



HISTORIA DE LAS CIUDADES COLOMBIANAS: DE LA NORMA URBANA AL DERECHO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO¹

Jorge Iván Rincón Córdoba
Doctor en Derecho Universidad de Barcelona
Abogado Universidad Externado
Colombia

Resumen:

El presente trabajo explica el modelo de Derecho Urbano en Colombia mediante la evolución histórica de las instituciones normativas que regularon la planificación y ordenación del territorio, la prestación de servicios públicos básicos, las políticas de seguridad y salubridad, y la delimitación de la función social del derecho de propiedad; desde la época de la colonia -determinada por la gran influencia española- hasta la reforma urbana de 1989. En ese sentido, se verá cómo la definición clásica del Derecho Urbano cede ante la articulación y administrativización de estas preocupaciones bajo una planificación sustentable de las ciudades y la garantía internacional del Derecho a la Ciudad.

Palabras clave:

Ordenamiento Territorial, Derecho Urbanístico, Derecho a la Ciudad, Historia del Derecho Urbano, Ciudades Sustentables.

Abstract:

This research aims to explain the Urban Planning Law in Colombia through the historical evolution of the legal institutions which regulated the land planning, the provision of basic public services, citizen safety and public health policies, and the property right; since colonial period until the 1989's Urban Reform. Thus, it will be seen how the traditional definition of Urban Planning Law is reformulated with the sustainable development of cities and the Right to the City. The study of the current Urban Planning Law and the solutions for the future problems must begin with a glance to the past.

Key words:

Urban Planning Law, Right to the City, History of Urban Law, Land Planning, Urban, Sustainable Cities

¹ Este trabajo se incorporará al libro de Ciudad Sustentable que el autor entregará para ser publicado en noviembre de 2020

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE CONOCER EL PASADO PARA LA CONFIGURACIÓN DE LAS CIUDADES COLOMBIANAS DEL PRESENTE Y DEL FUTURO; II. UNA VISIÓN OLVIDADA Y/O IGNORADA: LA DIMENSIÓN VERTICAL DEL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS; III. UNA VISIÓN HORIZONTAL IMPUESTA: LA CONQUISTA Y LA FUNDACIÓN DE CIUDAD COMO FORMA DE DOMINAR EL TERRITORIO; IV. LAS DINÁMICAS DEL TERRITORIO COLOMBIANO: CIUDADES DE RÍO, CIUDADES PRODUCTO DE LA COLONIZACIÓN INTERNA Y CIUDADES OLVIDADAS MÁS ALLÁ DE LAS CORDILLERAS; V. LA MODERNIDAD Y EL SIGLO XX: LA BÚSQUEDA DE IDENTIDAD Y LA PAULATINA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS. VI. VIENTOS DE CAMBIO: LA NECESIDAD DE REFORMAS URBANAS INTEGRALES. CONCLUSIÓN: EL ADVENIMIENTO DEL PRESENTE: LECCIONES APRENDIDAS, OPORTUNIDADES PÉRDIDAS Y DESAFÍOS HEREDADOS.

I. LA IMPORTANCIA DE CONOCER EL PASADO PARA LA CONFIGURACIÓN DE LAS CIUDADES COLOMBIANAS DEL PRESENTE Y DEL FUTURO.

La ciudad constituye un objeto importante de estudio para el derecho, toda vez que en esa porción de espacio geográfico el ser humano desarrolla toda su potencialidad, no solo porque habita el territorio mediante una actividad residencial, laboral o económica sino porque en el mismo desarrolla un sentimiento de pertenencia y, por ende una identidad colectiva que se materializa no en la renuncia de derechos e intereses individuales sino en la búsqueda de satisfacción de exigencias como la protección del medio ambiente, la generación de ciudades bellas y funcionales, la creación de espacios públicos adecuados para la contemplación y el esparcimiento, etc. Por eso en el presente se habla de un derecho a la ciudad, consistente en:

“El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socio-económicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad. Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores – públicos, sociales y privados – interesados en darle plena vigencia y

efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.²”

No obstante, el camino para consolidar esta relativamente nueva exigencia ha sido largo y, debe decirse que aunque en la actualidad haya un consenso generalizado sobre los elementos que deben estar presentes en una adecuada planificación del territorio, lo cierto es que la materialización de los mismos depende de las particularidades y desafíos sociales, económicos y políticos de cada país y, dentro del mismo, de cada una de sus divisiones territoriales pues si hay algo que genera identidades, necesidades y respuestas disímiles es precisamente las particularidades que son propias de cada ente local, las cuales vienen marcadas por la ubicación geográfica, la vocación económica, la idiosincrasia, etc.

Aun así, en los diferentes ordenamientos jurídicos (Colombia no es una excepción) se han hecho regulaciones generales y homogéneas para resolver necesidades comunes. No se desconoce el espacio de auto-determinación que se deriva de la autonomía territorial³ actual y de la indiscutible capacidad que históricamente siempre han tenido los municipios para gestionar sus intereses, simplemente se reconoce para este trabajo, la existencia de unas normas legales y reglamentarias comunes que irán en primer lugar regulando de forma separada aspectos relacionados con la ciudad para desencadenar en la necesidad de un instrumento que armonice la materialización de normas sectoriales a través de mecanismos de planificación.

Esta labor no permite tener una visión completa del panorama de las ciudades colombianas, pues la realidad no siempre refleja la efectividad de las normas jurídicas; sin embargo, si permite comprender el porqué de muchas problemáticas del presente y, sobretodo cuál fue el camino que condujo al modelo territorial adoptado en la ley 388 de 1997. Así las cosas, se propone al lector un viaje al pasado, restringido principalmente a las normas que se produjeron en el siglo XIX y XX (específicamente hasta la ley 9 de 1989) y encaminado a determinar la evolución del Derecho Urbano Colombiano. Este ejercicio resulta de utilidad, pues mirar el pasado a través de un espejo retrovisor permite entender mejor las decisiones asumidas en el presente y los desafíos que plantea el futuro.

Dicho lo anterior, resulta indispensable que se establezca que aunque en esta obra se hable de derecho urbano, tres precisiones deben hacerse: a. la existencia de normas urbanas no constituye la existencia de la disciplina, para ello se requerirá un análisis que comprenda muchos más aspectos que ordenar en el espacio físico los lugares de residencia, cultivo, comercio e infraestructuras comunes. La necesidad de ordenar las poblaciones es tan antigua como el sedentarismo humano, pues con el mismo surgieron las poblaciones, la necesidad de vida familiar y colectiva y la especialización del trabajo con un referente espacial⁴, aspecto que se vio reflejado en la necesidad de unas normas mínimas; b. Dicho lo anterior, el concepto clásico de Derecho Urbano tampoco puede ser un referente, pues este se restringe de manera exclusiva al conjunto de instituciones, normas, procedimientos e instrumentos jurídicos que regulan el proceso de parcelación, urbanización y construcción de la ciudad así

² Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) *Revista Paz y Conflictos*, 5: 185. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz>

³ Robledo Silva P (2019), “El Verdadero Significado de la Autonomía Territorial. Los Hechos Diferenciales en el Estado Colombiano.” En: *Las Transformaciones de la Administración Pública y Del Derecho Administrativo. Tomo I. Constitucionalización de la Disciplina y Evolución de la Actividad Administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

⁴ Cfr. Llorente M (2015), *La Ciudad: Huellas en el Espacio Habitado*, Barcelona: Acantilado.

como su proceso de expansión⁵; c. la anterior definición todavía es útil pero incompleta, por eso es mejor hablar de “ordenación del territorio” o de “derecho a la ciudad” para comprender dentro de la misma la interacción del campo y la urbe, aspectos de competitividad económica, sostenibilidad alimentaria, etc.⁶

Lo anterior se señala porque el análisis histórico que se propone obedece a las dos últimas observaciones señaladas, prácticamente desde la conquista hasta las primeras décadas del siglo XX se constatará la existencia de normas que inciden sobre la organización de las ciudades colombianas, muchas de ellas obedecen más a una lógica sectorial que a la conformación de una disciplina, dado que la intervención del legislador va respondiendo a las exigencias que van surgiendo en el contexto urbano a medida que la sociedad se va complejizando. Esto cambiará en el siglo XX, puesto que a partir de este momento se comenzará a recibir la influencia del urbanismo europeo y anglosajón y habrá una preocupación por “administrativizar” los procesos de generación de ciudad. La llegada de la década del 80 consolidará este proceso y denotará la insuficiencia de una visión cerrada y excluyente que no abarque temas medio ambientales, rurales, de patrimonio histórico y cultural, etc., lo cual desembocará en la ley actualmente vigente. En este proceso, hay un elemento común, el protagonismo de los municipios quienes a través de sus competencias (a pesar del excesivo centralismo derivado de la Constitución de 1886) harán frente a todos estos procesos, de tal forma que los particularizarán, generando identidades y formas de entender el territorio algunas veces coincidentes mientras que otras con toques de originalidad.

Por otra parte, el modelo que servirá de referente para la fundación y estructuración de las primeras ciudades colombianas será el establecido en la España de la baja edad media, aquella que se consolidó de los siglos XI a XV, muchos de los parámetros establecidos para ellas serán referencia de los primeros conquistadores para la conformación de asentamientos humanos por ser lo conocido, lo que es llamado a emular, copiar o repetir, otros serán modificados dadas las particularidades geográficas y, de manera posterior, se constituirá un conjunto de normas que serán de obligatorio cumplimiento en territorio americano. Este *iter* será descrito en el título que sigue, así que por ahora, basta con establecer las principales características de las ciudades que sirvieron como punto de partida. Debe advertirse que este proceso no se presentó con suma rapidez, de hecho, gran parte del territorio colombiano antes de comenzar el siglo XIX era mayoritariamente rural siendo el escenario urbano bastante reducido⁷.

Señalado lo anterior, es importante que se establezcan aquellos aspectos de las ciudades españolas que servirán de base para la reconfiguración de los territorios en ultramar. El siglo XV muestra la consolidación de un proceso reflejado por la instauración de un nuevo modelo económico (el mercantilismo) que representado en las nuevas elites sociales, buscan un “buen gobierno”, reflejado en la necesidad de garantizar a los habitantes no sólo la aplicación de reglas que garanticen la seguridad o la aplicación de justicia, sino que además pueda generarse un correcto abastecimiento de alimentos, prestar un mínimo de servicios relacionados con asegurar condiciones de higiene, el establecimiento de instituciones para la salud, la educación, etc. La imagen o cosmovisión de lo urbano ha cambiado, la urbe plantea nuevos desafíos pero sobretodo un escenario en el que se puede lograr la movilidad social y el

⁵Cfr. Carceller Fernández A (1997), *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid: Editorial Tecnos.

⁶ Ver: Rincón Córdoba J.I (2012), *Planes de Ordenamiento Territorial, Propiedad y Medio Ambiente*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

⁷ Henao Hidrón, J (2015), *El Poder Municipal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, págs. 27 - 29.

cumplimiento de expectativas. Un espacio para el desarrollo personal que se traduce en la ruptura del “*destino preconcebido*” anunciando la modernidad en una lucha por recuperar el valor de la individualidad como un proyecto colectivo⁸.

Así, puede decirse que se hizo un ejercicio de ordenación del espacio urbano respondiendo a varias preocupaciones: 1. La necesidad de defensa del territorio; 2. El abastecimiento de alimentos, lo que implicaba disposición de lugares para la distribución y comercialización, la creación de ferias y mercados, la fijación de horarios de ventas, etc.; 3. Políticas sanitarias tendientes a mantener la pureza del agua, donde se ubicaban los mataderos, en qué lugares debían desarrollarse los oficios, etc.; 4. La regulación de comportamientos como la prostitución para evitar enfermedades, y; 5. El establecimiento de espacios de encuentro y de aquellos que sean necesarios para los festejos sociales y religiosos⁹. No se está agotando con esta enumeración los cambios operados en las ciudades de la época, la enunciación que se realiza busca simplemente denotar el protagonismo de la vida municipal en este momento histórico¹⁰. Aunque el devenir del absolutismo implique una merma en la autogestión o autogobierno, lo cierto es que el proceso descrito no se detendrá pues el poder del gobernante se extiende sobre las divisiones territoriales del Estado – Nación, las cuales se convierten en un referente de intervención de la corona a medida que aumenta su poder y su necesidad de legitimarse en todo el espacio geográfico que comprende su dominio¹¹.

De hecho, la regulación de la disposición del espacio de las ciudades se hizo de manera detallada. Es obvio que la ordenación de la urbe es un acto de poder político y sobretodo esta tarea tiene su propia forma de concebirse desde la filosofía y la política, por lo que la visión religiosa del mundo conlleva a un traslado físico – espacial de la influencia aristotélica – tomista, por lo que las aglomeraciones humanas deberían ordenarse teniendo como centro de dicha actividad a Dios. De allí que la iglesia sea el centro a partir del cual se configuren los núcleos urbanos. Al frente de dicha edificación debe ubicarse una plaza mayor que sirve como lugar de encuentro.

Así mismo, la idea de cuadrícula para la distribución de las residencias, de las plazas menores, de las vías es propia de esta época, como lo es también la necesidad de viabilizar el comercio buscando lugares planos y cercanos al mar que faciliten el intercambio de bienes. Esta nueva realidad no implica desconocer la necesidad de defensa, por ello las murallas no desaparecen. Tampoco que se sacrifiquen condiciones de habitabilidad, por ello la orientación hacia el mediodía (el sur) o el levante (el oriente) garantizaban un mejor aprovechamiento de fraguas, vientos o sombra en las diferentes estaciones del año¹².

Por contera, tal como señala la doctrina urbanista, la mayor parte de las disposiciones para la configuración de las ciudades en América no fue un hecho novedoso, simplemente se siguió un patrón que había sido ya implementado en la península Ibérica, en otras palabras:

⁸ Boone M; Boucheron Patrick y Menjot D (2010), *Historia de la Europa Urbana. II. La Ciudad Medieval*. Valencia: Ediciones Universidad de Valencia, pág. 279 y ss.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Cfr. Olmos Herguedas E (2007), “El Poder Urbano y sus Estrategias para Influir sobre el Territorio. Aproximación Metodológica desde las Ordenanzas Concejiles Castellanas”, En: *Ciudad Medieval e Influencia Territorial en la Península Ibérica*, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.

¹¹ Nieto García, Alejandro (1962), *El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla: Instituto García Oviedo, pág. 22.

¹² De Tomás Medina M (2017), “El Origen de la Ciudad Cuadrangular Hispanoamericana en las Nuevas Poblaciones del Bajo Medioevo Español.”, *Estoa*, 11, Vol. 6. <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/estoa>

“Todas estas ciudades obedecen a un patrón común que se explica a través del levantamiento de la ciudad de Panamá (Figuras 2 y 3). En ellas, la plaza se convierte en el espacio por excelencia, el elemento generador y articulador de lo urbano. En la plaza se sitúan los edificios del poder y de la religión, se administra justicia, se comercia, etc. Se obtiene tras el vaciado de una manzana central, añadiéndole el correspondiente espacio público de las calles perimetrales que la enmarcan; se sustenta por los edificios que le proporcionan su fachada, entre los cuales destaca la iglesia, enfrentada a ella y en perfecta armonía con la misma. En los vértices de sus cuatro esquinas nace la traza, isótropa y jerarquizada en su centralidad respecto a la plaza. Es reticular, ortogonal y en su mayoría cuadrangular; en ella, la calle no es una línea, sino una banda longitudinal que asegura la movilidad y la relación entre todas las partes de la ciudad.”

La alineación adquiere una gran significación como equilibrio entre el espacio público y el privado. El sistema de espacios libres se conforma en sucesivos escalones jerárquicos desde la plazuela hasta el atrio de los conventos; por otro lado, el sistema de espacios privados, la parcelación, se erige como una de las principales características de este modelo de ciudad. Las manzanas o cuadras se dividen en cuatro cuadrantes que posibilita la organización jerárquica por usos y por clase social. En definitiva, tras la breve descripción morfológica de las ciudades del Nuevo Mundo se podría decir que se levantaron conforme a las mismas reglas urbanas que llevaban fraguándose desde los tiempos de Alfonso X en la Península¹³.”

Con esta premisa inicia el análisis de la historia de la norma urbana en Colombia, solo que con una salvedad, las características del territorio y la ubicación de los asentamientos indígenas marcarán una identidad para las futuras ciudades colombianas. No obstante, ello no implica pasar por un hecho que resulta evidente: *el choque de dos cosmovisiones distintas, lo que llevo a la imposición de la visión de quien era nuevo sobre el territorio sobre la de aquel que ya lo habitaba cuando se presentó el descubrimiento y la conquista.*

II. UNA VISIÓN OLVIDADA Y/O IGNORADA: LA DIMENSIÓN VERTICAL DEL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS

Los pobladores prehispánicos de lo que hoy se llama Colombia tuvieron su propia visión del cómo debían distribuirse los asentamientos humanos y las actividades que estos desarrollaban en el territorio. Es obvio que la mayor parte de este “urbanismo” no nos ha llegado de fuentes directas sino de la descripción realizada por los conquistadores españoles, vestigios arqueológicos y de algunos pueblos indígenas que aún subsisten con sus costumbres ancestrales como son los aruhacos en la Sierra Nevada de Santa Marta.

