

EL RETO DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

(Un necesario recuerdo histórico en situaciones de emergencia: las siempre válidas y elementales normas para el establecimiento de pueblos que permitieron la ocupación de todo el territorio de América hispana en el siglo XVI)*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad central de Venezuela

Profesor Honorario de las Universidades Externado de Colombia,
Javeriana y El Rosario

Publicado en *Economía Colombiana Desastres naturales: Experiencias y retos del Control Fiscal*, No. 331, Contraloría General de la República, Bogotá 2011, pp. 97-109

En el Siglo XVI, apenas ocurrido el descubrimiento de América, y una vez que los Adelantados y las autoridades del entonces Consejo de Castilla se convencieron de que lo que Cristóbal Colón había descubierto a finales del Siglo XV en la Mar Océana había sido un enorme Continente que no estaba previsto en forma alguna el conocimiento geográfico que existía en la época, y no un puñado de islas como se dice que pensó hasta su muerte en 1506, puede decirse que comenzó una gran movilización intelectual y política para atender la emergencia que significaba la necesidad de poblar ese enorme Continente, partiendo de la premisa jurídica de que el único título efectivo para poder asegurar la incorporación de esas tierras a la Corona española, era mediante su poblamiento, es decir, sembrándolo materialmente de pueblos y ciudades en toda su extensión.

Y así se hizo desde México en 1519 y San Agustín en la Florida en 1565, en el norte; hasta Valdivia en 1552, en el extremo Sur, precisamente en la Nueva Extremadura que hoy es Chile; pasando por el resto de la Nueva España, por Castilla del Oro, Venezuela y la Nueva Granada, por el reino de Quito y el país de los Incas en Perú, y la enorme cuenca del Río de la Plata. Lo cierto es que conforme a esa política, en toda la historia de la humanidad ningún país del mundo ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un período de tiempo tan corto, y en una forma tan

* Documento preparado para el Seminario sobre "*Desastres naturales: experiencias y retos del control fiscal*" organizado por la Contraloría General de la República de Colombia, Bogotá, 10/11 de febrero de 2011.

regular y ordenada como lo hizo España en América durante los siglos XVI y XVII; y, además, con tan poca gente, y en su gran mayoría, gente joven.

Hoy Colombia tiene el reto en medio de una emergencia, de establecer centros poblados para reubicar los que han sido arrasados por las aguas, en ejecución, entre otras normas de lo que prevé el artículo 34 del Decreto Ley 919 de 1 de mayo de 1989 que organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, al disponer sobre los “estudios sobre localización de asentamientos humanos y edificaciones.” A tal efecto, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres o los comités Regionales, o Locales, según sea el caso, deben promover la realización de estudios por parte de las entidades públicas correspondientes, tendientes a determinar las áreas de la zona a que se refiere la declaratoria de una situación de desastre en los cuales “no se deben ubicar asentamientos humanos ni construir edificaciones, por razones ambientales, de peligro, o de riesgo,” y que con base en estos estudios, los alcaldes municipales deben ordenar la reubicación de las comunidades dentro de plazos prudenciales, vencidos, los cuales ordenarán las demoliciones a que haya lugar, con arreglo a los procedimientos legales pertinentes.”

En ejecución de ese decreto ley y de la emergencia, sin duda, las autoridades colombianas tienen, quinientos años después de la experiencia de la Conquista, los mismos retos que tuvieron los adelantados de las primeras décadas del siglo XVI, para el establecimiento de pueblos y ciudades en el territorio; y que aquellos asumieron guiados por unas instrucciones de poblamiento que se fueron dictando por la Corona a medida que el proceso avanzaba, para lo cual recogieron la experiencia que un milenio y medio antes habían aplicado los romanos en la tarea de poblar el vasto Imperio que abarcó todas las costas del Mediterráneo y buena parte de Europa hasta Inglaterra; y que antes habían seguido los griegos, cinco siglos antes, cuando comenzó la expansión helénica en el mediterráneo.

Por ello, y ante el reto de la reubicación de centros poblados en situaciones de emergencia, considero que es necesario hacer un recordatorio histórico sobre las siempre válidas y elementales normas para el establecimiento de pueblos que permitieron el establecimiento de aquellas ciudades o repúblicas griegas, que permitieron la progresiva ocupación del territorio en el Imperio romano y que permitieron además, la ocupación de todo el territorio de América hispana en el siglo XVI.

I. LAS REGLAS PARA LA FUNDACIÓN DE CIUDADES EN LA ANTIGÜEDAD GRECO-ROMANA

El libro *La Política* de Aristóteles, en efecto, comienza con la palabra ciudad o sociedad política, a la cual consideró entre las agrupaciones de hombres, la “que es la superior entre ellas y las comprende todas,” porque “tiende al bien en mayor grado que las demás, y al mejor bien” (Libro Primero, Capítulo Primero).” Se trataba, por tanto, de la polis, como organización política fundamental del hombre, que los agrupaba con un fin común, asentados en un lugar determinado y sometidos a unas leyes y unas autoridades, y con un vínculo educativo y cultural común.

