábiles contados desde la notificación personal o de la desfijación del edicto.

4. En el evento previsto en el inciso 2o., del artículo 35 de la presente ley.

Artículo 14. Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente dictar Resolución motivada ordenando la expropiación. El Representante Legal obtendrá las autorizaciones previas previstas en los estatutos o normas que regulan la entidad que represente. Cuando la expropiación sea ordenada por una entidad territorial, no se requerirá la expedición de una ordenanza o acuerdo.

La Resolución será notificada personalmente dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la Resolución se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible de la sede de la entidad expropiante, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad expropiante lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local.

Contra la Resolución que ordene la expropiación procederá únicamente el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su notificación.

Artículo 15. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la Resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto.

Artículo 16. Contra las Resoluciones que ordenen expropiaciones en desarrollo de la presente ley no procederán las acciones contencioso-administrativas.

Artículo 17. Si respecto de un mismo inmueble recayere más de un acto administrativo que ordenare su expropiación, expedido por autoridades distintas, se suspenderá toda actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, hasta que el Jefe de la Administración de mayor jerarquía entre las entidades expropiantes decidiera sobre el particular. La solicitud de suspensión solo podrá interponerse ante la entidad a cargo de la actuación administrativa con anterioridad a la admisión de la demanda de expropiación presentada ante el juez competente.

Artículo 18. La demanda de expropiación será presentada por el Representante Legal de la entidad expropiante o por su apoderado ante el juez competente dentro de los dos meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la Resolución que ordenare la expropiación.

En el auto admisorio de la demanda, el juez librará oficio al Registrador para que se efectúe la inscripción correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria. Transcurrido el término al cual se refiere el inciso anterior sin que se hubiere presentado la demanda, la Resolución que hubiere ordenado la expropiación y las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno, de pleno derecho, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo algunos. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, de oficio o a solicitud de parte.

Para que proceda la expropiación nuevamente sobre el mismo inmueble, se deberá reiniciar el trámite a partir de la resolución que contenga la oferta de compra.

Artículo 19. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y

el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo que para el efecto elabore el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El avalúo del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 11 de la presente ley.

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la Resolución de expropiación constituye fuerza mayor y por consiguiente no podrán tasarse dentro de la indemnización que fije el juez.

El juez competente no quedará obligado por el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en las otras pruebas que decidiera decretar.

Artículo 20. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi practicará y rendirá los avalúos que se le soliciten en desarrollo de la presente ley, a más tardar dentro de las cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de recibo de la solicitud de parte de la correspondiente autoridad administrativa o judicial. El Instituto dará traslado de los avalúos a los interesados el día siguiente de su recibo, por dos (2) días, y si transcurrido ese término no fueren objeto de objeciones se entenderán aprobados.

En la etapa de la negociación directa, si hubiere observaciones al avalúo, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto la resolverá mediante providencia que no admite recurso y que deberá dictar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación de observaciones, salvo que se solicite o requiera la práctica de pruebas. La práctica de pruebas no podrá extenderse por un término superior a cinco (5) días hábiles contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones.

Artículo 21. Cuando por parte del propietario exista ánimo claro de negociación por el

precio ofrecido, y por circunstancias ajenas a la voluntad del mismo, debidamente comprobadas, no fuere posible llevar a término la enajenación voluntaria directa o se tratase de inmuebles que se encuentren fuera del comercio, se ordenará la expropiación del inmueble y el juez competente podrá ordenar el pago de la indemnización en la misma cuantía y términos en que se hubiere llevado a cabo el pago de la compraventa si hubiese sido posible la negociación voluntaria. Igualmente procederá el beneficio tributario de que trata el inciso 3o. del artículo 9o.

Artículo 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la indemnización que decretare el juez competente será pagada así: Un treinta por ciento (30%) como contado inicial en dinero efectivo; y el saldo en cinco (5) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos, se reconocerá un interés ajustable anualmente, equivalente al ochenta por ciento (80%) del incremento porcentual del índice de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para el año inmediatamente anterior.

Parágrafo 1o. Cuando se trate de la expropiación de un inmueble de un valor no superior a trescientos (300) salarios mínimos, siempre y cuando el propietario demuestre dentro del proceso que obtiene del inmueble en cuestión más del setenta por ciento (70%) de su renta líquida y a la vez, el valor de dicho bien represente no menos del cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio líquido, su pago será de contado en la oportunidad indicada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo 2o. Los créditos resultantes de la forma de pago de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos valores que serán libremente negociables. Los títulos así emitidos se aplicarán al pago de la contribución de valorización del inmueble expropiado, si la hubiere, por su valor nominal.

Además, dichos títulos serán recibidos por las entidades crediticias oficiales o de economía mixta como garantía de créditos.

Los intereses que paguen las entidades que adquieran inmuebles, por negociación voluntaria o por expropiación, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios.

Artículo 23. La entrega anticipada de los bienes materia de una expropiación será ordenada por el juez en el auto admisorio de la demanda, siempre que el demandante haya consignado a órdenes del juzgado el valor del último avalúo catastral aumentado en un cincuenta por ciento (50%) o haya constituido póliza de compañía de seguros por el mismo valor, para garantizar el pago de la indemnización. No se admitirán oposiciones a la entrega. Las obras de demolición, adecuación y construcción podrán acometerse desde el momento en que quede en firme el auto admisorio de la demanda.

El auto admisorio de la demanda, y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, salvo la sentencia, serán susceptibles únicamente de recurso de reposición.

Artículo 24. En lo no previsto por la presente ley, el proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, en especial por los Artículos 451 y s.s.

Artículo 25. Cuando la entidad expropiante enajene los inmuebles expropiados o adquiridos por negociación voluntaria directa, mediante aporte, dación en pago u otras formas de transferir el derecho de dominio, el precio de venta no podrá ser inferior a la suma de los siguientes elementos:

1. El precio de compra;
2. Los costos de financiación del precio de compra;

3. Los gastos administrativos incurridos en la compra, conservación, vigilancia y venta del inmueble;

4. El valor de las mejoras que hubiere efectuado la entidad expropiante, y

5. Los costos indirectos.

Artículo 26. Cuando la entidad expropiante enajene a título de compraventa los inmuebles expropiados o adquiridos, salvo el caso de construcciones para viviendas, lo hará mediante el procedimiento de la licitación pública.

Artículo 27. Por motivo de interés social, debidamente calificado por la entidad expropiante, se podrán enajenar los inmuebles adquiridos en desarrollo de la presente ley por una suma inferior a la establecida en el artículo 23 de la presente ley, y sin que medie licitación pública.

Artículo 28. La entidad expropiante deberá desarrollar o aplicar a los fines para los cuales fue creada, o enajenar, todos los bienes que adquiera en desarrollo de la presente ley, en el término máximo de cinco (5) años, contados desde la fecha de su adquisición, vencidos los cuales los bienes que no haya enajenado o desarrollado para los fines previstos podrán ser adquiridos por sus propietarios anteriores por el avalúo que fije el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de conformidad con el procedimiento señalado en la presente ley. Si éstos no tuvieran interés en adquirirlos, dichos bienes serán enajenados mediante licitación pública.

Los propietarios anteriores tendrán derecho a adquirir los bienes expropiados dentro del término de un año contado desde el vencimiento del término de cinco años de que trata el inciso anterior, y dispondrán de un plazo de cinco años para el pago.

Artículo 29. La entidad expropiante podrá celebrar contratos de comodato, como comodante, únicamente con personas jurídicas

de derecho público, cooperativas, asociaciones y fundaciones civiles sin ánimo de lucro.

Artículo 30. Las expropiaciones regidas por la Ley 135 de 1961 y normas que la adicionen o reformen continuarán rigiéndose por las disposiciones especiales sobre el particular.

Artículo 31. El artículo 12 del Decreto 3850 de 1985 quedará así: "Contra las Resoluciones que ordenen expropiaciones en desarrollo del presente decreto no procederán las acciones contencioso-administrativas".

CAPITULO II

DE LA ADQUISICION Y EXPROPIACION DE BIENES POR LOS PARTICULARES

Artículo 32. Las personas naturales y las jurídicas de derecho privado podrán adquirir los bienes a los cuales se refiere la presente ley, por la vía del simple acuerdo de voluntades y por la vía de la expropiación, con el beneficio tributario al cual se refiere el inciso 3o., del artículo 9o., siempre y cuando los bienes estén incluidos dentro de un Plan de Renovación Urbano o, en ausencia de éste, hayan sido o sean objeto del tratamiento de redesarrollo o renovación en los términos de las normas urbanísticas municipales o distritales, y sean destinados al desarrollo de proyectos de renovación urbana debidamente aprobados por las autoridades locales.

Artículo 33. Los particulares que presenten caución o garantía a favor de la entidad expropiante, y que sea suficiente a juicio de ésta, podrán demandar la expropiación de un bien en la misma oportunidad y con sujeción a las mismas normas aplicables a las entidades públicas.

La caución o garantía a la cual se refiere el inciso anterior tendrá como propósito el de asegurar que los bienes adquiridos sean destinados al desarrollo de proyectos de renovación urbana debidamente aprobados por las

autoridades locales, así como el propósito de asegurar que la indemnización decretada por el juez sea pagada oportunamente al expropiado.

Artículo 34. La habilitación de un particular para demandar la expropiación se efectuará en la misma providencia de que trata el artículo 14 de la presente ley.

Habilitado un particular para adquirir un inmueble por expropiación, se le tendrá como demandante y titular de todos los derechos y obligaciones que fije la sentencia en el proceso de expropiación. En particular, será obligado al pago de la indemnización en dinero que señale el juez. En este evento, el valor de la indemnización se pagará de contado y en dinero efectivo, en la oportunidad señalada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

La habilitación de un particular para expropiar un bien sólo podrá tener lugar después de haber agotado la etapa de la enajenación voluntaria directa que adelante una entidad pública en los términos de la presente ley.

Artículo 35. La etapa de la enajenación voluntaria directa iniciada por una entidad pública podrá suspenderse en cualquier momento, hasta antes de que quede en firme la Resolución de que trata el artículo 14 de la presente ley, cuando se acredite un acuerdo entre un particular y el propietario para la compraventa del bien. El particular constituirá una caución o garantía que tendrá como propósito el de asegurar que el inmueble por adquirir sea destinado al desarrollo de un proyecto de renovación urbana dentro de la zona, debidamente aprobado por las autoridades municipales o distritales. Asimismo, la caución o garantía asegurará que el particular cumplirá su obligación de adquirir el inmueble en los términos del acuerdo.

Si el acuerdo de que trata el inciso anterior es incumplido por el particular interesado en adquirir el bien, se reiniciará la etapa de la enajenación voluntaria directa en el estado en que hubiere quedado. Si el acuerdo es incum-

plido por el propietario del bien, la entidad pública podrá ordenar la expropiación del bien mediante la expedición de la Resolución de que trata el artículo 14 de la presente ley.

Artículo 36. Los proyectos de redesarrollo o renovación podrán afectar predios o zonas de cualquier tamaño, y podrán ser ejecutados por entidades públicas y por los particulares.

Artículo 37. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

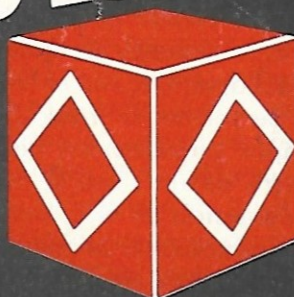
El Ministro de Desarrollo
MIGUEL MERINO GORDILLO

El Ministro de Hacienda
CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno
FERNANDO CEPEDA ULLOA

El Ministro de Trabajo
JOSE NAME TERAN

**QUE BUENO ES
AHORRAR
AQUI**



Qué bueno es contar con los servicios de Las Villas.
Con la eficiencia de sus 59 oficinas en todo el país.
Con la comodidad de sus horarios extendidos.
De su CAJAVILLAS.

De su TARJETAVILLAS.
Y sobre todo, qué bueno es contar con la amabilidad y la atención personalizada.
Qué bueno es ahorrar aquí!
En su Corporación de Ahorro y Vivienda Las Villas.



Las Villas

Su Corporación de Ahorro y Vivienda

Proyecto de Reforma Urbana del Nuevo Liberalismo

PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 1986

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

TITULO I

DE LA POLITICA DE RENOVACION URBANA

Artículo 1o. Conforme a los artículos 30 y 32 de la Constitución Nacional, la presente ley tiene por objeto reformar la estructura urbana para contribuir a que la propiedad cumpla la función social que la misma Constitución le señala.

En consecuencia, el Gobierno, en representación del Estado, intervendrá en la economía nacional para el cumplimiento de esta ley, cuyos fines primordiales son los siguientes:

a) Promover el mejoramiento de las ciudades y su ordenado crecimiento, con miras a crear ambientes adecuados al mejor desarrollo posible de la comunidad.

b) Establecer condiciones que permitan dotar de vivienda adecuada y servicios básicos a la población urbana, en especial a los sectores de menores ingresos, para elevar así su nivel de vida y mejorar su situación ambiental.

c) Obtener la más amplia y adecuada utilización de los inmuebles urbanos y de los rurales susceptibles de urbanización.

d) Encauzar la acción del Estado a fin de que los asentamientos humanos localizados en las zonas urbanas del país puedan mejorar progresivamente la calidad de sus condiciones de vida, con especial énfasis en la recuperación y conservación del medio ambiente. Así mismo, preservar ecológicamente el contorno de las ciudades.

e) Promover la reivindicación del espacio público como bien inalienable y propender por el mejoramiento del ambiente público.

f) Fomentar e intervenir, cuando sea del caso, la industria de la construcción con el objeto de contribuir a aumentar o crear las

fuentes de empleo, reducir costos, racionalizar métodos de construcción, normalizar, tecnificar e incrementar la producción de materiales de construcción.

g) Establecer incentivos que promuevan el progreso de las ciudades y la edificación de vivienda.

h) Propiciar la participación de la iniciativa privada para los fines propios de esta ley y su coordinación con el sector público.

i) Mejorar la organización de las entidades estatales de carácter nacional, regional y local, con funciones en los campos de la vivienda, la industria de la construcción, el planeamiento y el desarrollo urbano, el uso de la tierra urbana, el control ambiental, el espacio público y, además, asegurar la adecuada coordinación entre ellas, y

j) Fomentar las organizaciones de usuarios, arrendatarios y vecinos; y estimular, promover y garantizar su progresiva participación en el desarrollo urbano y en la discusión y estudio de las medidas y programas destinados a impulsarlo y encauzarlo.

Artículo 2o. En desarrollo del artículo anterior los organismos e instituciones del orden nacional, departamental y municipal cuyas actividades estén relacionadas con el desarrollo regional, urbano, la industria de la construcción y la vivienda, subordinarán el ejercicio de sus funciones a los siguientes principios básicos.

a) Contribuir a disminuir los desequilibrios regionales con el fin de lograr una adecuada distribución espacial de la población, teniendo en cuenta las actividades económicas y la localización y aprovechamiento de los recursos naturales, en forma tal que se haga posible la racionalización de las corrientes migratorias.

b) Adoptar, en lo posible, técnicas y sistemas de construcción que permitan el empleo intensivo de mano de obra en la ejecución de sus proyectos de acuerdo con los planes de desarrollo.

c) Realizar proyectos integrales de vivienda en forma tal que comprendan la edificación de la misma y la disposición de los servicios públicos y comunales que aseguren el bienestar físico y mental del individuo.

d) Distribuir y racionalizar las actividades de los organismos mencionados con el fin de evitar la duplicidad en su ejercicio y procurar la especialización.

e) Realizar una adecuada descentralización administrativa, sin perjuicio de la unidad de la política general sobre la materia.

f) Garantizar la participación del sector privado en la industria de la construcción en todas aquellas iniciativas que coadyuven al cumplimiento de los fines de la presente ley.

g) Desestimular la construcción suntuaria en las áreas urbanas, y

h) Estimular la inversión del sector privado en la industria de la construcción dentro de límites de costo, medida y capacidad que interesen al Gobierno para el logro de los fines propuestos en la presente ley.

TITULO II

DE LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA URBANA

CAPITULO I

DEL CONSEJO NACIONAL DE LA REFORMA URBANA

Artículo 3o. Para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos contemplados en esta ley, créase el Consejo Nacional de la Reforma Urbana —C.N.R.U.—, el cual tendrá las siguientes funciones:

a) Determinar zonas de desarrollo prioritario de especial interés social, zonas de espacio

público, zonas de renovación urbana, de reserva, de interés histórico y desarrollo turístico, de acuerdo con los estudios que para ello elaboren el Instituto de Crédito Territorial y los organismos locales de planeación, cuando los hubiere. Las condiciones de tratamiento urbanístico de las zonas antes mencionadas se determinarán en los reglamentos de la presente ley.

b) Determinar ciudades, además de las señaladas en la presente ley, y zonas fuera de las áreas urbanas, en las cuales se aplicarán la tasa predial y la sobretasa catastral teniendo en cuenta los planes locales y regionales de desarrollo, si los hubiere.

c) Determinar el incremento de la tasa predial y la sobretasa catastral de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 37 de la presente ley.

d) Determinar a qué organismos corresponde decretar expropiaciones en los casos a que se refiere el artículo 50 de esta ley.

e) Dirimir las diferencias que se presentan en la formulación de los planes de desarrollo urbano de que trata el artículo 15 de esta ley.

f) Requerir de los organismos competentes la formulación o adopción de políticas, programas y sistemas de crédito orientados a facilitar la adquisición de lote o vivienda popular, o la construcción de ésta o de los servicios correspondientes; y a obras de desarrollo urbano e industrias directamente relacionadas con los fines de esta ley.

g) Dictar las condiciones mínimas a las cuales deban sujetarse los planes de desarrollo urbano de los municipios y las normas y especificaciones mínimas de urbanización.

h) Dictar las normas sobre especificaciones, calidades y demás condiciones técnicas necesarias para la racionalización, abaratación y mejor utilización de los materiales de construcción.

i) Dictar las normas necesarias para que el I.C.T. tome las medidas conducentes a regular el mercado de materiales de construcción, con el fin de evitar su acaparamiento y la especulación con los mismos.

j) Vigorizar la presencia del Estado, dando prioridad al bienestar común señalado en los Planes y Programas de Desarrollo Económico y Social.

k) Dictar su propio reglamento.

l) Todas las demás que le asigne la ley.

Parágrafo. Para el cumplimiento de las funciones mencionadas en los literales a), b) y c) del presente artículo, el C.N.R.U. solicitará y tendrá en cuenta, en cada caso, los estudios y conceptos preparados por las oficinas municipales de planeación o, en su defecto, por el respectivo alcalde.

Artículo 4o. El Consejo Nacional de Reforma Urbana estará integrado por:

a) El Ministro de Desarrollo Económico quien lo presidirá.

b) El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

c) El Ministro de Obras Públicas.

d) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación.

e) El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y

f) Por los alcaldes de las ciudades a que se refiere el artículo 34 de la presente ley.

Los gerentes del Instituto de Crédito Territorial, del Banco Central Hipotecario, del Instituto de Fomento Municipal y de la Corporación Nacional de Turismo, asistirán a las reuniones del Consejo con derecho a voz pero no a voto.

Parágrafo 1o. El C.N.R.U. contará con los servicios de un Comité Asesor, el cual estará integrado por un delegado del Presidente de la República, escogido de terna enviada por las agremiaciones que agrupen corporaciones de ahorro y vivienda y por sendos delegados del Ministerio de Desarrollo Económico, del Director del DANE, de la Cámara Colombiana de la Construcción, de la Sociedad Colombiana de Ingenieros, de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, de la Sociedad Colombiana de Economistas y de la Sociedad Colombiana de Planificación. Este Comité tendrá como función la de analizar los estudios elaborados por el I.C.T. o por las Oficinas de Planeación Municipal que hayan sido aprobados por éste y emitir conceptos sobre ellos con destino al C.N.R.U.

Parágrafo 2o. Los miembros del Comité Asesor tendrán un período de dos años y serán reelegibles por una sola vez, pero en cada elección deberá renovarse por lo menos el 50% de los miembros del Comité.

Parágrafo 3o. Los alcaldes a que se refiere el literal f) participarán en el C.N.R.U. solamente cuando se traten asuntos relacionados con su respectivo municipio.

CAPITULO II

DEL INSTITUTO DE CREDITO TERRITORIAL

Artículo 5o. En adelante el Instituto de Crédito Territorial tendrá, además de las funciones y atribuciones que hoy le corresponden, las que le asigna la presente ley.

Artículo 6o. El I.C.T. será Secretaría Técnica y Ejecutiva del C.N.R.U.

Artículo 7o. Como Secretaría Técnica del C.N.R.U., el I.C.T. tendrá las siguientes funciones:

a) Elaborar, a solicitud del C.N.R.U. y en coordinación con las entidades departamenta-

les de planeación, los estudios que se requieran para determinar las ciudades a las cuales se aplicará la tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio, distintas a las señaladas en la presente ley.

b) Solicitar de los organismos departamentales o municipales de planeación, según el caso, la elaboración de estudios técnicos para determinar las zonas de desarrollo prioritario, de especial interés social, de renovación, de interés histórico y de reserva.

c) Elaborar los estudios técnicos necesarios para determinar los inmuebles que deban ser objeto de expropiación por parte del mismo Instituto.

d) Realizar los actos administrativos que declaren la utilidad pública y el interés social conforme a lo establecido en el artículo 60.

e) Proponer al C.N.R.U. las condiciones mínimas a las cuales deban sujetarse los planes de desarrollo de los municipios y las normas y especificaciones mínimas de urbanización.

f) El I.C.T. será responsable de que todas las ciudades de más de 100.000 habitantes elaboren sus respectivos planes de desarrollo.