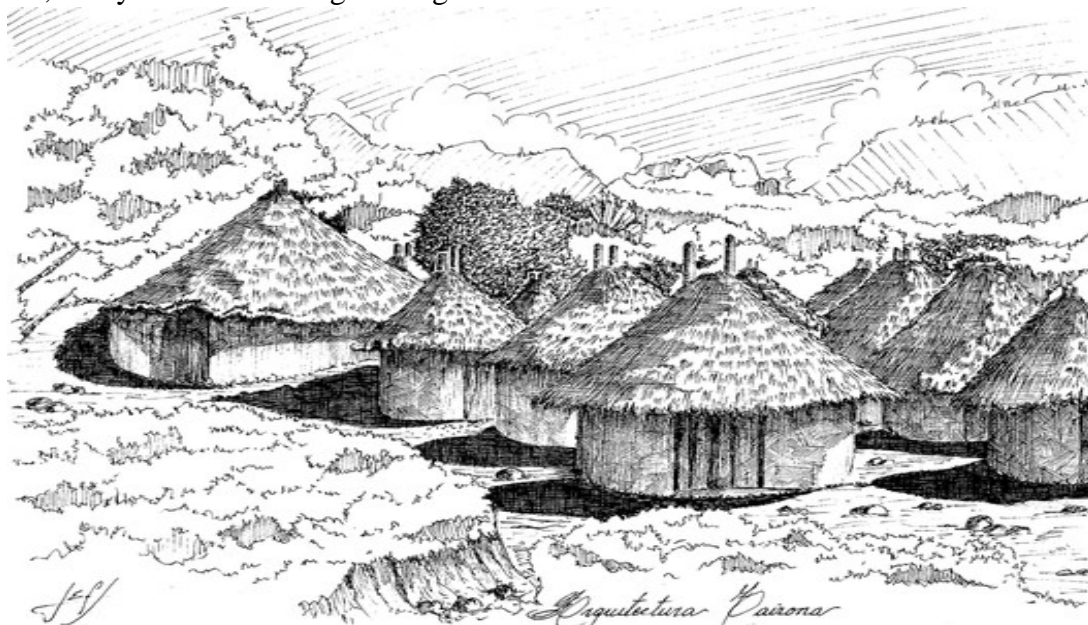
Debe señalarse que en el país no existió un modelo homogéneo pues varias comunidades indígenas hicieron parte de la geografía colombiana, sin que existiera el dominio evidente de un pueblo sobre otro, como sí ocurrió con los Incas o los Aztecas resultado del sincretismo logrado de las poblaciones que conquistaron para consolidar su

¹³ *Ibidem.*

imperio¹⁴. No obstante lo anterior, se pueden establecer algunas características comunes y es allí donde quiere centrarse este escrito.

Así las cosas, la primera relación vertical que se entabla con el territorio es la dispersión de los pueblos indígenas por el sistema montañoso que constituye la cordillera de los Andes. Por ende, las comunidades se ubicaron desde el nivel del mar hasta más de 3000 metros de altitud, sin que se conformen poblaciones numerosas, pues como indica la literatura especializada la vida rural es determinante más que la urbana, conformada por un número variable de familias. Esto no significa que exista desconexión, los caminos son la forma de comunicarse e interactuar, muchos de ellos conectaban extremos de ríos a través de un complejo sistema de puentes y desafiaban la altura del sistema orográfico. Lo que se dice no puede prestarse para generalizaciones, pues en las ciudades de la Sierra Nevada si se encontraban aglomeraciones más amplias de cientos de unidades familiares¹⁵.

La cuadrícula no es la manera de planificar la distribución del territorio, se utiliza en realidad una forma radial, alrededor de un área colectiva central se extienden conformando un sistema de circunferencias de varios conjuntos de viviendas. A diferencia de aquello que ocurría en Europa, la piedra no era el material que dominaba las construcciones sino que se utilizaban productos vegetales. Rara vez dichas construcciones tenían más de una habitación, la cual era compartida por toda la familia y, lo que más extrañó a los españoles, no existía un templo que pudieran identificar como un lugar de culto¹⁶. Esto de hecho, fue algo no comprendido por la visión europea, la relación con la naturaleza generó con la misma un vínculo espiritual, por lo que muchas de las poblaciones consideraban a las montañas, lagunas, ríos y selvas como lugares sagrados¹⁷.



Fotografía: arquitectura tayrona.image: © Jorge Eduardo Fernández Saavedra.

¹⁴ De Marrais E (2008), “Colonización Interna, Cultura Material y Poder en el Imperio Inca”, *En: Relaciones* 38, Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología, págs. 351 y ss.

¹⁵ Aprile – Gniset, Jacques, (2014), *La Ciudad Colombiana. La Formación Espacial Americana Prehispánica*, Cali: Universidad del Valle, págs. 24 y ss.

¹⁶ *Ibidem*. Ver también: Soraluze Blond J.R (2003), “El Bohío Cubano: Arquitecturas de Cubierta Vegetal en el Caribe”, *El Pajar. Cuaderno de Etonografía Canaria. II Época*, 14: 144 - 147.

¹⁷ Di Salvia D (2016), “Contribución a la Ontología Animista Andina: Funciones, Poderes y Figuras en los Cultos Telúrcos de los Andes Sur – peruanos”, *Revista Española de Antropología Americana*, 46, Madrid: Universidad Complutense. <https://revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/view/58289>

Debe advertirse que existe una cercanía de las poblaciones a algún río o fuente agua dulce. El agua constituye un elemento que estructura el territorio, máxime en un país que se caracteriza por la riqueza en sus fuentes hídricas. El aprovechamiento de los climas en los diferentes pisos térmicos será una constante y, en algunos lugares será una tercera manera de relacionarse con la verticalidad, extendiéndose de abajo hacia arriba, puesto que dominando la altura de las montañas se genera diversidad de cultivos, intercambios (trueques) y establecimiento de lugares sagrados¹⁸.

Lo que se señala se encuentra referenciado por los cronistas españoles, entre ellos CIEZA DE LEÓN quien desde su posición de soldado describía la Región del Valle y de Cali de la siguiente manera:

“ Por las sierras que bajan de la cordillera que está al poniente y valles que se hacen hay grandes poblaciones y muchos indios, que dura su población hasta la ciudad de Cali, y conforman con los de las Barbacoas. Tienen sus pueblos extendidos y desparramados por aquellas sierras, las casas juntas de diez en diez y de quince en quince, en algunas partes más y en otras menos;

“...las casas de los indios son grandes, redondas, la cobertura de paja; tienen pocas arboledas de frutales; oro bajo de cuatro o cinco quilates alcanzan mucho; de lo fino poseen poco. Corren por sus pueblos ríos de buenas aguas...”

“...Sin estas provincias que he dicho tiene la ciudad de Cali sujetos a si otros muchos indios que están poblados en una bravas montañas de las más asperas sierras que hay en el mundo. Y en esa serranía, en las lomas que hacen y en algunos valles están poblados, y con ser tan dificultosa como digo y tan llena de espesura, es muy fértil y de muchas comidas y frutas de todas maneras, y en mas cantidad que en los llanos...”¹⁹”

La verticalidad implica apropiación del territorio aprovechando al máximo las ventajas que ofrece la naturaleza circundante y que se obtiene de la diversidad de posibilidades obtenidas de las diferentes altitudes que son propias del sistema montañoso andino. Sin embargo, lo anterior no implica ausencia de relaciones horizontales con el espacio circundante, porque mediante éstas se logra el contacto con otras poblaciones, se redistribuyen los bienes en la comunidad, se realizan los intercambios²⁰.

La verticalidad unía lo espiritual con lo terrenal, establecía las relaciones de poder, la integración de un urbanismo integrado con la naturaleza y las posibilidades de apropiación de recursos naturales necesarios para la subsistencia. Se está ante una manera concreta de entender la relación del hombre con el espacio geográfico, de una cosmovisión propia del mundo circundante que se romperá con la conquista española la cual trajo su propia manera de entender el territorio, una que obedecía en un primer momento a la idea de dominio y de explotación de recursos minerales y que luego con la colonia se desarrollará para ir

¹⁸ Aprile – Gniset, Jacques, (2014), *La Ciudad Colombiana. La Formación Espacial Americana Prehispánica*, Cali: Universidad del Valle.

¹⁹ Cronista referenciado por: Aprile – Gniset, Jacques, (2014), *La Ciudad Colombiana. La Formación Espacial Americana Prehispánica*, Cali: Universidad del Valle. Sobre la importancia de este autor para la reconstrucción de la realidad del territorio en la época de la conquista se puede leer: Montoya Guzmán J.D (2005), “Un Cronista por la Gobernación de Popayán: Cieza de León y su Crónica del Perú.”, *Historia y Sociedad*, 11. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23296>

²⁰ Zambrano Pantoja F (2017), “Etapas y Sentidos del Ordenamiento Territorial Colombiano” En: *Ordenar los Territorios. Perspectivas Críticas desde América Latina*, Bogotá: Universidad de los Andes, pág. 88.

conformando el hogar e identidad de aquellos descendientes de Españoles nacidos en ultramar.

III. Una visión horizontal impuesta: la conquista y la fundación de ciudad como forma de dominar el territorio.

a. Un choque de cosmovisiones: fundación de ciudades y superposición de modelos.

El descubrimiento de un nuevo continente condujo indiscutiblemente a establecer cuál era el mejor instrumento para dejar en claro el dominio de la Corona Española sobre un territorio cuya dimensión se fue descubriendo de manera paulatina a medida que se hacía una labor de exploración y se comprendían sus dimensiones geográficas y espaciales. Así, para afianzar el poder, la fundación de ciudades se convierte en la mejor forma de conquista y sobretodo de establecer sistemas de explotación económica sustentados en la sustracción de metales preciosos y en actividades agrícolas. Este proceso comenzará finalizando el siglo XV y se consolidará durante gran parte del XVI estableciendo un modelo de ciudad que se verá reflejado en una codificación normativa en el año 1573²¹.

Este fenómeno tiene un alto componente “civilizador”, pues mediante la ordenación del espacio se adelantó un proceso de occidentalización del mundo indígena, es una manera de imposición de una cosmovisión determinada sobre la del habitante original del territorio. Se trata de una empresa única, en la que la interacción entre dos culturas generó intercambio y facilitaba a su vez, en muchos casos, el inicio de nuevas exploraciones de un terreno desconocido para quien conquistaba. Quien realiza el acto de fundación lo hace en nombre de la corona española y, de esta manera cumple, a cambio de privilegios, una labor de anexión de nuevas tierras al imperio que se está formando²². Esta labor no es suficiente, es necesario poblar lo construido pues de la permanencia en la ciudad fundada depende el éxito de la conquista y el ganar la carrera a otras potencias europeas²³.

En consecuencia, se realiza una distribución del espacio que se superpone a la del indígena. De hecho, se establece un área que debe ser urbanizada, construida y poblada, con unas tierras que la rodean y que son distribuidas para suplir dos necesidades puntuales: 1. El abastecimiento, y; 2. Dejar suelo libre para continuar con el proceso de crecimiento o expansión del núcleo urbano²⁴. En este proceso se realiza una labor de fijar los espacios públicos y privados, asignar parcelas, otorgar títulos de propiedad sobre los terrenos, en definitiva, hacer un trazado mediante las siguientes actuaciones:

“...El jefe de la expedición toma posesión del terreno de la ciudad con una proclamación pronunciada de rodillas y mediante ciertas acciones simbólicas: corta unos arbustos con su espada y se levanta el árbol de justicia (rollo o picota) en la futura plaza mayor. El hecho de levantar la picota, símbolo de justicia real, pone ya de manifiesto ya en un primer momento que la futura ciudad es puesta bajo la jurisdicción real. A continuación se trazan los límites de la plaza central, algunas calles y manzanas, y se marca cuidadosamente la situación de los

²¹ Goerg O y Huetz De Lempis X (2011), *Historia de la Europa Urbana. V. La Ciudad Europea de Ultramar*. Valencia: Universidad de Valencia, pág. 19.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

futuros edificios públicos: *por ejemplo se clava una cruz en el lugar donde se levantará la iglesia.*

*“(...) Las parcelas son asignadas de inmediato, en función de los meritos de los soldados de la expedición, y cada cual toma posesión de su espacio construyendo una cabaña o plantando una tienda. **En general se pergeña un plano general y se efectúa una asignación nominal de las parcelas...**”²⁵* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Debe señalarse que muchos de los núcleos urbanos iniciales fueron trasladados, bien sea por estrategia militar allí donde los indígenas generaron resistencia, existían enfermedades o se presentaban desastres naturales. A diferencia de lo que ocurrió con países como el Perú, aunque muchas de las fundaciones se hicieron sobre lugares en los que ya existían asentamientos indígenas (para aprovechar su fuerza de trabajo), lo cierto es que no existió una superposición en las construcciones que se sustentará en reutilizar materiales de larga duración, esto porque como se dijo la utilización de la piedra no era la base de las edificaciones²⁶.

Por otra parte, se estableció una estructura jerarquizada de poder que sustentará el centralismo de la Corona. Sin embargo, no puede compararse las ciudades fundadas en el territorio colombiano con aquellas que constituían el verdadero enclave del imperio español (México o Lima), como quiera que en el país se establecieron ciudades secundarias para la corona, como es el caso de Santa Fe de Bogotá (1538), las cuales son sede de autoridades (audiencias) y se les reconoce funciones judiciales, tributarias y de gestión administrativa²⁷. También se fundaron capitanías y tribunales de la inquisición como en el caso de Cartagena (1610). Por último la fundación de varias universidades se apartó de esta lógica de ordenación, es el caso de Bogotá donde se inauguró la primera institución de educación superior en el país (Universidad Santo Tomás) en el año 1580. Finalmente otros factores incidirán en la ubicación de los núcleos urbanos: la cercanía de yacimientos mineros (explotación de oro); la necesidad de puertos en el caribe para comunicar la metrópoli con América y la calidad de la tierra para dedicarse a actividades de agricultura o ganadería²⁸.

Aunque esta realidad es una constante en toda la América española, lo cierto es que el sistema montañoso colombiano y la ausencia de medios efectivos de comunicación entre las ciudades, generará que la regulación realizada desde la península no se vea reflejada de manera tan clara, de hecho ocasiona especialización económica y competitividad entre las regiones. Tal desconexión será una constante, de hecho se mantendrá hasta la segunda mitad del siglo XX. No obstante, aquello que es una debilidad a su vez constituye una fortaleza puesto que esto derivará en el surgimiento diferentes polos de desarrollo económico, con independencia del modelo centralista de estado que terminará imponiéndose a finales del siglo XIX con la Constitución de 1886²⁹.

²⁵ *Ibidem.*, pág. 22.

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ *Ibidem.*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ Cfr. Bushnell D (1994), *Colombia Una Nación a Pesar de Sí Misma. De los Tiempos Precolombinos a Nuestros Días*, Bogotá: Editorial Planeta.

b. La ordenación del espacio a través de los planos octogonales.

Las dinámicas mencionadas generaron una reacción jurídica, la necesidad de ordenar el territorio mediante unos parámetros comunes, mediante la normativización de unos vectores urbanísticos. Debe señalarse que cuando el derecho intervenga, ya algunas ciudades han sido fundadas siguiendo los parámetros que los colonos habían observado en sus lugares natales. No obstante lo anterior, la existencia de disposiciones urbanas es de suma importancia, pues asegura el orden y la homogeneidad, sin que esto no implique que las características de los terrenos (muchos de ellos montañosos) generen desafíos distintos y respuestas particularizadas. Las pautas se encontrarán en las leyes de indias. Esta compilación se profirió durante el reinado de Carlos II de España en 1680³⁰ y no solo se trataron temas urbanísticos sino en general multiplicidad de aspectos para facilitar el funcionamiento de las instituciones de la Corona en suelo Americano. En la conformación de las ciudades se establecieron las siguientes reglas:

1. La tierra en la que se fundaba una ciudad debía contar con unas condiciones de salubridad mínima. Esto se traduce en la pureza del aire, la calidad de los terrenos para dedicarse a la agricultura y la ganadería, la existencia de un clima benigno, la ubicación del lugar de donde se extraigan los materiales para la construcción lo más cerca posible, la potabilidad del agua para que pueda utilizarse para el consumo humano, etc³¹ .;

2. La existencia de vías de comunicación, como quiera que debía tener “...*buenas entradas y salidas por mar y por tierra*”³². Esta exigencia era de suma importancia para el adelanto de actividades de comercio, defensa y gobierno³³;

3. La necesidad de dar solares a quienes quisieran habitar el pueblo para que realizaran la construcción de casas, obtuvieran tierras para producir y hombres para trabajar³⁴;

4. Las fundaciones también tenían que hacerse cerca de los ríos para que a través de la navegación se pudiera realizar intercambio comercial, se tuviera el agua necesaria para la satisfacción de necesidades relacionadas con la salubridad y se ubicaran allí aquellos oficios que pudieran causar inmundicias³⁵;

5. La iglesia debía construirse en un lugar que tuviera visibilidad en toda la población, para permitir su integración con la plaza mayor para generar comodidad y ornato y, alrededor de la misma, edificar las casas reales, cabildo o concejo, aduanas, etc. De allí saldrían las calles principales, que comunicarán las casas, las plazas y las parroquias menores³⁶. Sobre este aspecto se señaló:

³⁰ En 1509 se creó el Consejo Real y Supremo de Indias; en 1513 se dieron las “instrucciones para poblar” a Pedro Arias de Ávila; en 1524 se dio la reorganización del Consejo de Indias; en los años 1523, 1526 y 1529 se dieron “instrucciones y reglas para poblar”; en 1542 se profirió el Código de “Leyes Nuevas”; en 1550 se establece una prohibición de nuevas conquistas y fundaciones; en 1563 se profirieron las Ordenanzas sobre “Descubrimiento Nuevo y Población”; de 1570 a 1593 se redactaron y pusieron en vigencia las ordenanzas de Felipe II, Y; en 1680 se hizo la recopilación de las leyes de los reinos de Indias.

³¹ Bushnell D (1994), *Colombia Una Nación a Pesar de Sí Misma... Ob. Cit.*

³² De Paredes I (1681), *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias*. Tomo Primero. Libro IV. Título V. Madrid: Boix.

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

“De la Plaza salgan quatro calles principales, una por medio de cada costado; y demás de estas dos por cada esquina: las quatro esquinas miren á los quatro vientos principales porque saliendo así las calles de la Plaza no estarán expuestas á los quatro vientos que será de mucho inconveniente: toda en contorno, y las quatro calles principales, que de ella han de salir, tengan portales para comodidad de los tratantes, que suelen concurrir; y las ocho calles que saldrán por las quatro esquinas, salgan libres, sin encontrarse en los portales, de forma que hagan la acera derecha con la plaza y la calle.”