Por ello, la escogencia del sitio de la ciudad y su forma, fue considerada siempre como esencial, al punto de que fue el mismo Aristóteles quien escribió refiriéndose a la traza reticular perfecta que presentaron muchas ciudades Griegas en el siglo IV AC, que había sido Hippodamo de Mileto, hijo de Eurifón, quien “concibió el arte de proyectar y construir ciudades, siendo también el que ideó la disposición que presenta Pireo.”(Libro Segundo, Capítulo V)., considerándolo como “el primero entre los particulares que se dedicó a investigar sobre la mejor forma de gobierno”, (Libro Segundo, Capítulo V). La importancia de la ciudad era tal que en el Libro Séptimo de la *Política*, dedicado a analizar la “Felicidad del Individuo y del Estado. Constitución del Estado. Sistemas de Educación el Estado Perfecto”, Aristóteles dedicó varios Capítulos al estudio de la ciudad, su límite o tamaño, su emplazamiento, su forma y sus edificaciones. En la ciudad, consideraba, debía “haber cierto número de ciudadanos, un terreno en que vivan” para lo cual, decía, “así como el tejedor y el constructor de naves, y cualquier otro artesano, han de disponer de material adecuado para su trabajo, el legislador y el político deben disponer de materiales apropiados” para la concepción de la ciudad. Agregaba que “entre ellos el primero que necesita el político es la población, considerando cuál ha de ser el número y carácter de los ciudadanos; luego la extensión y características del país,” y afirmaba que “la experiencia enseña que la ciudad muy poblada rara vez está bien regida, mientras las reputadas por bien gobernadas contienen limitada población” concluyendo que así como “nadie niega que la ley es orden, y la buena ley, buen orden, la inmensa multitud no puede ser ordenada; ordenar lo ilimitado es obra de divina potencia, de la que sirve de lazo al universo.” Y afirmaba con razón que “el número y la magnitud constituyen la belleza,” de manera que “El Estado que combine la magnitud con el buen orden será necesariamente el más bello.” Así concluía que “El mejor límite de población en una ciudad es el mayor número suficiente para las necesidades de la vida, que pueda abarcarse de un vistazo.”

Luego se refirió Aristóteles al emplazamiento de la ciudad, a lo que dedicó el Capítulo X del Libro séptimo, donde argumentó la salud el lugar escogido, donde se nota, sin duda, la influencia de Hipócrates, particularmente en relación con la importancia del aire y del agua. Recomendaba así, que “la ciudad debe tener fácil comunicación por mar y tierra, y de ser posible, con todos los puntos de su territorio,” y en cuanto al emplazamiento el mismo consideraba que debía ser ventajoso varios aspectos, fundamentalmente en cuatro a la salud, lo que estaba influido por los vientos. Ello dependía principalmente, decía, “de lo salubre de la localidad y de su orientación,” y además “de la pureza de sus aguas.” Esto lo consideraba de “suma importancia, porque los elementos que más empleamos para satisfacer las necesidades del cuerpo son los que más contribuyen a la salud, y entre ellos figuran el agua y el aire.” Por ello planteaba que el sitio debía “abundar en fuentes y manantiales, y, de no ser así, construir grandes depósitos para la recogida de las aguas pluviales, para que no falte agua en caso de asedio.”

Además, se refirió Aristóteles en el Capítulo X del Libro Séptimo de la *Política*, a la forma de las edificaciones y del trazado de las calles, en línea recta, diciendo que “se considera más bello y conveniente que las calles sean rectas, como indicó Hippodamo,” aun cuando “para seguridad en la guerra es preferible el modo antiguo de edificar, que dificultaba la salida de los extranjeros y la entrada de los asaltantes,” de manera que concluía que “no toda la ciudad tendrá sus calles rectas, sino sólo ciertos barrios y distritos, combinando la belleza con la seguridad.”

Por último, sobre los componentes importantes de la ciudad, en cuanto a la plaza y a las edificaciones públicas, en el Capítulo XI del Libro Séptimo, Aristóteles también señaló que debían contar con templos o edificios destinados al culto divino, que debían “ocupar una eminencia, para que se vean desde lejos y den realce a la virtud, con torres que dominen las cercanías, “ estando a “sus pies una plaza,” en la cual debía estar “prohibida toda compraventa, así como la entrada a los artesanos labradores y otros, de no ser llamados por los magistrados,” siendo su “mejor destino” el que se dedicara al asueto. Sin embargo, debía también haber “un ágora para los traficantes, distante de la otra, en lugar de fácil acceso por mar y tierra ... para las necesidades del comercio.” Todo ello reflejaba la práctica antigua de los griegos de fundar ciudades, nunca dejada al azar, particularmente cuando se trató de fundaciones de nueva planta con motivo de la expansión colonial griega en el mediterráneo.

Y lo mismo ocurrió en el mundo romano, cuatrocientos años después de las enseñanzas de Hippodamo narradas por Aristóteles, igualmente motivada por la necesidad de ordenar el proceso de colonización de nuevas tierras por