En el caso de que tales ciudades no elaboren dichos planes el I.C.T. los elaborará directamente; simultáneamente con los Planes de Desarrollo se elaborarán los Planes de Espacio Público como elemento fundamental de todos los Programas Urbanos de esas ciudades.

g) Cumplir y hacer cumplir las normas que expida el C.N.R.U. en desarrollo de las facultades que se le confieren en el literal i) del artículo tercero. Para tal efecto, tomará las medidas que sean necesarias en su organización administrativa y financiera.

h) Ejercer las facultades de reglamentación y control que le asigna el artículo 17.

i) Las demás que le asigna la presente ley.

Parágrafo. Si los estudios señalados en el literal b) no se realizaren dentro de los plazos acordados por el I.C.T., éste tomará a su cargo la elaboración de dichos trabajos.

Artículo 8o. Para la eficiente ejecución de las políticas del C.N.R.U., el I.C.T. creará o adecuará las seccionales que se consideren indispensables, las cuales tendrán entre otras, las siguientes funciones:

a) Aprobar o improbar la aplicación de la tasa predial y de la sobretasa catastral de que trata el artículo 39 previo concepto de la respectiva oficina local de Planeación.

b) Aprobar o improbar en definitiva los programas y proyectos de las obras a que se refieren los artículos 40, 41 y 42.

c) Conceptuar sobre los aspectos de que trata el artículo anterior, en sus respectivas jurisdicciones.

d) Determinar cuándo una construcción es provisional o su uso es inadecuado a las necesidades locales.

e) Ejercer la vigilancia y control de la ejecución de las obras a que se refieren los artículos 40, 41 y 42.

f) Elaborar y ejecutar directamente proyectos de vivienda o de lotes con servicios, de acuerdo al programa general del Instituto y dentro de los planes de desarrollo urbano.

g) Celebrar y adjudicar contratos hasta por las sumas que autorice la Junta Directiva Nacional.

h) Proponer sus presupuestos anuales de acuerdo con los programas generales del I.C.T.

Parágrafo. El I.C.T. podrá, a solicitud de parte, renovar o modificar las determinaciones adoptadas por sus seccionales en relación con las funciones señaladas en los ordinales a), b), d) y e) del presente artículo. El acto del

I.C.T. que resuelva el asunto agotará la vía gubernativa.

Artículo 9o. Para agilizar la programación y ejecución de las políticas de vivienda y desarrollo urbano, el I.C.T., dentro de una adecuada política de descentralización, celebrará contratos de delegación de funciones y ejecución de obras con entidades regionales y locales, técnica y administrativamente competentes para realizarlas y, en todo caso, mantendrá estrecho contacto con las oficinas regionales y locales de planeación, para el estudio de las necesidades y elaboración de los programas de desarrollo urbano en las respectivas jurisdicciones.

Artículo 10. Con el fin de aumentar o crear las fuentes de ingreso de los habitantes de los barrios de invasión y asentamientos no controlados existentes antes de la fecha de expedición de esta ley, el I.C.T., en sus programas de mejoramiento y transformación de tugurios, coordinará las actividades de las entidades nacionales para que los habitantes arriba mencionados obtengan una capacitación laboral suficiente que les permita su incorporación a empresas o fábricas, o su agrupación en cooperativas de producción.

Parágrafo. El Instituto de Crédito Territorial en coordinación con las autoridades correspondientes tomará todas las medidas que fueren necesarias para impedir la proliferación y expansión de los asentamientos urbanos no controlados.

Artículo 11. En el Presupuesto Nacional se incluirán anualmente las partidas suficientes para evitar la descapitalización del I.C.T., que se origine por los subsidios que conceda a los sectores de población de bajos recursos, en la adjudicación de vivienda o de lotes con servicios y en la disposición de los servicios complementarios.

Artículo 12. La Junta Directiva del I.C.T. estará integrada por:

a) El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado, quien la presidirá.

b) El Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

c) El Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

d) El Director del Instituto Nacional de Fomento Municipal.

e) El Gerente del Fondo Nacional del Ahorro.

f) El Director del DANE, y

g) Dos delegados y sus respectivos suplentes, nombrados por el Presidente de la República, quien dará representación a sectores privados tales como las centrales obreras, las cooperativas de vivienda y las asociaciones de profesionales relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda.

Artículo 13. El Gerente General del Instituto de Crédito Territorial asistirá a las reuniones de la Junta Directiva y tendrá en ellas voz pero no voto.

TITULO III

DEL ORDENAMIENTO URBANO

Artículo 14. A fin de lograr los objetivos de la presente ley, las ciudades sujetas a la tasa predial y a la sobretasa catastral de que trata el artículo 32, elaborarán sus respectivos Planes de Desarrollo tomando en consideración las directrices que sobre el particular formule el C.N.R.U.

Artículo 15. El I.C.T. promoverá la formación y elaboración de planes de desarrollo urbano y regional y, en coordinación con las funciones de tutela que le asigne la ley a los

departamentos sobre la materia, en desarrollo del artículo 182 de la Constitución Nacional, verificará periódicamente su elaboración y aplicación.

Las modificaciones a los planes que proponga el I.C.T. serán acogidas por las Oficinas de Planeación correspondientes. Si surgieren diferencias entre estas instituciones, dichas diferencias serán dirimidas por el C.N.R.U.

Los planes de desarrollo urbano y regional que se adopten en desarrollo de este artículo deberán contener las medidas que adopte el C.N.R.U., para controlar la expansión y crecimiento irregular de las ciudades, y, en especial, lo relativo a la ubicación de zonas industriales y al establecimiento de nuevas industrias, con miras al desarrollo de las ciudades intermedias y a la creación de polos de desarrollo.

Artículo 16. Los estudios técnicos y la planificación de las áreas que correspondan a asociaciones de municipios y áreas metropolitanas, estarán a cargo de oficinas de planeación dentro del contexto regional correspondiente y conforme a los desarrollos que reglamentan la administración y funcionamiento de dichas áreas.

Artículo 17. El I.C.T. señalará los términos de referencia y las condiciones mínimas a las cuales deban someterse los contratos que deseen celebrar las autoridades municipales, las de las asociaciones privadas, nacionales o extranjeras, para la formulación, elaboración y realización de planes de desarrollo urbano regional.

La intervención y control de la ejecución de dichos contratos corresponderá a las oficinas departamentales de planeación.

Artículo 18. Las obras que se adelanten por el sistema de Acción Comunal deberán realizarse conforme a programas vecinales que armonicen con el respectivo plan de desarrollo urbano.

TITULO IV

DE LOS INSTRUMENTOS DE EJECUCION

CAPITULO I

DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

SECCION PRIMERA

DESCUENTOS Y REDESCUENTOS

Artículo 19. El Banco Central Hipotecario tendrá además de las funciones que le asigna la ley, la de descontar o redescantar, total o parcialmente, las obligaciones que se constituyan a partir de la vigencia de esta ley, a favor del Instituto de Crédito Territorial, del Fondo Nacional del Ahorro, del Instituto de Financiamiento Cooperativo, cooperativas, asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo y entidades financieras oficiales, cuando tales obligaciones hayan sido contraídas para los siguientes fines:

a) Programas de construcción o adquisición de vivienda de interés social.

b) Obras de renovación urbana y de urbanización, y

c) Adecuación de edificaciones con destino a inquilinatos conforme a las reglamentaciones que expida el C.N.R.U.

Artículo 20. Para asegurar el cumplimiento de las funciones que se le asignan en el artículo anterior, el Banco Central Hipotecario tendrá como objeto básico, la captación de ahorro para lo cual continuará emitiendo cédulas hipotecarias y los demás títulos que le autorice la ley; así mismo, prescindirá de las actividades referentes a la construcción directa de vivienda.

Artículo 21. De acuerdo con las funciones que le corresponden y con base en recomendaciones del C.N.R.U., la Junta Monetaria, por vía general determinará:

a) Las cuantías de los recursos que el Banco Central Hipotecario deba destinar a préstamos directos y a descuentos y redescuentos.

b) Las tasas de interés, plazos y demás modalidades generales de los préstamos directos de dicho banco.

c) Los requisitos y demás condiciones generales que deban reunir los programas y proyectos a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 19, con base en las recomendaciones del C.N.R.U.

d) Las tasas de interés, plazos y demás condiciones generales que deban reunir las obligaciones para que éstas puedan ser descontadas o redescantadas, y

e) Las tasas de redescuento y los porcentajes de descuento de dichas obligaciones, de acuerdo con la finalidad del programa o proyecto.

Artículo 22. Al determinar las tasas de interés y los porcentajes de descuento y redescuento, la Junta Monetaria establecerá condiciones más favorables para aquellas obligaciones cuyo fin sea el fomento de las soluciones de vivienda multifamiliar de interés social con servicios comunes.

Artículo 23. El I.C.T. entregará al Banco Central Hipotecario, en garantía del descuento de obligaciones a su favor, Bonos de Vivienda y Ahorro, los cuales tendrán un rendimiento no inferior al costo de la captación y administración de los recursos que el citado banco destine para tal efecto.

SECCION SEGUNDA

BONOS

Artículo 24. Los bonos de vivienda y ahorro que emita el I.C.T. tendrán series diferentes. Las cuantías, tasas de interés, plazos de amortización, condiciones de emisión y colocación y demás características propias de es-

tos documentos de deuda pública, serán señalados por la Junta Monetaria, a solicitud de la Junta Directiva del I.C.T. En desarrollo de esta facultad, la Junta Monetaria no podrá variar las características establecidas para los bonos a que se refieren los artículos 55 y 56.

Parágrafo. Las cajas de compensación familiar invertirán, anualmente, un 10% del monto de sus ingresos brutos en bonos de vivienda y ahorro, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto dictará la Junta Monetaria. El I.C.T. adelantará con estos recursos, planes de vivienda destinados a los afiliados de las respectivas cajas de compensación.

Artículo 25. Los bonos de vivienda y ahorro que se emitan con base en el artículo anterior tendrán como garantía el capital y la cartera del Instituto y, además, la garantía de la Nación.

Artículo 26. El Instituto podrá destinar los bonos de vivienda y ahorro a los siguientes fines:

- a) Adquisición de inmuebles.
- b) Garantía de préstamos y descuentos que obtenga del Banco Central Hipotecario, conforme a las disposiciones del artículo 23 de la presente ley, y
- c) Como garantía de préstamos y de otras operaciones financieras internas y externas que realice.

SECCION TERCERA

CREDITOS

Artículo 27. De acuerdo con los reglamentos que expida la Junta Monetaria, los bancos y las corporaciones de ahorro y vivienda podrán otorgar créditos con plazos hasta de tres años, para la financiación interna de urba-

nizaciones y de vivienda de interés social, mientras se venden los inmuebles respectivos. Tales créditos constituirán cartera de fomento.

Artículo 28. Corresponde a la Junta Monetaria determinar la cuantía, plazos, intereses y demás características de los préstamos que se otorguen conforme al artículo anterior.

Artículo 29. Con el fin de estimular la formación de nuevos ahorros y la canalización de los mismos hacia soluciones de vivienda y urbanización, revístese de facultades al Presidente de la República por el término de un año contado a partir de la sanción de la presente ley, para dictar las medidas necesarias enderezadas a que los bancos comerciales abran secciones de ahorro y préstamo destinadas a dar crédito hipotecario a mediano y largo plazo, para los fines del presente artículo, con cargo a la parte de los recursos captados en las mismas secciones.

Igualmente, facúltase al Presidente de la República para que, dentro del mismo término, dicte las normas necesarias para poner en funcionamiento un mercado secundario de hipotecas que operará mediante la emisión de bonos, cuya garantía serán las hipotecas vigentes a favor de las corporaciones de ahorro y vivienda, del Banco Central Hipotecario, del Instituto de Crédito Territorial y las que se otorguen a favor de los bancos comerciales en desarrollo del presente artículo, los cuales serán emitidos por cada entidad; los recursos así obtenidos serán destinados exclusivamente a la financiación de nuevas soluciones de vivienda.

La Junta Monetaria fijará los plazos y las tasas de interés que los bancos reconocerán a los depositantes en las secciones de ahorro y préstamo y las que podrán cobrar al otorgar créditos hipotecarios, así como las modalidades, características, sistemas de colocación y negociación, tasa de interés y descuento de los bonos que se emitan una vez creado el Mercado Secundario de Hipotecas.

SECCION CUARTA

ESTIMULOS

Artículo 30. Con el fin de vincular al sector privado al cumplimiento de la presente ley, el C.N.R.U. establecerá la política general relativa a los incentivos y garantías que puedan otorgarse a los urbanizadores, constructores, financiadores y compradores, la cual deberá ser adoptada por los organismos oficiales en todos aquellos aspectos que estén dentro de la órbita de sus respectivas competencias.

Artículo 31. En desarrollo del artículo anterior, el I.C.T. podrá celebrar, dentro del marco de una economía concertada y conforme a planes previamente aprobados por este Instituto, contratos con constructores en los cuales se garantice la adquisición por parte del I.C.T. de las viviendas edificadas en desarrollo de tales planes.

CAPITULO II

DE LA TASA PREDIAL Y LA SOBRETASA CATASTRAL POR DESARROLLO IMPROPIO

Artículo 32. La tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio gravarán los terrenos urbanizables no urbanizados, los urbanizados no construidos, los construidos provisionalmente, o que sean objeto de uso inadecuado a las necesidades sociales, o que se encuentren ocupados por edificaciones que amenacen ruina, o que se hayan levantado contraviniendo disposiciones municipales y que se encuentren dentro de las zonas de desarrollo prioritario de especial interés social.

La tasa predial por desarrollo impropio para las zonas de desarrollo prioritario será el doble de la vigente a la fecha de la declaratoria.

El C.N.R.U., tomando en consideración las recomendaciones de la autoridad municipal competente o del I.C.T., según el caso, y con-

forme a los criterios establecidos en los artículos 37 y 38, determinará zonas de desarrollo prioritario de especial interés social en las cuales la tasa predial será el triple de la vigente a la fecha de la declaratoria.

La sobretasa catastral aplicable a las zonas anteriores será igual a las tasas ajustadas en cada caso.

Parágrafo 1o. El I.C.T., de acuerdo con los planes municipales de desarrollo, si existieren, o previa consulta con la autoridad municipal correspondiente, determinará en cada caso particular, cuándo una construcción es provisional o su uso es inadecuado a las necesidades sociales, o amenaza ruina o se ha levantado contraviniendo disposiciones municipales.

Parágrafo 2o. Para los efectos del presente artículo se considerarán como un solo globo de terreno aquellos lotes contiguos, dentro de zonas de desarrollo prioritario, de propiedad de un mismo contribuyente o de personas que sean cónyuges entre sí o parientes dentro del cuarto grado civil de consanguinidad o segundo de afinidad, o que pertenezcan a comunidades o sociedades de personas en las cuales los comuneros o los socios tengan entre sí ese mismo grado de parentesco. Igualmente se considerarán como un solo globo de terreno los lotes no contiguos que cada contribuyente posea en la misma ciudad y en zonas que sean objeto de la tasa predial y de la sobretasa catastral.

Artículo 33. La tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio empezarán a regir un año después de la declaratoria de la zona como de Desarrollo Prioritario por el C.N.R.U.

Artículo 34. La tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio sólo podrán cobrarse en el Distrito Especial de Bogotá, las áreas metropolitanas y los municipios cuya población urbana sea superior a 150.000 habitantes y en aquellas otras ciudades que específicamente determine el C.N.R.U.

Artículo 35. Para los efectos de esta ley se entiende por área urbana determinada por los Concejos Municipales por medio de acuerdos, y a falta de éstos, la extensión comprendida dentro de la nomenclatura legal correspondiente.

Los municipios procederán a revisar sus perímetros urbanos y de servicios, a partir de la vigencia de la presente ley y con base en estudios técnicos adecuados.

Artículo 36. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, el C.N.R.U., a solicitud del respectivo alcalde municipal o del I.C.T. podrá ampliar dicha área urbana o de servicios y además podrá determinar, periódicamente, cuando el desarrollo de la ciudad así lo exija, zonas que no estén comprendidas dentro del área urbana y en las cuales podrá aplicarse la tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio. En las áreas metropolitanas la iniciativa corresponderá al alcalde del núcleo mayor de la respectiva entidad metropolitana.

Artículo 37. Para la determinación de las zonas urbanas a que se refiere el artículo anterior y de las zonas de desarrollo prioritario de especial interés social en las cuales se aplicará la tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio de que trata el artículo 32, el C.N.R.U. tendrá en cuenta, entre otros, los siguientes criterios.

- a) El mejor aprovechamiento del espacio urbano.
- b) El desarrollo futuro de las ciudades.
- c) Las necesidades de construcción de vivienda para los sectores de menores ingresos, y
- d) La disponibilidad de servicios básicos.

Artículo 38. Son zonas de desarrollo prioritario, aquellas que en razón de su ubicación y disponibilidad de dotación de servicios públicos se consideren como necesarias para el mejor aprovechamiento del espacio urbano,

con el fin de obtener una mayor coherencia entre las disponibilidades del suelo urbanizable y las necesidades sociales y económicas, de conformidad con los objetivos de la presente ley.

Estas zonas serán declaradas como de especial interés social cuando los criterios antes anotados se consideren de apremiante necesidad social con base en los respectivos estudios técnicos.

Se entiende que existe disponibilidad de servicios cuando éstos se puedan utilizar de inmediato o se encuentren dentro de los programas de ensanche que permitirán su utilización en la fecha en la cual entre a regir la tasa predial y la sobretasa catastral.

Artículo 39. La tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio no se aplicarán en los siguientes casos:

a) Los primeros cuatrocientos metros cuadrados que al 31 de diciembre del año anterior a aquel en que se causen la tasa y la sobretasa posea el contribuyente en cada una de las ciudades donde ésta sea aplicable. El gravamen sólo recaerá sobre el excedente. Si los terrenos de que se trata tuviesen distintos avalúos o diferentes tarifas, el valor del impuesto correspondiente a los cuatrocientos metros cuadrados exentos se determinará teniendo en cuenta el promedio del impuesto, para lo cual se procederá así: La suma de los impuestos prediales que correspondan a los distintos predios, se dividirá por el número de metros correspondientes a las áreas gravadas y el resultado se multiplicará por cuatrocientos.

b). Las áreas previstas para futuros desarrollos industriales, las zonas libres adyacentes a fábricas o establecimientos industriales dedicados a carga, descarga, almacenamiento, campos de deporte o que fueren necesarios para futuros ensanches de la industria, y las zonas contiguas a establecimientos comerciales destinados a estacionamiento de vehículos previamente justificada su necesidad con base en los planes de desarrollo urbano, si los hubiera.

c) Los terrenos ocupados por bosques, u otras zonas verdes de interés social cuando a juicio del respectivo alcalde o de las autoridades encargadas de la conservación de los recursos naturales renovables, fuere conveniente su conservación.

d) Las zonas libres anexas a los edificios o casas de habitación, cuya existencia haya sido exigida por reglamentaciones municipales en los planos de las urbanizaciones respectivas oficialmente aprobadas.

e) Las zonas anexas a casas de habitación, cuya construcción se hubiese iniciado antes de entrar a regir esta ley, con licencias debidamente aprobadas, de propiedad de una misma persona, ocupadas por jardines que contribuyan al embellecimiento de las ciudades, hasta una extensión de mil (1.000) metros cuadrados. El excedente será gravable.

f) Los terrenos dedicados al desarrollo del deporte, que dispongan de la dotación y características exigidas por las reglamentaciones del respectivo municipio y cuyo uso esté reglamentado en forma que efectivamente beneficie al deporte en general, como en el caso de que los terrenos de que se trata estén al servicio de establecimientos de educación, clubes sociales o deportivos, sindicatos, o del público en general, previamente justificada su necesidad ante las respectivas autoridades municipales.

g) Los terrenos cuya urbanización no sea posible acometer inmediatamente, por razones de la imposibilidad de suministro de los servicios públicos por parte de los organismos competentes.

h) Los lotes de una urbanización aprobada antes de la vigencia de esta ley y que de acuerdo con los reglamentos urbanísticos del municipio deban tener más de cuatrocientos metros cuadrados de superficie, siempre que el contribuyente no posea en 31 de diciembre de cada año otros bienes inmuebles sometidos a la tasa predial y a la sobretasa catastral por desarrollo impropio, en la respectiva ciudad.

i) Los terrenos ubicados en zonas respecto de las cuales los municipios no concedan licencias de construcción o urbanización por existir proyectos de obras públicas que afecten dichas zonas.

j) Los terrenos que debido a su forma, finalidad a la que han sido destinados por los reglamentos urbanísticos, condiciones geológicas, topográficas, sanitarias o de ubicación y otras circunstancias análogas que taxativamente determine el I.C.T. en coordinación con los organismos municipales de planeación, resulten de difícil aprovechamiento para sus dueños, siempre que el contribuyente demuestre satisfactoriamente tales circunstancias.

k) Las urbanizaciones debidamente aprobada y cuyas obras estén en ejecución o se inicien con posterioridad a la vigencia de la presente ley, por el término de su ejecución y un plazo adicional que podrá variar entre uno y tres años a juicio del organismo municipal de planeación y con la aprobación del I.C.T.

Este último plazo se contará a partir de la fecha en la cual el I.C.T. considere, previo concepto de Planeación Municipal, que deban quedar terminadas las obras de urbanización.

l) Los globos de terreno que se formen por dos o más lotes pertenecientes a varios propietarios, con el fin de realizar proyectos de desarrollo urbano dentro de un plazo de uno a tres años contados a partir de la fecha de aprobación del respectivo proyecto por parte de los organismos locales de planeación o en su defecto por el I.C.T.

Si transcurrido dicho plazo no se han realizado las construcciones previstas en el proyecto, se cobrará la totalidad del impuesto con efecto retroactivo.

Artículo 40. Para que no haya lugar a la tasa predial y a la sobretasa catastral por desarrollo impropio, los propietarios de los predios a que se refieren los artículos 32 y 36 podrán presentar a consideración del organismo local de planeación, proyectos de obras de urbani-

zación o de edificación, dentro del año siguiente contado a partir de la fecha de la declaración de la respectiva zona como de desarrollo prioritario por el C.N.R.U.