6. los solares propiedad de la población (ejidos) debían ser reservados para el crecimiento de la población, para la recreación y para permitir la salida de ganado³⁷;

7. Las edificaciones debían guardar características estéticas homogéneas para garantizar el ornato de la población, y;

8. Los hospitales debían ubicarse cerca de la iglesia, pero si los pacientes tenían enfermedades contagiosas la construcción tenía que hacerse en una parte elevada³⁸.



Fuente: Reconstrucción y diseño de Martínez, *Santafé*, 85. Con el número 13 se identifica a Pueblo Viejo y con el Número 4 a Pueblo Nuevo.

1. Recoleta de San Diego, 2. Río San Diego, 3. Camino de Tunja, 4. Pueblo Nuevo, 5. Las Nieves, 6. Plazuela de San Francisco, 7. Humilladero, 8. Iglesia de La Tercera, 9. Iglesia y Convento de San Francisco, 10. Calle Real del Comercio, 11. Río San Francisco, 12. Capilla de Las Aguas, 13. Pueblo Viejo, 14. Iglesia de Egipto, 15. Santo Domingo, 16. Plaza Mayor, 18. Catedral, 19. Cabildo Eclesiástico, 20. Real Audiencia, 21. Cabildo y dependencias, 22. Iglesia de La Concepción, 23. Huerto de La Concepción, 24. Plazuela San Victorino, 25. Iglesia San Victorino, 26. Río San Agustín, 27. Convento de San Agustín, 28. Iglesia de Santa Bárbara, 29. Calle Real de Santa Bárbara, 30. Quebrada de San Juanito, 31. Iglesia de Belén.

Fotografía 2: <https://www.slideshare.net/quebradasusaqueen/bogota-en-planos/23>

También se construyeron pueblos de indígenas, asignando un lote por comunidad (resguardo) para garantizar en parte la seguridad alimentaria, pues se encargaban de la siembra que abastecía a las ciudades de españoles. Debe decirse que se trataba de terrenos mucho menores a los asignados a los descendientes directos de los peninsulares. Bajo este entendido, se dividió el mundo entre blancos e indios, pero la historia desharía esta construcción, pues el mestizaje se impondría y con él la división de clases sociales y castas se recompondría³⁹. Debe indicarse que el suelo rural era la mayor parte de las ciudades y, dado el reparto inequitativo realizado entre indígenas y españoles, así como la presión porque el

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Melo J.O (2017), *Historia Mínima de Colombia*, Madrid: Turner Publicaciones, pág. 62.

terreno de los primeros disminuyera, comenzó a generarse el inicio del latifundismo en el país, así como también a impulsarse la colonización interna y la fundación de otras poblaciones⁴⁰.

Con esta realidad y las normas fijadas desde la península, las ciudades se sustentaron en dos parámetros: en la forma como se organizaba la plaza central, lo cual ya se explicó y el plano octagonal o damero. La segunda circunstancia muestra un proceso de dar regularidad y homogeneidad al mundo urbano colonial. Se trata de una seña de identidad, de exportar el mundo civilizado a las nuevas tierras. Con el proceso de colonización se exporta una cosmovisión que no es exclusivamente española sino que eran en parte griega y en parte romana, sobre el que se construyeron las ciudades españolas que no habían sido dominadas por los musulmanes⁴¹.

La plaza se constituyó así en el centro de la vida de la comunidad, por ello PERGOLIS (2005: 5-6), las describe de la siguiente manera:

“El gran espacio de la plaza con sus múltiples funciones, acogía a toda la comunidad en actos, acontecimientos y el mercado. También acogía la justicia (allí estaba la picota) y la información (también estaba el rollo), el esparcimiento o un encuentro en torno a la pila de agua. De aquellos años quedan las antiguas plazas mayores de ciudades y pueblos: la magnífica Plaza de Bolívar de Bogotá, de Caycedo de Cali, Nariño de Pasto, la gran plaza de Villa de Leyva.

Así mismo, varias plazas de la ciudad amurallada de Cartagena, de los Coches, que fue la entrada a la ciudad; la de Aduana, con su tradición de ultramar; la Mayor, que es el actual parque de Bolívar, y otras tantas que fueron y son la identidad de las ciudades colombianas y la referencia para orientarse en ellas⁴².” (Negrilla y subraya fuera de texto).

La horizontalidad impuesta por el proceso de colonización conllevó a establecer un manera de organizar el territorio pero también de asegurar mediante la elaboración de planos al mejor estilo de un tablero de damas chinas el proceso futuro de expansión. Así mismo, la transversalidad cumple funciones que van más allá de lo arquitectónico y las cuales han sido delimitadas por Durston⁴³ del siguiente modo:

1. Mediante la configuración de los centros urbanos se ejerció materialmente el poder, en donde era posible concentrarlo, por ello se dice que se cumplió una labor *“reformadora y disciplinadora”*, mediante, por ejemplo, el establecimiento de un espacio público que

⁴⁰ *Ibidem.*

⁴¹ Goerg O y Huetz De Lempis X (2011), *Ob. Cit.* Ver: Calderon Quijano J.A (1990), *“Ciudades Costeras Españolas e Hispanoamericanas.”* Sevilla: Escuela de Estudios Hispánicos – Americanos de Sevilla. <https://digital.csic.es/handle/10261/91968>; De Tomás Medina C (2017), “El Origen de la Ciudad Cuadrangular Hispanoamericana en las Nuevas Poblaciones del Bajo Medio Español”, *Estoa*, 11, Vol. 6º: 145 - 156.

⁴² Pergolis J.C (2005), *Espacio para lo Público*, Bogotá: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, pág. 5 y 6. Sobre la importancia de las plazas en la ciudad colonial española se puede confrontar: Pabón Nuñez C y Pabón García C (2007), *Manual de Urbanismo Construcción y Movilidad*, Bogotá: Editorial Leyer, págs. 47 y ss.

⁴³ Durston A (1994), “Un Régimen Urbanístico en la América Hispana Colonial: El trazado del Damero Durante los Siglos XVI y XVII.”, *Historia*, 28: 59 - 115. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/9531>

reemplazará los anteriores lugares de vida colectiva, la plaza mayor y el atrio de la iglesia son espacios de socialización pero también de control social;

2. La ciudad constituyó un lenguaje visual, una forma de relacionamiento con el mundo español y el hacer parte de una cultura determinada, con el sentimiento de pertenencia a un imperio;

3. Alrededor de los núcleos urbanos se generó un lenguaje de diferenciación y oposición con el mundo indígena. La contraposición entre el mundo civilizado y el mundo por civilizar, y;

4. La ciudad fue el espacio físico o geográfico que hizo posible la aplicación del derecho, de la llamada ciencia de policía representada en atribuciones judiciales y administrativas. Lo anterior ubica jurídicamente al municipio (a través del cabildo) como principal gestor de actividades que satisfacían necesidades colectivas, de forma tal que se encargó de actividades como el aseo, los mercados, el abastecimiento de alimentos, entre otras⁴⁴.

El proceso descrito y cada uno de estas funciones se ven reflejadas en las palabras de Colom Gonzalez (2016: 122), quien afirma que las normas urbanas explican el fenómeno descrito y se convierten en un sello distintivo que será una constante hasta bien entrado el siglo XX:

*“Uno de los rasgos más destacables de la tradición política española estriba precisamente en su íntima conexión con las formas urbanas. El Sujeto político hispano lo ha sido históricamente en su condición de sujeto urbanizado, como vecino, un rasgo que alcanzó su pleno significado en la empresa americana. Desde el municipium romano, las cartas pueblas medievales y la colonización de América hasta las sublevaciones independentistas, la proclamación de las soberanías nacionales y los movimientos populistas del siglo XX, **la condición urbana ha marcado la normatividad territorial de las sociedades hispanoamericanas**⁴⁵”* (Negrilla y subraya fuera de texto)

Con este proceso, la ciudad (el municipio) se convierte en el motor de la vida del nuevo continente y se convertirá por tanto en la célula que da coherencia al territorio, lo que de suyo conlleva que comenzará un proceso de ser el principal responsable de la prestación de “servicios públicos”. Este proceso se desarrollara más adelante en este escrito, pues es necesario ubicar en el territorio colombiano a mas ciudades, la mayoría siguieron las reglas descritas aquí, por lo que aquello que es relevante en este momento es establecer las dinámicas que son producto ya no de la colonización externa sino de la interna.

⁴⁴ Melo J.O (2017), *Historia Mínima de Colombia...Ob. Cit.*, pág. 78. Sobre este punto también se puede consultar: Zambrano Pantoja F (2017), “Etapas y Sentidos del Ordenamiento Territorial Colombiano”, En: *Ordenar los Territorios. Perspectivas Críticas desde América Latina*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Universidad de los Andes - Instituto Francés de Estudios Andinos, págs 89 - 94.

⁴⁵ Colom González F (2016), “El Nomos Urbano. La Ciudad en la Tradición Política Hispanoamericana”, En: *Forma y Política de lo Urbano. La ciudad como Idea, Espacio y Representación*, Bogotá: Universidad Nacional.

IV. Las dinámicas del territorio colombiano: ciudades de río, ciudades producto de la colonización interna y ciudades olvidadas más allá de las cordilleras.

Los siglos XVI a XIX serán testigos de nuevas ciudades. Este fenómeno ya no obedece exclusivamente a un proceso de colonización, sino que es producto de una dinámica diferente: *la necesidad de generar nuevas poblaciones y una distribución de fundos para su explotación, teniendo en cuenta que en las ciudades ya establecidas la propiedad ya había sido en gran parte distribuida y la población, mayoritariamente española nacida en tierras neogranadinas o mestiza buscaban una movilidad social que se encontraba representada sobre todo en el dominio sobre la tierra.* En esta dinámica confluyen tres colombias: aquella dependiente del río Magdalena como vía de transporte e intercambio comercial interior y exterior; la colonización antioqueña, vallecaucana y del gran Tolima que conformaría lo que hoy conocemos como el eje cafetero, y; la ocupación del sur en donde la montaña da paso a las llanuras y la selva.

El primer proceso al que se hará referencia es el la referente al río Magdalena, toda vez que éste ha sido un protagonista de la historia colombiana, porque la colonización fue consciente de que era trascendental aprovechar su navegabilidad y este factor a su vez incidió en la ocupación del territorio. En un escenario geográfico dividido por tres cordilleras, resulta comprensible que éste conectara lo que ahora conocemos como zona andina con el caribe⁴⁶. En efecto, la ciudad de Bogotá mediante un camino de herradura se comunicaría con Honda (fundada en 1539) y esta conexión permitiría en gran parte sus posibilidades de intercambio comercial.

Este afluente hídrico recorre ciudades de varios departamentos del país⁴⁷, entre las que se encuentran: Guaduas (fundada en 1572), Barrancabermeja (Fundada en 1537), Mompos (fundada en 1540), Magangué (fundada en 1610) y Barranquilla (fundada en 1627). La mayoría de estas poblaciones siguieron los derroteros para la ocupación del espacio que se señalaron en el acápite anterior, respetando la idea de la plaza central como el corazón mismo de la urbe y se comunicarían mediante la navegación hasta la primera mitad del siglo XX. El caso de Barranquilla constituye una excepción, pues surge de la espontaneidad, de la coincidencia de artesanos, navegantes, transportadores y comerciantes en un lugar estratégico, la desembocadura del río Magdalena en el mar Atlántico, aspecto que le permitiría ganar protagonismo en el siglo XVIII y en el año 1853 pasar de villa a ciudad y comenzar un proceso de expansión que obedeció, en un primer momento, más a procesos económicos e industriales que a una actividad intencionada de planificación⁴⁸ la cual solo comenzaría a verse reflejada en el siglo XIX.

Este proceso de dependencia de las dinámicas fluviales fue descrito Frederick A. A. Simons (1881), quien en uno de sus viajes señaló:

⁴⁶ Ferro Medina G (2013), "El Río Magdalena. Territorio y Cultura en Movimiento", *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 47, No. 84: 6-7. https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/issue/view/1

⁴⁷ Huila, Tolima, Caldas, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquía, Bolívar, Atlántico y Magdalena.

⁴⁸ Correa Orozco J y Cohen Cárdenas E (2019), "El río y el Desarrollo Urbano. Los Casos de Barranquilla y Montería." En: *Bitácora Urbano Territorial*, 29, (2): 109-116. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.72225>

“En la confluencia del Cesar y el Magdalena está situada la estropeada población del Banco, sujeta como muchas ribereñas, a los estragos de las inundaciones anuales. Como una prueba manifiesta de la inestabilidad de los ríos tropicales, observase en el Banco (a causa probablemente de las arenas arrastradas por el Cesar) que el Magdalena gira exabrupto al Oeste (con terror de los momposinos) para descolgar, por el Caño o Brazo de Loba, la mayor parte de sus aguas y reunir las con las del río Cauca, poco más arriba de Maguangué. La ciudad de Mompos de 8.000 habitantes, muy industrial y comercial, que debiera ver pasar por su frente un río profundo y navegable como el Magdalena, tiene el disgusto de no contar la mayor parte del año, sino con la escasísima ración de agua que apenas le suministra ahora, su poderoso amigo de otro tiempo, proviniendo de esa misma escacés que el agua falta para beber, porque se estanca y descompona, como sucedió en este año, cuando yo me encontraba allí; mientras que en Maguangué, donde llaman Cauca, lo que más probablemente debieran llamar Magdalena, el río tenía en varios puntos una profundidad de 30 pies y una milla por anchura⁴⁹.”

Así mismo, muchas otras ciudades surgirían en el siglo XIX y a principios del siglo XX, siguiendo la ruta navegable del río y generando una amplia cultura de puertos fluviales, menores en comparación con el de Barranquilla que, como se dijo, aprovecharía su posición geográfica para generar una competitividad que hasta hoy se mantiene aun cuando la navegabilidad del Magdalena sea prácticamente inexistente⁵⁰. Es el caso de Maguangué que ante el cambio del cauce y la depresión momposina asumiría protagonismo (fundado en 1610), de Puerto Salgar (fundado en 1935) y de municipios como Girardot (fundado en 1852) que se beneficiarían de su cercanía con esta importante fuente hídrica.



Edward Mark. Honda sobre el río Magdalena. Litografía Arco. Banco de la República 1963.

⁴⁹ Simons F (1881), “Sierra Nevada de Santa Marta. Recientes Observaciones y Apuntamientos Sobre su Altura, Nacimiento y Curso de sus Aguas”, Pronunciamento en la Sociedad Real de Geografía de Londres y Publicado en la Revista Mensual de Dicha Sociedad en Diciembre de 1881. Santa Marta, Imprenta de Juan B Ceballos 1882. Esta lectura constituye uno de los anexos del libro: Gómez Creutzberg C (2017), *Viajeros y Espacios en Disputa. Frederick A. A. Simons y el Caribe Colombiano a Finales del Siglo XIX*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pág. 191.

⁵⁰ Correa Orozco J y Cohen Cárdenas E (2019), “El río y el Desarrollo Urbano... Ob. Cit.

El proceso descrito se complementaría con los desplazamientos de la población interna generados para buscar oportunidades económicas mediante la generación de nuevas ciudades y la adjudicación de tierras baldías para su explotación. Como es lógico, no es necesario describir al detalle este proceso, simplemente a efectos de establecer una constatación histórica basta con enunciar parte del camino recorrido. Por contera, debe señalarse que en Antioquía una de las poblaciones de la colonia más importantes es Santafé (1541), no obstante a partir de la primera mitad del siglo XVII comienza un proceso de migración en búsqueda de tierras fértiles para la agricultura y la ganadería el cual se encuentra en el Valle de Aburrá. Allí se ubicaron un buen número de familias que comenzó a crecer y a conformar una élite comercial que fundaría la ciudad de Medellín (1616), la cual terminaría compitiendo con la capital de la provincia y le quitaría el protagonismo en el siglo XIX⁵¹.

Precisamente, es entre el siglo XVIII y XIX cuando la cultura arriera paisa comienza a abandonar Antioquía por destierro ante comportamientos sociales que se consideraban reprochables o la promesa de una mejor vida económica y se adentra en una verdadera aventura: migrar a nuevas tierras. *Este camino emprendido se asume como un riesgo que se compensa con la búsqueda de nuevos horizontes en los que de cierta manera se pretendía replicar - ahora con colonos internos - el proceso fundacional desarrollado por los españoles.* A esto se suma la generación de incentivos por parte del gobierno para promover la ocupación de nuevos territorios en el país bajo las siguientes reglas:

“1. Que cada individuo recibirá veinte fanegadas de tierras baldías, con la precisa condición de establecer en ellas casa y labranza. 2. Que los productos de la agricultura, bien sea granos o efectos de otra especie que cultiven en las tierras que se les conceden en la nueva población, estarán exentos de diezmos hasta el año de 1864. 3. Que también estarán exentos del diezmo por el mismo tiempo las crías de ganados mayores y menores, bestias y demás animales que críen en las mismas tierras...”⁵²”

Este proceso es descrito por el Ministerio de Cultura colombiano, institución que un trabajo adelantado en el 2011, establece que la mayor parte de esta migración se hará por familias de mineros que se movilizarán para buscar nuevas oportunidades dada la decadencia de la explotación de minerales preciosos en las concesiones dadas en Antioquia. Esto generará un nuevo modelo económico en el que la mano de obra será principalmente familiar. Ante la escasez de tierras y la dificultad en la producción agrícola, el oidor Juan Antonio Mon y Velarde permitió el acceso gratuito a extensiones de tierra desconociendo en algunas oportunidades derechos de grandes propietarios. Esto generó nuevos asentamientos humanos, construcción de vías de comunicación (camino de herradura) y una alta producción agrícola. Pero este proceso fue organizado e incluso terminó siendo normado mediante la ley 61 de 1874, la cual en gran parte ayudó a definir el paisaje del eje cafetero que se tiene en la actualidad, en el que a los pueblos, siguiendo la lógica del damero español, debe sumársele la viviendas destinadas a soportar el mundo agrícola⁵³. Lo que se afirma se ve reflejado en una de las aseveraciones que se realizan en el estudio mencionado:

⁵¹ Cfr. Restrepo, J.R (2001), “Antecedentes Urbanísticos de Medellín”, *Revista Electrónica La Sociología en sus Escenarios*, 5. <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/index>

⁵² Toro Zuluaga G (2005), “Eje Cafetero Colombiano: Compleja Historia de Caficultura, Violencia y Desplazamiento”, *Revista de Ciencias Humanas*, 35: 127 - 147. <http://revistas.utp.edu.co/index.php/chumanas>

⁵³ Ministerio De Cultural (2011), *Paisaje Cultural Cafetero. Un Paisaje Cultural Productivo en Permanente Desarrollo*, Bogotá, pág. 22. <http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartillaministerio.pdf.pdf>

“Durante la colonización, la fundación de poblaciones a distancias relativamente cercanas conformó una red en las dos márgenes del río Cauca que, con el desarrollo de los caminos y ferrocarriles, dieron origen a una sólida red geográfica y cultural para la región, lo cual generó un alto impacto en la cultura y en la economía de todo el país. Durante el proceso de colonización antioqueña, que duró 120 años, se fundaron 86 poblaciones en más de un millón de hectáreas (Fonseca, 1984). La presencia de población de tradición indígena durante este proceso no solo se refleja en la actual existencia de resguardos indígenas en Riosucio y Quinchía, sino en el cultivo y manejo de la guadua, una de las manifestaciones de la cultura indígena adoptada en las técnicas constructivas de la mayor parte de las poblaciones y viviendas rurales del Paisaje Cultural Cafetero. Se trata de un proceso de colonización cuyo dinamismo, intensidad, integración al paisaje y uso del conocimiento ancestral generó un nuevo paisaje productivo en un corto periodo de tiempo.”