un Imperio, todo lo cual se recogió en único tratado antiguo sobre arquitectura que en la época del Renacimiento se había conservado, que era *De Architectura Libri Decem* del ingeniero militar Marcus V. Pollio Vitruvius, escrito en tiempos del Emperador *Augustus*, al comienzo de nuestra era, donde se había registrado todo lo que podía saberse sobre arquitectura, construcción y trazado de ciudades en el mundo griego y romano. Después de su muerte, en el año 26 después de Cristo, la obra fue olvidada y relegada hasta el Siglo XVI, cuando con su descubrimiento, se produjo el Renacimiento en la arquitectura. El más viejo manuscrito de esta obra fue así descubierto en la Abadía de Saint-Gall (hoy, en Suiza), en 1416, por Proggio Bracciolini, quien a comienzos del Siglo XV era considerado el más destacado investigador arqueológico de Roma,, y fue publicada por primera vez en Roma en 1486, y en español, en 1482; estando ya para 1535 en la Biblioteca del Virrey de la Nueva España, Antonio de Mendoza. En este tratado de arquitectura romana, los hombres del Renacimiento encontraron el principio general reiterado cientos de veces, de que la belleza consiste en la relación entre el tamaño y la forma de todas las partes, así como que nada puede ser añadido ni quitado sin destruir la armonía del conjunto. En Vitruvio encontraron un detallado análisis de los órdenes (*ratio*) y de sus proporciones, del módulo y del carácter antropométrico de la arquitectura, basada en las relaciones métricas del cuerpo humano. El hombre era el centro del mundo y su figura se conformaba por medidas perfectas que reflejaban los principios universales del orden natural. Vitruvio demostraba que un hombre con sus brazos extendidos encajaba perfectamente en un cuadro y un círculo como lo expresó gráficamente Leonardo da Vinci en su famoso *Estudio de las proporciones del cuerpo humano* en 1490. Se trata de una obra única que describe la arquitectura romana sometida a precisas reglas, en la cual Vitruvio recogió los principios fundamentales para la fundación de ciudades como regían en Roma, y que, en cuanto coinciden con los principios establecidos en las Instrucciones dadas a los pobladores en la colonización española en América, se destacan los siguientes:

En primer lugar sobre la elección de los sitios, a cuyo efecto en el Capítulo VII del Libro *Primero* dedicado a “De la inspección de los hígados de los animales para reconocer la calidad del aire”, destacaba el principio de que “cuando se va a construir una ciudad, lo primero que es necesario hacer, es escoger un sitio sano”, particularmente “templado.” Para ello, Vitruvio aprobaba los usos de los “antiguos” (griegos):

“que consistían en hacer un sacrificio en los lugares donde querían construir o acampar: escogían como víctimas, animales que moraban de ordinario en esos lugares, y examinaban sus hígados, si después de haber

examinado varios de ellos, encontraban que algunos estaban lívidos y corrompidos, si juzgaban que ello era el efecto de alguna enfermedad particular, pues los otros se conservaban sanos y enteros como consecuencia de buenas aguas y pastos, entonces establecían sus ciudades; si al contrario, encontraban que los hígados de los animales eran generalmente anormales, concluían que el de los hombres estarían iguales, y que las aguas y pastos no podían ser buenos en ese país; y abandonaban incontinente, pues no apreciaban tanto otra cosa, que lo que podía contribuir al mantenimiento de la salud.”

En esta forma, la primera consideración que debía prevalecer en el proceso de fundación de una ciudad era la concerniente a la salubridad del lugar escogido para establecerla, a los efectos de asegurar no sólo su habitabilidad sino el mantenimiento de la salud de los pobladores. El lugar, en definitiva, debía ser sano con buenas aguas y pastos.

En segundo lugar, se refirió Vitruvio en el mismo Capítulo VII del Libro *Primero* de su Obra a la situación de los lugares, de manera que los sitios precisos que debían escogerse para el emplazamiento de la ciudad, no debían estar sometidos a condiciones climáticas extremas, para lo cual recomendaba que “debe ser alto, ni nublado ni helado, y en un clima ni caliente ni frío, sino temperado”; y además, sin pantanos en los alrededores.

En tercer lugar, sobre el abastecimiento de la ciudad, Vitruvio indicaba en el Capítulo VIII (“De las fundaciones de los muros y de las instalaciones de las torres”) del Libro *Primero*, que para la escogencia del sitio de la ciudad debía tenerse en cuenta que el lugar fuese de fácil acceso para asegurar el abastecimiento, fuera por tierra o por agua, señalado que:

“Una vez que se haya asegurado la salubridad del lugar donde debe fundarse la ciudad, debe procederse a trabajar en las fundaciones de las torres y de los muros, de acuerdo con el conocimiento que se tenga de la pureza de su aire, de la abundancia de los frutos y que crecen en los países de los alrededores y de la facilidad de los caminos, los ríos y los puertos de mar que existan para traer todas las cosas necesarias”.

En cuarto lugar, sobre la dirección de las calles y el sentido de los vientos, en el Capítulo IX (“Del reparto de las obras en el interior de los muros y de la disposición para que las ráfagas dañinas de los vientos sea evitadas”) del Libro *Primero*, Vitruvio estableció la necesidad de que las calles fueran alindadas, y para su disposición se tuviera en cuenta el sentido y orientación que tenían los vientos en el lugar, de manera que las ráfagas no corrieran libremente por las calles en perjuicio de los habitantes. Decía, entonces, que:

“Concluida la construcción de los muros de la ciudad, debe trazarse el emplazamiento de las casas y establecerse el alineamiento de las grandes y pequeñas calles, según el aspecto más ventajoso del cielo.

Debe evitarse, ante todo, que los vientos habituales se enfilen directamente en las calles, porque son siempre dañinos, sea por el frío que hiera, por el calor que corrompe, o por la humedad que afecta la salud.