Cuando, debido a la importancia y magnitud del proyecto o de la inversión o la necesidad de hacer estudios técnicos y financieros que demanden considerables lapsos, o a situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, el C.N.R.U. podrá ampliar el plazo hasta por un año más si la parte interesada así lo solicita y previa demostración de alguna de las circunstancias anotadas.

Artículo 41. Los proyectos de construcción que se presenten conforme a lo dispuesto en el artículo anterior deberán ser aprobados o improbados por el respectivo organismo local de planeación, el cual dispondrá de ciento ochenta (180) días para pronunciarse, al cabo de los cuales, si no lo hiciere, los proyectos se considerarán aprobados.

Artículo 42. Si el proyecto es aprobado, el propietario deberá iniciar y terminar las obras de conformidad con los programas de ejecución y dentro de los plazos señalados en el mismo.

Si el proyecto es improbadado o el propietario no cumple con los programas y plazos autorizados, la tasa predial y la sobretasa catastral se harán efectivas a partir del vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 33, a la tasa que le corresponda.

Artículo 43. Los intereses de mora sobre la tasa y la sobretasa a que se refiere esta sección serán los mismos que rijan para el impuesto sobre la renta y complementarios. La totalidad de tasa y sobretasa que se recaude en cada municipio será consignada en cuenta especial y destinada exclusivamente a la celebración de contratos entre el respectivo municipio y el I.C.T. u otras entidades públicas o privadas que tengan por objeto la realización de planes de vivienda y servicios básicos para los sectores de bajos ingresos.

Artículo 44. Las exenciones de impuestos

nacionales, departamentales y municipales que establecen las disposiciones vigentes, no se extenderán a la tasa predial ni a la sobretasa catastral.

Artículo 45. Si el propietario del inmueble no pudiere pagar la tasa predial y la sobretasa catastral y decidiere venderlo al Estado, el ICT lo comprará por un precio que se determine conforme al artículo 52 y lo pagará en la forma establecida en el artículo 55 de esta ley.

CAPITULO III

DE LAS ZONAS PARA EL DESARROLLO URBANO

Artículo 46. Son zonas de renovación urbana aquellas en las cuales es necesario introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones cuando éstas se han deteriorado por el uso continuo o por falta de mantenimiento o por la implantación de construcciones desordenadas o insalubres con el fin de establecer en los sectores urbanos un nuevo ordenamiento, mediante la conservación, mejoramiento y desarrollo de dichos sectores.

Artículo 47. Son zonas de reserva aquellas que, desprovistas de servicios públicos, total o parcialmente, sean delimitadas por el C.N.R.U., con base en los estudios socio-económicos correspondientes y en coordinación con las autoridades locales, como necesarias para absorber la futura expansión de las ciudades.

Para efectos de prever el desarrollo futuro de la ciudad, regular y controlar los precios de las tierras, tener en disponibilidad terrenos para la construcción de vivienda con destino a las clases populares, u otros fines económicos o sociales, el C.N.R.U. podrá determinar la existencia de estas zonas dentro o fuera del área urbana.

Artículo 48. A los predios comprendidos dentro de las zonas de renovación urbana y de reserva no se les aplicará la tasa predial ni la

sobretasa catastral a partir de la fecha de su declaratoria y por el tiempo que ella señale. El avalúo de dichos predios será el que le corresponda el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al de la declaratoria y no podrá reajustarse sin la previa autorización del C.N.R.U.

Parágrafo. Si dentro del término de cinco (5) años contados a partir de la declaratoria de una zona como de Renovación Urbana, no se realizan las obras básicas de la Renovación Urbana, tal declaratoria quedará sin efecto alguno.

Artículo 49. Los inmuebles que el I.C.T. adquiera por negociación directa o mediante expropiación, para adelantar proyectos de renovación urbana, podrán ser ofrecidos en venta, total o parcial, a los particulares, mediante licitación pública, cuando no disponga de los recursos financieros necesarios para la realización directa de las obras, o cuando así lo determine su Junta Directiva.

En los contratos de venta a que se refiere el presente artículo se estipulará la obligación, por parte del comprador, de ejecutar los proyectos de renovación que sirvieron de base a la adjudicación y se señalará el plazo máximo dentro del cual éstos deben iniciarse y concluirse.

El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la resolución del contrato y a las sanciones pecuniarias que se estipulan en el mismo.

CAPITULO IV

DE LA ADQUISICION DE INMUEBLES

SECCION PRIMERA DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 50. Además de los motivos de utilidad pública y de interés social definidos por la Ley 1a. de 1943 y las disposiciones vigentes, decláranse como de utilidad pública y de interés social los proyectos específicos que sea

necesario realizar a fin de cumplir con los propósitos y objetivos de la presente ley. En consecuencia, la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los municipios y el I.C.T. podrán en todo momento solicitar que se decreten las expropiaciones de los inmuebles urbanos o rurales indispensables para la ejecución de los proyectos mencionados. En el caso de que dos o más entidades tuvieran interés en un mismo inmueble, el C.N.R.U. determinará a cuál de ellas corresponde efectuar la respectiva solicitud de expropiación.

Las expropiaciones a que se refiere el inciso anterior se tramitarán siguiendo el procedimiento que determinen las normas vigentes y las especiales que se establecen en los artículos siguientes:

SECCION SEGUNDA

Artículo 51. El avalúo de los inmuebles urbanos incluidos en los catastros formados o que se formen de acuerdo con las normas legales y administrativas sobre la materia, no podrán tener una antigüedad superior a un año, para los siguientes fines:

a) Liquidación de los impuestos y tasas sobre la propiedad raíz o los demás que se liquiden con base en el valor de la misma.

b) Determinación de la indemnización que debe pagarse al propietario o poseedor en caso de negociación directa o de expropiación por una entidad de derecho público, conforme a las normas de la presente ley, en los términos del artículo 52.

Parágrafo. El año de que habla este artículo se determinará en relación con la fecha en la cual se cause el gravamen fiscal, o en la cual se haga al propietario o poseedor del inmueble la notificación de que una entidad de derecho público intenta adquirirlo.

Artículo 52. En los juicios de expropiación el valor máximo a pagar como indemnización será el más alto de:

a) El valor declarado por el propietario o poseedor, o

b) El avalúo catastral actualizado, salvo que se presenten las siguientes circunstancias:

(a) Cuando con posterioridad al avalúo catastral o a la estimación voluntaria, se hubieren construido obras públicas por razón de las cuales el Estado hubiere recibido del propietario o poseedor contribuciones de valorización. El monto de lo pagado se sumará al del avalúo, y

(b) Si luego del avalúo catastral o de la estimación voluntaria, se hubieren realizado mejoras de carácter permanente en el inmueble y el dueño o poseedor comprobare las inversiones en él realizadas, mediante la exhibición de sus libros o de la declaración de renta y patrimonio y de otros medios probatorios pertinentes, el valor de dichas mejoras se adicionará al avalúo o estimación voluntaria realizada por el propietario o poseedor.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo se entiende como valor declarado por el propietario o poseedor, el establecido por el artículo 13 de la Ley 14 de 1983.

Artículo 53. Cuando se requieran predios rurales para los fines de la reforma urbana, habrá lugar a la práctica de avalúo dentro de las diligencias de negociación directa. Para la determinación del precio de venta se observará lo previsto en el artículo 7o. del Decreto 2895 de 1963.

SECCION TERCERA

ADQUISICION POR NEGOCIACION DIRECTA

Artículo 54. Cuando la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas, los municipios, el Distrito Especial y el I.C.T. requieran bienes inmuebles urbanos o rurales de propiedad privada para los fines de utilidad pública e interés social definidos en esta ley, los funcionarios competentes de las respectivas

ciudades procederán a llevar a cabo todas las gestiones que dichas entidades estimen necesarias para la adquisición por negociación directa con sus poseedores o propietarios.

Las gestiones de que trata el inciso anterior no podrán exceder de 30 días calendario.

Parágrafo. Si no dieren resultado las gestiones realizadas para la adquisición directa de los bienes a que se refiere este artículo, se podrá proceder a decretar la expropiación.

Artículo 55. El precio máximo de adquisición por parte del I.C.T. en la negociación directa de tales bienes, será el que se determine con sujeción a las normas que sobre avalúo se establecen en la sección segunda de este título, y su pago se hará en efectivo, en un porcentaje igual al que represente el bien dentro del patrimonio líquido del poseedor o propietario, y el resto en bonos de vivienda y ahorro de vencimiento anual a cinco (5) años y con un interés del 20% anual.

SECCION CUARTA

EXPROPIACION

Artículo 56. El pago de los inmuebles que se llegaren a expropiar a favor del ICT se hará en documentos de crédito redimibles a un año, en el porcentaje igual al que represente el bien expropiado dentro del patrimonio líquido del poseedor o propietario, y el resto, en bonos de vivienda y ahorro de vencimiento final a diez (10) años y con un interés del 14% anual.

Parágrafo. Se considerará como patrimonio líquido del respectivo propietario o titular del derecho sobre el inmueble, el que aparezca en su última declaración de renta y patrimonio.

Cuando el dominio del inmueble estuviere desmembrado o perteneciere en común y pro indiviso a varios, para efectos de la indemnización se tendrá en cuenta el derecho de cada uno de los titulares y su patrimonio en forma independiente.

Artículo 57. Las oficinas recaudadoras de impuestos nacionales estarán obligadas a certificar sobre el patrimonio líquido de los poseedores o propietarios de los bienes cuya expropiación haya sido decretada.

En la sentencia judicial que decrete la expropiación se ordenará expedir el certificado correspondiente.

Artículo 58. Con la entrega de los documentos de crédito y los bonos, en la proporción dispuesta en el artículo 56 y su depósito ante el juez, si fuere el caso, se entiende que quedará hecho el pago de la indemnización.

Artículo 59. A la demanda se acompañarán, además de los documentos que exige la ley, el proyecto de la obra específica en que se funda la expropiación, junto con el certificado de avalúo conforme a lo previsto en la sección segunda de este capítulo y el certificado a que se refiere el artículo 57.

Artículo 60. Los actos administrativos que declaren la utilidad pública y el interés social por motivos previstos en la presente ley, serán expedidos, según el caso, por el Gobierno Nacional, los gobernadores, la autoridad ejecutiva del área metropolitana y la autoridad municipal. El gerente general del I.C.T. también podrá declararla, previa aprobación de la Junta Directiva.

Los actos a que se refiere el inciso anterior sólo son susceptibles del recurso de reposición que agotará la vía gubernativa y serán registrados en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del lugar.

Artículo 61. La demanda de expropiación debe dirigirse contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y si éstos se encuentran en litigio, también contra las partes del respectivo proceso.

Igualmente se dirigirá contra tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.

Artículo 62. La demanda de expropiación no será sometida a reparto. El juez ante quien se presente la aceptará si encuentra que cumple los requisitos formales exigidos por la ley; en caso contrario la devolverá para que se corrija. De la demanda se dará traslado al demandado por tres (3) días. El juez deberá dictar sentencia dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la ejecutoria del auto que acepte la demanda. En este proceso no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la sentencia el juez se pronunciará de oficio sobre las contempladas en los numerales 1, 3, 4, 5 y 7 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil.

En la sentencia que decrete la expropiación el juez ordenará cancelar los embargos e inscripciones que recaigan sobre los bienes, salvo lo previsto en el artículo 58 que se hará en el momento en que se efectúe la inscripción a que hace referencia el artículo 64.

Parágrafo 1o. En el auto que acepte la demanda, el juez ordenará enviar copia de él al Registrador de Instrumentos Públicos y Privados del lugar, quien deberá registrarla en el folio correspondiente al inmueble, el cual quedará fuera de comercio desde ese momento hasta cuando se dicte la sentencia.

Parágrafo 2o. Si el juez denegare la expropiación, ordenará en la sentencia levantar el registro anterior pero la entidad demandante podrá presentar nueva demanda en cualquier tiempo.

Artículo 63. La sentencia de expropiación se notificará personalmente a los demandados, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su pronunciamiento. Si por cualquier causa, no se hiciera la notificación personal, el juez ordenará el emplazamiento por medio de un edicto que se fijará por un día en la Secretaría.

Artículo 64. La sentencia de expropiación una vez ejecutoriada y el acta de entrega se registrarán en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados competente para que sirva de título de dominio al demandante.

Consignada la indemnización el juez procederá a la entrega del bien expropiado a la respectiva entidad dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha del depósito.

En el acta de diligencia de entrega se insertará la parte resolutive del fallo que decretó la expropiación y se dejará constancia del pago de la indemnización.

Parágrafo 1o. Ninguna acción de terceros podrá impedir la entrega de los inmuebles objeto de la expropiación; la indemnización subroga a los bienes expropiados, quedando éstos libres de todo gravamen o derecho en favor de terceros una vez que la entidad demandante consigne la indemnización respectiva.

Parágrafo 2o. Cuando en el acto de la diligencia de entrega del bien se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará de todas maneras. El opositor podrá presentarse al proceso dentro de los cinco (5) días siguientes a la terminación de la diligencia, a fin de que mediante incidente se decida si le asiste o no el derecho alegado.

Artículo 65. Registrada la sentencia y el acta, se entregará a los interesados la indemnización, pero si los bienes están gravados con hipoteca o prenda, quedará a órdenes del juzgado para que sobre ella puedan los interesados ejercer sus derechos en proceso separado. En este caso las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles, aunque no sean de plazo vencido.

Si los bienes fueran materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; si estuvieran sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquella se cumpla.

Artículo 66. El avalúo de que trata el artículo 51 no es objetable dentro del juicio de

expropiación, pero efectuada la entrega del bien expropiado, tanto el demandado o demandados, como la entidad expropiante, podrán objetar dicho avalúo por error en la medida o notorio y grave error en el cálculo de la indemnización, mediante juicio ordinario de revisión de ésta, promovido dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de la referida entrega y ante el mismo juez que conoció del juicio de expropiación.

Si la objeción u objeciones propuestas se demostraren, en la sentencia respectiva se determinará el valor definitivo de la indemnización, pero teniendo en cuenta que no puede exceder el límite de que habla el artículo 52 y concordantes de esta ley.

Si la sentencia variare en más o menos la indemnización anterior, la entidad expropiante, en el primer caso pagará al expropiado o expropiados la diferencia, y, en el segundo caso, éstos reembolsarán a la entidad expropiante lo que hubieren recibido de más.

El expediente del juicio de expropiación se deberá anexar al del juicio ordinario de revisión de la indemnización y se tendrá como prueba dentro de este juicio en cuanto a los hechos que allí consten.

Artículo 67. Los juicios de expropiación tendrán prelación sobre los demás negocios que cursen en el juzgado. El no pronunciamiento oportuno de las providencias a que hubiere lugar en tales juicios o la falta de práctica de la diligencia de entrega de los bienes expropiados en el término correspondiente, serán causales de destitución del juez responsable, sanción que se impondrá de conformidad con el régimen disciplinario judicial, a petición de la entidad expropiante.

SECCION QUINTA

OCUPANTES DE HECHO

Artículo 68. Con el fin de regularizar la situación de los habitantes de los barrios de

invasión y asentamientos no controlados en terrenos de propiedad particular, el I.C.T. podrá adelantar la compra directa o la expropiación de dichos terrenos, siempre y cuando éstos hayan sido ocupados con anterioridad al 31 de diciembre de 1985 y los términos legales de prescripción adquisitiva del dominio no hubieran corrido. En estos casos, el pago se efectuará de acuerdo con el avalúo vigente el 31 de diciembre de 1985 y se cubrirá en su totalidad con Bonos de Vivienda y Ahorro de vencimiento final a veinte (20) años y con un interés del catorce por ciento (14%).

Parágrafo. Los propietarios de terrenos urbanos que promuevan en éstos, por cualquier medio, invasiones, urbanizaciones o parcelaciones ilegales serán expropiados a solicitud del I.C.T. y a su favor con el objeto de que dichos terrenos sean redistribuidos entre quienes fueron inducidos a comprarlos. Para efectos de la indemnización de que habla el artículo 30 de la Constitución Nacional, ésta corresponderá a las sumas que hubiesen recibido los propietarios de los mencionados terrenos en la fecha de iniciación del correspondiente juicio de expropiación.

Artículo 69. La Nación y las entidades descentralizadas del orden nacional cederán a título gratuito al I.C.T. los predios urbanos o suburbanos de su propiedad que hayan sido invadidos con anterioridad al 31 de agosto de 1986.

TITULO V

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 70. De conformidad con el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año contado a partir de la sanción de esta ley, para:

Asignar los recursos presupuestales para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley; con este fin podrá hacer los traslados del caso den-

tro del Presupuesto Nacional con la sola aprobación del Consejo de Ministros.

Artículo 71. En las escrituras de venta o adquisición de viviendas construidas por el I.C.T. se estipulará que éstas constituyen patrimonio familiar inembargable sin que fuere necesario cumplir las formalidades exigidas en la Ley 70 de 1931.

Artículo 72. Los inmuebles constituidos en patrimonio de familia inembargable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, pueden gravarse con hipoteca a favor del I.C.T. o de los particulares que adelanten conjuntamente planes de vivienda con esta institución.

Artículo 73. El I.C.T. colaborará con las cooperativas de vivienda y con las empresas privadas, a fin de promover las construcciones de viviendas para afiliados y trabajadores.

Artículo 74. La presente ley rige desde su publicación en el Diario Oficial y deroga las normas y disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por los suscritos Representantes a la Cámara:

Rafael Amador Campos, Mauricio Guzmán, César Pardo Villalba, José Blackburn, Alberto Villamizar, Alvaro Archbold, José Corredor.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I

Durante los últimos veinticinco años hemos conocido diversas propuestas por parte de las distintas colectividades políticas para interpretar el fenómeno del crecimiento y la transformación de las ciudades, propuestas que se han concretado en la presentación de algunos proyectos de ley unas veces denominados "Estatutos Urbanos" otras, de "Desarrollo Urbano" y otras, de "Reforma Urbana". Todos ellos han tenido como fundamento central, la racionalización del uso de la tierra, la edifica-

ción de vivienda, el impulso a la industria de la construcción y la preservación del entorno ecológico.

Los proyectos mencionados han terminado todos más o menos en fracaso. Más o menos, porque uno de ellos, que logró aprobación parcial, fue declarado inexecutable casi en su integridad por la Corte Suprema de Justicia. No obstante los problemas continúan agravándose. Quién no conoce, por ejemplo, la dificultad que encierra la escasez y el alto valor de la tierra urbana. El alto costo de los servicios o la inexistencia de los mismos. La falta de recursos para el desarrollo armónico de las ciudades. Las angustias del transporte, el mal estado de las vías, la degradación del medio ambiente y así indefinidamente. Importantes porciones del suelo, antes rurales, son retenidas artificialmente fuera del comercio en espera de futuras valorizaciones. La extrema subdivisión en otros casos hace difícil la con-

solidación de terrenos aptos para la construcción de centros habitacionales.

Siendo la ciudad un fenómeno de concentración demográfica y económica sin desarrollo ha sido hecho tanto por el Estado como por el sector privado. Tal desarrollo se manifiesta con frecuencia en el incremento del valor de la tierra, usualmente en poder de algunos pocos privilegiados, enfrentándose ellos a las necesidades de la comunidad que aspira a obtener los beneficios de la vida en la ciudad.

Consciente el Nuevo Liberalismo de estos problemas ha considerado su deber intervenir para ver la manera de solucionarlos. Tal intervención ha sido manifiesta en todos los foros y en todos los estadios de la nación. Lo ha sido también —obviamente— en el Congreso de la República a través de debates y proyectos de ley. Como dijimos atrás, desafortunadamente ninguno de los proyectos ha tenido

**Suscribase
o
renueve**

VALOR

24 Documentos \$13.000
18 Documentos \$ 9.500
12 Documentos \$ 6.500

**Libro o Afiche
GRATIS**

**DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO**

Los temas mas importantes sobre aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

**Oferta hasta el
31 de Octubre**

TITULOS PUBLICADOS

- | | |
|---|---------------------------|
| 1. Plataforma Ideológica | 9. La Búsqueda de la Paz |
| 2. Análisis Electoral-Mitaca 84 | 10. La Ecología |
| 3. Rodrigo Lara Bonilla - Vida y Obra | 11. Política Nacional |
| 4. Política Económica - Gobierno de Betancur | 12. Democracia y Estado |
| 5. Elección Popular de Alcaldes | 13. Renovación Municipal |
| 6. El Nuevo Municipio | 14. Propuesta Política I |
| 7. La Televisión - Información - Cultura - Recreación | 15. Propuesta Política II |
| 8. Oigamos a Galán — Discursos 1978 - 1985 | |

suerte hasta ahora. No por falta de calidad o de profundidad, no, por el peso de los intereses y la oposición de los poderosos representados, unas veces en el propio Congreso; otras, en los centros de influencia desde donde hacen llegar su rechazo y desaprobación.

Pero lo adverso de los antecedentes no justifica la apatía o el desaliento. Es preciso insistir, de allí este proyecto que hoy presentamos. No sin antes hacer justicia a alguien que el país reconoce como uno de los más sobresalientes pioneros en las ideas, iniciativas y normas para una verdadera Reforma Urbana en Colombia: Jorge Valencia Jaramillo. Desde 1970 ha venido él luchando infructuosamente, tratando de obtener la aprobación de una ley sobre el particular. No lo ha conseguido es cierto, pero muchas de las ideas de sus proyectos originales son ya práctica corriente, bien dentro de la administración pública, bien dentro de la propia industria de la construcción. Faltan muchas otras, claro está, las principales la verdad sea dicha. Conocedor de esa realidad el Nuevo Liberalismo desea insistir, dentro de las limitaciones de iniciativa que tiene el legislador —bien grandes por cierto— en presentar alguna de ellas en la presente ocasión.