Las reglas que se establecían en la ley 61 de 1874 son las siguientes: 1. La posibilidad de ocupar terrenos de propiedad de la nación para actividades de habitación y labranza, adquiriendo derechos de dominio sobre el mismo (art. 1); 2. Al colono también se le reconocía el derecho a que le fuera adjudicado un terreno adyacente en igual extensión al que hubiera cultivado (art.2); 3. También se otorgó propiedad a los colonos cuando estos hubieran hecho cerramiento de predios mediante cercas (art. 3); 4. De igual modo, se consideraban propietarios cuando hayan ejercido posesión por más de 5 años (art. 4); 5. si existía disputa, primero se intentaba una solución amigable que, de no conseguirse requería la intervención de la autoridad para que hiciera la correspondiente demarcación (art.5), etc.



Horizontes. Autor: Francisco Antonio Cano. 1913. Colección Museo de Antioquia.

Un proceso similar, pero aún más aislado del resto del país se desarrolló en la llanura y en las selvas. Un ejemplo de ello lo constituye la Orinoquía, en la que desde la conquista los españoles hicieron presencia en su territorio, de allí que la historia establezca que se hicieron varias expediciones en los siglos XV y XVI para buscar oro y mano de obra para trabajar en las haciendas que ya se encontraban establecidas en la zona andina. Estas incursiones dieron lugar a la fundación de varias ciudades: San Juan de los Llanos (1555), Medina de las Torres (1585) y Santiago de las Atalayas (1588). Como era de esperarse la Corona comenzó a hacer

mayor presencia a través de la encomienda y quienes se adentraban en estas tierras comenzaron a solicitar la adjudicación de terrenos baldíos para asentarse en el territorio, lo que generó la creación de nuevas poblaciones. Fue también una zona en la que hubo una fuerte labor de evangelización llevada a cabo por los jesuitas quienes aminoraron la crueldad con los nativos y se encargaron de organizarlos espacialmente para facilitar su control y establecer actividades económicas relacionadas con la agricultura, el tratamiento del cuero, etc⁵⁴.

Esta realidad definió los departamentos que hacen parte de la región de la Orinoquía⁵⁵, de allí que, aun cuando en el departamento del Meta los asentamientos españoles se registren históricamente desde el siglo XVI, va a ser sobre todo en los siglos XVIII Y XIX en el que el fenómeno de la colonización va a ser más fuerte, en gran parte por cundinamarqueses que vieron la posibilidad de desarrollo del negocio ganadero. Esta circunstancia generará que aun cuando Villavicencio pueda encontrar su origen en los años de la colonia, su reconocimiento como ciudad se realice en 1850 dada la importancia de corredor comercial que ya por esta época había asumido.⁵⁶

Como puede observarse, nos hallamos ante territorios que se conciben como una posibilidad de generar riqueza y como un soporte de las ciudades más importantes que se habían establecido en la zona montañosa. No es lo más apropiado señalar que había una relación de jerarquía entre diferentes zonas, pero si puede concluirse la dependencia de unas respecto de otras. Se refleja así que durante los siglos XVI a XIX las ciudades seguían siendo realmente los instrumentos de dominio efectivo del poder y la representación del imaginario de lo civilizado, sin embargo el mundo rural tiene un peso bastante grande pues de él (aunque también de los oficios) depende en gran medida las economías regionales y de forma posterior la nacional.

La “homogeneidad” descrita en las líneas anteriores se desdibuja cuando se habla de la forma en cómo se ocupó el territorio que conforma la Amazonía colombiana⁵⁷. Es cierto que es un territorio del cual fueron conscientes los conquistadores españoles, pues el mismo fue descubierto en el siglo XVI⁵⁸. Debe señalarse que aun cuando se trate de una amplia porción del territorio nacional hasta el día de hoy se caracteriza por estar despoblado, de hecho en gran parte ha servido para preservar valores ambientales (aun cuando en el presente este aspecto se esté perdiendo) pero al mismo tiempo se convirtió en un espacio olvidado, desconectado de la realidad política y económica del resto de la nación. Se trata además de un escenario en el que coexisten aún varias familias indígenas y por tanto se preserva la identidad cultural de los habitantes originales del territorio (Uitotos, Boras, Makunas, Nuracks, etc.)⁵⁹.

⁵⁴ Corpes Orinoquia (1996), *La Orinoquia Colombiana. Visión Monográfica*, Bogotá. http://bdigital.unal.edu.co/8248/1/La_Orinoqu%C3%ADa_colombiana_1.pdf

⁵⁵ Esta importante región reúne los departamentos del Arauca, Casanare, Meta y Vichada.

⁵⁶ Cfr. Castro Mora D.L (2016), *Segregación Residencial como Tendencia de Suburbanización. Caso Hacienda la Primavera en la Vereda el Cairo de Villavicencio. Vía Marginal a la Selva (Troncal del Llano) Villavicencio, Restrepo, Cumaral*, Bogotá: Universidad Nacional, pág. 29 - 82. <http://bdigital.unal.edu.co/55123/1/40219514.2016.pdf>

⁵⁷ Esta gran porción del territorio está comprendida por los departamentos de Vaupés, Guaviare, Caquetá, Guainía, Putumayo y Amazonas.

⁵⁸ Francisco Orellana descubrió el Amazonas (1524), el Vaupés fue descubierto por Hernán Pérez de Quesada (1538) y por este mismo conquistador el Caquetá (1541). Meisel Roca A; Bonilla Mejía L y Sánchez Jabba A (2013), “Geografía Económica de la Amazonía Colombiana”, en: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, Cartagena: Banco de la República - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), pág. 3.

⁵⁹ *Ibidem*.

El siglo XIX a diferencia de otras regiones del país, no generó desarrollos urbanos significativos y las dinámicas económicas y sociales estuvieron marcadas por la llamada “fiebre” del caucho, material de gran demanda para usos militares y automotrices. No obstante, la desconexión con el resto de las regiones ocasionó dinámicas de sometimiento de la población indígena, esclavitud y genocidio. Este proceso se amplió hasta el siglo XX y soporta las historias de la casa Arana apoyada por el Perú, dadas las diferencias limítrofes que existían en ese momento entre las dos naciones nacientes. Las ciudades fundadas obedecieron a las dinámicas generadas por esta actividad, pero también debe decirse que la explotación en medio de la selva no requería ejercicios de urbanización sino de la instalación de campamentos móviles⁶⁰.



Fotografía de la Casa Arana, principal empresa cauchera con influencia en la Amazonía peruana y colombiana- Tomada en 1912, para intentar desmentir los abusos denunciados en contra de la población indígena. Esta foto le pertenece al centro cultural de España. Publicada en el Diario el Tiempo del 27 de octubre de 2014. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14748437>

Con este simple recorrido se puede establecer sin dificultad que la geografía del país generará unas diferencias regionales importantes, la unidad nacional no será fácil de conseguir porque aun cuando las normas para la conformación de los asentamientos humanos heredadas de la colonia sean uniformes, así como la expansión de los núcleos urbanos sea realizada mediante procesos de colonización interna, la diversidad cultural y la desconexión generada por la fragmentación orográfica postergará la idea de una identidad común, pero este aspecto no evitará que en el siglo XIX y XX el derecho intente establecer vectores y condicionamientos para mejorar la vida de los habitantes de las ciudades.

Este trasegar será analizado en los próximos acápite, pero para hacerlo se prescindirá de los datos referentes a cambios políticos y constitucionales comoquiera que gran parte de esta evolución es más producto de las realidades municipales, pues sólo hasta el siglo XX el legislador planteará reformas urbanas integrales. De igual modo, a partir de este momento se

⁶⁰ Los cambios demográficos y de colonización son relevantes en la segunda mitad del siglo XX. Más de este fenómeno se puede consultar en: Dominguez Ossa C (2019), *La Marginal de la Selva en Colombia. Dilemas para el Trópico Húmedo. Raíces de Geografía Colombiana*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

apelará a ejemplos de las principales ciudades (capitales del país), dada la amplitud y diferencia de los municipios, aunque las preocupaciones en todos las poblaciones sean las mismas, los tiempos, las intensidades, las dinámicas geográficas y las realidades políticas, sociales y culturales serán diferentes, pues la amplitud de los territorios que componen Colombia requerirían un estudio particularizado que en mucho desborda el objeto de este escrito.

V. LA MODERNIDAD Y EL SIGLO XX: LA BÚSQUEDA DE IDENTIDAD Y LA PAULATINA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS.

Con el panorama hasta ahora descrito, puede sostenerse que durante gran parte de los siglos XIX y del XX se mantuvieron las estructuras de la Colonia. La llegada de la independencia y la conformación de la república no estuvo marcada por una preocupación particular por la conformación de las ciudades sino mediada más por hacer frente a las diferentes crisis institucionales y a los diversos cambios constitucionales. Esto, como se vio no impidió el crecimiento poblacional y para ello en su momento se dio prevalencia a la repartición de bienes baldíos para fomentar la ocupación del territorio, marcada por el fenómeno de colonización interna descrito en el aparte precedente. Bajo este escenario, el derecho no respondió de manera integral sino a través de normas sectoriales que permitían, de acuerdo con las posibilidades de cada municipio, adentrarse en el desarrollo y modernidad que prometían los avances tecnológicos propios de la época.

a. La preocupación por los servicios públicos y la generación de vectores urbanísticos en el siglo XIX.

La mayor parte de las modificaciones que incidieron en el mejoramiento de la calidad de vida de las principales ciudades del país se dieron a nivel municipal y se relacionaron con la necesidad de prestar servicios públicos. Se destaca la expedición de acuerdos municipales que, siguiendo los avances urbanos en el mundo, generaron condiciones para la prestación de alumbrado público, electricidad, suministro de agua potable y movilidad. Así mismo, ya se comienza a notar una preocupación evidente sobre el crecimiento de las poblaciones y por ende, la necesidad de generación de suelo para que el casco urbano se expanda de manera ordenada.

En el caso del alumbrado público, debe señalarse que Colombia se encontró en un atraso durante la mitad del siglo XIX respecto de las ciudades europeas en las que ya había llegado la electricidad. La apropiación del Espacio Público prácticamente sólo se hacía en el día, en las noches la vida era doméstica, cerrada y a la luz de las velas. Esta circunstancia en gran medida era consecuencia del retraso propio de los enfrentamientos bélicos (derivados de la empresa independentista) que caracterizaron las primeras décadas de la centuria⁶¹.

Bogotá puede ofrecer un ejemplo de lo que se está señalando, pues sólo hasta 1852 se hizo un intento por instaurar un servicio de alumbrado público que usará como combustible gas y que se inaugurará para generar visibilidad nocturna en la plaza mayor. Este sistema ocasionó múltiples críticas por el humo y los problemas respiratorios que producía, lo que conllevó a la instalación de faros por los artesanos que no eran funcionales sino más bien

⁶¹ Rodríguez Gómez J.C; Acosta Peñalosa C.E; Hernán Ramírez H y Villamizar N.L (1999), *Historia de la Empresa de Energía de Bogotá I. (1896-1927)*, Bogotá: Empresa de Energía de Bogotá - Universidad Externado de Colombia, págs. 54 y 55.

estéticos. Más adelante (1856) la junta de comerciantes financió un servicio de serenos. En 1865 se utilizó petróleo como combustible y en 1870 la prensa ya hablaba de la necesidad de utilizar energía eléctrica, deseo que comenzó a materializarse con la solicitud de los hermanos Camacho Roldán que pidieron al gobierno que se permitiera su introducción al país. Sin embargo, solo se materializaría el deseo de los capitalinos hasta 1890 con la empresa *Bogotá Electric Light Co.* Este esfuerzo se reflejaría en la instalación de plantas térmicas que posibilitaron también en los hogares el remplazo de las velas⁶². Este proceso ya no daría marcha atrás y se comenzaría a extender primero a las ciudades más importantes del país: Cartagena y Barranquilla (1892)⁶³, Medellín (1898)⁶⁴ y Cali (1910)⁶⁵.

El agua potable y el servicio de alcantarillado también fue una preocupación de las urbes colombianas. Ya desde el siglo XVI (1584) el cabildo de Bogotá ordenó la construcción de la primera fuente de agua (el mono de la pila), proceso que continuaría en expansión en el siglo XVII y que de hecho dio paso a la inauguración del acueducto de Agua Nueva en 1757. No obstante, no bastaba con el suministro de líquido para el consumo y las necesidades básicas, la autoridad tuvo que hacer frente a los problemas sanitarios derivados de las aguas residuales, generando un sistema de alcantarillado en forma de canaletas que eran limpiadas por las lluvias que se encargaban de conducir la suciedad a los caños y ríos ubicados en el occidente de la ciudad. Estas necesidades impulsaron primero un modelo privado de prestación del servicio en 1886 en donde se comenzó a utilizar tubería de hierro, pero al no funcionar este modo de gestión terminó siendo de nuevo municipalizado en el año 1900⁶⁶.

El crecimiento de la población también profundizó las distancias entre el lugar de vivienda y el trabajo. El desplazamiento de la población se convirtió en un problema del que debían ocuparse las autoridades, disponiendo no sólo el modo en que los habitantes se movilizaban sino de la infraestructura necesaria para lograr tal objetivo con la mayor efectividad posible. De nuevo la capital constituye el ejemplo perfecto para demostrar la conclusión histórica que se ofrece. No se trata de un fenómeno aislado, la implantación de un tranvía cumplió varias funciones: 1. Modificó el territorio; 2. Cambió el paisaje urbano; 3. Permitió el crecimiento de los límites urbanos (se pasó de una ciudad compacta a una ciudad policéntrica y lineal), y; 4. Soportó el nacimiento de nuevos núcleos o centralidades y barrios residenciales. Debe decirse que este proceso obedeció más a la coyuntura que aun proceso de planificación (hay quienes sostienen que este fue el punto de partida), pero aun así se puede sostener que se trató de una intervención urbanística exitosa⁶⁷.

⁶² *Ibidem.* págs. 55 y ss.

⁶³ Román Romero R y Guerrero Palencia L (2011), “Entre Sombras y Luces: La Conmemoración del Centenario de la Independencia de Cartagena, Modernización e Imaginarios de la Ciudad”, *Revista Digital de Historia y Arqueología Desde el Caribe Colombiano*, No. 14.

⁶⁴ López Díez J.C (2012), “La Energía y los Servicios Públicos en Medellín: Un Caso de Modernización y Construcción de lo Público”, *Revista Credencial*, marzo.

<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-energia-y-los-servicios-publicos-en-medellin>

⁶⁵ Castañeda Morales A.F (2013), “Derrotar las Tinieblas: Alumbrado Público en Cali entre 1910 y 1930”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18-1.

⁶⁶ Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. *Nuestra Historia*. <https://www.acueducto.com.co/> Ver también: Felacio Jimenez C (2011), “La Empresa Municipal del Acueducto de Bogotá: Creación, Logros y Limitaciones”, *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, 38, No. 1.