En consecuencia, deben tenerse cuidadosamente en cuenta estos inconvenientes, con el fin de no caer, como ha sucedido en muchas ciudades,... en las cuales los edificios son bellos y magníficos, pero dispuestos en forma poco prudente; ya que en estas ciudades, el viento del mediodía (sur) genera fiebres, el que sopla entre el poniente y el septentrión (norte) hace toser; y el del septentrión, que cura estos males, es tan frío, que es imposible quedarse en las calles cuando sopla...”

Señalaba, más adelante, en el mismo Capítulo IX del Libro *Primero*, que:

“Es necesario en consecuencia, trazar los alineamientos de las calles entre dos cuartos para no ser incomodado por la violencia de los vientos; ya que si estos recorren las calles directamente, no habrá duda de su impetuosidad, que siendo tan grande al aire libre y abierto, aumentaría mucho estando encerrados en calles estrechas.

Por ello, las calles deben disponerse de tal forma que los vientos, dando contra los ángulos que ellas formen, se rompan y dispersan.”

En quinto lugar, en relación con la plaza o *forum*, en el Capítulo VIII del Libro *Primero*, Vitruvio formuló un conjunto de principios que se referían a varios aspectos. Primero, en cuanto a la proporción de la misma,

En relación con la *proporción* de la plaza, en el Capítulo I (“De la plaza pública y de las basílicas”) del Libro *Quinto* Vitruvio decía:

“La grandeza de estas plazas públicas debe ser proporcional a la población, de manera que no sean muy pequeñas si muchas personas allí van, ni que sean demasiado vastas, si la ciudad no está suficientemente poblada. Para establecer el largo de la plaza, debe dividirse el largo en tres partes, y tomar dos (para el ancho); de esta manera, la forma será larga, y esta disposición será mucho más cómoda para los espectáculos”.

Sobre la *forma* de la plaza, aún cuando por razones de seguridad recomendaba que no fuera cuadrada, reconocía que:

“La plaza pública en los griegos, es cuadrada, y rodeada de dobles y amplios pórticos con columnas pegadas unas a otras, que sustentan arcadas de piedra o mármol con galerías en lo alto; pero ello no se practica en esa forma en las ciudades de Italia, debido a la vieja costumbre de hacer ver al pueblo en la plaza los combates de los gladiadores...”

En cuanto a la ubicación de la plaza, en el Capítulo X (“De la escogencia de los emplazamientos para el uso común de la población”) del Libro Primero, Vitruvio indicaba, que:

“Si la ciudad está al borde del mar, es necesario que la plaza pública esté cerca del puerto, por tanto que si la ciudad esta alejada del mar, la plaza deberá estar en el centro”.

Por último, sobre las edificaciones que debían estar en la plaza, Vitruvio señalaba en el mismo Capítulo X del Libro Primero al referirse a los templos, que aquellos correspondientes a los dioses titulares bajo cuya protección especial se erigía la ciudad, a Júpiter, Juno y Minerva, debían estar en el punto mas elevado de manera que de allí pudiera verse la mayor parte de las murallas de la ciudad; y en cuanto a la tesorería, la prisión y la Casa del Senado debían estar adjuntas al *forum*, pero de forma tal que sus dimensiones fueran proporcionadas a las del *forum*.

II. LAS REGLAS PARA LA FUNDACIÓN DE CIUDADES EN LA AMÉRICA HISPANA DURANTE EL SIGLO XVI

El descubrimiento, conocimiento y posterior publicación en 1486 de la obra *De Architectura Libri Decem* de Vitruvio, solo seis años antes del descubrimiento de América, además coincidió con la publicación el mismo año de 1486 de otra obra monumental de la arquitectura, esta vez renacentista, como fue *De re aedificatoria* de León Battista Alberti. Publicada doce años después de su muerte (1472), la obra había tenido su origen en un proyecto de tratado arquitectónico que Alberti le había formulado en 1450 al Papa humanista Nicolás V (Tommaso Perentucelli de Sarzona), quien había sido su como compañero y amigo en la Universidad de Padua, para lo cual, sin duda Alberti había tenido acceso al manuscrito de Vitruvio que como se dijo, había sido descubierto en 1416.

Ese descubrimiento y la posterior influencia que tuvieron las ideas romanas en el renacimiento, coincidieron además, con el Descubrimiento de la América Hispana a finales del siglo XV, de manera que al penetrar en la Corte de los Reyes Católicos y luego, de Carlos V y Felipe II, a partir de la difusión de las ideas humanistas, entre otras causas, con la creación de la Universidad de Alcalá de Henares en 1508, las mismas se plasmaran en Instrucciones reales del derecho indiano que permitieron durante el transcurso del Siglo XVI, guiar urbanísticamente el monumental proceso de conquista, colonización y poblamiento del enorme Continente Americano, proceso durante el cual los Adelantados tomaron posesión de las tierras descubiertas y conquistadas mediante la fundación de decenas de ciudades, villas y pueblos, todos regularmente establecidos.