El objeto primordial de este proyecto se identifica claramente con el conjunto de medidas que facilitan la transformación de terrenos ociosos en construcciones para la realización de las múltiples actividades que se realizan en la ciudad y en el deseo de que el Estado garantice la recuperación, para la sociedad, de la plusvalía de la tierra generada por la urbanización.

En el ámbito extenso de lo que denominamos Reforma Urbana en Colombia fueron adoptadas dos medidas legislativas de gran importancia en los años 20 y 30 del presente siglo. La primera consistió en la breve legislación en que se fundamentaba la recuperación para la comunidad del mayor valor de las propiedades, originado en el crecimiento urbano y en las acciones de la misma comunidad. Comprendían, particularmente, la ejecución de obras públicas en la proximidad de las

mismas propiedades. Se trataba de la contribución de valorización, establecida mediante la Ley 21 de 1925. El segundo aporte consistió en la inclusión, en la reforma constitucional de 1936, del tercer inciso del artículo 30 que se refiere a la función social de la propiedad.

La tierra es uno de los elementos fundamentales en el ordenamiento y control de los asentamientos humanos. En Colombia, sin embargo, el suelo urbano ha servido, fundamentalmente, como instrumento de enriquecimiento desmedido e injusto.

Es clásica ya la denominación para gran parte de esta tierra como de "lotes de engorde" y ninguna otra inversión tiene las características de seguridad y rentabilidad que ésta exhibe.

Agreguemos a ello algunas consideraciones sobre los derechos de propiedad, consagrados y casi inviolables.

La plusvalía permanente y progresiva, ocasionada por las obras del Estado y de la propia comunidad, ajena a los propietarios del suelo que se valoriza.

El uso de esa tierra, en las grandes ciudades, se hace con frecuencia sin sometimiento real a las normas municipales. Para tener una visión más clara sobre el problema basta mirar lo que ha sucedido en la ciudad de Bogotá. Históricamente podríamos pensar, y de hecho la mayoría lo cree así, que de acuerdo con las normas sobre vivienda y a las construcciones adelantadas, se ha logrado una mayor densificación de la población y, que si antes era usanza el emplear mucha tierra para la construcción de la vivienda, hoy día, a causa de los factores anotados, además del aumento desorbitado de los precios del suelo y de los materiales de construcción, la tendencia debería ser exactamente la contraria. Sin embargo, esa no es la realidad de los hechos. Es bien contraria.

Simultáneamente al ejercicio de las actividades industriales y sus servicios conexos y a la generación de una población excedente en el campo debido al crecimiento vegetativo de

la misma y a que los requerimientos de mano de obra por múltiples causas son cada vez menores, ha dado lugar al fenómeno de la migración ya bien conocido y que ha constituido impronta del desarrollo del país en los últimos 30 años.

Se puede ver cómo a medida que crece el ingreso per cápita, el grado de urbanización es mucho mayor. La población urbana desde principios de la década de los setenta ha representado más de la mitad de la población total. Hoy es del 65 por ciento.

El grado de urbanización en Colombia es superior al promedio que presentan los países de ingresos medios bajos e, inclusive, ligeramente superior al promedio de los países de ingresos medios altos.

Observamos entonces que el clamor por unas normas eficaces que permitan a las autoridades ejercer una acción acorde con la magnitud del problema no da espera. A veces parecíamos estar muy distantes de ese ideal pero lo cierto es que el cumplimiento de tal aspiración debe realizarse en alguna medida.

Uno de los rasgos más decisivos de la población colombiana actual es la tendencia a la urbanización, es decir, a la concentración en las grandes ciudades.

Las alternativas de solución no están únicamente en habilitar estas gigantescas aglomeraciones para que capten en alguna medida el éxodo rural, sino en planificar y alistar las regiones rurales cercanas a las ciudades y las otras regiones urbanas menos pobladas para establecer mallas migratorias que ayuden al desarrollo del conjunto del territorio nacional.

Estos elementos confirman además lo que los demógrafos y especialistas han comprobado: que el crecimiento demográfico en muchas ciudades es inferior a la expansión de la población en las áreas rurales. Si tal es la realidad y si existen tantas y tan variadas dificultades para obtener una modificación en los sistemas

agrarios de propiedad, es apenas lógico y natural que se presente una corriente migratoria de carácter continuo e ininterrumpido hacia las ciudades. Lo grave está, en consecuencia, en estimular la migración y hacer promesas u ofrecimientos que despierten grandes expectativas y que después, al no poder ser satisfechas, generan mayores tensiones que culminan en incontenibles explosiones sociales.

Si abordamos la evolución histórica de nuestras ciudades, veremos que su expansión obedeció desde un comienzo a la intención de transformar en predios urbanos los terrenos de uso agrícola o de vocación recreacional. Dicho comportamiento ha sido el mismo tanto en Bogotá como en Medellín, Cali y Barranquilla.

La concentración de las funciones urbanas y de las actividades económicas del sector terciario se implantan y se instalan en el corazón de la urbe. A su vez, la función residencial se desplaza hacia sectores periféricos y surgen día a día nuevos barrios, urbanizaciones, proyectos habitacionales en los más apartados sectores de las principales ciudades. Esta expansión ha creado problemas casi insolubles en el transporte, especialmente los de transporte masivo.

El acceso al centro y a las zonas de actividad económica se hace cada vez más largo y oneroso, y los precios del suelo central y de los barrios implantados alrededor del antiguo núcleo urbano suben vertiginosamente.

Existe una relación muy estrecha entre la distancia al centro y sus posibilidades de accesibilidad, con los valores del suelo; entre más próxima es la ubicación al centro, menores son los costos e inconvenientes de transporte y esta ventaja repercute en un momento en el valor de los predios centrales.

En una economía de subdesarrollo y con un fenómeno de urbanización acelerada, el crecimiento de las grandes ciudades se acompaña con la proliferación de los delitos contra

la propiedad, contra la seguridad e integridad personal y dan lugar a un estado de inseguridad general.

Hemos visto que las más inquietantes estadísticas de este tipo de criminalidad se refieren a las regiones donde están concentrados los mayores recursos demográficos y económicos del país. El Valle del Cauca, Antioquia y Bogotá, son las zonas que presentan las cifras más elevadas en los anales de la criminalidad. Es decir, existe una relación muy íntima entre el proceso de urbanización sin capacidad de generar empleos estables y permanentes y el incremento de los factores de la inseguridad y de la criminalidad.

Los efectos urbanísticos propiamente dichos de la concentración de la población y de los recursos en las grandes áreas urbanas, han generado un conjunto de problemas que se

pueden expresar en los siguientes términos: desaparición del suelo agrícola de la periferia de las ciudades, destrucción de los recursos naturales, contaminación del aire y de las aguas; empobrecimiento acelerado del paisaje urbano, degradación física de los barrios y sectores de mayor centralidad.

Estos son problemas que los especialistas de la ecología analizan en el mundo entero y que de algún tiempo para acá se discuten en Colombia con énfasis especial en la vida urbana y los estragos producidos por la contaminación física y ambiental.

Los síntomas de la degradación del medio ambiente urbano son múltiples, visibles y ya muy constantes en nuestra vida de ciudad:

— Sin tomar en consideración el mal uso del suelo que resulta de la implantación espontánea de las barriadas periféricas, existen



RICARDO CUEVAS HERNANDEZ
ALBERTO MOYA FERRERO

CARRETERAS Y VIAS

SUELOS Y FUNDACIONES
PERFORACION Y LABORATORIO DE
SUELOS
AEROPUERTOS

OBRAS HIDRAULICAS E HIDROLOGIA

CALLE 84 No. 8-74
TEL. 2184901 - 2184710 A.A. 59700

los barrios insalubres y degradados de localización central paradójicamente dotados de todos los servicios básicos;

— El aire altamente contaminado por los gases de los automóviles y de la industria, particularmente a lo largo de las más importantes arterias urbanas;

— Disminución y destrucción de los espacios verdes, especialmente en Bogotá y Medellín, donde los cerros presentan ya, en toda su extensión, daños irreparables, en tanto que la ciudad misma carece de espacios verdes o de micropulmones;

— Escasez manifiesta de espacios para la recreación y el descanso:

— Incapacidad de las autoridades para impedir la destrucción de los árboles y jardines que están dentro de la ciudad. Incapacidad también para reforestar.

La realidad es, pues, asfixiante y confirma la ausencia de una política de planificación global del desarrollo urbano en un país en el cual, a fines del siglo, apenas el 20% de los habitantes está residiendo en las áreas rurales.

“La participación popular es la incorporación dinámica del pueblo a la vida económica, social y política de un país, que aseguraría que el beneficiario fuere en las decisiones colectivas un participante efectivo con respecto al bien común.

“Por definición la participación ciudadana no puede lograrse por decreto. Sin embargo, puede facilitarse mediante la eliminación de los obstáculos políticos e institucionales y mediante el suministro de información en términos claros y significativos. Así mismo, puede estimularse proporcionando oportunidades para la participación temprana y permanente en la selección de las distintas posibilidades.

“No tener acceso a la información y carecer de mecanismos apropiados para expresar dis-

tintas opiniones, constituyen a menudo los principales obstáculos para una participación efectiva de los ciudadanos en la construcción de su futuro” (Informe de Hábitat: Conferencia de N. U. sobre Asentamientos Humanos N. Y. 1976).

Las anteriores consideraciones resaltan uno de los aspectos más olvidados en los intentos de control del caos urbano. Si por algo hemos insistido en la necesidad de que sea el Congreso de Colombia el que legisle sobre estas materias, es precisamente para dar la oportunidad a todos los sectores interesados y afectados por sus posibles desarrollos para que se pronuncien, para que ofrezcan su iniciativa y sus conocimientos, para que no tengan que asistir, como muchos espectadores, a la toma de decisiones incontestables.

II

A riesgo de algunas repeticiones en lo ya expresado presentamos a continuación, dentro de esta exposición de motivos, los aspectos pertinentes de la problemática urbana contenidos en el programa que presentó el Nuevo Liberalismo a la consideración de los colombianos durante los primeros meses de 1986.

LA TRANSFORMACION DE LAS CIUDADES

El Nuevo Liberalismo consciente del papel que le corresponde, como fuerza renovadora de la realidad colombiana, y en su decidida misión de velar porque el Estado cumpla la función primordial que le ha sido encomendada por la Constitución en la búsqueda del bien común, sobre las bases de justicia y equidad, estima de prioritario interés orientar su actividad hacia los fines de un armónico desarrollo económico y social. Al respecto presenta a la consideración del país su posición frente a los complejos problemas que hoy viven las ciudades colombianas.

La necesidad indiscutible de transformación de las distintas urbes nos coloca frente a obje-

tivos amplios pero conmensurables que impliquen un proceso de mejoramiento económico del país; redistribución de la riqueza y de los ingresos; mayor justicia social y la certeza de que la tierra cumpliera su verdadera función social.

La ciudad es la mejor expresión de la cultura del hombre, pero ella expresa también los mayores problemas de la civilización contemporánea.

Al hablar del problema urbano es indispensable colocarse ante su situación actual y futura; ante la necesidad de establecer relaciones lógicas e instrumentos efectivos entre las normas que señala la ley y las aspiraciones ideales que se prospectan para la transformación y reorganización de nuestras ciudades.

Las ciudades se desarrollan desordenadamente, creando grandes problemas ante la necesidad de extender costosas redes de servicios. Los propietarios de las tierras vacantes muchas veces prefieren demorar su desarrollo, a pesar de encontrarse excelentemente ubicadas, cuando no disponen de facilidades de crédito o de la organización adecuada para transformarlas a los usos urbanos, o cuando no dependen económicamente de su transformación, porque cuentan con otros recursos. Las tierras se engordan entonces con la plusvalía económica causada por la urbanización progresiva, proveniente del esfuerzo de toda la sociedad.

En ese proceso las clases pudientes abandonan los centros para trasladarse a barrios nuevos, con ambiente moderno. Los centros de las ciudades empiezan un proceso de deterioro social y de sus estructuras físicas. Las construcciones viejas no se mantienen y son ocupadas en arriendo por familias de escasos recursos que necesitan vivienda cerca del centro; son en buena parte los inquilinatos donde se vive en hacinamiento, promiscuidad, sin servicios y sin los espacios indispensables.

En la periferia de las principales ciudades se van formando los cordones de miseria, lejos

de los servicios y de los lugares de empleo, a pesar del esfuerzo de las autoridades, algunas de las cuales persiguen al urbanizador clandestino, intermediario entre el propietario de las tierras y las familias necesitadas de soluciones baratas, al alcance de sus ingresos precarios, aunque no tengan los servicios, ni la vivienda completos. Corresponde después a las autoridades suministrar los servicios con costosas inversiones y a las familias completar sus viviendas durante largos períodos.

La mayoría de las ciudades colombianas poseen importantes ejemplos de la cultura que deben ser rescatados como patrimonio común y que pueden continuar cumpliendo función activa en la época actual.

En las mejores zonas ambientales aparecen las urbanizaciones donde vivirán las clases más pudientes. Ellas también contribuyen a la antieconómica extensión de los servicios, pero, sobre todo, expresan los excesos de la moda y las desigualdades sociales crecientes en nuestro país. Son el ejemplo más claro de segregación y discriminación.

La falta de una política nacional de distribución territorial de los recursos y la población, en un país de regiones con variadas posibilidades, ha obligado a las ciudades a procurarse directamente la solución de los servicios ante las demandas crecientes de sus habitantes naturales y de la migración. Ninguna ciudad ha logrado extender sus redes más allá del 60% ó 70% de su territorio urbanizado.

La incapacidad de los gobiernos para suministrar las viviendas necesarias ha permitido que surjan soluciones adecuadas: los inquilinatos y los tugurios ubicados en áreas donde no es posible suministrar servicios; la vivienda compartida por varias familias, con servicios insuficientes, situación muy común hoy en todas las ciudades.

Las urbes colombianas, a medida que crecen, parecen alejarse más de la posibilidad de organizar la prestación de algunos servicios, como la recolección y tratamiento (o reciclaje) de

basuras, el transporte público colectivo, la recreación popular, la protección del medio ambiente y la seguridad ciudadana. La congestión del tráfico se pretende solucionar muchas veces con la construcción de vías y estructuras costosas que no logran más que incrementar el problema y trasladarlo a lugares céntricos.

La concentración de la riqueza logra su expresión en la competencia de imagen individualista de edificios cada vez más altos, que encarecen la edificación y la tierra y perturbaban la expresión igualitaria y armónica del espacio público en las ciudades.

A pesar de que la planificación urbana lleva más de tres décadas en Colombia, y es anterior a la planificación nacional, la debilidad de un proceso administrativo tan importante como éste se expresa en la falta de orden en las ciudades, en la incapacidad del Estado de dirigir su crecimiento y en la desigualdad.

Los aspectos principales del problema urbano se pueden analizar dentro de tres grandes aspectos:

El Social-Cultural. Dentro del cual está el problema migratorio, el demográfico, los niveles de educación y cultura, la salud, el factor administrativo.

El económico. Que comprende el empleo, el consumo, la distribución del ingreso, la inversión, la financiación y la protección del medio ambiente.

El físico. Que comprende la estructura de servicios, transportes, vivienda y demás usos del terreno.

El análisis histórico y evolutivo de estos factores es indispensable adelantarlo, con una óptica política para entender la situación actual del problema urbano y de los conflictos sociales, con el fin de encontrar los instrumentos que permitan la transformación de la realidad. Para el Nuevo Liberalismo se trata de alcanzar los objetivos de libertad, igualdad y

responsabilidad como principios reguladores de las relaciones entre las entidades administrativas y los ciudadanos.

Para lograr una mayor democracia en las relaciones entre el individuo y el Estado, dentro de los límites de la libertad y la igualdad, es indispensable acercar la administración al ciudadano.

Sólo con un profundo conocimiento de las comunidades a través de las autoridades locales y de la participación democrática de los ciudadanos, es posible el planteamiento de las soluciones apropiadas. Los grandes errores en la política urbana en el pasado, a pesar de las intenciones de algunos gobernantes, se originan en el centralismo. Las principales ciudades no pueden gobernarse con desuetas estructuras administrativas.

Es importante resaltar que una política urbana debe estar enmarcada dentro de una más amplia de desarrollo regional (Ley 14 de 1983), cuyos objetivos son los de coordinar el desarrollo de las regiones atrasadas con el de las más adelantadas, para frenar el fenómeno de las migraciones y controlar el crecimiento desmesurado de las ciudades más importantes. Para alcanzar este objetivo y lograr la justicia entre las regiones, es necesario aprovechar las transferencias de recursos de la Nación, organizar los catastros y modernizar los sistemas de valorización que constituyen las herramientas fundamentales de este proceso.

El proceso de urbanización ha sido en buena medida espontáneo y se ha producido por fuera de cualquier intención planificadora. La extensión territorial y poblacional y su dinamismo ha escapado a cualquier manejo político.

El flujo ininterrumpido del campo a la ciudad, sumado al crecimiento demográfico natural, causa la ocupación desordenada del suelo urbano y la expansión crítica del marginalismo social.

LA FUNCION SOCIAL DE LA TIERRA

La imposibilidad del Estado para utilizar oportunamente el suelo urbano que él mismo ha valorizado en el proceso de urbanización, con fines sociales, así como el excesivo e innecesario fraccionamiento del mismo y el deterioro de las construcciones, imponen el establecimiento de mecanismos ágiles para su transformación, que permitan otorgar a la propiedad su función social, como elemento esencial para la configuración de una estructura racional de ocupación espacial. Se persigue una nueva dinámica en reemplazo de los programas de vivienda periféricos de casas unifamiliares y desueltas existentes en los centros urbanos e incorporar oportunamente los terrenos vacantes de engorde ubicados dentro de los perímetros de las ciudades. Una intervención más dinámica del Estado para que la propiedad urbana, la tierra, cumpla su función social.

Sumando casas no se hace una ciudad, ni entregando lotes se soluciona el problema de la vivienda. Siempre que hablamos de la ciudad, necesariamente hay que tocar: desarrollo económico y social, reglamentación de espacios públicos, infraestructura de servicios, transporte, etc. Es por eso que se hace necesario un Estatuto Nacional para la reforma de la ciudad, que oriente y permita dirigir, a corto y largo plazos, las acciones tanto del sector público como del privado en la construcción y transformación de la nueva ciudad.

Creemos que se hace más patente la necesidad de contar con los elementos legales necesarios para modernizar, orientar y dirigir, en todo el país, el crecimiento de las ciudades. Se propone la creación de un Consejo Nacional de Reforma Urbana (C.N.R.U.) cuya función fundamental debe ser conservar la unidad de la política urbana en el país, en concordancia con las Oficinas de Planeación regionales y locales.

Un estatuto para la Reforma Urbana debe señalar como fines primordiales los siguientes:

1. Promover el mejoramiento de las ciudades y su ordenado crecimiento, con miras a crear ambientes adecuados al mejor desarrollo posible de la comunidad.
2. Establecer condiciones que permitan dotar de vivienda adecuada y servicios básicos a la población urbana, en especial a los sectores de menores ingresos, para elevar su nivel de vida y mejorar su situación ambiental.
3. Obtener la oportuna y adecuada utilización de los inmuebles urbanos susceptibles de urbanización, redesarrollo y conservación.
4. Establecer la recuperación para el Estado de la plusvalía causada por la urbanización.
5. Promover la reivindicación del espacio público como bien inalienable de la sociedad y propender por el mejoramiento del ambiente público.
6. Fomentar las organizaciones de usuarios, propietarios, arrendatarios y vecinos, y estimular, promover y garantizar su progresiva participación en el desarrollo urbano y en los programas destinados a impulsarlo y encauzarlo.

OBJETIVOS PARA LA TRANSFORMACION DE LAS CIUDADES

La estructura institucional que existe en materias relacionadas con el desarrollo urbano y la vivienda debe ser replanteada en los distintos niveles de la administración, buscando una mayor coordinación entre las entidades, reasignar las funciones para obtener mayor eficiencia y establecer un mayor control de los resultados de sus actividades. Este proyecto de ley que busca crear un Estatuto de Reforma Urbana tiende a canalizar, a través del Consejo Nacional de la Reforma Urbana, las actividades que hoy tienen señaladas varios organismos, entre otros, el Consejo Superior de Vivienda y Desarrollo Urbano, la Comisión de Desarrollo Urbano y la Comisión de Con-

certación para el Sector de la Construcción de la Vivienda. Sus objetivos principales son:

— La solución del problema no debe reducirse exclusivamente al ordenamiento urbanístico y al suministro de nuevas viviendas. Debe buscar como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida en las ciudades y, por lo tanto, propender por el mejoramiento de las viviendas existentes y la complementación de los servicios públicos (en las principales ciudades del país se han detectado atrasos de 4 y 5 años en la ejecución de planes maestros de acueducto y alcantarillado) y el suministro de los servicios comunales complementarios relativos a la salud, la educación, la recreación, el deporte y el abastecimiento de bienes y servicios que satisfagan las necesidades primarias del hombre con el menor desplazamiento posible.

— Comoquiera que se trata de lograr el mayor aprovechamiento de la infraestructura urbana existente, es necesario establecer mecanismos que permitan el acceso y transformación de los predios vacantes urbanizables y edificables. En primer lugar, los predios de propiedad del Estado deben ser desarrollados en forma inmediata, antes de proceder a la adquisición de otros terrenos o a exigir un uso acelerado por parte de los particulares. En algunas ciudades mayores los terrenos de propiedad de entidades del Estado (ejidos o similares), alcanzan proporciones altas de la tierra disponible (hasta un 80% en Cali y en Cúcuta).

— Deben tecnificarse los catastros, revisarse los límites del impuesto predial permitiendo a los municipios que graven con una tasa más alta los predios urbanizados no construidos; los construidos provisionalmente o que sean objeto de un uso inadecuado o ineficiente a las necesidades sociales, o que se encuentren ocupados por edificios que amenacen ruina o estén ubicados en zonas de desarrollo prioritario, y los globos de terrenos urbanizables dentro de los perímetros urbanos que no se hayan urbanizado aún.