⁶⁷ Mayorga M.Y (2012), “Movilidad y Nuevos Modelos Urbanos, El Tranvía en la Modernización de Bogotá (1884-1951)”, Conferencia en Simposio Internacional: Globalización, Innovación y Construcción de Redes Técnicas Urbanas en América y Europa, 1890 – 1930. Brazilian Traction, Barcelona Traction y Otros conglomerados Financieros y Técnicos. Celebrado los días 23, 24, 25 y 26 de enero de 2012 en el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. http://www.ub.edu/geocrit/Simposio/cMayorga_Movilidad.pdf Ver también: Zambrano Salazar A (2017), “Tranvía municipal y Dinámica Urbana de Bogotá, 1910-1929. Una

Los avances descritos son una consecuencia y a la vez una de las maneras de concretizar el deseo de modernización de la ciudad. Por ello, en las últimas décadas del siglo XIX aun cuando se mantenía la estructura colonial prácticamente sin alterar, lo cierto es que las familias prestantes dadas las pésimas condiciones sanitarias derivadas en gran parte por el sistema de alcantarillado descrito, comenzaron a desplazarse a las afueras y a ubicarse en casas quintas ubicadas en Chapinero. Esto generó necesidades de movilidad diferentes a la peatonal, por ello, ya en 1846 se veían los primeros carros de tracción animal conducidos por mulas y bueyes, en 1876 se implementó el sistema de carruajes, en 1884 se comienza con la construcción de los dos primeros rieles del tranvía, en 1910 se realiza el proceso de electrificación y en 1921 los bogotanos verán los primeros tranvías cerrados⁶⁸. Este proceso de crecimiento urbano y su relación con la movilidad es recogido por Correa Restrepo, Jimeno León y Villamizar Bacca quienes establecen:

“Durante los procesos migratorios de finales del siglo XIX y comienzos del XX la mayor parte de los migrantes se ubicó en barrios tradicionales, y solo aparecieron dos barrios nuevos con respecto al ordenamiento colonial: Las Aguas y Las Cruces. Aunque se empezó a esbozar el nacimiento de otros tres: Egipto, La Perseverancia y Chapinero, en ese momento un caserío externo al casco urbano (Gutiérrez, 2007, 11). En 1881 la ocupación urbana se concentró en los barrios de La Catedral, Las Nieves, San Victorino y Santa Bárbara; en los años siguientes hubo una expansión importante, debido en su mayor parte a la migración del campo a la ciudad. En 1918 el 30% de la población no vivía en estos lugares tradicionales y en 1938 el 40,6% (Esquivel, 1997, 47). Aunque el crecimiento urbano fue lento en el siglo XIX, ya empezaba a dirigirse hacia el norte, al caserío de Chapinero, primero como lugar de descanso con grandes quintas y casas de la élite bogotana para luego convertirse, con la llegada del tranvía, en un centro de crecimiento dotado de restaurantes, tiendas de comercio, talleres artesanales, hipódromo, colegios, etc. (Gutiérrez, 2007, 29)1 . En estricto sentido, Chapinero fue el primer barrio suburbano de Bogotá, con un templo construido en 1875, el Parque de Lourdes, como centro espacial y con una fuente de agua detrás de la iglesia. Después tendría una estación de tranvía para facilitar el transporte, un mercado público y una estación de tren (Zambrano, 2007, 28)⁶⁹.”

El crecimiento urbano se experimentó en otras ciudades como Cali que comenzará a buscar soluciones (entre 1920 y 1930) para responder al recorrido de distancias amplias con fórmulas diferentes, específicamente mediante el establecimiento de rutas de buses que eran necesarios para llegar a barrios periféricos como San Fernando, El Peñón y Granada⁷⁰. Lo mismo ocurrió en Barranquilla que se comunicaría con otras poblaciones mediante el ferrocarril lo cual conjuntamente con la navegación a vapor terminaría consolidando su

Mirada desde el travía al Desarrollo Físico e Institucional de Bogotá.”, En: *Memorias, seminario Internacional de Investigación de Urbanismo*, 9, Bogotá: Universidad de los Andes. <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/6409>.

⁶⁸ Cfr. Baquero Mora J.I (2009), *Tranvía Municipal de Bogotá. Desarrollo y Transición al Sistema de Buses Municipal, 1884 – 1951*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Tesis de Maestría).

⁶⁹ Correa Restrepo J.S; Jimeno León S y Villamizar Bacca M (2017), “El Tranvía de Bogotá, 1882 – 1951”, *Revista de Economía Institucional*, 19, No. 36: 207. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00203.pdf>

⁷⁰ Vinasco Martínez D (2017), “Transporte Público en Cali: Aspectos Generales de su Configuración en el Siglo XX”, *Revista Ciencias Sociales*, 21: 46 y ss.

posición de ciudad comercial más importante del caribe (funcionó de 1871 hasta 1941) y con la inauguración del tranvía eléctrico de Medellín como eje de su transporte urbano en las primeras décadas del siglo XX⁷¹.



Foto: Mauricio Moreno – Archivo/El Tiempo. Publicada en el artículo Así se movía Bogotá con su viejo Tranvía. 1 de mayo de 2017.

La preocupación por la modernización de la ciudad va de la mano con la necesidad de establecer el cómo esta se va a expandir, de allí que en 1847 ya aparezcan en el Concejo de Bogotá, varias propuestas, entre ellas la del gobernador Pastor Ospina:

“1. Que se nombre una comisión de dentro o fuera del seno municipal para que demarque las manzanas y calles que convenga aumentar para la población de la ciudad (...) 3. Que el terreno en que ha de hacerse la nueva demarcación para el aumento de la ciudad sea el que queda al occidente del río San Francisco y de la Calle de la Alameda (...) 7. Que en lo sucesivo todo el que edifique en esta nueva parte que se demarca para la población de la ciudad, lo haga arreglándose precisamente al plano que se forme; y el que falte a este precepto incurrirá en el máximo de la multa que puede fijar el Concejo, y sea obligado a demoler lo edificado que no estuviere conforme a dicho plano. 8. Que los terrenos comunales o de ejidos que quedaren comprendidos en la parte demandada para la nueva población, se vendan por manzanas y solares a reconocimiento, fijando por mínimo de la postura un capital, cuyo rédito al cinco por ciento del cupo de lo que actualmente producen, o se calcule lo que producen los mismos terrenos (...) 12. Que los terrenos de ejidos que quedan fuera de la demarcación de la ciudad, se vendan con las formalidades legales (...)”⁷²

⁷¹ Márquez Estrada J.W (2011), “Modernización sobre Rieles. El Ferrocarril de Barranquilla y el Tranvía Eléctrico de Medellín. Dos Obras de Gran Impacto en el Proceso de Construcción de Ciudad: 1870 – 1955”, *Revista Digital de Historia Y Arqueología desde el Caribe*, 15: 126-162. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862011000200006

⁷² Cita realizada por Mejía Pavony G (2000), *Los Años del Cambio: Historia Urbana de Bogotá 1820-1910*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pág. 152.

Es cierto que el proceso de aumento de la población no va a ser exponencial como el que se presentará en el siglo XX (sobre todo en la segunda mitad), pero ya pueden verse indicios de la necesidad de someter a un orden técnico y jurídico el crecimiento de la ciudad. Así varios elementos de la propuesta transcrita pueden ser recogidos para el futuro de las ciudades: 1. La necesidad de establecer hacia donde se deben extender los cascos urbanos, de forma tal que esto no puede ser producto de la improvisación ni de la exclusiva iniciativa privada, de hecho es importante que sea el resultado de la decisión de la autoridad municipal; 2. La urgencia de que los procesos de urbanización y construcción sean regulados mediante planos que establecen no solo las características básicas de las edificaciones sino que además aseguran los espacios necesarios para los trazados urbanos y la prestación de servicios, y; 3. El establecimiento de un régimen sancionatorio ante el incumplimiento de las normas que organizan la ciudad.

Puede afirmarse conjuntamente con Lemus Chois, que la intervención del derecho comienza a sentirse de manera tímida y que no atendía a una visión integral de la ciudad así como no pretendía modificaciones o transformaciones de alto impacto sino responder más a mejorar las condiciones sanitarias, las calles y la infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos. Llama la atención la participación de profesionales en arquitectura quienes buscaban el mejoramiento estético y la armonía en las edificaciones que se anexaban a la ciudad ya construida. Adicionalmente, aunque existe una división material clara entre áreas rurales y urbanas, la regulación jurídica de estas últimas no es significativa.

Como puede observarse, las ciudades más relevantes de Colombia se adentraban en un claro camino de crecimiento que imponía solucionar retos existentes y afrontar otros producto de la modernidad. Estos cambios continuarán definiendo las principales preocupaciones urbanas, pero se complementarán con disposiciones jurídicas que generarán discursos nuevos, anunciando, en los primeros años del siglo XX, vientos de cambio.

b. La dispersión de normas jurídicas que regirán la realidad urbana durante las cuatro primeras décadas del siglo XX.

Aunque suene un poco raro, el código civil expedido en año 1873 establecerá varios vectores urbanísticos que aún se encuentran vigentes. Esta norma tiene inspiración romana, francesa pero también de derecho indiano, pues finalmente se encargó de regular una particular realidad, la colombiana y, por ende, es normal que tenga vasos comunicantes con las disposiciones que en su momento rigieron desde la colonia hasta una parte del siglo XX⁷³. No parece lógica la afirmación realizada si se tiene en cuenta que la ciudad se concibió desde un comienzo como un hecho colectivo y tradicionalmente se ha señalado que la legislación civil se encarga de regular los derechos entre particulares y contiene una lectura del derecho de propiedad privada en el que teóricamente el titular del derecho puede hacer un uso arbitrario de los bienes⁷⁴ y en donde los límites impuestos a éste son externos y están concebidos para que no colisione con otras situaciones jurídico -individuales dignas de protección. No obstante, debe indicarse, que si bien es cierto que se trata de una regulación propia de los Estados liberales y que aún no había un discurso sobre la función social del

⁷³ Bravo Lira B (1984), “El Derecho Indiano Después de la Independencia en América Española: Legislación y Doctrina Jurídica.”, *Historia*, 19: 5 – 51.

⁷⁴ Debe señalarse que la expresión “arbitraria” que estaba consagrada en el Código Civil fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C – 595 del 18 de agosto de 1999.

derecho de dominio, puede afirmarse que esto no impidió que el legislador estableciera unas limitantes de derecho público, muchas de ellas predicables de los inmuebles urbanos⁷⁵.

Así, por ejemplo, en el artículo 676 se establece que los puentes y caminos que construyan los particulares seguirán siendo de su propiedad y, aunque su “*uso y goce*” sea permitido a todos, no se consideran de dominio público, incluso cuando dicha afectación no es por voluntad del privado sino por una decisión de la autoridad, en cuyo caso el ordenamiento jurídico debe asegurar la defensa y protección de quien tiene el derecho sobre el inmueble. Debe señalarse que muchos de estos caminos permiten la comunicación entre diferentes poblaciones sobre todo en las áreas rurales, aun en la actualidad se registran 12.500 Km. que se encuentran bajo la gestión del INVÍAS⁷⁶. La otra cara de la moneda se encuentra en una prohibición de construir sobre bienes de uso público o fiscales, de tal manera que esta actividad no puede desarrollarse sobre calles, plazas, playas, etc. (art. 679). Finalmente, las servidumbres, entre ellas las de tránsito, reguladas en los artículos 879 al 909 no sólo son predicables únicamente suelo rural sino también del urbano.

La legislación administrativa del siglo XX complementará en parte estas disposiciones. Es el caso del ley 4° de 1913 que señaló en su artículo 238 que las vías, puentes y acueductos no solo no son anajenables sino que además se prohíbe cualquier ocupación, imponiendo a quien realice esta clase de actuaciones un deber de restitución y de responder por los perjuicios que pueda causar.

Pero el código civil no se conformó con regular espacios compartidos sino también especificaciones técnicas de las construcciones que se levantaban en las ciudades. En primer lugar, la prohibición según la cual los elementos que conforman los antejardines como columnas, pilastras, gradas, umbrales o se destinan al ornato no pueden ocupar cualquier porción, por mínima que sea, de los bienes de uso público (art. 680). De igual modo, si los edificios se levantan al lado de plazas o en los costados de las calles, los balcones, miradores o cualquier obra que salga más de medio decímetro fuera del plano vertical del lindero solo pueden estar a la altura de tres metros (art. 681). Como último ejemplo, cuando se enfrenten las fachadas de dos construcciones, para garantizar luminosidad, aire e intimidad, no podrá haber una distancia inferior a 3 metros (art. 935)⁷⁷.

Aunque la legislación civil tiene unas limitantes importantes de orden público para el derecho de propiedad, la codificación remite en cuanto a la regulación de los usos del suelo a normas administrativas, específicamente a los llamados códigos de policía, sobre todo para aquellas actividades que producen desechos y por tanto pueden ser causa de malos olores, enfermedades y deterioro de los inmuebles. A modo enunciativo se habla de pozos, letrinas, caballerizas, chimeneas, hogares, fragas y hornos (art. 914).

Pero no sólo la preocupación se restringe a condiciones técnicas de las edificaciones o a salvaguardar los bienes de uso público, sino que se comienza a ser consciente de la necesidad de buscar generar recursos para la financiación de las transformaciones que las

⁷⁵ Cfr. Carretero Sánchez S (1994), *La Propiedad. Bases Sociológicas del Concepto en la Sociedad Postindustrial*, Madrid: Universidad Complutense. (Tesis doctoral) <http://webs.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/0/S0003501.pdf>

⁷⁶ Ospina Ovalle G (2016), “El Papel de las Vías Secundarias y los Caminos Vecinales en el Desarrollo de Colombia”, *Revista de Ingeniería*, 44: 20-27. <https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista>

⁷⁷ Aun cuando estas normas están vigentes las mismas resultan, dadas las condiciones técnicas de las construcciones actuales desuetas y por tanto no aplicable. De hecho, en la actualidad hay una remisión en estos aspectos a las normas técnicas contenidas en los códigos de construcción.

ciudades requerían. Así, por ejemplo, se profirió la ley 97 de 1913, la cual dio autorizaciones a algunos concejos municipales, especialmente al de Bogotá, para que creará los siguientes impuestos y contribuciones: impuesto al servicio de alumbrado público; impuesto sobre el barrido y limpieza de las calles; impuestos de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios; impuestos sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas; impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas, e; impuestos por la colocación de avisos en la vía pública, en el interior y exterior de coches, en el tranvía, en las estaciones de ferrocarriles, en cafés y en cualquier establecimiento público.

Por su parte la ley 14 de 1944 en su artículo 1º estableció para los municipios capitales de departamento con presupuesto anual mayor a un millón de pesos la posibilidad de cobrar el impuesto de parques y arborización, cuyo recurso se destinaría a la construcción y embellecimiento de estas áreas y a la siembra de nuevos árboles en plazas, avenidas y vías públicas. También es la época en la que se concibe la contribución de valorización que lleva casi 100 años operando, pues la 25 de 1921 aún se halla vigente. Este ingreso para el erario municipal se genera porque una obra pública beneficia y acrecienta el valor de las propiedades raíces y está condicionada a que aquello que se recauda se invierta en la construcción de nueva infraestructura. Esto dará mayores posibilidades de financiación a los entes locales⁷⁸.

Adicionalmente, la misma ley establece que la expansión de la ciudad de Bogotá es competencia del Concejo. Específicamente el artículo 4º dispone que a este le “...*corresponde disponer sobre el trazado, apertura, ensanche y arreglo de las calles de poblaciones y caseríos; y conceder permiso para ocuparlas con canalizaciones subterráneas y postes para alamabres y cables eléctricos, rieles para ferrocarriles y tranvías, torres y otros aparatos para cables aéreos y en general, con accesorios de empresas de interés municipal..*”

Aunque en el país ya existían normas sobre expropiación, lo cierto es que las leyes 21 de 1917 y 1ª de 1943 ampliaron los motivos de utilidad pública que justifican el ejercicio de esta prerrogativa reconocida a las autoridades municipales. Entre dichos motivos se halla: la construcción de obras para evitar calamidades derivadas de riesgos naturales; la ampliación o mejora de toda clase de vías públicas; el establecimiento de pararrayos; la consolidación del servicio de telégrafos, teléfonos o cualquier medio de comunicación; la construcción de acueductos, mejora de escuelas, cárceles, cementerios, hospitales; la construcción mejora y ensanche de iglesias; el establecimiento, conservación o expansión de alumbrado público; las obras de ornato, embellecimiento, seguridad, saneamiento, reconstrucción o modernización de barrios; la apertura o ampliación de calles, edificaciones para mercados, plazas, parques y jardines públicos; entre otros.

Por otra parte, la Constitución Política de 1886 será modificada en el año 1936 y se introducirá el concepto de función social de la propiedad, siguiendo la influencia francesa, especialmente la construcción realizada por León Duguit quien afirmó:

“(...) En cuanto a la propiedad, no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y ella debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de

⁷⁸ Sobre la valorización de contribución se puede leer: Navarro Rodríguez E (2016), “La Contribución por Valorización como Mecanismo de Financiación de Obras Públicas”, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, VIII, No. 16: 67 - 84. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo>.

*las sociedades, y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. **Pero la propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir el poseedor de una riqueza, tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras se cumple esta misión, sus actos de propietario estarán protegidos. Sino la cumple o la cumple mal, si, por ejemplo, no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino***⁷⁹.”

(Subraya y negrilla fuera de texto).

Esta idea de función social de la propiedad se predica de inmuebles rurales y urbanos empero en aquella época tuvo más peso el concepto en el caso de los primeros, comoquiera que el país comenzó el camino de las reformas agrarias, entre ellas las establecidas en las leyes 200 de 1936 y 41 de 1948. En estas se contempló que si el propietario no explotaba o dejaba de ejercer la posesión mediante hechos positivos de dueño como la agricultura o la ganadería, podían ser sancionados con la extinción del dominio a favor del Estado, de forma tal que estos bienes se convertirían en baldíos y podían ser adjudicados a campesinos de escasos recursos⁸⁰.

Es fácil deducir que algunas cargas se imponían ya por esta época a los propietarios urbanos, no obstante el concepto de función social de la propiedad tenía más importancia en el mundo rural, pues para nadie es un secreto que en Colombia los conflictos sociales tiene una de sus más importantes causas en la inequitativa distribución de las tierras⁸¹. No es el momento de hacer esta reflexión, simplemente se quiere denotar que la interacción entre campo y ciudad todavía no es lo suficientemente clara y que, aunque existen normas que inciden en lo referente a la organización de las ciudades lo cierto es que estas son aisladas, no hay una ley que integre las necesidades del territorio, generándose una paradoja: *ante un esquema centralista que negaba capacidad de decisión propia a los municipios, las decisiones mas relevantes en cuanto a clases, usos e intensidades de usos del suelo, así como la generación de infraestructura pública le correspondía en gran medida a éstos*. Dicho aspecto se reforzará en la segunda mitad del siglo XX.

VI. VIENTOS DE CAMBIO: LA NECESIDAD DE REFORMAS URBANAS INTEGRALES.

Después de la década de los 40 del siglo XX, las preocupaciones urbanas comenzaron a demandar soluciones integrales que hicieran frente no sólo a las exigencias vistas en el anterior numeral sino a nuevos retos impuestos por la realidad social, económica y política del país. Entre los problemas que se vislumbraban se encuentra el crecimiento de las poblaciones, bien sea por la búsqueda de oportunidades en las capitales de las principales regiones o por el desplazamiento forzado a que se vio sometida parte de la población colombiana consecuencia de la llamada violencia partidista⁸².