Y así fue que desde el mismo inicio del proceso y dada la importancia jurídica medieval de fundar ciudades o *civitas* en los espacios ocupados para la toma de posesión de las tierras descubiertas y a la vez para la determinación del área de las gobernaciones de los Adelantados, la Corona comenzó a instruirlos sobre la forma y el orden que se debía tener en el proceso de fundación de las mismas, tanto desde el punto de vista de la escogencia de los lugares y sitios adecuados, como desde el punto de vista de su diseño urbano regular. Estas Instrucciones se comenzaron a formular con cierta precisión a partir de 1513, con motivo de la expedición comandada por Pedrarias Dávila para la conquista de la provincia de Castilla del Oro que abarcaba el área de Urabá, El Darién y Panamá, y culminaron sesenta años después con las *Ordenanzas sobre descubrimiento y población* otorgadas por Felipe II en 1573 aplicable en toda América y que luego se recogieron en la *Recopilación de las Leyes de los reinos de Indias* de 1680. El control jurídico del proceso fue tal que sesenta años bastaron para que un modelo de ciudad especialmente diseñado para América, ideado sobre la marcha durante la emergencia de la conquista y poblamiento, se hubiese aplicado en todo el Continente americano, plasmado en Instrucciones dadas a los adelantados en las cuales se pone en evidencia la enorme y directa influencia que en su redacción tuvieron los textos de Vitruvio y Alberti, entre otros.

Fue así, por ejemplo, que ya en la Instrucción dada por el Rey á Pedrarias Dávila, para su viaje a la Provincia de Castilla del Oro que iba á poblar y pacificar con la gente que llevaba, otorgadas en Valladolid, otorgadas por Fernando El Católico (de Aragón), pues la Reina Isabel ya había fallecido, el 2 de agosto de 1513, se comenzaron a dar instrucciones por ejemplo sobre la elección de los sitios para poblar, que fueran “sitios sanos y no anegadizos” lo cual se completó por ejemplo en la Instrucción para la población de la Nueva España, conversión de indios y organización del país dada a Hernán Cortés en Valladolid por Carlos V, el 26 de junio de 1523, al exigirse además, que fueran tierras “de buenas aguas y de buenos aires y cerca de montes y de buena tierra de labranzas, e donde se puedan aprovechar de la mar para cargar e descargar, sin que haya trabajo e costa de llevar por tierra las mercaderías que de aca fueren;” comenzándose además a expresar globalmente la idea del orden en el poblamiento. Ello se aprecia, por ejemplo en lo que se consignó en la *Instrucción* dada a Pedrarias de 1513, sobre el establecimiento de los pueblos en forma ordenada con el objeto de asegurar su crecimiento ordenado, al ordenarse que en el repartimiento de solares a los vecinos, estos fueran “*de comienzo dados por orden*”, agregándose que:

“por manera que fechos los solares, *el pueblo parezca ordenado, así en el logar que se dejare para plaza, como el logar en que hobiere la iglesia,*

como en la orden que tovieran las calles; porque en los logares que de nuevo se facen dando la orden en el comienzo, sin ningud trabajo ni costa quedan ordenados, e los otros jamás se ordena.”

Este modelo urbano adoptado formalmente a partir de 1513, que guió el diseño de la casi totalidad de los pueblos, villas y ciudades de América, gravitó en torno a los tres elementos urbanos esenciales mencionados en la Instrucción: El primero, la plaza, que era lo que debía establecerse inicialmente, siendo el elemento principal, y cuya forma debía hacer parecer el pueblo como ordenado. Por supuesto, no había otra forma renacentista ordenada que no fuera la forma cuadrangular o rectangular, y en todo caso, reticular, con lados y ángulos rectos. El segundo, la iglesia que debía ubicarse también en un sitio ordenado, fuera del área de la plaza, pero en un lugar principal, que en general fue en una de las manzanas ubicadas a un costado de la plaza. Y el tercero, las calles que debían también tener orden, es decir, diseñarse ordenadamente, y no había otra forma para el orden de las calles, cuando debían partir de una plaza reticular, que no fuera su trazado en líneas rectas, formando ángulos rectos en los cruces entre ellas, y manzanas o cuadras de terreno, donde se ubicaban los solares a ser repartidos, también ordenadamente.

La plaza, la iglesia y las calles, por tanto, configuraron el modelo urbano latinoamericano, y este se siguió uniformemente en todas partes, incluyendo por supuesto el Nuevo Reyno de Granada, en las diversas corrientes de poblamiento que hubo: primero, desde la Provincia de Santa Marta con la fundación de la ciudad en 1525, que culmina con la fundación y refundación de Bogotá en 1538 y 1539; segundo, desde la Provincia de Cartagena con la fundación de la ciudad en 1533; tercero, desde la provincia de Popayán, con la fundación de la ciudad en 1536; cuarto, desde Bogotá, después de su fundación en 1538 expandiendo el Nuevo Reyno de Granada en Cundinamarca, y hacia Tunja (1539) y Pamplona (1549); y quinto desde la Provincia de Antioquia, con la fundación de la ciudad en 1541.

Para cuando todo ese proceso de poblamiento puede decirse que había culminado en estas tierras, y en el resto de América, Felipe II dictó las *Ordenanzas de Descubrimiento y Población dadas por Felipe II en el Bosque de Segovia*, el 13 de julio de 1573, donde se establecen con precisión las reglas e instrucciones relativas a la forma urbana regular y reticular de la ciudad americana, en lo que se puede considerar como el primer cuerpo orgánico de normas jurídicas sobre ordenación urbana que se haya dictado jamás. En ellas se les precisó a los adelantados, “el orden que se ha de tener en descubrir y poblar,” habiendo sido, sin duda, el producto final de un conjunto de normas dictadas en las primeras décadas del proceso de conquista y

doblamiento, a lo que se sumó la experiencia en el poblamiento, particularmente en las Antillas, México y Perú y en Tierra Firme, en particular, en el Nuevo Reino de Granada y en la Provincia de Venezuela. Fue una monumental obra dirigida por Juan de Ovando, quien había sido nombrado en 1571 Presidente del Real y Supremo Consejo de las Indias, en la cual en 148 artículos se reguló todo lo relativo a los descubrimientos y a las nuevas poblaciones, en los que se recogieron, como compendio ordenado, el conjunto de disposiciones anteriores que había dictado la Corona, ampliado con nuevos conocimientos de sus redactores en el Consejo de Indias, donde ya habían penetrado en su integridad todas las ideas renacentistas sobre la ciudad, difundidas a través de los Tratados de Vitruvio y Alberti.