— Los planes de desarrollo deben incorporar en forma prioritaria el establecimiento de programas a mediano plazo, con señalamiento de prioridades en la inversión pública; incorporar el aspecto ecológico en sus programas y en la zonificación de las actividades urbanas, teniendo en cuenta sus implicaciones económicas, no sólo para la conservación sino también para una más adecuada y eficiente utilización y distribución de los recursos humanos.

— Como alternativas al crecimiento urbano que resulten menos costosas que la expansión de la ciudad sobre nuevas áreas periféricas, se requiere estimular la revitalización de los centros de las ciudades, incrementar la densidad de la vivienda en los nuevos desarrollos y dotarlos, al mismo tiempo que las viviendas, de los servicios complementarios; aprovechar la infraestructura existente, mediante programas concertados entre los sectores público y privado que permitan la incorporación oportuna de las zonas de urbanización y redesarrollo prioritarias. Ante la proliferación de las concentraciones clandestinas de vivienda en las afueras de las grandes ciudades, con dificultades para proveerlas de los servicios para su población y ante el grave surgimiento de desarrollos urbanos en los municipios vecinos que no disponen de la capacidad para suministrar los servicios, es necesario ajustar los marcos jurídicos e institucionales que permitan organizar la planificación metropolitana y armonizar los intereses de las ciudades mayores con los de los municipios pequeños.

— Fortalecer la institucionalización de la planificación regional y municipal, extenderla al ambiente urbano y rural y dotarla de instrumentos efectivos de control y revisión periódica.

— Promover nuevas formas de captación de ahorro orientadas a incrementar la capacidad de pago de los demandantes de vivienda que pertenecen a los estratos medio y bajo.

EL ACCESO A LA TIERRA Y A LOS SERVICIOS

El objetivo primordial de un estatuto de reforma urbana es lograr la transformación oportuna del suelo ocioso, recuperando la plusvalía de la tierra generada por la actividad de toda la sociedad y garantizar a todos los ciudadanos una calidad de vida similar mediante el suministro de los servicios básicos.

— Es necesario establecer sistemas más efectivos de control del uso del suelo. La regulación de los usos del suelo por medio de la planificación y los programas de ensanche desde hace más de 80 años expresan el papel del Estado en cuanto a su obligación de hacer prevalecer el interés común frente al privado a través de la planificación del desarrollo. Sin embargo los efectos reales de la planificación dejan muchos vacíos.

— La estructuración de las ciudades mediante la zonificación de las actividades urbanas, debe buscar la disminución de la segregación social en el territorio y propender por el desarrollo conjunto de la vivienda, el empleo y los servicios en las zonas, para ver de reducir la longitud de los viajes.

— La planificación debe extenderse al establecimiento de prioridades en las inversiones públicas orientadas primordialmente a la satisfacción de las necesidades básicas y de las nuevas necesidades sociales de la vida en las grandes ciudades.

— La planificación urbana debe proponer estrategias de acción mediante programas en las diversas áreas de las ciudades para desarrollar el objetivo de la renovación urbana; que permitan incorporar los terrenos sin urbanizar y sin construir localizados dentro de los perímetros urbanos; redesarrollar los sectores deteriorados, revitalizando los centros; rehabilitar las áreas dentro y fuera de los actuales perímetros, ocupados por segmentos de población de menores recursos, mediante la complementación de los servicios y programas que incrementen sus densidades, y conservar

las zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental.

— Introducir el concepto de planificación estratégica mediante incentivos económicos, fiscales y tarifarios, controles más activos y nuevos mecanismos para la concertación obligatoria para los particulares y la gestión de programas integrados de vivienda y servicios entre el sector público y el privado con el fin de desarrollar oportunamente los terrenos urbanizables o edificables dentro de las áreas urbanas que no están cumpliendo una función social y evitar la dispersión antieconómica de las ciudades. Estos programas, incentivos y controles, deberán adelantarse en desarrollo de la estrategia de renovación de cada ciudad, que persiga el desarrollo de las áreas mejor ubicadas en relación con los centros de empleo y servicios. Esta propuesta significa el aporte nuevo al régimen de la tierra existente en la ley y la mejor alternativa a la imposibilidad de extender la expropiación hasta las márgenes necesarias para una reforma urbana importante.

— La planificación estratégica de las ciudades debe incorporar en los planes de establecimiento de las áreas de expansión prioritaria y área de reserva ambiental para la protección de los recursos naturales y evitar la dispersión desordenada de las ciudades. Establecer políticas fiscales que garanticen su incorporación al Plan de Desarrollo.

— Igualmente se deben incorporar en los planes las medidas y programas que garanticen la recuperación, la configuración apropiada y el uso del espacio público, patrimonio inalienable de la sociedad en las ciudades.

La aplicación de la estrategia para la reforma urbana exige nuevos mecanismos legales dentro de los cuales se propone:

— El manejo efectivo de los servicios como herramienta complementaria principal del plan y de la estrategia de renovación de la ciudad para el control del desarrollo urbano y la dirección adecuada y oportuna de su crecimiento.

— Creación de establecimientos públicos (corporaciones o empresas) para el desarrollo de los programas de renovación y urbanización en las áreas prioritarias de expansión y de desarrollo previstas en la estrategia para cada ciudad. Estos programas deberán ser lo suficientemente grandes y variados que permitan transferencias económicas de segmentos de población de ingresos más altos a más bajos. La tarea de las entidades públicas locales debe restringirse a la urbanización y a la reurbanización de la tierra para permitir la captación al Estado de las plusvalías. La construcción será adelantada por organismos públicos y privados especializados.

— Introducir el concepto de pago de la tierra a particulares en estos programas al valor catastral comercial (Ley 14 de 1983), en bruto o en derechos futuros de propiedad en el mismo programa para recuperar la plusvalía por la urbanización a favor del Estado.

— Establecer un mecanismo expedito por el valor del avalúo catastral como recurso indispensable y complementario al mecanismo de concertación anteriormente mencionado.

— Hacer más expedito el mecanismo de negociación directa y garantizar su moralidad. Crear fondos financieros es dotar de facultades a las corporaciones y empresas para administrar tierras de entidades estatales, comprar y vender las áreas de cesión (de acuerdo con el plan), y redistribuir los beneficios económicos resultantes de la asignación de unos diferentes a particulares.

— Introducir incentivos y prioridades fiscales y tarifarias para inducir la transformación oportuna de las áreas de expansión prioritaria y las áreas de redesarrollo y establecer controles fiscales para evitar la especulación en áreas de futuro desarrollo por fuera de los perímetros urbanos y de servicios vigentes.

— Exigir la compatibilidad de los sistemas de crédito para construcción y adquisición de vivienda de las entidades públicas y privadas con la estrategia de Renovación Urbana de

cada ciudad para que se adelanten los programas en las áreas apropiadas y prioritarias.

— Establecer la extinción del dominio para los inmuebles urbanizables no urbanizados, urbanizados no construidos y construidos desocupados que no cumplan con el uso correspondiente dentro del plazo que les haya asignado el Plan.

FINANCIACION DEL DESARROLLO URBANO

En desarrollo de una política de fortalecimiento de la democracia local, de descentralización fiscal es indispensable. La prestación de los nuevos servicios que se asignen a cargo de los municipios exige el traslado oportuno de los recursos correspondientes para que éstos puedan asumir las funciones de planificarlos, incluyendo los programas de Renovación Urbana y de construcción de vivienda popular (cumplir la Ley 61 de 1936).

La responsabilidad de atender la mayoría de los servicios debe asignarse a los municipios, porque en ese nivel se asocia mejor el beneficio de la mayoría de ellos con el tributo para su financiación, y porque el control político y la participación en la gestión de la comunidad son más eficientes en la comunidad local. Esta responsabilidad debe complementarse con el suministro de los recursos necesarios y los mecanismos de control para el cumplimiento de los objetivos de la planificación que incluyen la adopción de sistemas contables y presupuestos municipales por programas.

— Es necesario unificar las múltiples modalidades del crédito privado y público destinado a programas de desarrollo urbano y vivienda para permitir a las ciudades menores, a las comunidades organizadas y a las familias de menores ingresos el acceso a fuentes de crédito subsidiado según su capacidad de pago.

— Aunque el desarrollo de las ciudades se ha efectuado en un 80% gracias al sector privado

y un 20% al sector público, a pesar de los cuantiosos recursos generados por el sistema UPAC para la construcción de vivienda, no se ha modificado en forma proporcional la calidad de la vida ni la redistribución del ingreso en las ciudades. Debe orientarse prioritariamente la utilización de estos recursos a los planes de renovación de las ciudades para la construcción de viviendas con sus servicios complementarios destinadas a familias de ingresos medios y bajos según sus capacidades de pago real.

— Es necesario fortalecer los impuestos y gravámenes municipales (predial y valorización), para permitir a los municipios el suministro de tierra urbanizada con obras de urbanización y los servicios sociales complementarios para un desarrollo integrado de las áreas de vivienda. Para ello se requiere tecnificar los catastros e incrementar las tarifas prediales de los predios urbanizables no urbanizados y de los urbanizados sin construir; de las áreas de futuro desarrollo que deben ser incorporadas al plan y a los catastros de cada ciudad. Acercar los avalúos catastrales al valor comercial y separarlos del avalúo fiscal para evitar los efectos multiplicadores en otros impuestos nacionales.

LA ADMINISTRACION URBANA

Abocar el estudio de los problemas urbanos y plantear la necesidad de transformarlos implica revisar la capacidad del Estado para dirigir el desarrollo urbano, y modificar su estructura administrativa y procedimientos de acción.

— Es necesario fortalecer el municipio y demás organismos administrativos locales y regionales para que puedan establecer planes y programas de desarrollo que coincidan realmente con el ámbito geográfico social, económico y cultural de cada región y propender por su ejecución; establecer democráticamente las prioridades en los planes para la inversión pública; garantizar la utilización racional

de la tierra y los demás recursos naturales; coordinar la actividad de las instituciones públicas y dirigir las actividades privadas hacia los objetivos y prioridades de los planes locales.

— La planificación del desarrollo debe fortalecerse en la legislación asignándole funciones precisas por niveles a las entidades nacionales, regionales y locales y exigiendo su obligatoriedad como requisito previo a las transferencias de recursos y a la sanción de los presupuestos de las entidades públicas.

— En la elaboración del presupuesto nacional y de los departamentos debe establecerse la asignación de los recursos a las entidades político-administrativas territoriales y no a los organismos sectoriales especializados del orden nacional, para buscar el equilibrio entre regiones y el fortalecimiento de las entidades locales: Con este fin, la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano (UDRU), del Departamento Nacional de Planeación, debe ser fortalecida para que pueda ampliar esta función.

— Los organismos públicos nacionales, organizados actualmente por sectores del desarrollo (institutos descentralizados) deben cumplir funciones de definición de políticas, asignación de recursos a las regiones y municipios, establecimiento de normas, asesoría técnica, suministro de créditos, capacitación y vigilancia. La función de establecer planes y ejecutar los programas deberá ser de los organismos locales, salvo para algunos servicios integrados a nivel nacional.

— No es necesaria la creación de nuevos organismos burocráticos y técnicos a nivel nacional ni el fortalecimiento de los existentes, para administrar la transformación de las ciudades. Por el contrario, se considera indispensable, para que esta política se convierta en realidad, reasignar funciones de organismos nacionales como el I.C.T., Insfopal, BCH y otros a las entidades municipales. La coordinación del desarrollo urbano en el país y el establecimiento de las políticas generales debe

asignarse a un Consejo Nacional de Reforma Urbana a nivel ministerial.

— Las profundas relaciones e interdependencias en los procesos de desarrollo social y económico, entre el campo y la ciudad, y la necesidad de jerarquizar la función de los centros urbanos, en cuanto a la prestación de los servicios, exigen establecer la obligatoriedad de la planificación regional en los departamentos y entidades regionales y el establecimiento de planes integrados de las ciudades y las áreas rurales en los municipios.

POLITICA SOCIAL DE VIVIENDA

El mercado de oferta de la vivienda en las principales ciudades proviene en mayor proporción del sector privado 80%; el sector público atiende apenas un 20%. A su vez el sector privado comercial atiende un 30% mientras el esfuerzo mayor en la construcción de la vivienda, el 70% restante, lo realiza el sector informal por vía directa, en forma individual o a través de organizaciones de autogestión, porque no dispone de los recursos para comprar tierra con servicios y vivienda completos. Estos grupos de población han tenido que someterse al urbanizador clandestino, explotador de las comunidades, y ubicarse en urbanizaciones, sin servicios, cada vez más alejados del empleo y de los centros de servicios sociales de la ciudad, para obtener su vivienda mediante el desarrollo progresivo que absorbe toda su capacidad de ahorro y su tiempo libre durante períodos muy largos de tiempo.

La construcción de vivienda por parte del sector comercial es un elemento multiplicador del empleo y del desarrollo económico importante y es necesario reconocer este papel en la asignación de los recursos del país. Sin embargo, la magnitud del déficit cuantitativo y cualitativo ya señalados no permiten pensar en que los recursos fiscales y del ahorro nacional puedan asignarse a este sector en la magnitud que requeriría el desarrollo de una política se-

mejante, por lo cual es indispensable establecer una política complementaria.

El objetivo de una Política Social de Vivienda es ofrecer suficientes y variadas soluciones acordes con la capacidad de pago real de los diversos grupos sociales, bien ubicadas en relación a los centros de empleo y servicios para disminuir la extensión de las ciudades y la movilización innecesaria. Viviendas en propiedad y en arriendo según la conveniencia variable de las familias.

Para 1986, a pesar del esfuerzo del Gobierno en la construcción de viviendas, el déficit en las 16 principales ciudades será cercano al millón de soluciones. El 57% de la población urbana habita en tugurios, asentamientos subnormales, barrios clandestinos dentro y fuera de los perímetros urbanos y en inquilinatos en las zonas centrales más deterioradas de las ciudades. No se incluye el déficit de vivienda en las poblaciones menores y en el campo. En las ciudades mayores deben establecerse programas de complementación de servicios en barrios incompletos existentes, y reactivación de las actividades económicas, y de vivienda y mejoramiento ambiental en las áreas deterioradas de los centros para frenar su deterioro.

LA AUTOGESTION COMUNITARIA

La incapacidad del Estado para ofrecer las soluciones necesarias de vivienda, en arriendo y en propiedad, a todos los colombianos, ha obligado a las clases más necesitadas a buscar soluciones por sus propios medios, sustituyéndolo en esta función.

La Acción Comunal en Colombia se ha extendido tanto que abarca hoy la cogestión de muchos de los problemas sociales. Se ha logrado darle solución, con la ayuda decidida de las comunidades organizadas, a muchas obras como puentes, escuelas, caminos, carreteras, puestos de salud, centros culturales, plazas de mercado, alcantarillado y, recientemente, de planes de vivienda por autogestión comunitaria.

La posibilidad de resolver el problema de vivienda para la gente más necesitada económicamente, con este recurso, se inició sin organización, pero al poco tiempo los líderes comunales demostraron su capacidad por medio de las organizaciones para la Autogestión Comunitaria, la cual se extiende hoy por todo el país, y se impulsa ya por medio de los programas especiales del Ministerio de Gobierno, y las asociaciones, cooperativas y demás figuras jurídicas que agrupan a autoconstructores de vivienda y actúan con ayudas comunitarias o con préstamos de entidades bancarias o privadas. De igual manera se han vinculado a estos programas el I.C.T., y el SENA, con asistencia y capacitación profesional.

Existen en Colombia actualmente más de 500 organizaciones comunitarias trabajando por la solución de vivienda por autogestión y cerca de 50.000 soluciones en curso para igual número de familias. Esto exige el reconocimiento de un movimiento popular que implica la racionalización de los mecanismos, nuevas líneas de crédito oficiales y privadas, la incorporación de la planeación del uso del suelo, el reajuste y la adaptación de la legislación vigente a las condiciones de este nuevo fenómeno, la necesidad de garantizar la adecuada distribución y suministro de materiales, insumos y tecnología apropiada de construcción.

En las principales ciudades es indispensable propender por la descentralización administrativa y la participación ciudadana a través de corporaciones públicas, alcaldías zonales o similares, establecidas en unidades territoriales pequeñas, que permitan el control de urbanizaciones clandestinas, que acerquen la ciudadanía a su administración y faciliten la promoción de estos programas y la asignación de prioridades dentro de los planes y presupuestos de cada ciudad en un proceso de planificación desde la base.

Durante mínimo tiempo será necesario contar con la participación directa de los futuros usuarios en la solución de la vivienda popular, para lograr su abastecimiento y la organización de las familias en torno a la satisfacción de estas necesidades vitales. Se trata de

establecer el reconocimiento, la promoción y el apoyo de los mecanismos de gestión comunitaria que faciliten la ayuda mutua de las gentes y la autoconstrucción y desarrollo progresivo de sus viviendas a cada familia. Deberá considerarse transitoria esta política, mientras se fortalece el desarrollo económico del país y culmina el proceso de urbanización acelerado, pues el tiempo de las familias de menores ingresos debe destinarse también al empleo remunerativo, recreación y educación complementaria. Se propone un fuerte apoyo institucional a estos grupos sociales, en los aspectos financieros, técnicos y organizativos. Es necesario establecer las condiciones que garanticen la productividad y eficiencia a los esfuerzos de las comunidades y no un desgaste y el sacrificio de toda una generación.

Es necesario propiciar la agrupación de las comunidades en organizaciones de segundo grado de autogestión (cooperativas, federaciones, fundaciones, etc.), especializadas en vivienda, que sirvan de garantía financiera, de soporte técnico y organizativo ante las instituciones legales y crediticias.

Los planes de las ciudades deben incluir suficientes áreas para el desarrollo de programas de autogestión y autoconstrucción, con facilidades para el suministro de servicios complementarios, y bien ubicadas con relación a las áreas de producción y los centros administrativos y de servicios. Estos planes deberán contemplar el desarrollo con altas densidades preferentemente con soluciones multifamiliares, propiedad comunal de la tierra, o del Estado, para facilitar la conversión futura de estos desarrollos en conjuntos multifamiliares modernos.

Se propone revisar la legislación y procedimientos existentes, tanto nacionales como municipales, para hacer más eficientes los mecanismos de autoconstrucción y autogestión mediante la asesoría técnica y administrativa de entidades del Estado especializadas, agilización de la tramitación, efectividad de los controles y el acceso a nuevas modalidades de crédito.

FINANCIACION DE LA VIVIENDA POPULAR

Las ciudades deben organizar el suministro a las clases de menores ingresos de tierra y servicios públicos baratos, y crédito en condiciones económicas, con recursos provenientes de transferencias del Presupuesto Nacional, transferencias de programas de vivienda rentables y tarifas de impuestos y servicios redistributivos.

Se reconoce el esfuerzo del gobierno anterior en la resignación de los recursos del abono nacional para destinarlos preferentemente a vivienda para los sectores de población de menores ingresos. Se recomienda insistir en la destinación de proporciones importantes de los recursos del sistema UPAC a la construcción de vivienda para las clases de menores ingresos. Sin embargo el sistema UPAC, tal como ha venido funcionando, no es adecuado para la financiación de la vivienda popular y la financiación de ésta debe ser subsidiada mediante transferencias del mismo sector de la

vivienda, provenientes de intereses mayores a la vivienda de alto costo.

Se recomienda asignar proporciones obligatorias de los recursos de crédito de las instituciones gubernamentales y privadas que financian vivienda, con destino a programas de autogestión y autoconstrucción, que se organicen adecuadamente. Adaptar los sistemas de crédito a las condiciones de sus asociados. Hacer cumplir también la Ley 61 de 1936 que ordenó destinar el 5% de los presupuestos municipales para vivienda de interés social e incrementar esta proporción en la medida en que se incrementen los presupuestos municipales.

Subsidiar el costo de los materiales básicos, al menos con su distribución a través de la organización de centros de acopio oficiales o particulares que operen al costo, localizados en las áreas de desarrollo progresivo.

PRODEMOCRACIA

Fundada en 1980

3er. Seminario Internacional

POLITICA LABORAL Y EMPLEO

Bogotá noviembre 12-13 y 14 de 1986 - Hotel Tequendama

Conferencistas invitados de Estados Unidos, Canadá, Suecia, Yugoslavia, Alemania, España y Colombia.

Con el auspicio de la Fundación Friedrich Naumann

Informes:

Prodemocracia

Intérpretes Ltda.

Fundación Naumann

Tel: 211-62-57
255-76-69
236-67-83
215-58-40

Establecer en todas las ciudades líneas de crédito destinadas a la complementación de servicios en los barrios actuales, y al mejoramiento progresivo de la vivienda existente, a través del sistema de Fondos que operan con la coparticipación de las comunidades.

Fortalecer financieramente la capacidad de utilización de recursos propios de la comunidad a través de mecanismos informales tales como fondos, cooperativas, rifas, asociaciones de ayuda mutua, etc.

Hacer funcionar el Fondo de Cesantías para captar dineros con tasas bajas, destinados a la construcción o adquisición de vivienda a interés menor de la UPAC.

TECNOLOGIAS Y MATERIALES

El proceso constructivo se debe agilizar para disminuir el tiempo de construcción que está relacionado directamente con los costos, mediante el establecimiento de tecnologías adecuadas, del suministro de los recursos financieros oportunamente, de sistemas de adquisición y trámites legales apropiados, para lo cual se recomienda:

- Promover la creación de centros de acopio de materiales para venta al costo en las entidades públicas locales, destinados a la construcción de vivienda popular.

- Impulsar a través de institutos especializados las investigaciones permanentes de técnicas apropiadas en costo y de fácil utilización por parte de las organizaciones de autoconstrucción (universidades, I.C.T., CENAC).

- Organización de programas de capacitación en el uso de técnicas de organización de autogestión y la autoconstrucción (Sena, Cajas de Vivienda).

- Favorecer la importación y desarrollo de técnicas de construcción para programas masivos de vivienda popular (coordinación modular, industrialización y racionalización de la construcción).