⁷⁹ Duguit L (2006), *Transformaciones Generales del Derecho Privado Desde el Código de Napoleón*, Pamplona: Analecta, pág. 33.

⁸⁰ Artículo 1° y 6° de la Ley 200 de 1936.

⁸¹ Sobre este tema consultar: De Los Rios F.A (2011), “Reforma Agraria en Colombia: Evolución Histórica del Concepto. Hacia un enfoque Integral Actual”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8, No. 67: 93 – 119. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural//issue/view/188>

⁸² Cfr. CENTRO NACIONAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA. Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá, CNMH, 2015.

Debe señalarse que la migración campo – ciudad será una constante que aún se mantiene en el presente y que ha obedecido a diferentes causas: acumulación de tierras producto de las diferencias políticas durante una década (1948 – 1958), la violencia generada por los grupos alzados en armas y que tiene su origen en el llamado Frente Nacional (1958 - 1974), la confrontación ocasionada por el flagelo del narcotráfico (1974 hasta principios de la década del 90), el conflicto armado interno (hasta el año 2017) y la atomización de la violencia luego del proceso de paz, ausencia de control estatal de algunos territorios y la falta de control efectivos de la minería ilegal (en la actualidad)⁸³.

Bajo este panorama y, con anterioridad a la constitución política de 1991, un país centralizado administrativamente no podía dar soluciones homogéneas dada la diversidad de realidades locales, por lo que los municipios sin un reconocimiento de autonomía deberán gestionar soluciones integrales que garantizarán orden en la expansión, suficiente prestación de servicios públicos, la demanda de vivienda para sectores populares, etc.

Debe indicarse que se trata de la respuesta a una tendencia mundial que, como señala Alba Castro, se reflejaba en la expedición en varios países de legislaciones urbanísticas para que municipios de gran envergadura planificarán sus ensanches. Estados como Holanda, Inglaterra y Estados Unidos constituían ejemplos de ello. En el primer país la norma será de 1909 e impondrá la obligación señalada a municipios con población superior a 10.000 habitantes. Claramente esto incidirá en las principales ciudades de Colombia por lo que ya se vislumbraba la necesidad de cuidar cauces hídricos, municipalizar los servicios, arborizar las avenidas, etc.⁸⁴

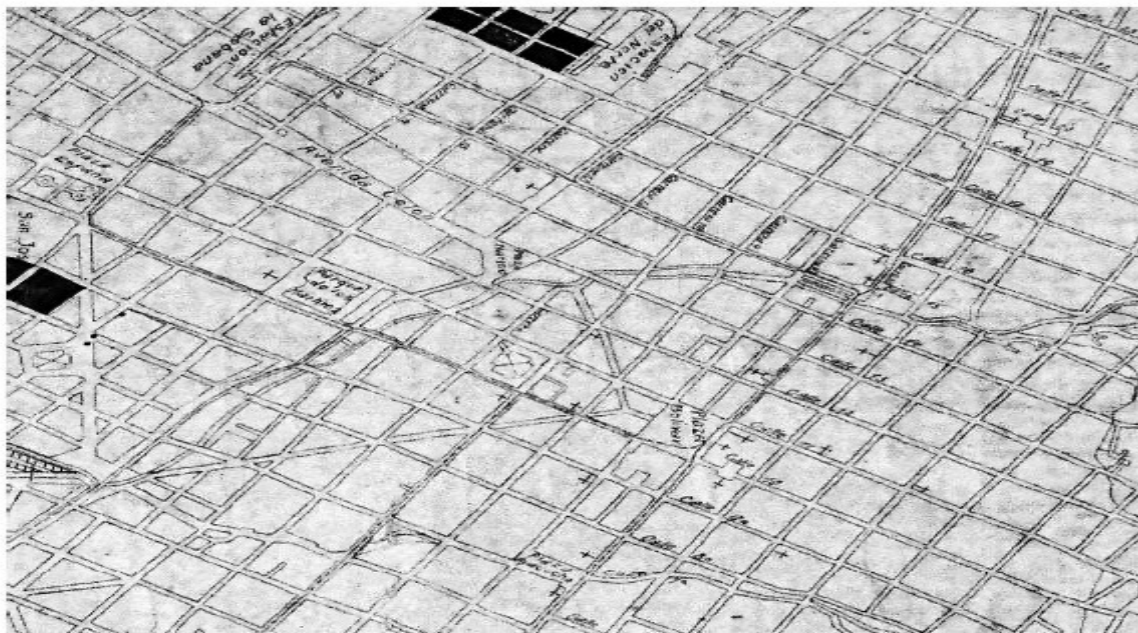
Por eso puede decirse que en el país para acometer esta empresa, las principales ciudades mirarán ejemplos franceses, españoles y anglosajones e intentarán trasladarlos a sus propias realidades. Así, por ejemplo, en el caso de la capital se continuó con la propuesta que se realizó para el periodo 1923 – 1925 denominada “*Bogotá Futuro*” que, de hecho, algunos identifican con el primer ejercicio serio de planificación realizado en Colombia, basado en el “*plano Medellín futuro*”⁸⁵ y que abarcaba aspectos relacionados con saneamiento básico, condiciones de higiene, modernización de las fuentes de energía, ubicación y organización de plazas de mercado, generación de espacios para el esparcimiento, construcción de viviendas obreras con condiciones de habitabilidad, embellecimiento de las calles, construcción de edificios públicos etc. Con estos modelos importados, de manera coetánea en el ámbito nacional se proferirán varias normas que buscarán ser el soporte de reformas urbanas integrales. Estos dos frentes serán abordados a continuación⁸⁶.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Alba Castro M (2013), “El Plano Bogotá Futuro. Primer intento de Modernización Urbana”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 40, N° 2: 179-208.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/42341/44009>

⁸⁵ Melo J.O (1997), “Espacio e historia de Medellín”, *Colombia es un Tema*.
<http://jorgeorlandomelo.org/espaciomedellin.htm>

⁸⁶ Alba Castro M (2013), “*El Plano Bogotá Futuro... Ob. Cit.*”



Detalle Diagonales desde la Plaza de Bolívar. Fuente: Bogotá Futuro, *Proyecto escala 1:10.000*. Plano e Imagen. Bajo custodia del Museo de Bogotá del IDPC.

a. El deseo por importar en las principales ciudades colombianas modelos europeos.

La década de los 40 del siglo XX comienza con un reto, adoptar modelos de planificación similares a ciudades que se constituían en referentes de planificación, por lo que la forma más fácil de lograr este objetivo era acudir a técnicos urbanistas europeos que tuvieran experiencia en la proyección de ciudades latinoamericanas con población superior a trescientos mil habitantes. Esto fue lo que ocurrió en Bogotá, mediante el acuerdo 28 de 1933 en el cual se autorizó al alcalde para que contratara a un profesional con estas características, quien tendría la labor de dirigir el recién creado Departamento de Urbanismo, para poder solucionar temas relacionados con “...la reglamentación de las urbanizaciones y facilitar la apertura y ensanche de las vías...”⁸⁷

Como puede observarse, las ciudades latinoamericanas (por ende las Colombianas) no estaban desconectadas de las discusiones dadas en los congresos internacionales de arquitectura, de manera específica el que se celebró en el año 1933 y en el que se establecieron unos parámetros para las ciudades del futuro en la llamada “*Carta de Atenas*”. La concepción del urbanismo estaba cambiando, como quiera que se estableció que la ciudad es un espacio público en el que deben coincidir valores sociales, políticos y económicos que se enmarcan dentro de una región con unas particularidades geográficas y climáticas que demandan la satisfacción de necesidades diversas que son cambiantes dependiendo el momento histórico. Bajo estos criterios, en ese momento se planteó que los problemas a resolver se circunscribían a: 1. generar mejores condiciones de vivienda, dado el crecimiento de la ciudad, el hacinamiento de los barrios, las condiciones de salubridad, etc.; 2. Solucionar la insuficiencia de las áreas libres para el esparcimiento y resolver la necesidad de que dichas zonas estuvieran repartidas en los diferentes núcleos residenciales; 3. encontrar lugares apropiados para la industria; 4. generar transporte y ensanchar las vías para disminuir las

⁸⁷ Artículos 3 y 4 del Acuerdo 28 de 1933, “Por el cual se crea el Departamento de Urbanismo en la Secretaría de Obras Públicas Municipales, se reforma el artículo 3º del Acuerdo número 21 de 1929 y se dictan otras disposiciones.” <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2067>

distancias, y; 5. Cuidar el patrimonio histórico para preservar valores arquitectónicos. Cada uno de estos frentes exige que el interés individual se subordine al colectivo⁸⁸.

Este movimiento trajo a Colombia a José Luis Sert y su socio Paul Lester Wiener, quienes entre 1948 y 1953 elaboraron los “Planes Pilotos” de Tumaco, Medellín, Cali y Bogotá. En el caso de la primera ciudad, ubicada en el pacífico se planteaba su reconstrucción pues se había incendiado en 1947. En el caso de Medellín, la población ya había ascendido a trescientos mil habitantes y se había configurado como un centro textil de gran relevancia así como en una ciudad enclave para la expansión del café como motor de la economía nacional. Se propuso en este caso aprovechar las condiciones naturales, específicamente integrando el río y sin que se modificaran los lechos torrenciales que tenían como función evitar la erosión del suelo. También, se diseñaron vías de comunicación entre las viviendas y las zonas donde se ubicaban las industrias. De igual modo, el desarrollo homogéneo de zonas llegó con la llamada unidad vecinal (entre 5000 y 6000 habitantes), para generar lugares comunes, equipamientos colectivos y lugares de esparcimiento. Así mismo, se procuró recuperar zonas con valor histórico y arquitectónico⁸⁹. Respecto de Cali, se resalta la previsión del crecimiento de la ciudad a 35 años (se esperaba un aumento de 275000 a 750000 habitantes), proyectando la expansión del suelo urbanizable hacia el sur, aplicando parámetros similares a los descritos anteriormente y haciendo énfasis en la generación de barrios obreros⁹⁰.



Imagen: Le cobusier, Plan Ditector para Bogotá (1950): dibujo de la plaza de Bolivar con los edificios históricos objeto de conservación y los edificios de gobierno a construir. Image © FLC

En el caso de Bogotá, debe decirse que la tendencia a aplicar técnicas de urbanismo que hicieran frente a su crecimiento caótico, llevó a la elaboración de una propuesta de ciudad mediante el diseño de un plan piloto ideado por Le Cobusier y presentado a la ciudad en el año 1950. En dicho instrumento se establecía la imperiosidad de adoptar políticas en el largo plazo. Es obvio que en ese momento no se podía prever el dinamismo de la capital como receptor de la población colombiana, así como tampoco el aumento en la tasa de natalidad,

⁸⁸ Carta de Atenas. Congreso Internacional de Arquitectura Moderna de 1933. <https://conservacion.inah.gob.mx/normativa/wp-content/uploads/Documento2991.pdf>

⁸⁹ Hernández Rodríguez C.E (2017), *De Le Cobusier a Sert en el Plan Director de Bogotá 1947 – 1953*, Bogotá: Universidad Nacional, pág. 70 - 87. (Tesis Doctorado en Arte y Arquitectura).

⁹⁰ *Ibidem*. Ver sobre este punto: Schnitter Castellanos P (2003), “Sert y Wiener en Colombia. La Vivienda Social en la Aplicación del Urbanismo Moderno”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen VII*, 146 (035). [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(035\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(035).htm)

pues en la previsión de 50 años (hasta el año 2000) se esperaba que la urbe albergara 1.500.000 habitantes⁹¹.

Debe señalarse que la instrumentalización jurídica se realizó mediante el Decreto 185 de 1951. En esta norma se adoptó el plan piloto y se estableció el perímetro de la ciudad fijando nuevos límites que permitían la expansión (art. 2). Dicho perímetro se tendría que dividir en varias zonas: industria pesada, industria ligera, mercado y comercio de influencia, comercio pesado, negocios, habitación, áreas verdes, etc. (art. 3). También se determinaron los lugares para la ubicación de cada zona, la intensidad y compatibilidad de las actividades (Art. 4 a 17). En esta lógica, en las llamadas zonas de habitación, se debía reservar espacios para equipamientos: iglesias, teatros, clínicas, hoteles, etc., así como algunas actividades comerciales como los talleres de artesanado. (Art. 22). De igual modo, se divide la red vial según su importancia: enlace regional, de tránsito rápido, de delimitación de sector, etc. También se fija que la prestación de servicios públicos es responsabilidad del municipio, incluso algunos que quedan por fuera del perímetro y que se denominan regionales (Art. 44).

Debe señalarse que la planificación propuesta no se va a materializar, porque como se verá las dinámicas cambiarán en las siguientes décadas. No obstante, se comparte con la doctrina que algunos aspectos aún se mantienen como criterios de ordenación, entre los que se encuentran: “...un cuadro de jerarquías para ordenar los elementos básicos a los que se redujó analíticamente la realidad urbana y sus posibilidades. Dichos elementos pasaron así a cumplir el papel de potenciales organizadores de la forma de la ciudad. En este sentido, adquirieron presencia **la forma lineal, la especialización funcional de las vías, los elementos geográficos (escorrentías, cerros, río – pantanos) y los grandes equipamientos (el aeropuerto Mundial, la sede presidencial, las sedes de los ministerios y del gobierno local, etc.)**”⁹²

Resulta impresionante que muchas de las propuestas se consideran bastante actuales: 1. Crear una red de parques alrededor de las diferentes fuentes hídricas; 2. Generar un centro cívico que se comunique con el resto de la ciudad y que permita en parte su peatonalización; 3. Idear mejores formas de movilidad, para lo cual debían aprovecharse y actualizarse las vías ferreas existentes; 4. Agrupar en un solo lugar la institucionalidad no sólo de la ciudad sino también del país; 5. Otorgar protagonismo a los cerros orientales como pulmón de la ciudad, y; 6. Pensar en la región dada la existencia de municipios dormitorio que satisfacen en gran parte las necesidades de vivienda de Bogotá. Cada uno de estos puntos condensaban los verbos rectores propuestos para el urbanismo contemporáneo: “*habitar, trabajar, cultivar el cuerpo y el espíritu, y circular*”⁹³.

Este camino continuará no de forma lineal. Puede decirse que se dio en la década de los 50 más prevalencia a las obras públicas que a una visión integral de ciudad o en la década de los 60 y 70 una lógica de planes más encaminados al desarrollo económico⁹⁴.

Otro problema de servicios públicos se vislumbraba en el horizonte: el aseo. No sólo en cuanto a la necesidad de encargarse del transporte de la basura, sino el establecer el cómo se realizaría su disposición final y el determinar los terrenos en los que esta actividad debía

⁹¹ Cortés Solano R (2007), “Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema Inicial y Materiales para Pensar la Trama de un Relato”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 11, N° 1º: 160- 213.

⁹² *Ibidem*. Pág. 179.

⁹³ Schnitter Castellanos, P (2003), “*Sert y Wiener en Colombia... Ob. Cit.*”, pág. 106.

⁹⁴ Cortés Solano, R (2007), “Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990... *Ob. Cit.*”

adelantarse. La municipalización del servicio se convierte en la solución y aunque técnicamente se propone el uso de hornos crematorios, lo cierto es que para 1940 ya se establecería que su mantenimiento era demasiado elevado por lo que se comenzará a optar por los botaderos a cielo abierto, los cuales se utilizarán hasta bien entrada la década del 90 del siglo XX. No se trataba de un problema nuevo, pero sí de uno que debía tecnificarse y por ello la discusión apenas comenzaba, una historia en la que los desechos a medida que las urbes crecen se convierten en una problemática de vital importancia en un mundo que genera cada vez más basura la cual debe ubicarse en un espacio que se agota y en el que se deben buscar soluciones no contaminantes⁹⁵.

A esto debe sumarse que cada una de las necesidades señaladas hasta el momento se intensifican en el caso de Bogotá en 1954, pues el incremento de los habitantes generó la conurbación con algunas poblaciones cercanas, lo cual condujo a que los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usme y la colonia agrícola del Sumapaz en dicho año se anexaran a la capital, convirtiéndola de manera improvisada en una “Metrópoli” y generando con ello un crecimiento exponencial de la demanda de servicios públicos de diversa índole, dentro de éstos la ubicación de mercados, mataderos y cementerios (ahora llamados plantas de beneficios), lo cual genera la discusión sobre la imperiosidad de adoptar para la capital un régimen jurídico diferenciado respecto de otras ciudades⁹⁶.

Es obvio que cada uno de los puntos señalados se intensificará en las siguientes décadas del siglo XX, no obstante para este escrito sólo basta con establecer los momentos hitos de la planificación en el país sin que se desconozca que no se trata de un momento estático sino de una realidad en constante evolución histórica y jurídica. Por este motivo, resulta ahora pertinente ocuparnos de un fenómeno coetáneo, el de la legislación nacional, pues las preocupaciones locales encontraron eco en normas legales y reglamentarias que intentaron, desconociendo las particularidades del país, generar una reforma homogénea que facilitara el crecimiento urbano integral por lo menos en aquellos municipios que, por el número de habitantes o el presupuesto a manejar, comenzaban a mostrar altos grados de complejidad respecto de la forma en cómo se establecían las clases y usos del suelo.

b. El intento de fijar unos parámetros comunes desde el Derecho: Normas nacionales para realidades locales.