Así, por ejemplo, en materia de selección de los sitios y ubicación de las poblaciones, detallaron las mismas reglas que venían de la antigüedad greco romana en materia de salubridad, al abastecimiento y a la ubicación, recomendando (artículos 34 al 37) escoger comarcas saludables, esto es, aquéllas en que se encontrasen hombres de edad avanzada, así como hombres sanos y fuertes y de buen color; animales sanos y de buen tamaño; donde hubiese buenos frutos, y donde no hubiese cosas venenosas; donde el cielo fuera claro y el aire puro y suave; el clima agradable, sin mucho frío ni mucho calor y, en todo caso, que fuera más frío que caliente (artículo 34). En particular, se recomendaba que no se debían escoger lugares muy altos por el problema que representaba tanto el viento como el acarreo de cosas; ni muy bajos, ya que resultaban enfermizos. De preferencia debían elegirse lugares medianamente levantados, que recibieran Buenos aires. En caso de tener sierras o cuevas cercanas, éstas debían quedar al poniente y al levante, y si por alguna causa debía edificarse en lugares altos, se hiciese en sitios donde no estuviesen sujetos a nieblas (artículo 40). Por otra parte, en cuanto a la ubicación de la ciudad cuando se establecía cerca de un río, debía ubicarse en la ribera oriental para que al levantar el sol el reflejo el reflejo no molestara a los habitantes.

Además, se recomendaba (artículo 35), que las tierras resultasen fértiles, con abundancia de frutos y de pastos para el ganado, así como de montes con árboles que proporcionasen leña en abundancia y material para la construcción; y que se tuviera cuidado de tener cerca agua suficiente para el consumo y para los regadíos, procurando que hubiera buenas salidas y entradas de mar y tierra, y pueblos de indígenas suficientemente cerca para poder evangelizarlos.

Por otra parte, de preferencia se recomendaba que las poblaciones interiores se levantasen a la orilla de algún río que fuera navegable, dejando la ribera baja para los oficios que arrojaran inmundicias (Art. 123); e incluso se

disponía que si el lugar escogido se encontraba a la orilla del agua, debía tenerse cuidado de que quedase de tal forma que a la salida del sol los rayos pegasen primero en la población y no en el agua (Art. 40). En caso de estar en la costa, se debía tener consideración al puerto, y el mar no debía quedar ni al mediodía, ni al poniente. Y en todo caso, que se evitase que quedaren cerca pantanos o lagunas, ya que ahí suelen criarse animales venenosos, además de que tanto el agua como el aire se corrompen (Art. 111).

Ahora bien, una vez escogida la parte más conveniente para asentar en ella la nueva población, las Instrucciones de 1573 resumían la tarea subsiguiente al prescribir que se debía proceder a hacer la planta del lugar escogido, repartiéndola por sus plazas, calles y solares, a *cordel y regla*, comenzando por la plaza mayor, lo que implicaba siempre como resultado una planta o trama ortogonal. Desde la plaza, una vez trazada debían salir las calles en forma rectilínea y paralela hacia los caminos principales o puertas de la ciudad, dejando tanto compás abierto que, aunque la población aumentase mucho, se pudiera proseguir en la misma forma (artículo 110). Por tanto, conforme a las Ordenanzas, resulta claro que el punto de partida de la nueva ciudad o población siempre debía ser la plaza mayor, siendo por tanto la forma ortogonal o reticular la regla general de todas las ciudades, no sólo las fundadas en el Siglo XVI, sino también en los Siglos subsiguientes de la Colonia, como puede constatarse en todos los centros poblados colombianos. Se trató además, en general de ciudades que nunca fueron cerradas o amuralladas, siendo estas una excepción en la América hispana, que sólo se encuentra en los puertos importantes en el Mar Caribe como Santo Domingo, La Habana, San Juan de Puerto Rico y Cartagena de Indias, o en ciudades del pacífico como Lima y de Trujillo en el Perú y Acapulco en México, para protegerlas de los piratas o corsarios.

Como se dijo, la plaza mayor era de donde debía comenzarse el trazado y edificación de la población, (Art. 112) y por ello, era y ha sido siempre en la América española, dentro de la trama de la ciudad, el centro de la vida urbana y su lugar más importante, cosa que nunca ocurrió en la España peninsular. Por ello, se pueden encontrar anhelos, como los expresados por Foronda en su obra *Cartas sobre la Policía* (Madrid 1801), refiriéndose a España en 1801, en relación con las plazas, que “como la que hay en París, conocida bajo el nombre de *Palacio Real*, -decía- que sea el punto de reunión de las gentes, y puedan pasearse en sus arcos, ya de noche, ya cuando llueve, y encontrar reunidas todas las cosas que sirvan de adorno, comodidad y recreo.” Ese anhelo, para ese momento, ya era una realidad en el mundo americano, al punto además, de precisarse que en torno a la misma debían ubicarse no sólo la iglesia, sino la casa real, la casa de concejo, el cabildo, la aduana y la cárcel.