- Aplicar en los programas oficiales y en los de desarrollo progresivo las normas mínimas de urbanización, edificación y diseño, que permiten el acceso a los servicios indispensables y la realización de las obras por etapas con mayor economía, sin detrimento de la calidad en los servicios.

- Establecer el Código de Construcción para la salubridad y seguridad de la vivienda y la construcción, dando prioridad a la economía de espacios y construcción y la densificación de las ciudades.

- La vivienda subsidiada en arriendo es una opción que se ajusta a las necesidades reales de muchas familias y permite al Estado frenar la especulación. Un porcentaje de las viviendas construidas o habilitadas por el Estado, dirigidas a los estratos más bajos, debe ofrecerse en arriendo temporalmente, y su valor debe tener relación con la capacidad de la gente.

III

El proyecto de ley que hoy presentamos a la consideración del Congreso hace una afirmación clara y precisa sobre la función social de la propiedad. Cubre, además, las distintas posibilidades de utilización. En primer lugar, la de Renovación Urbana busca promover el mejoramiento de las ciudades y su ordenado crecimiento y traza las pautas dentro de las cuales se permite dotar de vivienda adecuada y servicios básicos a la población urbana y, en especial, a los sectores de menores ingresos.

Dentro de las instituciones de la Reforma Urbana se crea el Consejo Nacional de la Reforma Urbana ente que asumirá las actividades que hoy tienen señaladas varios organismos, con el fin primordial de que exista un eje rector en las materias y asuntos a que hace referencia el proyecto. Además, y es algo que consideramos importante, juzgamos que no es necesaria la creación de nuevos organismos burocráticos y técnicos a nivel nacional.

El I.C.T. será la Secretaría Técnica y Ejecutiva del Consejo Nacional de la Reforma Urbana, y trabajará estrechamente con los organismos departamentales o municipales de planeación, quienes elaborarán los estudios técnicos para determinar las zonas de desarrollo prioritario, las de especial interés social, las de renovación, las de interés histórico y las de reserva.

Los planes de desarrollo urbano y regional deberán contener las medidas que adopte el C.N.R.U. para controlar la expansión y crecimiento irregular de las ciudades. Es importante señalar que los estudios técnicos y la planeación de las áreas que correspondan a asociaciones de municipios y áreas metropolitanas, estarán a cargo de las oficinas de planeación dentro del contexto regional correspondiente y conforme a los desarrollos legales que reglamentan la administración y funcionamiento de dichas áreas.

El BCH tendrá como objetivo básico la capacitación de ahorro, prescindiendo de las actividades referentes a la construcción directa de vivienda.

Todas las cajas de compensación familiar deberán invertir, anualmente, un diez por ciento del monto de sus ingresos brutos en bonos de vivienda y ahorro con los cuales el I.C.T. adelantará planes de vivienda destinados a los afiliados de las respectivas cajas de compensación.

Comoquiera que todo el esfuerzo está encaminado a lograr el mayor aprovechamiento de la infraestructura urbana existente, se impone establecer mecanismos que permitan el acceso y transformación de los predios vacantes urbanizables y edificables y de los terrenos ociosos.

Al efecto, se establecerán zonas de desarrollo prioritario aquellas que por su ubicación y disponibilidad de dotación de servicios públicos se consideren como necesarias para el mejor aprovechamiento del suelo urbano, con el fin de obtener mayor coherencia entre la disponibilidad de la tierra urbanizable y las nece-

sidades sociales y económicas. Serán tales zonas de especial interés social cuando las razones señaladas se consideren de apremiante necesidad con base en la realidad y en específicos estudios técnicos. A los terrenos ubicados dentro de las zonas señaladas se les incrementará la tasa predial y la sobretasa catastral por desarrollo impropio cuando en su clasificación se establezca que son objeto de uso inadecuado, o construidos provisionalmente, o son urbanizables no urbanizados o urbanizados no construidos u ocupados por edificaciones que amenacen ruina.

Esta sobretasa será aplicable en Bogotá, las áreas metropolitanas y los municipios cuya población sea superior a las 150.000 habitantes.

Igualmente se establecen las zonas de renovación urbana y las zonas de reserva para completar así el marco general del futuro ordenamiento de las ciudades.

Para la adquisición de inmuebles se contempla la negociación directa con pago en efectivo, en un porcentaje igual al que representa el bien dentro del patrimonio líquido del propietario o poseedor y el resto con un interés del veinte por ciento anual y a cinco años. Cuando no hay arreglo directo operaría la expropiación y se pagará en bonos de vivienda y ahorro con vencimiento a diez años y un interés del catorce por ciento anual.

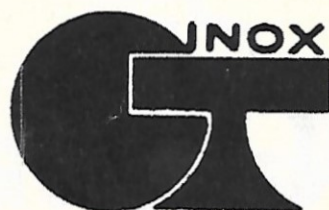
Consideramos, finalmente, que sólo una auténtica Reforma Urbana, de hondo contenido social, puede facilitar el desarrollo de la vida urbana y mejorar en parte las tremendas desigualdades sociales que la aquejan. Los instrumentos para lograrlo no podrán ser simples medidas de policía destinadas a controlar las invasiones clandestinas o los barrios piratas que a diario se descubren en nuestras ciudades. Es indispensable reformar la estructura urbana para hacer cumplir a la propiedad su función social.

Promover el mejoramiento y el ordenado crecimiento de las ciudades podría parecer co-

mo un propósito muy global y simple a la vez. No lo consideramos sin embargo imposible. De lo que sí estamos ciertos es de que sólo a través de una auténtica Reforma Urbana podrá obtenerse.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por los suscritos Representantes:

Rafael Amador Campos, José Blackburn, Mauricio Guzmán, Alberto Villamizar, César Pardo Villalba, Alvaro Archbold, José Corredor.



**GUTELL DE
COLOMBIA LTDA.**

TODO PARA LACTEOS Y DERIVADOS

- * Tanques termos estacionarios y de transporte
- * Tanques para Proceso de quesos y yoghurt
- * Tanques enfriadores
- * Lavadoras de cantinas y cestillos
- * Prensas y moldes para quesos
- * Bombas centrífugas y positivas
- * Equipos para leche ULTRA PASTERIZADA (UHT)
- * Empacadoras de todo tipo
- * Enfriadores y Pasterizadores de Placas
- * Homogenizadores
- * Descremadoras
- * Plantas para helados y jugos
- * Equipos para condensación y pulverización

DISEÑOS - ASESORIA TECNICA

Carrera 68B N° 12-07

TELS. 262 1949 - 262 2151

Apartado 30474

Una Mirada General a las Ciudades

Conferencia del Doctor
Luis Carlos Galán

ASAMBLEA DE FEDELONJAS

Septiembre 4 de 1985 —Hotel Meliá. Pereira—

Los colombianos vivimos una época especialmente compleja en la cual se agudizan las contradicciones sociales y políticas. La Nación tiene un sistema de instituciones construido por varias generaciones. Ese sistema se encuentra ante el reto inmediato de demostrar su capacidad de desarrollo y adaptación a los procesos sociales y económicos; si fracasa correrá el peligro de derrumbarse o entrar en conflicto con alternativas radicales que le significarían al país un costo mayor, en toda clase de sacrificios, para poder transformar la organización social.

En la medida en que la Nación esté informada y en la medida en que desarrollemos la democracia tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, podremos hacerle frente con éxito a los múltiples interrogantes que se presentan en la evolución de Colombia y lograremos realizar los valores fundamentales de libertad y justicia que deben inspirar nuestra democracia.

ALGUNOS PROBLEMAS DE NUESTRA DEMOCRACIA

La democracia tiene entre nosotros un primer problema cuantitativo que está relacionado con el tema urbano. Si bien existe una legitimidad básica en nuestro sistema de instituciones porque participa el pueblo en la escogencia de sus gobernantes, esta participación es, todavía, desequilibrada. No se da en la misma forma entre todos los sectores, ni en la misma proporción entre las generaciones, ni es equilibrada entre hombres y mujeres y tampoco guarda proporción entre los sectores sociales según los niveles de ingreso.

En Colombia el Congreso Nacional y el propio Presidente de la República son elegidos proporcionalmente por una mayor participación rural. En tanto que el país tiene una composición urbano-rural de 70 y 30 por ciento respectivamente, si se hace el análisis de las proporciones electorales se encuentra que la participación de los votos urbanos y rurales está casi equilibrada. Ligeramente supera la votación urbana a la rural, lo cual indica que no existe la misma proporción en la repre-

sentación del electorado urbano que del rural. Esto es consecuencia de los procesos del marginalismo político y la insuficiente expresión de los sectores urbanos en las instituciones.

Paradójicamente, esto no quiere decir que las poblaciones rurales estén bien representadas. Su representación está interferida por factores de otro orden como el predominio de estructuras sociales y económicas que no permitan al sector rural el mismo grado de libertad en su decisión política.

¿Cómo se afronta esto? Nuestro criterio siempre ha sido el de adelantar una gigantesca labor de educación política, un llamamiento al pueblo para que conozca y utilice las instituciones, conozca al Estado que nos pertenece a todos y que cada día tiene más atribuciones y responsabilidades, para que los colombianos nos aseguremos de que ese Estado ejerza sus funciones teniendo en cuenta las necesidades, derechos y aspiraciones de todos los sectores sociales.

ORIGEN Y CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO

El Estado que nos gobierna no es un invento ni un descubrimiento de los colombianos. El Estado que tenemos, intervencionista, con las atribuciones con las que aparece desde 1936, sobre todo en la organización de la economía y en la regulación de los procesos sociales, es un Estado que surgió en Occidente después de la revolución rusa y de la crisis de 1930, cuando se comprendió por una parte, que determinados procesos económicos no se podían dejar al libre juego del mercado porque no había tal libertad en el mercado o porque se necesitaba un instrumento regulador, organizador de las relaciones sociales y económicas. Y, por otro lado, que frente a la alternativa de la revolución socialista para establecer gobiernos totalitarios y eliminar la lucha de clases, los países occidentales necesitan un sistema de instituciones que permita darle una respuesta política a la lucha de clases.

En estos 50 años, a partir de los procesos de los años 30, los colombianos, como muchos otros países del mundo, hemos estado construyendo nuestro Estado, dándole funciones y recursos en proporciones colosales que están fuera de comprensión, muchas veces, de la mayoría de los habitantes del país.

En este momento el Estado colombiano, para dar una idea de su tamaño y de sus funciones y responsabilidades, tiene a su servicio algo más de un millón de empleados públicos y trabajadores oficiales si uno incluye la administración central, la descentralizada, las empresas industriales y comerciales del Estado, en fin, las distintas áreas de influencia directa del Estado como empleador o dueño del respectivo patrimonio.

Y, además, si uno hace la suma de los presupuestos que manejan todos estos entes estatales y paraestatales encuentra que cada día el Estado colombiano gasta alrededor de 5 mil millones de pesos en todas sus áreas de influencia desde la administración de justicia, el mantenimiento del orden público, los servicios de educación y salud, la administración del sistema energético, la organización de empresas de servicios públicos, etc.

APRENDER A MANEJAR EL ESTADO

En el debate de esta campaña política sobre las dimensiones y tareas del Estado nuestro criterio ha sido el de proponer que aprendamos a manejar al Estado. El Estado moderno ya es irreversible. No sólo para Colombia, sino para todos los países que en Occidente tienen organizadas sus relaciones sociales, institucionales y jurídicas a través del Estado intervencionista que administra una economía mixta.

La única manera de lograr que desapareciera este Estado sería mediante una revolución violenta, de izquierda o de derecha que nos conduciría a un estatismo mayor. Como eso no está en el horizonte lógico de las posibilidades y las conveniencias de la Nación, como ese mismo Estado tiene una serie de factores

que influyen en su supervivencia, yo pienso que lo lógico para quienes creemos en el pluralismo democrático, en una sociedad de economía mixta, en la defensa de las libertades pero al mismo tiempo la existencia de instrumentos que permitan redistribuir poder e ingreso para equilibrar el desarrollo social, el camino lógico es afrontar el problema de aprender a manejar ese Estado y reconocer la necesidad de su existencia.

Reconocerlo, además, como propio, como institución o ente del cual todos somos propietarios y, para decirlo en lenguaje de empresarios, todos somos accionistas. Todos contribuimos a sostenerlo con impuestos directos e indirectos, por pago de tarifas de servicios públicos. No debemos ver al Estado como un intruso que se necesita soportar o combatir permanentemente, sino al contrario, acercarnos para conocerlo y asegurarnos de que sus funciones y responsabilidades sean ejercidas cabalmente y con la mayor justicia y eficacia respecto de los intereses sociales y económicos de todos los colombianos.

Hay quienes quisieran que la suerte de la República en 1986 se definiera en actos de fuerza. La verdad es que ese mismo Estado ha tenido dos grandes etapas, muy diferentes. En la primera etapa lo fundamental era asegurarse la obediencia y el acatamiento o consentimiento de la población. Pero esa no es, ahora, la primera preocupación. El Estado tiene tantas funciones, centros de decisión y recursos que la prioridad es otra. Consiste en lograr la colaboración de todos los habitantes y por lo tanto, la participación de todos los colombianos en el examen de los problemas públicos en todos los niveles territoriales.

La Nación en el año entrante probará su madurez democrática participando en forma masiva, pero, sobre todo, consciente, en la calificación de las distintas alternativas. Por eso entiendo este recorrido en el que nos hallamos los distintos protagonistas de la política colombiana, de diálogo con distintas organizaciones gremiales, las universidades, los sindicatos y todas las fuerzas sociales, como un gran

proceso de información y deliberación para darle mayor sustento a la racionalidad de las próximas decisiones democráticas.

URBANIZACION: LA CLAVE DE LOS ULTIMOS 40 AÑOS

El tema que me propongo analizar con ustedes, a partir de este contexto general, es el de la cuestión urbana. Sé que ustedes viven permanentemente vinculados al tema y que muchas de las observaciones que voy a hacer no sólo pueden ser obvias sino que pueden parecerles redundantes. Sin embargo, es importante subrayar ciertos aspectos de la cuestión urbana porque todavía en el orden político no hay en el país conciencia sobre lo que significa la organización del desarrollo urbano. Este sigue siendo un tema de especialistas y expertos, aun cuando es uno de los problemas políticos más importantes que tiene Colombia y que condiciona del modo más profundo la coyuntura. En primer lugar, si a uno le preguntaran —lo he dicho en varias ocasiones y lo reitero con mayor razón ante ustedes— resuma con una sola palabra lo que sucedió en Colombia en los últimos 30 años, yo respondería: la palabra clave es la palabra **urbanización**.

La urbanización ha sido el eje de todos los demás procesos, para bien o para mal, en el desarrollo económico, la transformación social, el cambio de comportamientos políticos y la asimilación de realidades tecnológicas y científicas. En todos los sentidos, no hay en la historia, no solo nuestra sino de cualquier pueblo en la Tierra, revolución social más importante y profunda que la de la urbanización.

El cambio que se produce dentro de un pueblo cuando deja de vivir disperso dentro del contexto rural, bajo los niveles, instituciones e intereses rurales y luego se traslada al escenario urbano, es total. Cambian la familia, los sistemas de producción, los factores de información, cambian todas las estructuras sociales.

A nosotros nos tocó este cambio en el curso de los últimos 40 años. Y buena parte de la desestabilización que siente el país, la perplejidad, la incertidumbre sobre su porvenir y la organización de sus recursos, está vinculada precisamente al impacto profundo que tiene la urbanización en el cambio total de la sociedad.

Es una revolución. La más profunda que se puede hacer. No se queda en el aparato institucional o en el diseño formal de estructuras de poder sino que cambia valores, comportamientos, intereses, necesidades. En fin, cambia al ser humano profundamente.

Este marco determinado por el proceso de revolución urbana encuadra múltiples aspectos y cuestiones que deben condicionar las más importantes decisiones políticas de la Nación en los próximos años.

LA DISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION

El primero de tales aspectos es el problema de la distribución espacial de la población. Todos sabemos que cambiaron las proporciones y en qué forma. Pero la pregunta que tiene sentido hacer es: ¿Y ahora qué viene? Ya sabemos que hoy el 70 por ciento vive en centros urbanos y el 30 por ciento en el área rural. ¿Qué va a pasar de hoy a fines de siglo? El proceso continúa. Necesariamente continúa. Hay países de la Tierra que llegan a proporciones de 95-5. Probablemente ese no debe ser el caso nuestro pero cabe esperar que la proporción urbana aumente por lo menos el 80 por ciento. Por muchas razones, pues la distribución espacial tiene que estar justificada por la productividad de los sectores agrícolas y la modernización del sector rural. Una Nación no organiza bien sus ciudades si al propio tiempo no ha modernizado sus campos y su zona rural.

En Colombia no tenemos una definición muy clara de qué es lo urbano. En las estadísticas del DANE hay un cierto espejismo

en esto. Se trabaja con la idea de que urbana es toda aglomeración que supere 500 personas. Esto significa que ciertos caseríos y ciertas pequeñas aglomeraciones en zonas rurales se consideran urbanas pero en verdad no lo son. Tenemos un primer problema de significado de las palabras para poder calificar hasta qué punto el país realmente tiene un 70 por ciento de su población y tendrá el 80 por ciento en zonas urbanas o todavía no ha llegado a estos porcentajes.

El tema es interesante porque estamos en pleno censo de 1985. Este censo será fundamental para el país. Es la gran oportunidad de hacerle una radiografía a Colombia y a partir de ello, asegurar la racionalidad de las decisiones, por lo menos de aquí a fines de siglo. Desde el año 1973 no tenemos censo y aquel fue generalmente cuestionado por consideraciones metodológicas y por las circunstancias que se dieron para su elaboración. Ahora la Nación recibirá información fundamental sobre su realidad; número de habitantes; en dónde están localizados, no sólo en las grandes proporciones urbano-rurales, sino su distribución a lo largo del territorio; cuál es la dotación en servicios públicos y sociales y a partir de ello, cuáles deberán ser las prioridades de la inversión pública nacional hasta el año 2000.

DEBEMOS ACABAR DE CONSTRUIR EL PAIS

Los colombianos tenemos varios problemas, el primero de ellos es acabar de construir nuestro país. No hemos construido nuestro país y tampoco hemos conquistado nuestro territorio a pesar de ser una Nación que, en contraste con el resto de América Latina, no quedó condenada a localizar sus habitantes en sus zonas del litoral como le sucedió a la Argentina con Buenos Aires, a Chile con Santiago, al Perú con Lima y a Venezuela con Caracas.

En nuestro caso, desde la Colonia, por fortuna hubo una razonable distribución de la población en ciertas zonas del territorio, lo

cual dio lugar al desarrollo que todos conocemos. A pesar de cierta macrocefalia de Bogotá durante los últimos veinte años, de todos modos, tenemos el equilibrio de la Costa Atlántica con la zona antioqueña y caldense, la zona de influencia de Cali, la de Bucaramanga, etc...

Esta condición de país de ciudades —tantas veces mencionada— nos ha permitido una distribución de la población más racional. Sin embargo, hay dos problemas para atender: en primer lugar la macrocefalia de Bogotá no puede continuar. Sería grave para el país, porque no es el hecho de que allá viva el 18 por ciento de los colombianos. Sino, ¿qué significa esto en el nivel de ingreso del resto del país, qué significa en materia de oportunidades? ¿Qué desequilibrios genera en el desarrollo global del país?

Han disminuido las tendencias de crecimiento que se dieron en la década de los 60, las cuales iban camino de convertir a Bogotá en otra ciudad similar a las que ya citamos para mal de Colombia y en perjuicio de Bogotá. Sin embargo aún es importante que en los grandes criterios de definición de la inversión pública se impulse la distribución más racional de la población con el fin de evitarle un crecimiento desordenado a Bogotá, así como el proceso de metropolización con el crecimiento localizado exclusivamente en Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla.

Desde el punto de vista de la nueva distribución espacial de la población el otro problema es el futuro de las zonas de colonización, el cual está estrechamente vinculado a la situación de orden público. No es una coincidencia que las guerrillas hubieran surgido en el Caquetá, el Putumayo, el Meta, Arauca, Urabá y el Magdalena Medio. Es decir, en zonas de colonización. Por lo tanto, son sitios en donde aún la presencia del Estado es precaria, por la ausencia o la pobreza de las autoridades, las instituciones, los servicios públicos y sociales. Son, para llamarlas en el lenguaje del viejo oeste norteamericano, "zonas de frontera" y por lo tanto zonas de conquista y desarrollo territorial.

LA INFLUENCIA DE LAS CIUDADES

Otro aspecto para considerar en la interpretación de lo que significan las ciudades es la influencia que tienen los grandes centros urbanos en las regiones que los rodean. En el caso de Bogotá, por ejemplo, la influencia se proyecta directamente sobre Cundinamarca, Boyacá, el Meta, el Huila, el Tolima y hasta Santander. De algún modo, la realidad de las relaciones económicas que genera Bogotá produce un efecto inmediato, pero, además por sus servicios y su abastecimiento, condiciona totalmente la vida de por lo menos 5 ó 6 millones de personas adicionales que no viven en Bogotá pero dependen del eje económico, social y político que determina la capital de la República.

Algo semejante cabe decir, con relación a sus propios problemas, en el caso de Cúcuta o de Ipiales, ya no por lo que sucede en el perímetro urbano únicamente, sino por las realidades del contexto fronterizo que afecta a uno y otro lugar.

Así mismo en Pereira y Manizales, nadie puede entender estas ciudades y organizar sus políticas de desarrollo urbano sin saber qué ocurre en la vida regional, las realidades cafeteras, las condiciones del agro y el proceso global de las zonas circunvecinas.