Las tendencias de modernización de las ciudades principales no solo se vivía en el plano de lo local, el legislador también a partir de la década de los 40, expedirá varias leyes cuyo objeto principal será hacer frente al crecimiento de las poblaciones y la necesidad de desarrollo de servicios públicos tal como se estableció en lo acápites precedentes. Así, se profirió la ley 88 de 1947 “*sobre fomento del desarrollo urbano del municipio*”. En esta norma se define el concepto de “área urbana” como la extensión que los concejos municipales determinen dentro de la nomenclatura legal, estableciéndola por medio de calles y carreras (art. 1). De igual manera, resultaba de especial importancia que los desarrollos en la urbanización y construcción se dieran sin que se generara solución de continuidad, lo cual se traducía en no permitir desarrollos incompletos o suelos urbanos ociosos y sin intervenir

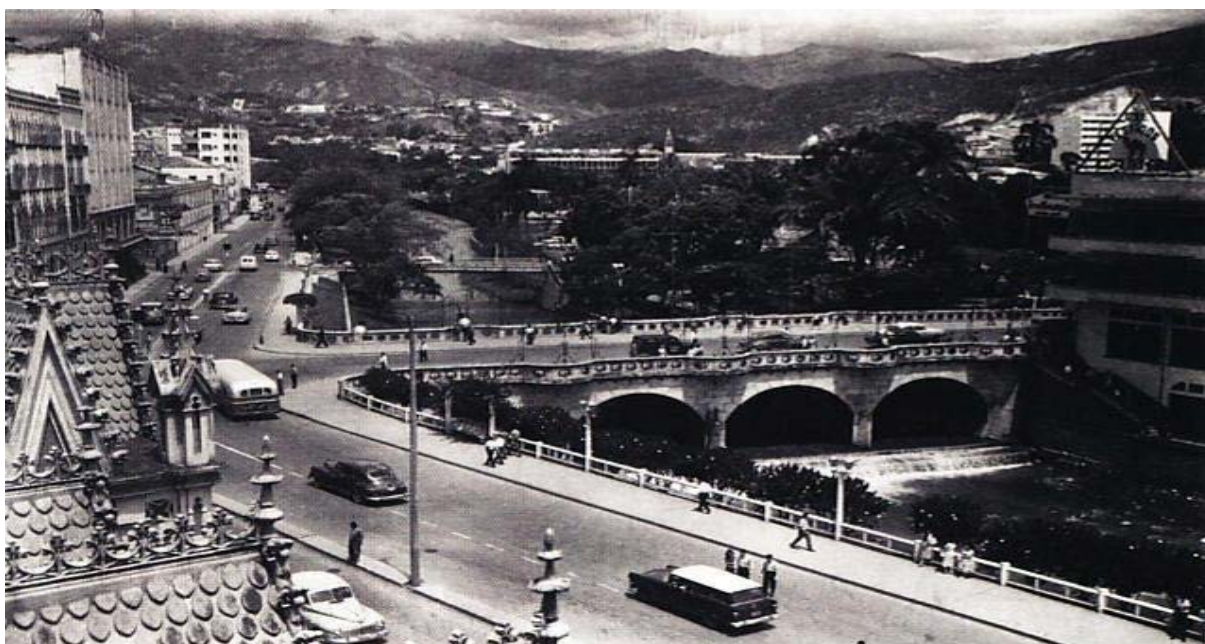
⁹⁵ Cfr. Jaramillo S (1994), “El Servicio de Aseo en Tres Ciudades Colombianas: Bogotá – Medellín – Barranquilla”, *Desarrollo y Sociedad*, 33: 97 - 116. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.33.6>

⁹⁶ Cfr. Cortez Díaz M.E (2005), “La Anexión de los 6 Municipios Vecinos a Bogotá en 1954 un Hecho con Antecedentes”, *Bitácora Urbano Territorial*, 1, No. 9: 122-127. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18743>

dejando islas y dando prevalencia a la expansión del perímetro urbano (art. 2º). Bajo esta lógica, no es posible que la actividad privada se anteponga al interés general, por lo ésta que debe respetar la alineación de las calles y el plano general que se establezca. De hecho, en ciudades superiores a 10.000 habitantes, con lo cual no se estaba pensando sólo en Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla que ya por esta época habían superado con creces esta suma, se requería que las edificaciones (por lo menos sus planos) fueran autorizadas (art. 4).

A su vez, esta norma también reguló temas referentes a usos del suelo, de hecho se habló de la incompatibilidad entre equipamientos educativos y la actividad comercial de expendio de licores, por lo que se impone la restricción de que entres estos por lo menos medie 200 metros de distancia. Esta lógica también se aplicó para la plaza principal y para los establecimientos de beneficencia. (Art. 4). Así mismo, los mataderos debían ubicarse en lugares apartados de la población y según las indicaciones que dieran los funcionarios de higiene (art. 6). El incumplimiento de las disposiciones anteriores implicó el establecimiento de un régimen sancionatorio para el funcionario (control disciplinario), para el municipio que no recibiría recursos provenientes de la Nación y para los particulares a quienes el Gobierno les podía clausurar los locales e imponer las correspondientes multas. (art. 5)

También esta ley prevé que aquellos municipios que tuvieran para ese momento un presupuesto superior a \$200.000 debían levantar un plano regulador para ordenar el crecimiento de las mejoras y la construcción de nuevos barrios, ubicación de edificios públicos, lugares de recreo, áreas verdes, escuelas y demás equipamientos colectivos.



Cali: Avenida Colombia, el Puente Ortiz. 1950. Archivo Alberto Lenis. Revista Credencial Histórica, Edición 227, noviembre de 2008. <http://www.colarte.com/colarte/foto.asp?idfoto=284634>

Las anteriores normas serán no sólo reiteradas sino además operativizadas y mejor desarrolladas en el Decreto – Ley 3133 de 1968, enmarcado en la gran reforma administrativa adoptada por Colombia en ese año⁹⁷. Se trató de una norma de organización del Distrito

⁹⁷ Vidal Perdomo J (2004), “Reforma Administrativa de 1969: Antecedentes, Teoría de la Organización y Funcionamiento, Sus Principales Consecuencias”, *Vniversitas*, 208: 317 – 334. <https://www.redalyc.org/pdf/825/82510808.pdf>

Capital que estableció en cabeza de diferentes organismos y entidades públicas competencias urbanísticas. Así, por ejemplo, se le asignó al Concejo que a iniciativa del alcalde expidiera “...las reglamentaciones urbanísticas y restricciones administrativas para las diversas zonas del distrito especial, pudiendo establecer prohibiciones para la urbanización y parcelación de determinadas zonas dentro del territorio del distrito.” (art. 13.17). No obstante, era necesario generar especialización técnica en la llamada función urbanística por lo que se establecerá una Junta de Planeación Distrital como entidad consultora, coordinadora y asesora de la administración y del Concejo para poder integrar los programas físicos, económicos, sociales y culturales que son necesarios para el normal desenvolvimiento de la ciudad. La secretaria técnica sería el Departamento Administrativo de Planeación. (art. 29). No se trata de una institución nominal sino de alta importancia, pues cualquier modificación al plan de desarrollo o al plan piloto debía ser aprobada por esta. (art.31)

Como puede verse, ya no se habla de plan regulador sino de plan general de desarrollo, el cual se define como “...el conjunto de normas que establecen la política del distrito encaminada a crear y mantener las condiciones sociales, económicas y físicas necesarias para el normal funcionamiento y desarrollo de la comunidad.” (art. 33). Si se lee con atención la definición, se habla de condiciones físicas, por lo que parte del contenido de este instrumento es: la zonificación y la reglamentación de los usos del suelo; el plan vial y áreas verdes y comunales; la división del territorio en circuitos, sectores, barrios y terrenos urbanos y rurales; el loteo y desarrollo de los terrenos mediante procesos de parcelación y urbanización; la renovación urbana; los planes tendientes a evitar el deterioro de las estructuras y áreas; planes de vivienda para sectores de bajos ingresos, y; servicios públicos.

Así como el Plan Piloto en su momento era el instrumento auxiliar de trabajo de los planes reguladores, en esta norma tendrán el mismo rol pero respecto de los planes generales de desarrollo, en él “..de forma global se enuncia la política urbana del Distrito a largo plazo.” Al someterse las dinámicas de crecimiento, mantenimiento, renovación a reglas o normas vinculantes, era obvio que los proyectos de construcción o desarrollos urbanos debían obtener previamente autorización de la Junta de Planeación Distrital, por lo que no cumplir este requisito traía como consecuencia el no suministro de los servicios públicos. (art. 36). Finalmente, la norma señala que es posible imponer a los particulares obligaciones referentes a la reparación o construcción de los andenes, cerramientos, enlucimiento de fachadas, limpieza o arreglos de zonas verdes privadas, por lo que no cumplirlo, dentro del plazo fijado por la autoridad, ocasiona que ésta pueda hacerlo cobrando el costo de tales actuaciones mediante el adelanto de un proceso coactivo. (art. 37).

En consonancia con el camino señalado, en el año 1978 se profiere la ley 61, denominada “*Ley orgánica de desarrollo urbano*”. La norma pretende generar una homogenización de las condiciones que son indispensables para que los municipios desarrollen condiciones económicas, sociales, culturales y ecológicas, dentro de una lógica de reparto de cargas y beneficios y con la finalidad de equilibrar el desarrollo de las zonas urbanas y rurales, haciendo un uso racional del suelo. (art. 1y 2). Desde entonces dos aspectos se entienden integrados: 1.El discurso ambiental es determinante, lo cual obedece a la época, pues debe recordarse que en el año 1972 se celebró la conferencia de Estocolmo y se instituyó el concepto de desarrollo sostenible y en 1973 se aprobó en Colombia un robusto Código de Recursos Naturales, y; 2. Las reformas rurales son importantes pero cada vez más se entiende la interacción del campo y la ciudad pues se trata de áreas que se encuentran en una misma división política y que son interdependientes.



Fotografía: Aspecto de la Bogotá de los años 60. Archivo el tiempo. Publicada en el artículo: “La modernización de Bogotá/viaje en EL TIEMPO. 1968 fue un año de grandes transformaciones urbanísticas en Bogotá. <https://www.eltiempo.com/bogota/obras-y-transformacion-de-bogota-221976>

Aunque normativamente el camino para el crecimiento ordenado y funcional de las ciudades se estaba realizando, lo cierto es que en la praxis la improvisación y desorden en el crecimiento de la población y de las zonas residenciales pusieron de presente que no se habían aplicado con rigor los instrumentos de planificación y que era necesario consolidar un territorio que incluyera de manera consciente las dinámicas urbano – regionales. Suena repetitivo, pero los problemas que ya se han analizado no varían se incrementan dado el exponencial aumento de los perímetros urbanos. Bajo esta perspectiva, tres aspectos quieren ser materializados: a. resolver el problema de la indebida concentración de habitantes en zonas reducidas lo cual no permite una adecuada organización del suelo; b. la necesidad de que lo urbano se interrelacione con los componentes sociales, económicos y ambientales, y; c. Que en este proceso exista una mayor intervención de la esfera pública⁹⁸.

Tal como se dijo el elemento medio ambiental se comienza a convertir en estructurador del espacio físico, por lo que para la reforma que se proponía a finales de los años 80 del siglo XX, el concepto de desarrollo sostenible implicó establecer que no podían dejarse en libertad la iniciativa privada y las fuerzas del mercado (sin que esto conlleve municipalización de la actividad), pues ello generó: “...*indiscriminada localización de las industrias; destrucción del paisaje natural; contaminación del aire; pésima eliminación de residuos; destrucción de la malla vial; aumento del parque y tráfico automotor; lotes de “engorde” y loteos innecesarios; carencia de servicios públicos e infraestructura social; déficit de vivienda de interés popular; áreas agrícolas anexadas al casco urbano; insuficiencia de escuelas, hospitales y lugares de recreación; arrasamiento de parques naturales y zonas verdes; invasión de espacios públicos; incomunicación entre áreas urbanas y de éstas con las rurales...*”⁹⁹

⁹⁸ Exposición de motivos de la ley 9ª de 1989.

⁹⁹ *Ibídem.*

Para hacer frente a esta realidad se expidió la ley 9ª de 1989, llamada de reforma urbana pero que en estricto sentido dictaba “...normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes...”. No obstante, constituye un antecedente de gran relevancia para el país, tanto que aún algunas de sus disposiciones continúan vigentes y, de hecho, la Corte Constitucional Colombiana indicó que mediante la misma se dio un viraje al concepto de derecho urbano. Entre los aspectos que desataca el alto tribunal se encuentran: 1. La ciudad se constituye en un hecho y derecho colectivo, por lo que el interés individual debe supeditarse al general. Esto implica que en la planificación se debe encontrar un equilibrio entre derechos individuales, principalmente trabajo, propiedad y libertad de empresa, y derechos colectivos como por ejemplo el medio ambiente, el patrimonio histórico y cultural, etc.; 2. La necesidad de repartir la plusvalía que genera el desarrollo de la ciudad para lograr mayor equidad social; 3. Afrontar la informalidad como uno de los desafíos más importantes del urbanismo latinoamericano, de tal forma que debe no solo incorporarse los asentamientos humanos de las poblaciones que se han ubicado en los territorios de manera improvisada por la pobreza o por desplazamientos a las urbes, sino determinar posibilidades de integración social, mitigación de riesgos o reubicación cuando no sean posibles las obras de adecuación de los terrenos y no se puedan prevenir desastres principalmente de origen natural; 4. La persecución de comportamientos que se consideran ilícitos, específicamente las llamadas “urbanizaciones piratas”; 5. La incorporación de racionalidad (parámetros técnicos) en el diseño de las ciudades; y 6. La disminución de los tiempos de las intervenciones urbanas sin desconocer las garantías de los particulares¹⁰⁰.

Se adiciona a lo anterior, el que se establece que la propiedad urbana tiene una función social que se materializa en el cumplimiento de las cargas que impone el urbanismo, por lo que omitir las obligaciones derivadas de las normas puede conducir a sanciones como la extinción del dominio¹⁰¹, que adicionalmente junto con la expropiación se constituye en un instrumento para el acceso de inmuebles necesarios para las intervenciones de utilidad pública. Para facilitar el acceso a la vivienda se posibilitan varias políticas entre las que se encuentra abaratar los costos de terrenos, la creación de entidades territoriales de crédito, la disminución de los costos de construcción y la creación de bancos de tierras. De igual modo, se incluye el concepto de espacio público que no es un bien sino un conjunto de afectaciones de derecho público que puede recaer sobre inmuebles de propiedad pública y privada, muebles o inmuebles, inmuebles naturales o artificiales y que son determinantes para generar espacios de encuentro, preservar valores ambientales, posibilitar la movilidad, permitir la funcionalidad de la ciudad, etc.¹⁰²

La aplicación de la ley 9ª de 1989 generó ejercicios interesantes, entre ellos el Acuerdo 06 de 1990, por medio del cual se propuso una política urbana integral para la Capital del País, la cual debía instrumentalizarse mediante la planeación física, para lo cual se establece la estructura urbana como “*el conjunto de elementos que sirven de soporte físico a las actividades*” que se desarrollan dentro de la ciudad. Al abarcar un territorio tan amplio, entre ellos los de los anteriores municipios que fueron anexados, era importante generar instrumentos de desarrollo intermedio como los planes locales, los planes sectoriales, los planes zonales, los llamados programas de Desarrollo integrado, entre otros. Se introduce por primera vez en el país el concepto de estructura ecológica principal como porciones del suelo en los que debe existir actividades principalmente de conservación y no puede ser objeto de

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 295 del 29 de julio de 1993.

¹⁰¹ Esta figura fue derogada por la Constitución Política de 1991.

¹⁰² Artículo 5o de la Ley 9ª de 1989 y Decreto 1083 de 2015.

urbanización y construcción. También se establecen las categorías de usos del suelo, su intensidad, su compatibilidad y las restricciones que puedan llegar a generarse entre los mismos. Muchos más aspectos son desarrollados, pero no es necesario el detalle, con lo dicho se vislumbra que, por lo menos, desde el derecho, cada vez más la idea de funcionalidad urbana se fundía con la sustentabilidad y el discurso jurídico comienza a encontrarse con la racionalidad técnico y con las aspiraciones políticas.

CONCLUSIÓN: EL ADVENIMIENTO DEL PRESENTE: LECCIONES APRENDIDAS, OPORTUNIDADES PÉRDIDAS Y DESAFÍOS HEREDADOS.

Como este escrito es histórico, con la reforma de 1989 termina el recorrido propuesto pues la siguiente parada es la ley 388 de 1997, la cual rige en la actualidad y es producto de la necesidad de actualizar las normas a una realidad constitucional nueva y armonizar multiplicidad de disposiciones legales que se profirieron de manera posterior y que tienen incidencia sobre el territorio. Entre los temas regulados se encuentran: Sistema nacional Ambiental¹⁰³, servicios públicos domiciliarios¹⁰⁴, competencias y organización de los municipios¹⁰⁵, planes nacionales y territoriales de desarrollo¹⁰⁶, etc. El contenido de esta nueva regulación y el cómo ha sido implementada por los municipios en estos 22 años será objeto de otro estudio separado, por ahora lo que corresponde es establecer a modo de conclusión que enseñanzas arroja el camino descrito para cualquier decisión relacionada con el desarrollo urbano y la ordenación del territorio en el presente y en el futuro.

El pasado define lo actual y condiciona el provenir, por lo que varias lecciones deben tenerse en cuenta en el momento de ordenar las ciudades, máxime si tenemos en cuenta que en la actualidad el 80% de los municipios del país (incluyendo Bogotá) no han actualizado los instrumentos de planificación física de los territorios¹⁰⁷. En consecuencia, las lecciones que arroja el trasegar urbano en el país son las siguientes:

1. Las normas y las obras públicas no son la salida, se debe apostar por instrumentos de planificación de largo plazo en los que se condensen decisiones políticas, técnicas y jurídicas;
2. Es necesario integrar el campo, a diferencia de la Colombia descrita en las páginas anteriores, el Departamento Nacional de Planeación denota que el 75% de la población colombiana se concentra en las urbes y que para el año 2050 esta cifra aumentará en un 10%, por lo que la pregunta que se formula son las referentes a seguridad alimentaria, a que usos urbanos se deben permitir en suelo rural y viceversa;
3. Se hace indispensable entonces proyectar el crecimiento de las ciudades, para ello debe contarse con la colaboración del privado pero dando prelación a derechos de la colectividad, evitar la especulación inmobiliaria y generar una correcta distribución de cargas y beneficios.