Además, se indicaba también con precisión sobre su ubicación, que si la población se erigiere en la costa, la plaza debía hacerse al desembarcadero del puerto; y si estaba tierra adentro, la plaza se debía fijar en el centro o en medio de la población, de manera que fuese el corazón y su centro vital.

Las Ordenanzas, además, fueron precisas en establecer reglas sobre la forma de la plaza, siempre reticular, pocas veces rectangulares y casi siempre cuadriculares; y sobre su dimensión, que debía ser en proporción a la cantidad de vecinos que hubiere y al crecimiento futuro de la población que se pudiese prever. Por ello, muchos pueblos aún conservan en la actualidad plazas de gran tamaño, que no guardan proporción con el tamaño del poblado actual. De la plaza debían salir en línea recta las calles, formando con cada calle paralela trazada en relación con los cuatro costados de la plaza, en ángulos rectos sucesivos, una suerte de damero, respecto de cuya orientación se imponía que se hiciese.

Las Ordenanzas, por otra parte, en relación a la orientación de la planta urbana, imponían la necesidad de que las esquinas de la plaza debían orientarse a los vientos principales, para proteger tanto la plaza como la ciudad de dichos vientos. Así lo decía textualmente el artículo 114 de las Ordenanzas, que “las cuatro esquinas de la placa miren a los cuatro Vientos principales porque de esta manera, saliendo las calles de la placa, no estén expuestas a los cuatro Vientos principales que seria de mucho inconveniente.” Y es precisamente por ello que la orientación general de las plazas por ejemplo en las ciudades de la parte septentrional de Sur América, y de las calles principales que de ellas salen, sea Norte-Sur, Este-Oeste, pues los vientos, en general, son los Alisios que vienen del noreste, y así el damero urbano mismo sirve de rompevientos. En esta forma, como lo enseñaban Vitruvio y Alberti, las calles no se convertían en pasajes o canales de vientos y la disposición cruzada de las mismas más bien las concebía como obstáculos rompeviento.

Trazada la plaza, de la misma, como se dijo, debían salir las calles, de suerte que aunque la población llegase a crecer de manera considerable no se afease la población, o se obstruyese su defensa o comodidad (Art. 117), previéndose entonces el crecimiento ordenado de la población, conforme a la forma y dirección de las calles, de manera ilimitada, conforme a un esquema uniforme de la trama urbana. Ello fue tan efectivo, que hasta las primeras décadas del Siglo XX muchas ciudades latinoamericanas continuaban creciendo con el orden reticular, mostrando muchas todavía el desarrollo casi perfecto de la retícula, la misma cual en realidad fue luego abandonada a partir de la segunda mitad del Siglo XX en casi todas las ciudades hispanoamericanas, por la falta de autoridad tanto en la orientación ordenada

de las ocupaciones espontáneas del suelo urbano que han dado origen a las amplias áreas marginales de las ciudades sin regularidad alguna, como en el proceso de urbanización desarrollado exclusivamente por privados, que han abandonado la forma regular.

Por otra parte, sobre las calles mismas, las Ordenanzas prescribían sobre su anchura, la cual se determinaba según el lugar escogido para la ubicación de la ciudad, de manera que en los lugares fríos, las calles debían trazarse anchas, para permitir que el sol entrase plenamente en la ciudad, y por ello tantas ciudades ubicadas a gran altitud las calles todavía se conservan relativamente anchas. En los lugares calientes, por el contrario, las calles debían ser angostas para evitar la inclemencia del sol (Art. 116) y asegurar la protección de la sombra, como por ejemplo sucede en los puertos como Cartagena de Indias. En esta forma se regulaba la posibilidad de mayor soleamiento de las ciudades ubicadas en lugares fríos, por la anchura de las calles; y al contrario, una mayor cantidad de sombra en las ciudades ubicadas en lugares calientes, por lo angosto de las calles, como medio de protección ante la inclemencia del sol. Una recomendación similar pero con dos siglos de diferencia, se encuentra, por ejemplo, en la obra de Benito Bails, *Elementos de Matemática* (Madrid, 1783), en la cual señalaba que: “Al determinar el ancho de las calles, y la altura de las casas de la Ciudad, atenderíamos al temple del clima donde las edificásemos. En los países fríos o templados, haríamos las calles anchurosas, y las casas menos altas... Pero en un clima caluroso, haríamos más altos los edificios, y las calles más angostas.”

III. APRECIACION FINAL

Como puede apreciarse del texto y contenido de las *Ordenanzas* de 1573, la operación de poblar en América no se hizo por casualidad ni en forma espontánea, ni se dejó a la sola experiencia o práctica de los colonizadores. Fue, ante todo, un proceso ordenado jurídicamente, sobre todo porque el poblamiento fue el instrumento o título jurídico para afirmar el dominio de la Corona sobre el territorio y, además, el mecanismo para precisar el término de la jurisdicción que abarcaba cada Capitulación.

Por eso, precisamente, el poblamiento fue un proceso deliberado y ordenado, y progresivamente enmarcado dentro de disposiciones jurídicas que se fueron dictando a medida que el proceso del descubrimiento y conquista avanzaba, tanto en las Capitulaciones como en Instrucciones y Reales Cédulas.