LAS CIUDADES Y EL REGIMEN TERRITORIAL

El tercer punto es el de la Reforma del Régimen Territorial. El Modelo Centralista fue en las circunstancias del siglo pasado un elemento para defender la unidad nacional; pero ese modelo se agotó. La Nación necesita que el péndulo regrese. No hay nunca centralismo puro ni federalismo puro. Los pueblos oscilan entre lo uno y lo otro. En el centralismo puro la Nación se paralizaría y en el federalismo puro se atomizaría. Entre estos dos extremos los colombianos debemos hallar ahora un nuevo punto de equilibrio. Debemos entender que se inicia, se tiene que vivir, un

profundo proceso de descentralización y ello se debe expresar en el régimen territorial.

¿Cómo vamos a rescatar casi 1.000 municipios paralizados, estancados, sin recursos ni vida propia? En torno a Bogotá, 47 municipios de Cundinamarca tienen hoy menos habitantes que en 1951. Hay 30 ó 40 municipios de Boyacá a los cuales les ocurre lo mismo porque la población emigró hacia la capital. En torno a Medellín, la mayoría de los municipios de Antioquia perdió población desde el censo de 1951. Algo semejante ocurrió entre Cali y los departamentos del Valle del Cauca. Los únicos que tuvieron fecundidad suficiente para compensar las migraciones fueron los costeos, quienes hicieron crecer a Barranquilla, a Cartagena, a Santa Marta, Sincelejo, Montería y Valledupar, generaron población emigrante hacia Venezuela y a pesar de ello ningún municipio de la Costa Atlántica disminuyó su población de censo a censo.

El Régimen Territorial está vinculado al sistema de transferencias y a la organización administrativa. Revisar el sistema de transferencias significa reconocer que no podemos concentrar más recursos en autoridades nacionales, sino que deben distribuirse funciones y recursos entre la Nación, los Departamentos y los Municipios. Se avecinan cambios sustantivos en la materia que rectificarán las tendencias centralistas que prevalecieron durante tantos años.

Hago estas consideraciones iniciales de tipo global porque pienso que para una interpretación adecuada del proceso de urbanización del país es indispensable tener en cuenta todos esos factores y armonizarlos y relacionarlos.

LA EVOLUCION DE LAS CIUDADES

Las ciudades son seres vivos, con mayor razón en un país como el nuestro. Son dinámicas. Y viven procesos de evolución. Crecen y se transforman. Tienen más actividades en determinadas etapas y zonas que en otras. El cambio en el valor de los bienes inmuebles

ocurre precisamente porque cambian sus funciones sociales.

Estos cambios son de dos órdenes: hay algunos inmediatos y tangibles. Por ejemplo, los que han resultado más visibles en los últimos años, han sido los de tipo cuantitativo que resultan comprobables al contemplar los mapas de nuestras grandes ciudades cada cinco o diez años. Bogotá llegó a tener incrementos de 300 y 350 hectáreas por año en su área construida durante la década de los 70.

Pero hay otros cambios, los estructurales, que se han dado a lo largo de la historia de nuestras ciudades y naturalmente están vinculados al espíritu de la ciudad. La ciudad no es simplemente un escenario físico. Eso es lo que tiene significado de bulto, pero la ciudad es, ante todo, una gran cantidad de relaciones entre seres humanos, entre vehículos, entre bienes, dinero, información y todo eso determina su vitalidad, sus circunstancias y necesidades.

Toda ciudad tiene por lo menos cuatro áreas grandes de análisis. Llamémoslas en ese lenguaje que utilizan los compañeros del Nuevo Liberalismo que se han ocupado de este tema "las dimensiones" de la ciudad: la dimensión social, la económica, la cultural y la política. Todas son importantes y deben ser consideradas simultáneamente porque cualquier visión parcial es incompleta y no permite interpretar la ciudad ni calificar su porvenir y perspectivas.

LA DIMENSION SOCIAL

La primera es la dimensión social. En Colombia esa dimensión nos plantea problemas concretos como las migraciones y la nueva distribución espacial. La de la propia ciudad y la que determina la población rural que llega a la ciudad. La tasa de natalidad es más alta hoy en los medios rurales que en los urbanos. Una mujer campesina tiene en promedio más hijos que una urbana. Como el campo no alcanza a absorber esta generación

de brazos, necesariamente se desplazan hacia las ciudades, por lo cual continúan esas migraciones hacia las ciudades como lo reflejan las zonas de tugurios, las invasiones y otros problemas urbanos.

A pesar de su pobreza, el campesino que acaba de llegar al tugurio encuentra en la ciudad oportunidades que no tenía en el campo, por modestas y elementales que sean.

El gran reto social para la ciudad es, asegurar igualdad en las condiciones básicas de la calidad de vida, a través de servicios públicos y sociales a toda la población. Lograrlo significaría producir cambios fundamentales en la distribución del ingreso de los colombianos. Darles agua potable, alcantarillado, energía y teléfono a los sectores pobres, generosamente, con tarifas subsidiadas, de acuerdo al sistema de clasificación por estratos para liquidar las tarifas, constituye un cambio muy importante en el ingreso de las personas que solo se produce de manera pasiva gracias a la existencia de las ciudades.

Las ciudades han generado los estratos sociales medios. Uno de los mejores balances sociales y políticos que puede lograrse en una Nación es el crecimiento de las clases medias. En el corto plazo la herramienta fundamental para ello es lo que haga el Estado con el propósito de mejorar servicios públicos y sociales en las áreas más atrasadas de los centros urbanos.

LA DIMENSION ECONOMICA

La segunda dimensión de la ciudad es la económica. Esto tiene relación con otro problema y es que los colombianos no hemos desarrollado nuestras ciudades al mismo ritmo que se ha debido modernizar nuestra industria. Existen desequilibrios. Por esa razón el empleo en nuestras ciudades presenta los graves problemas que se han agudizado en el curso de los últimos años por factores demográficos, pues nunca hubo tanta gente joven en Colombia entre 16 y 25 años de edad buscando trabajo. La ciudad y la industrialización

constituyen dos temas interdependientes. Asimismo, es fundamental el papel de la ciudad como centro de generación de servicios y por lo tanto de empleo.

Desde el punto de vista económico para la ciudad es fundamental el medio ambiente, la defensa del medio ambiente como cuestión relacionada con la calidad de la vida. Esta es una noción nueva. El debate ecológico en el mundo tiene alrededor de 20 años de antigüedad, desde cuando se empezó a tomar conciencia de lo que significaba el mal manejo de los recursos naturales, la contaminación de las aguas, del aire y los múltiples procesos de deterioro ambiental que se pueden generar como consecuencia de las grandes aglomeraciones humanas. La ciudad plantea, entonces, por sus realidades ecológicas inmensos problemas con implicaciones económicas.

Tanto desde el punto de vista económico como de la calidad de la vida para sus habitantes, la ciudad tiene un aspecto clave y es el transporte urbano que ha cambiado las nociones del tiempo en la vida.

Sobre este tema es oportuno hacer un paréntesis para mencionarles una investigación que hace ahora la Unesco y que tiene relación con este concepto. Al investigar la Unesco cuál debería ser el contenido de la Educación Básica para el próximo siglo y qué debería aprender un niño para desempeñarse en la civilización moderna y organizar los elementos que le permitan adaptarse a nuestra época, encontró que una de las nociones necesarias para las futuras generaciones debería ser la de la duración de la vida. Si en principio un ser humano tiene la expectativa de vivir 75 años, entonces hay que establecer qué es lo que normalmente se puede hacer en este tiempo. Encontraron que 42 años transcurren para el ser humano dormido o dedicado a sus necesidades fundamentales. Ocho años pueden representar todo el tiempo acumulado en su formación básica y universitaria, sus postgrados y su actualización. La recreación le implica otros cuatro años. El trabajo cerca de ocho años y las necesidades de transporte pueden requerirle alre-

dedor de catorce años en toda su existencia. O sea que organizar el transporte, representa un factor muy importante en la calidad de la vida. El tema se aprecia fácilmente si se piensa cuántas horas gasta al día un trabajador para desplazarse en Bogotá, desde su hogar hasta su fábrica; en muchos casos son tres y cuatro horas al día.

LA DIMENSION CULTURAL

El tercer tema es la dimensión cultural de la ciudad. Una cuestión menos notoria en las más importantes ciudades de Colombia, excepto Bogotá que afronta en esta materia un problema delicado.

En Medellín hay una identidad cultural que proviene de los valores, el lenguaje, la idiosincrasia y la mentalidad de los antioqueños. En Cartagena y en Barranquilla tampoco tienen problemas de identidad cultural. En Bogotá sí. El sentido de pertenencia a la ciudad no está desarrollado. La inmensa mayoría de los habitantes de Bogotá lleva allí más de 20 años y sin embargo muchos se sienten más vinculados a sus pueblos nativos que a la propia ciudad.

No hay un sentido de pertenencia y esa debilidad del sentido de pertenencia frente a la gran urbe se traduce en problemas de comportamiento, solidaridad ciudadana, compromiso con el patrimonio colectivo, noción de la propiedad pública y naturalmente tiene implicaciones de orden político como la participación en el manejo de la ciudad.

Valga la mención de este tema para relatar una experiencia que ilustra mucho la observación que acabo de hacer. En 1980 cuando empezábamos a trabajar en Bogotá en función de nuestros ideales políticos, resolvimos organizar un ciclo de conferencias sobre los temas más importantes de Bogotá. Procurábamos explicarles a los bogotanos qué era la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, de dónde venía el agua de Bogotá; cómo se requería organizar el alcantarillado y la distribución de aguas

negras; cómo funciona la Empresa de Teléfonos; cuántas líneas tenía; qué cobertura; qué implicaba desarrollar el servicio telefónico en Bogotá; cuál era el Plan Vial de Bogotá y cómo podría configurar la personalidad de la ciudad; cuáles eran los impuestos que se pagaban, etcétera.

La idea consistió en realizar una labor de pedagogía política para inculcar un sentido de pertenencia frente a la ciudad. Nos ocurrió algo muy interesante. Cuando las conferencias se dictaban en los barrios de estratos altos, la asistencia jamás pasó de 20 ó 30 personas, pero cuando esas mismas conferencias se dictaron en los barrios de estratos populares, nunca hubo menos de 100 y a veces se realizaron charlas para 350 y 400 asistentes. La persona de estratos altos no necesita de la ciudad o al menos cree que no la necesita. Para él basta que haya seguridad, funcione el tráfico y recojan las basuras. De ahí en adelante no le preocupa la ciudad. Su problema de educación lo tiene resuelto en el sector privado; sus necesidades de recreación las puede satisfacer saliendo de la ciudad o a través de empresas y servicios privados; sus servicios de salud se los presta el sistema privado, mientras que el otro, el bogotano del estrato bajo, depende totalmente de la ciudad y la satisfacción de sus necesidades está directamente interrelacionada con el desarrollo administrativo y social de la ciudad, aun cuando todavía no ha comprendido cuáles son los caminos para llegar a los centros de decisión en las urbes y cómo consigue influir en el manejo de la ciudad. Esta es precisamente la dimensión política.

LA DIMENSION POLITICA

El cuarto tema es la dimensión política. En las ciudades la participación es muy limitada. En Medellín hemos encontrado índices impresionantemente bajos. Apenas participa el 13 por ciento de la ciudadanía con derecho al voto y la elección más participante que se haya dado en Medellín, no llega al 22 por ciento del total de los ciudadanos.

En Bogotá están un poco mejor las cosas, pero tampoco son muy halagadoras, oscilan entre el 20 y el 35 por ciento con tendencia a crecer. ¿Y todo eso por qué? Por la primera reflexión inicial. Como las ciudades son nuevas, quien estaba acostumbrado al contexto político rural no entiende aún qué herramientas políticas tiene en la ciudad, ni la ciudad ha organizado un sistema de participación que le permita al ciudadano estar próximo a las decisiones y no ser convocado apenas para el proceso electoral cada dos o cada cuatro años.

Por eso es muy importante el proyecto de la elección de los alcaldes. En el país hay ciertos prejuicios sobre el tema y mucha superficialidad. Yo creo que tiene directa relación con el desarrollo democrático y con la posibilidad de que el ciudadano asuma responsabilidades frente a la ciudad, la conozca y vigile más al gobernante para estar más directamente relacionado con él en todo.

En el caso de Bogotá —para allá van varias capitales— debe haber también alcaldes zonales elegidos por el pueblo.

Mientras más responsabilidades se asuman en el nivel local, mejor estarán administradas las ciudades y más procesos administrativos tendrán trámite ágil y de directa verificación ciudadana.

Se perdió en cierta forma lo que se hubiera podido hacer con la Acción Comunal para promover la organización ciudadana. Aún tiene vigencia y perspectivas en algunas de nuestras ciudades, pero todos sabemos que esto tiene relación con ciertos estratos sociales. No hay prácticamente posibilidad alguna de que una persona de estratos altos se vincule a una junta de acción comunal. Si acaso a la junta de defensa civil o a las juntas cívicas de seguridad.

La ciudad en su estructura física no puede ser otra cosa que el reflejo de todo esto. Porque lo que hay en la ciudad, antes que realidades físicas, son realidades sociales y económicas que se expresan en lo físico. Esto se

aprecia al examinar los usos del suelo, la vivienda, los estilos arquitectónicos, el destino de los espacios públicos, los servicios públicos en general y me detengo aquí para hacer un paréntesis sobre un tema de inmediata trascendencia y profunda gravedad.

LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

Las empresas de servicios públicos del país están exageradamente endeudadas. Todos sabemos que la deuda es en dólares y que, por lo tanto, la devaluación ha producido un efecto catastrófico en tales empresas. Sin ánimo de hacer recriminaciones, la verdad es que este problema no es nuevo. Fue denunciado hace más de cinco años como una cuestión crítica y no se ha obrado en forma oportuna frente a él. Se le ha dejado represar de modo muy grave.

Desde que empezaron los problemas de racionamiento de energía de 1980 por atraso en la iniciación de determinados proyectos hidroeléctricos, se pudo ver que existía un problema delicado: las empresas, al endeudarse para sus ensanches, tendrían graves dificultades financieras que presionarían al alza las tarifas en perjuicio de los usuarios y con serias interferencias político-administrativas, especialmente en el sector eléctrico.

El pago de los servicios públicos compromete proporciones muy altas del ingreso familiar anual. Ya cerca de un mes y medio y hasta dos en algunos casos. Es lo que resulta si una familia hace las cuentas de cuánto le vale pagar el acueducto, el alcantarillado, la energía, los teléfonos y el aseo en un año.

Hay condicionamientos políticos en el manejo del tema. Cuando un gobierno inicia su administración no encuentra más remedio que subir las tarifas, porque las empresas están desfinanciadas, pero cuando un gobierno se prepara para despedirse y se avecinan las elecciones, entonces la congela y reaparece el represamiento. Estamos en una etapa como

ésa. Desde el punto de vista político hoy no existe interés en afrontar el problema, a pesar de su gravedad para la mayoría de nuestras ciudades. No solo por razón del endeudamiento externo sino por la mala administración de las empresas de servicios públicos. Tienen excesiva burocracia y padecen deficiencias que aparecen en el valor o en la proporción de los servicios que no se cobran. Hay empresas de servicios públicos que llegan a perder el 30 y el 35 por ciento del total de la energía que generan, no sólo por problemas de transmisión sino por fallas en los sistemas de recaudo. Y se encontró en algunos casos empresas paralelas organizadas por funcionarios deshonestos que cobran por aparte las tarifas sin que esos ingresos lleguen a las tesorerías de las empresas.

Hay pérdidas muy importantes en los acueductos, algunos por problemas de tubería y otros por evasión de consumos piratas. Son subsidios irracionales, porque uno diría que si se trata de subsidiar con certeza la población pobre no habría lugar a mayores mortificaciones; pero la verdad es que hay consumos de personas, instituciones y empresas que están obligadas a pagar y no lo hacen debido al caos administrativo de las empresas de servicios públicos.

Se creyó y se ha dicho por algunos durante un tiempo que quienes nos preocupamos por el problema del clientelismo somos moralistas y puritanos. No. No es un problema simplemente moral. Es un problema administrativo, de eficiencia y racionalidad en el manejo de los recursos. Porque el clientelismo se paga. Eso cuesta. Cuando hay desorden en el manejo de las empresas de servicios públicos, tarde o temprano el sobre costo se traslada a los consumidores. A veces se represan las cosas, pero la carga se paga sin remedio. Estas ineficiencias administrativas son lastres fundamentales en los procesos sociales y urbanos.

LA TIERRA Y LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL COSTO DE LA VIVIENDA

El Nuevo Liberalismo propuso que se creara una Superintendencia de Servicios Públicos para vigilar el endeudamiento de tales empresas y su administración. No prosperó el proyecto, pero hemos querido con ese tema suscitar el debate desde 1982, porque nadie puede resolver el problema urbano en Colombia sin abordar dos grandes temas esenciales. No son los únicos, pero sí son imprescindibles: la tierra urbana y los servicios públicos. La mayor parte de los problemas que ha tenido el Gobierno actual para mejorar la vivienda popular, están vinculados a la insuficiencia de las políticas sobre estas materias.

Alguna vez en Expoconstrucción, en Bogotá, dieron un ejemplo elocuente sobre la materia. Demostraban que una casa popular se podría construir, según los parámetros de 1982, con algo así como 280 mil pesos. Pero si se agregaba el valor del lote y de los servicios públicos no había más remedio que subir a un millón de pesos. Eran las cifras del año 82 que indican cuál es el peso de la tierra y de los servicios públicos y hasta qué punto son decisivos para cualquier política de democratización de la vivienda.

POR QUE SE NECESITA LA REFORMA URBANA

La Reforma Urbana es un nombre con poco carisma para unos y con mucho para otros. Muchas veces, según como se bauticen las cosas se suscitan cargas emocionales de apoyo o de resistencia a determinadas opciones políticas. La reforma urbana no puede ser otra cosa que el diseño de instituciones y herramientas para que el proceso urbano no nos siga desbordando.

Necesitamos la Reforma Urbana para afrontar los problemas del suelo ocioso, asegurar el acceso a la tierra, densificar nuestras ciudades y desarrollar predios de propiedad del Estado porque a veces el Estado es bastante ineficiente en el manejo de sus propios terrenos y no hay un inventario adecuado para verificar en dónde están, qué valen y qué destinación podrían tener.

Se necesita la reforma urbana para crear herramientas racionales y justas por medio de las cuales la valorización de la tierra se distribuya con criterio social. Hay un proceso de valorización de la tierra generado por el esfuerzo de todos que no puede ser captado exclusivamente por unos pocos. Puede haber privilegiados que gocen de esta oportunidad de capitalizar la especulación que se dé con el valor de la tierra urbana pero tarde o temprano habrá procesos de contradicción social muy profundos frente a los cuales lo racional, lo democrático y lo justo será crear mecanismos que distribuyan la plusvalía con sentido social.

No se trata de expropiar a nadie en forma abusiva y confiscatoria pero tampoco se trata de permitir que la valorización de un patrimonio social quede exclusivamente en manos de particulares o de quienes por especulación o por suerte tuvieron la coyuntura de capitalizar recursos y esfuerzos colectivos.

Se necesita la reforma urbana para realizar una política social de vivienda. Todos tenemos observaciones a la política de vivienda del actual gobierno, pero lo que nadie puede negar es que se necesita un esfuerzo en ese campo. Y hacerlo con valor y decisión. El esfuerzo que ha hecho la administración Betancur ha sido positivo para buscar nuevas metas cuantitativas en materia de construcción y para crear elementos de equilibrio entre los distintos sectores sociales. Lo importante ahora es aprender las lecciones que deja este esfuerzo. Objetivamente, ¿qué enseñó? ¿en estrategias para el uso de la tierra urbana? ¿en sistemas de financiación? ¿En técnicas de construcción? ¿Qué enseñanzas deja, también

sobre prioridades? ¿Qué ocurre con la autoconstrucción y cómo puede ser respaldada en forma justa y eficaz? ¿Qué combinación debe haber entre la tierra y los servicios públicos? ¿Cuáles opciones se deben contemplar en estrategias de construcciones? ¿Cómo se debe asegurar el carácter multidimensional de la política de vivienda no reducida a una fórmula o a unos procedimientos? Es claro que se ha enriquecido notablemente la información del país para entender estas circunstancias y esto se debe reflejar en todas las instituciones estatales que tienen que ver con vivienda y naturalmente las instituciones privadas que también son indispensables en la política de vivienda siempre que haya una adecuada distribución de áreas de trabajo y complementación de esfuerzos.

Se necesita una reforma urbana para reivindicar el espacio público. Este es un importante tema planteado en el curso de los últimos años y que está relacionado precisamente con esa noción de la propiedad pública que todavía no hemos adquirido los colombianos. La propiedad pública es de todos y es de nadie a la vez. Necesitamos que en verdad se comprenda su significado y su función social.

Cada día las viviendas se están construyendo más pequeñas, bien lo sabemos. Hace 15 años cuando se habló de un proyecto de Reforma Urbana se dijo que había que establecer ciertas normas, a partir de 250 metros cuadrados por vivienda. Se produjo un escándalo. Hoy nadie habla de 250 metros por vivienda, porque todos sabemos que el gran promedio empieza a oscilar entre 60 y 80 metros por familia a lo sumo. Los polacos tienen como fórmula 60 metros. En Japón no llegan a 30 metros.

En viviendas cada vez más pequeñas lo lógico es que determinadas funciones del hogar y de la vida de la familia se salgan de la vivienda. No caben. Necesariamente tienen que crearse áreas sociales en donde las familias resuelven problemas de recreación y de servicios por fuera de la propia vivienda, la cual deja de ser hogar y se convierte cada vez más en simple

dormitorio, de manera que el hogar empiece a tener una relación mayor con la ciudad y todos sus servicios. Para que pueda satisfacer estas nuevas necesidades resulta indispensable para la ciudad el espacio público, la reivindicación del mismo y su uso adecuado.