¹⁰³ Ley 99 de 1993.

¹⁰⁴ Ley 142 de 1994.

¹⁰⁵ Ley 136 de 1994.

¹⁰⁶ Ley 152 de 1994.

¹⁰⁷ En el mes de marzo del año en curso se anunciaba que 853 de los 1.102 municipios del país no tenían actualizado el Plan de Ordenamiento Territorial. Artículo “Mas de 800 municipios en el País tienen sus POT desactualizados”, Revista Semana Sostenible 2019/04/23.

<https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/mas-de-800-municipios-en-el-pais-tienen-sus-pot-desactualizados/43908>

4. Entre más se crezca mayores serán las demandas de servicios públicos, no sólo los clásicos sino los que demanda la llamada era tecnológica;
5. Los residuos son el gran desafío porque deben ser ubicados en el territorio y porque deben buscarse alternativas ecológicamente viables para su manejo, esto implica no solo pensar en la disposición final sino en alternativas de reutilización y aprovechamiento;
6. Se debe aceptar la coexistencia de clases de usos del suelo, pero se tiene que regular sus intensidades y el qué efectos genera dicho relacionamiento en cada zona o área en que se divida la ciudad para que esta sea funcional;
7. La informalidad en Latinoamérica sigue siendo el principal reto, la inclusión social demanda no copias de modelos extranjeros sino la búsqueda de respuestas originales a problemáticas propias;
8. El medio ambiente y el Espacio público deben ser elementos estructuradores del territorio, teniendo en cuenta que son dos conceptos complementarios pero no idénticos. Las áreas naturales objeto de protección ambiental son espacio público, pero no todo espacio público tiene un referente ambiental.
9. La homogenización de los municipios debe romperse, utilizando el criterio del tamaño, pues no es lo mismo una ciudad como Bogotá con más de ocho millones de habitantes que Ubaté con aproximadamente 38.000. A su vez, es necesario reconocer formas diversas de ordenar el territorio en aquellos lugares en los que existen cosmovisiones distintas por ser el lugar donde se asientan comunidades indígenas, comunidades negras, raizales y palenqueras. La Colombia de la Amazonía y su diversidad requieren reconocimiento y no ser tratada jurídicamente como si las dinámicas de las ciudades que allí se ubican fueran idénticas a las del resto del país.
10. Por último la ciudad puede verse simplemente como un espacio físico de convivencia, como una forma efectiva de ejercer dominio, como una manera de racionalizar instrumentos económicos o reconocerse como un escenario de convivencia colectiva en la que sus habitantes tienen la posibilidad de exigir la materialización de sus derechos.

Se finaliza este trabajo con una cita que hace la jurisprudencia constitucional del escritor Italo Calvino que resume la importancia de la ciudad en la historia, en el presente y en el futuro:

*“Escribió Italo Calvino que las ciudades son **“un conjunto de muchas cosas: memorias, deseos, signos de un lenguaje; son lugares de trueque que, como explican todos los libros de historia de la economía, son también trueques de palabras, de deseos, de recuerdos”**. A la anterior definición habría que agregar que las ciudades **son también un hervidero de derechos**. En sus calles, las personas los ejercen, ven cómo los vulneran, y también los reclaman por distintas vías. Dentro de la idea de trueque de Calvino, habría que comprender –desde esa perspectiva- **que en la ciudad los derechos de unos y de otros entran en constante contacto. Es, desde este punto de vista, que una ciudad, como lugar, adquiere su principal relevancia constitucional.***

*“Y como en la obra de Calvino, hay ciudades felices e infelices. Como en toda realidad compleja –así es la de las grandes urbes-, la felicidad plena es un propósito de difícil consecución. Pero siempre habrá maneras de acercarse a ese ideal; **una ciudad feliz será aquella que en mayor grado garantice los derechos individuales y colectivos de las personas**. De esta manera, la ciudad no puede escapar de la influencia que ejerce la Carta Política y los derechos que ella consagra. Las autoridades públicas constituidas para su administración –los*

alcaldes y concejos, principalmente- deben propender porque sea un lugar feliz; y para hacerlo ellos como cualquier otra autoridad pública están atados por el cumplimiento del artículo 2º constitucional. Una ciudad feliz es entonces la que hace realidad los fines esenciales del Estado y los derechos fundamentales de sus habitantes¹⁰⁸”

BIBLIOGRAFÍA

Alba Castro M (2013), “El Plano Bogotá Futuro. Primer intento de Modernización Urbana”, *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 40, N° 2: 179-208. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/42341/44009>

Aprile – Gniset J (2014), *La Ciudad Colombiana. La Formación Espacial Americana Prehispánica*, Cali: Universidad del Valle.

Baquero Mora J.I (2009), *Tranvía Municipal de Bogotá. Desarrollo y Transición al Sistema de Buses Municipal, 1884 – 1951*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. (Tesis de Maestría).

Boone M; Boucheron Patrick y Menjot D (2010), *Historia de la Europa Urbana. II. La Ciudad Medieval*, Valencia: Ediciones Universidad de Valencia.

Bravo Lira B (1984), “El Derecho Indiano Después de la Independencia en América Española: Legislación y Doctrina Jurídica.”, *Historia*, 19: 5 – 51.

Bushnell D (1994), *Colombia Una Nación a Pesar de Sí Misma. De los Tiempos Precolombinos a Nuestros Días*, Bogotá: Editorial Planeta.

Calderón Quijano J.A (1990), “*Ciudades Costeras Españolas e Hispanoamericanas.*” Sevilla: Escuela de Estudios Hispano – Americanos de Sevilla. <https://digital.csic.es/handle/10261/91968>

Carceller Fernández A (1997), *Introducción al Derecho Urbanístico*, Madrid: Editorial Tecnos.

Carretero Sánchez S (1994), *La Propiedad. Bases Sociológicas del Concepto en la Sociedad Postindustrial*, Madrid: Universidad Complutense. (Tesis doctoral) <http://webs.ucm.es/BUCM/tesis/19911996/S/0/S0003501.pdf>

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2012) *Revista Paz y Conflictos*, 5: 185. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/revpaz>

Castañeda Morales A.F (2013), “Derrotar las Tinieblas: Alumbrado Público en Cali entre 1910 y 1930”, *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, 18-1.

Castro Mora D.L (2016), *Segregación Residencial como Tendencia de Suburbanización. Caso Hacienda la Primavera en la Vereda el Cairo de Villavicencio. Vía Marginal a la Selva*

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia T – 537 del 15 de agosto de 2013.

(*Troncal del Llano*) Villavicencio, Restrepo, Cumaral), Bogotá: Universidad Nacional, pág. 29 - 82. <http://bdigital.unal.edu.co/55123/1/40219514.2016.pdf>

CENTRO NACIONAL DE LA MEMORIA HISTÓRICA. Una Nación Desplazada. Informe Nacional del Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá, CNMH, 2015.

Colom González F (2016), “El Nomos Urbano. La Ciudad en la Tradición Política Hispanoamericana”, en: *Forma y Política de lo Urbano. La ciudad como Idea, Espacio y Representación*. Bogotá, Universidad Nacional.

Corpes Orinoquia (1996), *La Orinoquia Colombiana. Visión Monográfica*, Bogotá. http://bdigital.unal.edu.co/8248/1/La_Orinoquia%20C3%ADa_colombiana_1.pdf

Correa Orozco J y Cohen Cárdenas E (2019), “El río y el Desarrollo Urbano. Los Casos de Barranquilla y Montería.” En: *Bitácora Urbano Territorial*, 29, (2): 109-116. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.72225>

Correo Restrepo J.S; Jimeno León S y Villamizar Bacca M (2017), “El Tranvía de Bogotá, 1882 – 1951”, *Revista de Economía Institucional*, 19, No. 36: 207. <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v19n36/0124-5996-rei-19-36-00203.pdf>

Cortés Solano R (2007), “Del Urbanismo a la Planeación en Bogotá (1900-1990). Esquema Inicial y Materiales para Pensar la Trama de un Relato”, *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 11, N° 1º: 160- 213

Cortez Díaz M.E (2005), “La Anexión de los 6 Municipios Vecinos a Bogotá en 1954 un Hecho con Antecedentes”, *Bitácora Urbano Territorial*, 1, No. 9: 122-127. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18743>

De Los Ríos F.A (2011), “Reforma Agraria en Colombia: Evolución Histórica del Concepto. Hacia un enfoque Integral Actual”, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 8, No. 67: 93 – 119. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrolloRural/issue/view/188>

De Marrais E (2008), “Colonización Interna, Cultura Material y Poder en el Imperio Inca”, En: *Relaciones* 38, Buenos Aires: Sociedad Argentina de Antropología.

De Paredes I (1681), *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias*. Tomo Primero. Libro IV. Título V. Madrid: Boix

De Tomás Medina C (2017), “El Origen de la Ciudad Cuadrangular Hispanoamericana en las Nuevas Pueblas del Bajo Medio Español”, *Estoa*, 11, Vol. 6º: 145 – 156.

Di Salvia D (2016), “Contribución a la Ontología Animista Andina: Funciones, Poderes y Figuras en los Cultos Telúricos de los Andes Sur – peruanos”, *Revista Española de Antropología Americana*, 46, Madrid: Universidad Complutense. <https://revistas.ucm.es/index.php/REAA/article/view/58289>

Domínguez Ossa C (2019), *La Marginal de la Selva en Colombia. Dilemas para el Trópico Húmedo. Raíces de Geografía Colombiana*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Duguit L (2006), *Transformaciones Generales del Derecho Privado Desde el Código de Napoleón*, Pamplona: Analecta.

Durston A (1994), “Un Régimen Urbanístico en la América Hispana Colonial: El trazado del Damero Durante los Siglos XVI y XVII.”, *Historia*, 28: 59 - 115.
<https://repositorio.uc.cl/handle/11534/9531>

EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ. Nuestra Historia.
<https://www.acueducto.com.co/>

Felacio Jiménez C (2011), “La Empresa Municipal del Acueducto de Bogotá: Creación, Logros y Limitaciones”, *Anuario de Historia Social y de la Cultura*, 38, No. 1.

Ferro Medina G (2013), “El Río Magdalena. Territorio y Cultura en Movimiento”, *Boletín Cultural y Bibliográfico*, 47, No. 84.
https://publicaciones.banrepcultural.org/index.php/boletin_cultural/issue/view/1

Goerg O y Huetz De Lemps X (2011), *Historia de la Europa Urbana. V. La Ciudad Europea de Ultramar*. Valencia: Universidad de Valencia.

Henaó Hidrón, J (2015), *El Poder Municipal*, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública

Hernández Rodríguez C.E (2017), *De Le Cobusier a Sert en el Plan Director de Bogotá 1947 – 1953*, Bogotá: Universidad Nacional, pág. 70 - 87. (Tesis Doctorado en Arte y Arquitectura).

Jaramillo S (1994), “El Servicio de Aseo en Tres Ciudades Colombianas: Bogotá – Medellín – Barranquilla”, *Desarrollo y Sociedad*, 33: 97 - 116.
<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.33.6>

Llorente M (2015), *La Ciudad: Huellas en el Espacio Habitado*, Barcelona: Acantilado

López Díez J.C (2012), “La Energía y los Servicios Públicos en Medellín: Un Caso de Modernización y Construcción de lo Público”, *Revista Credencial*, marzo.
<http://www.revistacredencial.com/credencial/historia/temas/la-energia-y-los-servicios-publicos-en-medellin>

Márquez Estrada J.W (2011), “Modernización sobre Rieles. El Ferrocarril de Barranquilla y el Tranvía Eléctrico de Medellín. Dos Obras de Gran Impacto en el Proceso de Construcción de Ciudad: 1870 – 1955”, *Revista Digital de Historia Y Arqueología desde el Caribe*, 15: 126-162.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862011000200006.

Mayorga M.Y (2012), “Movilidad y Nuevos Modelos Urbanos, El Tranvía en la Modernización de Bogotá (1884-1951)”, Conferencia en Simposio Internacional: Globalización, Innovación y Construcción de Redes Técnicas Urbanas en América y Europa, 1890 – 1930. Brazilian Traction, Barcelona Traction y Otros conglomerados Financieros y Técnicos. Celebrado los días 23, 24, 25 y 26 de enero de 2012 en el Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. http://www.ub.edu/geocrit/Simposio/cMayorga_Movilidad.pdf

Meisel Roca A; Bonilla Mejía L y Sánchez Jabba A (2013), “Geografía Económica de la Amazonía Colombiana”, en: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, Cartagena: Banco de la República - Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

Mejía Pavony G (2000), *Los Años del Cambio: Historia Urbana de Bogotá 1820-1910*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Melo J.O (1997), “Espacio e historia de Medellín”, *Colombia es un Tema*. <http://jorgeorlandomelo.org/espaciomedellin.htm>

Melo J.O (2017), *Historia Mínima de Colombia*, Madrid: Turner Publicaciones.

MINISTERIO DE CULTURAL, Paisaje Cultural Cafetero, Un Paisaje Cultural Productivo en Permanente Desarrollo, Bogotá, 2011. <http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartillaministerio.pdf.pdf>

Montoya Guzmán J.D (2005), “Un Cronista por la Gobernación de Popayán: Cieza de León y su Crónica del Perú.”, *Historia y Sociedad*, 11. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/23296>

Navarro Rodríguez E (2016), “La Contribución por Valorización como Mecanismo de Financiación de Obras Públicas”, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, VIII, No. 16: 67 - 84. <https://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/marioalariodfilippo>.

Nieto García, Alejandro (1962), *El mito de la Administración Prusiana*, Sevilla: Instituto García Oviedo.

Olmos Herguedas E (2007), “El Poder Urbano y sus Estrategias para Influir sobre el Territorio. Aproximación Metodológica desde las Ordenanzas Concejiles Castellanas”, En: *Ciudad Medieval e Influencia Territorial en la Península Ibérica*, Logroño: Instituto de Estudios Riojanos.

Ospina Ovalle G (2016), “El Papel de las Vías Secundarias y los Caminos Vecinales en el Desarrollo de Colombia”, *Revista de Ingeniería*, 44. <https://ojsrevistaing.uniandes.edu.co/ojs/index.php/revista>

Pabón Núñez C y Pabón García C (2007), *Manual de Urbanismo Construcción y Movilidad*, Bogotá: Editorial Leyer.

Pergolis J.C (2005), *Espacio para lo Público*, Bogotá: Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público.

Restrepo, J.R (2001), “Antecedentes Urbanísticos de Medellín”, *Revista Electrónica La Sociología en sus Escenarios*, 5. <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/index>

Rincón Córdoba J.I (2012), *Planes de Ordenamiento Territorial, Propiedad y Medio Ambiente*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Robledo Silva P (2019), “El Verdadero Significado de la Autonomía Territorial. Los Hechos Diferenciales en el Estado Colombiano.” En: *Las Transformaciones de la Administración Pública y Del Derecho Administrativo. Tomo I. Constitucionalización de la Disciplina y Evolución de la Actividad Administrativa*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez Gómez J.C; Acosta Peñalosa C.E; Hernán Ramírez H y Villamizar N.L (1999), *Historia de la Empresa de Energía de Bogotá I. (1896-1927)*, Bogotá: Empresa de Energía de Bogotá - Universidad Externado de Colombia

Román Romero R y Guerrero Palencia L (2011), “Entre Sombras y Luces: La Conmemoración del Centenario de la Independencia de Cartagena, Modernización e Imaginarios de la Ciudad”, *Revista Digital de Historia y Arqueología Desde el Caribe Colombiano*, No. 14.

Schnitter Castellanos P (2003), “Sert y Wiener en Colombia. La Vivienda Social en la Aplicación del Urbanismo Moderno”, *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Volumen VII*, 146 (035). [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(035\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(035).htm)

Simons F (1881), “*Sierra Nevada de Santa Marta. Recientes Observaciones y Apuntamientos Sobre su Altura, Nacimiento y Curso de sus Aguas*”, Pronunciamento en la Sociedad Real de Geografía de Londres y Publicado en la Revista Mensual de Dicha Sociedad en Diciembre de 1881, Santa Marta: Imprenta de Juan B Ceballos. Esta lectura constituye uno de los anexos del libro: Gómez Creutzberg C (2017), *Viajeros y Espacios en Disputa. Frederick A. A. Simons y el Caribe Colombiano a Finales del Siglo XIX*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Soraluce Blond J.R (2003), “El Bohío Cubano: Arquitecturas de Cubierta Vegetal en el Caribe”, *El Pajar. Cuaderno de Etonografía Canaria. II Época*, 14

Toro Zuluaga G (2005), “Eje Cafetero Colombiano: Compleja Historia de Caficultura, Violencia y Desplazamiento”, *Revista de Ciencias Humanas*, 35

Vidal Perdomo J (2004), “Reforma Administrativa de 1969: Antecedentes, Teoría de la Organización y Funcionamiento, Sus Principales Consecuencias”, *Vniversitas*, 208. <https://www.redalyc.org/pdf/825/82510808.pdf>

Vinasco Martínez D (2017), “Transporte Público en Cali: Aspectos Generales de su Configuración en el Siglo XX”, *Revista Ciencias Sociales*, 21.

Zambrano Pantoja F (2017), “Etapas y Sentidos del Ordenamiento Territorial Colombiano” En: *Ordenar los Territorios. Perspectivas Críticas desde América Latina*, Bogotá: Universidad de los Andes.

Zambrano Pantoja F (2017), “Etapas y Sentidos del Ordenamiento Territorial Colombiano”, en: *Ordenar los Territorios. Perspectivas Críticas desde América Latina*, Bogotá: Universidad de los Andes

Zambrano Salazar A (2017), “Tranvía municipal y Dinámica Urbana de Bogotá, 1910-1929. Una Mirada desde el travía al Desarrollo Físico e Institucional de Bogotá.”, En: *Memorias, seminario Internacional de Investigación de Urbanismo*, 9, Bogotá: Universidad de los Andes. <https://revistes.upc.edu/index.php/SIIU/article/view/6409>