Se necesita una reforma urbana para fortalecer la planificación y modernizar la administración urbana. Tema complicado, pero indispensable. Complicado porque en Colombia la noción de la planificación urbana se ha confundido muchas veces con el establecimiento de obstáculos, controles, trámites y requisitos, lo cual muchas veces es contraproducente. Crea sobre costos o crea lo que vivimos: dos ciudades. Una parte de la ciudad planificada que corresponde a unas normas y la otra mitad o más ignorando completamente estas reglas de juego porque son tan teóricas que no pueden ser aplicables para la inmensa mayoría de la población.

Se necesita una reforma urbana que busque el reconocimiento de la realidad ecológica y su significado en las ciudades, en la calidad de la vida y en la cultura urbana que debe generarse para asegurar una relación adecuada entre el hombre y su ambiente.

Es preciso que en materia de intervención del Estado en la política urbana sigamos un camino similar al de los franceses. Como cuestión de criterio general no soy partidario de imitar a los europeos. Pienso que tenemos el reto de ser creativos los latinoamericanos y buena parte de nuestros problemas se debe a que hemos tenido una noción eurocéntrica de la vida. Sin embargo, esto no significa desconocer en forma absoluta las experiencias positivas. En este caso vale la lección. Allí el Estado urbaniza y les vende a los particulares. Este es un camino para manejar los procesos de valorización de la tierra urbana en forma justa y de organizar la relación entre la comunidad y el sector privado.

Debemos promover sistemas que permitan esa relación creciente y concertada entre el sector privado y el público. Lo más fácil para

el sector privado es que le digan haga lo que quiera, aproveche, capitalice y explote. Pero eso es una trampa. Esto funciona transitoriamente. Pero no funciona en sociedades que se están equilibrando y buscan formas justas de organización igualitaria. Lo que le conviene a un sector privado serio es que le den reglas de juego y le permitan participar en procesos de concertación. Esto es lo que necesita el sector privado para definir sus propios espacios y sus propias responsabilidades.

LOS CENTROS HISTORICOS

En las ciudades hay muchas cosas para hacer. En la mayoría de ellas necesitamos conservar el patrimonio que tiene significado cultural e histórico, porque éste es un elemento de identidad colectiva. Somos una Nación sin memoria. Somos una Nación que vive como si no tuviera pasado. Los colombianos curiosamente no hemos tenido una oportunidad verdadera de adquirir noción de nuestra propia historia. Un elemento fundamental de la modernización del país, del desarrollo de la democracia para la construcción de una conciencia verdadera de la nacionalidad, es el impulso a todo lo relacionado con el conocimiento de la historia para entenderla y para saber de dónde venimos; qué fue lo que significó el esfuerzo de las generaciones anteriores y qué es lo que le da sentido al esfuerzo de las generaciones actuales y a la proyección de las futuras. En las ciudades está presente la mayor parte de ese testimonio histórico. Está en las zonas de valor histórico que registran desde el punto de vista físico lo que ha sido la vida de las ciudades, sus antiguos sistemas de producción y las nociones sociales que la guiaron.

Lo más fácil es tumbar casas viejas, pero al hacerlo se está perdiendo otro tipo de patrimonio que tiene inmenso valor y que debemos apreciar y defender con normas de conservación adecuadas. No son fáciles de aplicar, pero el reto es ése: establecer normas que le den identidad a las ciudades para proteger un patrimonio que no es tan solo espiritual sino también económico.

Es necesario en las ciudades rehabilitar las grandes zonas que tienen déficit de servicios públicos. Problema dramático en las zonas de tugurio, las urbanizaciones piratas e ilegales.

Es necesario renovar los centros históricos de nuestras ciudades, que sufren el deterioro de los cambios de uso y el dinamismo del crecimiento urbano. Este es otro punto sobre el cual creo que se debe hacer un paréntesis en este examen panorámico de la vida urbana.

EL PATRIMONIO NACIONAL DE VIVIENDA

La vivienda usada no dispone prácticamente de líneas de crédito, salvo lo que ha podido hacer el Banco Central Hipotecario. Sin embargo, los recursos del Banco en ese campo son muy limitados y resulta muy costosa cualquier operación con este tipo de crédito. No debemos pensar únicamente en la construcción de vivienda. Es preciso tener en mente el patrimonio nacional de vivienda.

En 1981 cuando inició su acción el Nuevo Liberalismo en su plataforma política propuso proteger el patrimonio nacional de vivienda. En la medida en que haya remodelaciones adecuadas o estrategias acertadas para el manejo de estos bienes, las viviendas usadas representan un patrimonio del país que no tenemos por qué perder. Cuentan con redes de servicios públicos muy completas. Hay ejemplos en todas las ciudades. En Cali, Bucaramanga, Medellín, Bogotá y Barranquilla las zonas centrales se han deteriorado pero tienen una buena infraestructura de servicios públicos. Este patrimonio de vivienda está en decadencia porque no ha habido una política para preservar la calidad de la vida en esas zonas ni para defender el valor de esta propiedad raíz asegurando su buena utilización.

Lo que digo no es ningún descubrimiento. En muchas ciudades del mundo se dieron procesos de deterioro de las zonas históricas pero hubo estrategias para recuperarlas. Las reinte-

graron a las ciudades, les dieron justificación y funciones. Es preciso crear estímulos, estímulos fiscales, líneas de crédito especiales y estrategias completas que no pueden ser diseñadas aisladamente por una u otra institución pública sino que requieren una visión "macro" de la política de reforma urbana para incluir todos los elementos que garanticen la racionalidad del proceso urbano.

Se necesita también desarrollar sectores no urbanizados y no edificados. Los célebres "lotes de engorde" evidentemente cómodos desde el punto de vista especulativo van en contra del proceso general de racionalidad en el manejo de la tierra y de la adecuada utilización del patrimonio urbano.

Otro punto que requiere atención es el cuidado de las zonas de futura expansión de la ciudad. En 1981 propusimos los "Bancos de Tierra", precisamente, para evitar la especulación con la tierra urbana. No para sustituir al sector privado, sino para crear elementos reguladores en la relación y en el desarrollo de la tierra urbana. Así como para la protección de áreas que tienen significado desde el punto de vista ambiental y ecológico.

SEIS MILLONES MAS EN LAS CIUDADES ANTES DEL 2000

En este cuadro general de las ciudades, debemos pensar en ciertas perspectivas. De hoy al año 2000 tendremos que construir los colombianos el equivalente de otra ciudad como Bogotá. Tendremos que integrar por lo menos a cinco o seis millones de personas más en zonas urbanas. Asegurarles vivienda, servicios y trabajo.

Este no es un reto únicamente de vivienda. Se trata de un reto global que comprende los instrumentos institucionales, los de crédito, las empresas de servicio público, las políticas encaminadas a generar empleo urbano, la organización de los servicios sociales, pero, además las tareas que deben atender los miembros del sector privado como constructores,

administradores de bienes raíces o, en fin, los frentes en que ustedes se ocupan permanentemente.

Al tema es necesario acercarse con humildad, porque es complejo. No hay más remedio que articular intereses, muy diversos y heterogéneos, aparentemente contradictorios; reconocer que el Estado no puede actuar sin la colaboración del sector privado y reconocer que el sector privado no puede actuar sin la orientación y el apoyo del Estado. Saber combinar informaciones, responsabilidades y tareas para racionalizar un proceso que hasta ahora nos ha desbordado.

Nuestras ciudades crecieron sin que estuviera en la mente de la mayor parte de los orientadores del país, de los colombianos y de los intérpretes de la realidad colombiana, que esto iba a ocurrir en forma tan radical y acelerada.

No tenemos un Derecho Urbano, pero tenemos urgencia de desarrollarlo e interpretarlo en una legislación que defina tareas y niveles de intervención pública, allí donde se necesita y la evite donde no se requiera. Una legislación urbana que elimine la superposición de funciones entre las entidades públicas donde frecuentemente se acumulan tareas, requisitos y trámites. La simplificación de los trámites administrativos es importante porque esos trámites demorados tienen un costo. Dadas las altas tasas de interés, el tiempo es ahora un factor decisivo para la rentabilidad en todos los sectores económicos y en el caso urbano para los constructores que afrontan sobrecostos por el obstruccionismo burocrático y la lentitud en los trámites administrativos.

¿Cuál puede ser el camino? Yo creo que tiene relación con la descentralización administrativa y la desconcentración de funciones. Es necesario que haya instancias más locales, próximas a las personas. Es preciso que la comunidad intervenga más en la definición de los usos del suelo y el diseño local del espacio público.

EL DERECHO URBANO

Por culpa del centralismo se desacreditan las normas. Uno de los problemas serios para el legislador moderno no es elaborar normas buenas, en teoría, sino evitar que se queden escritas. La pérdida de credibilidad de las normas es otra manera de afectar las instituciones, el funcionamiento, la seriedad y la respetabilidad del Estado.

Para perfeccionar el Derecho Urbano también es necesario pensar en otras cosas, por ejemplo, la reglamentación de la Profesión Inmobiliaria, con el fin de asegurar conocimientos y criterios realmente profesionales en esta clase de servicios. También es necesario el reglamento de los avaluadores como lo demuestran las escandalosas sorpresas que han tenido las instituciones financieras al verificar el valor real de los bienes que servían de garantías, hipotecas y otras operaciones de crédito. Falló la competencia y el profesionalismo de varios avaluadores. Los avaluadores deben ser identificados con un significado de interés público tan importante como el que tienen los Contadores Públicos pues su profesión implica una responsabilidad pública para que sea serio, honesto, profesional y técnico.

Es muy útil lo que se está haciendo en búsqueda de progreso sobre metodología de avalúos, capacitación y en elaboración de criterios éticos para el manejo de un tema tan esencial.

Habría muchos más temas para comentar, porque los asuntos de las ciudades son inagotables. Deseo hacer una última observación sobre los arrendamientos. Por grande que sea el esfuerzo en materia de construcción de vivienda, Colombia tiene y tendrá que manejar un déficit global en materia de vivienda. Por lo tanto la vivienda arrendada y, dentro de ella, la vivienda compartida, tendrán siempre inmensa importancia social. Los tres últimos años de debate sobre los arrendamientos fueron útiles, a pesar de los problemas. Muchas

veces se necesitan las crisis para que en verdad se afronten los problemas. Esa parálisis que se produjo, después de la legislación inicial de este gobierno sobre arrendamientos, sirvió para avanzar en un tema que requiere aún mayores avances. Al fin ha surgido el criterio de crear un equilibrio entre el arrendador y el arrendatario. Lo cual no es fácil porque ambos son débiles, pero, en distintos momentos. El arrendatario es débil antes del contrato, pero el arrendador se vuelve débil después del contrato. Por esa razón, se necesita defender al uno y al otro, durante las distintas etapas, para equilibrar la relación. Lo que se debe buscar es la equidad de la relación para que satisfaga los derechos y las garantías que cada una de las partes requiere.

Ahora, en relación con este tema, lo importante es la reglamentación, porque sin duda alguna, hay una serie de interrogantes sobre la precisión de los procedimientos, las consecuencias prácticas de las normas y allí hay un tema que debe ser tratado con amplio criterio de participación. Ojalá este reglamento sobre arrendamientos no se vaya a producir por decisiones unilaterales de funcionarios bien intencionados, pero no siempre bien informados.

En principio, aún no es posible hacer juicios definitivos sobre esta legislación, pero los tres primeros meses de vigencia de la ley 56

han coincidido con un período de estabilidad en el costo de vida, luego, quienes pronosticaban que se iban a disparar los precios de los arriendos, se han encontrado con la sorpresa de que están estables. El juicio definitivo requerirá más tiempo, pero lo fundamental es una reglamentación cuidadosa.

LAS CIUDADES DEL SIGLO XXI

Ante un auditorio como éste, mi propósito fundamental ha sido describir la complejidad del panorama que constituyen nuestras realidades y perspectivas urbanas. Son las ciudades la vanguardia del desarrollo del país. Allí se encuentran gigantescos recursos y al propio tiempo graves problemas. Pertenecemos a las primeras generaciones colombianas que viven dentro de grandes aglomeraciones urbanas. Nuestra responsabilidad es construir las instituciones que interpreten esta nueva realidad colectiva para consolidar el desarrollo urbano del país y preparar las ciudades en las que vivirán los colombianos del siglo XXI. Ellos juzgarán nuestro sentido de previsión y nuestra capacidad de organismos como sociedad y como nación. No debemos incumplir esta inmensa responsabilidad ni como políticos ni como administradores ni como empresarios ni como trabajadores ni como ciudadanos.



Construcción de Estructuras
Alquiler de Equipos
Planta de Prefabricados

Oficina Cra. 13 No. 63-39 Of. 605 Tel.: 2494022

Planta de Prefabricados y Mantenimiento de Equipos Cra. 25 No. 166-60 Tel. 6711459

Control y Desarrollo Urbano

Por Doctor Luis Fernando de Guzmán

Nuevamente abierto el recurrente debate sobre aspectos administrativos y financieros del desarrollo urbano, con el presuntuoso nombre de "REFORMA URBANA", parece oportuno insistir en que poco se puede lograr en cuanto a ordenamiento urbano si realmente no se puede controlar ampliamente la participación privada en la construcción de las ciudades.

Este tema, el del control urbano, se halla sorprendentemente excluido de la mayoría de las agendas de discusión sobre "REFORMA URBANA", posiblemente porque se considera que el ordenamiento de las ciudades o la aplicación de las normas urbanísticas son del exclusivo resorte de las administraciones municipales y departamentales y por general ineficiencia en el cumplimiento de esa función se origina un desorden operativo de tipo local.

La realidad, sin embargo, es que los municipios no están dotados de herramientas que les permitan un control objetivo del desarrollo físico y que en la mayoría de los casos no cabe dentro de la capacidad de sus administraciones. La participación privada en una ciudad que como Bogotá, debe albergar alrededor de

20.000 familias adicionales por año, puede llegar a ser del orden de 60.000 millones de pesos en construcción de vivienda, sin contar la inversión en mantenimiento y mejoramiento y del stock de cerca de un millón de inmuebles que hay en el Distrito ni las nuevas construcciones necesarias para comercio, industria y servicios comunales. Esta cifra es alta si se considera que la inversión de todas las entidades públicas del Distrito es del orden de 100.000 millones de pesos, de los cuales solo una parte se destina a construcción y de ésta una cantidad apreciable se localiza fuera del área de la ciudad, en proyectos regionales o nacionales.

Desafortunadamente una proporción importante (cerca del 40%) de la inversión en construcción de la ciudad, se da dentro de esquemas marginales muy poco sensibles a los sistemas tradicionales de control, que no solamente no consultan la conveniencia social, técnica, financiera o ambiental de la ciudad sino que en muchas ocasiones son opuestas a éste, por definición, como sucede en el caso de la localización de vivienda popular en que los diferenciales de precios de la tierra, originados en las prohibiciones de desarrollo por fuera de los perímetros, hacen que muchas ve-

ces sea más barato y rentable para urbanizadores y usuarios, menos interesados en la calidad del hábitat que en su precio, optar por localizaciones inaceptables a la luz de los planes de ordenamiento por imposibilidad de prestación de servicios, carencia de seguridad o problemas ambientales.

Por eso cuando se habla de la necesidad de ampliar el control del desarrollo urbano es necesario pensar especialmente en un mayor entendimiento de los procesos que llevaron a la oposición de desarrollos populares ilegales y en la creación de normas y procedimientos que faciliten el planteamiento de alternativas legales de asentamiento y mejoramiento progresivo.

A través de normas de planeación sólo es posible influir sobre los desarrollos institucionales; sobre "los que piden permiso". Los demás sólo podrían ser incorporados al manejo urbano con la modalidad en que se venza la marginalidad con nuevas herramientas de control, porque la marginalidad antes que una condición propia de varios sectores de la población urbana es una medida de la incapacidad de Estado para crear canales institucionales para el asentamiento popular.

Por eso cuando se trata por ejemplo de protección de los cerros, no puede existir solución total cuando se piensa en los cerros del Chicó, cerca de la residencia de urbanistas y periodistas, y en normas para su ordenamiento físico y se excluye el problema de los cerros de Guacamayas o Altamira y la consideración de sistemas de control apropiados para desarrollos promovidos por urbanizadores y comunidades que no saben dónde quedan las oficinas distritales o no incrementan ninguna ventaja en acercarse a ellas.

En este orden de ideas se ha venido trabajando en el nivel local con el apoyo nacional en el mantenimiento de un sistema de sanciones que todavía no garantiza por sí solo el control del desarrollo y que es necesario complementar con la drástica disminución de los trámites de asentamiento de desarrollo progre-

sivo y la creación de mecanismos expeditos de legalización masiva. El incumplimiento de las normas urbanísticas no acarrea en la práctica sanción proporcional verdaderamente dinámica.

El código nacional de Policía prevé la demolición sólo en caso de incendio o ruina, la suspensión de ahora es difícil de imponer en la práctica porque no es posible ejercer la vigilancia de su continuidad hasta que "use las causas que la originan". La suspensión de servicios contemplada en Bogotá por el acuerdo de 1979 fue anulada por no estar contemplada como sanción en el Código de Policía. Las multas son irrisorias y la veracidad es conocida. En esas condiciones tenemos normas "sin dientes" cuyo cumplimiento es opcional y cuyo acatamiento debe considerarse como una amabilidad de la ciudadanía.

SI EL SERVICIO CERTIFICADO DE ADPOSTAL, LE SIRVE A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, CON MAYOR RAZON LE SIRVE A USTED!

Ponga su correspondencia en manos de expertos. En Adpostal su correo tradicional y de "Servicio Certificado" le llega seguro y rápido! Nosotros se lo garantizamos!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!

La Reforma debe ser Integral

Por Pedro P. Polo Verano

Una reforma urbana dirigida exclusivamente a garantizar la fácil adquisición de aquellos lotes necesarios para el desarrollo de algunas obras, así sean éstas de interés social, carecería de suficiente justificación.

Sólo si la reforma se enmarca dentro de una planeación integral de las ciudades para lograr su desarrollo armónico y el bienestar de todos sus habitantes podrá decirse que ha sido exitosa.

A pesar de múltiples esfuerzos, las masas marginadas continúan viviendo en las más precarias condiciones en nuestras ciudades, comparables tan solo con las de esos parientes suyos desplazados del trabajo en el campo, allí atrapados por no haber logrado migrar a las ciudades. La no prestación de servicios a grandes sectores de población, las exorbitantes tarifas cuando sí se prestan, los inhóspitos terrenos donde se desarrollan planes de vivienda de interés social, las crecientes distancias a los sitios de trabajo medidas no sólo en términos físicos sino principalmente en términos de tiempo, todo ello en contraste con importantes extensiones de terrenos bien ubicados y servidos, sin desarrollar en espera de una utilidad cuantiosa y fácil, debería habernos llevado a drástica solución hace muchos años.

La tierra no es un bien renovable. Esta verdad de perogrullo parecería no haber sido en-

tendida por quienes han permitido que siga sujeta, igual que productos que sí lo son, al vaivén de un mercado libre de oferta y demanda. O más bien sí ha sido entendido por quienes encuentran en dicha situación una oportunidad de enriquecimiento fácil y libre de todo riesgo (incluidos dentro de este grupo no sólo personas naturales sino también entidades privadas y públicas, algunas de las cuales dicen tener como objetivo el servicio social). Es claro que al limitar la expansión física de la ciudad —hay que hacerlo por múltiples razones, ecológicas algunas y otras referidas al costo de las redes de servicios y a las distancias de transporte—, se restringe la oferta de tierra lo cual, ante una demanda creciente, genera vertiginosos aumentos de los precios para beneficio de quienes eufemísticamente llamamos visionarios y para condenación a la miseria de sectores pobres de población. No es extraño, entonces, entender por qué todo intento de intervención en el mercado de tierra ha encontrado la más férrea oposición de poderosos terratenientes.

La relación entre oferta y demanda es afectada en diversas formas. Una de ellas, de alto significado, se refiere a las densidades de población o relación de número de habitantes por unidad de área ocupada. Es fácil entender que si hay mayor concentración de habitantes, disminuye la demanda de tierra en las ciudades. La solución, desde luego, no puede

ser la simplista determinación legal de permitir una alta densidad en todo el territorio de la ciudad. Ello atentaría contra el derecho de aspirar diferentes estilos de vida y desconocería la estrecha relación que hay entre densidad y capacidad de redes de servicio, flujos de transporte, cercanía a pulmones verdes recreativos, ubicación de sitios de trabajo, etc. Si bien es cierto que Bogotá ya muestra hoy índices de densidad que en promedio son comparables con los de urbes como París y Londres, ella y las demás ciudades grandes del país evidencian situaciones caóticas con densidades supremamente bajas donde sobran servicios y vías y muy altas donde éstos son escasos. A las bajas densidades planeadas para algunos sectores de la ciudad se suman los profusos lotes de engorde que significan servicios subutilizados y la extensión innecesaria de redes de servicios a lugares distantes aumentando costos a usuarios que ignoran el subsidio que así dan a los ricos de la ciudad.

Por contraste, a lo largo de las más importantes arterias de nuestra ciudades grandes permitimos e inducimos la construcción de al-

tos edificios como producto de una absurda concepción del impuesto de valorización que erróneamente grava en relación a la cercanía y no en relación al beneficio. Por compensación se permite construir en altura llevando a un número importante de personas a vivir en las peores condiciones de ruido, polución e inseguridad, destruyendo de paso el propósito mismo de la construcción de una vía rápida; ésta se torna congestionada y lenta.

A todo lo anterior se suman los múltiples problemas administrativos de burocratización y lentitud en los trámites que encarecen los programas de desarrollo urbano y se convierten en obstáculo casi insalvable para rescatar a grandes masas de población de la marginalidad.

En resumen, para que la reforma urbana sea efectiva, deberá relacionarse estrechamente con los planes de desarrollo urbano. Debemos saber, ante todo, cómo queremos que sean nuestras ciudades y cuál la calidad de vida que aspiramos para todos sus habitantes.

Bogotá, 27 de octubre de 1986.



arquigrupo Ltda.

PROMOTORES EN CONSTRUCCION

Cra. 5a. No. 67-41 - Bogotá
Tels. 2499228 - 2129396