Estas *Instrucciones* se aplicaron invariablemente durante el proceso de descubrimiento y poblamiento, al punto que debemos imaginarnos que todos los Adelantados llevaban en su empresa una especie de “cartilla” donde estaba

escrito todo lo que tenían que hacer para poblar. Solo así se entiende que el Acta fundacional de las ciudades y su traza inicial tenga el mismo contenido y la misma forma en todo el Continente americano, en ciudades ubicadas en sus extremos y fundadas en la misma época. Por supuesto, además de la “cartilla”, siempre llevaban un Escribano en su hueste, para dar fe y fecha cierta a lo fundado.

En toda la América hispana, por tanto, en el proceso de poblamiento de las Provincias coloniales materialmente se realizó mediante ciudades fundadas en las cuales se aplicó la forma ortogonal que exigían las *Instrucciones* de poblamiento. Por ello, en el centro de casi todas las poblaciones de América hispana aún se conserva la traza original, ortogonal o cuadrangular, de la ciudad colonial, con su plaza mayor en el centro, con plazas menores diseminadas en el tejido urbano y la iglesia ubicada, casi siempre en el lado este de las plazas.

Esta forma urbana, en general, puede decirse que se conservó casi intacta durante cuatrocientos años hasta bien entrado el Siglo XX. Eso explica que en muchos de los planos elaborados en las primeras décadas del Siglo XX, las ciudades todavía hubieran tenido la forma reticular, cuadrangular o de damero, que siempre habían tenido. Esa forma urbana se conservó hasta casi mitades del Siglo XX, hasta que el crecimiento económico y demográfico comenzara a deformar todo, sin que la autoridad hubiera formulado un modelo alternativo. Fue en realidad, después de los años cuarenta y cincuenta del Siglo pasado que con el auge económico y el cambio demográfico en las ciudades, estas explotaron, perdiéndose el *orden* por efecto tanto de la zonificación urbana, como de la ocupación espontánea del suelo sin plan. La primera, impregnada por el modernismo en la arquitectura, abandonó el orden racional y adoptó otro orden en los asentamientos urbanos muy apegados a las modernas urbanizaciones norteamericanas que, entre otros aspectos, acabó con la vida urbana, deformando la ciudad había estado fundada en el multi-uso del suelo y su mezcla, imponiéndose, al contrario una irracional división del suelo en usos diferenciados, estableciéndose compartimientos estancos que han dividido artificialmente la ciudad, atentado contra la propia vida urbana que se ha ido extinguiendo, salvo en pequeños enclaves que aun subsisten en la trama urbana, precisamente en partes de las antiguas cuadrículas; la segunda, agravó aún más el desorden, rodeando las antiguas cuadrículas del centro de todas las ciudades y pueblos o las urbanizaciones hechas fuera del orden, con asentamientos no controlados, producto de invasiones y ocupaciones ilegales, cuya forma recuerda la de las ciudades medievales, de trama intrincada. Con ambos procesos -el zonificado y el no planificado-, se acabó, por tanto, con la forma de la *ciudad americana*, concebida con toda la racionalidad necesaria y

que permitía que la ciudad pudiera ir creciendo de manera casi ilimitada, pero con orden.

En gran parte, sin duda, ese proceso de deterioro de la ciudad tiene su origen en el desconocimiento, por los latinoamericanos, del modelo de *ciudad americana*, que si bien fue definido en la Colonia por los españoles, ello lo hicieron por América y para los americanos, y del cual nos olvidamos.

Lo importante a tener ahora en cuenta, cuando se trata de trazar nuevos centros poblados como consecuencia del desplazamiento de poblaciones derivados del desastres provocado por las lluvias y las inundaciones como las que han ocurrido en buena parte del territorio de Colombia es, en todo caso, que el arte de fundar ciudades no es nada nuevo, y es tan antiguo como la propia civilización occidental, incluso en situaciones de emergencia; de manera que aquí no estamos inventando nada nuevo.

Demasiadas enseñanzas tenemos sobre ello, como la que se puede apreciar de nuestros cientos de pueblos y ciudades fundadas durante la época colonial y que fueron las que fijaron el territorio de nuestros países, tal como ocurrió en Colombia. LO que tenemos que hacer es voltear nuestros ojos hacia esos pueblos, y encontraremos en ellos las reglas para establecer los nuevos centros poblados que la emergencia y la administración de la atención de desastres impone, con ocasión de la necesidad de reubicar poblaciones afectadas, pero por supuesto con los avances que la geografía moderna nos da.

Ello permitirá, por ejemplo, y ante todo, que los nuevos centros poblados estén fuera de las áreas de planicies inundables. Es una regla universal y eterna que el agua tarde o temprano recupera sus predios, por lo que la ubicación de centros poblados en planicies inundables siempre es un riesgo que sólo el manejo racional y planificado de las cuencas hidrológicas por el hombre podría mitigar.

Pero además de la escogencia de los lugares para los nuevos asentamientos, que con el conocimiento e información de la que hoy disponen planificadores, ingenieros y urbanistas debería permitir escoger los sitios óptimos desde el punto de vista climático, social y económico, sin duda debe atenderse a la forma de los centros poblados, y en esto, por sobre todo, no sólo no hay que olvidar la tradición reticular de los centros poblados, por obligación racional e histórica, sino que hay que evitar aplicar los criterios de “eficiencia” económicos en el uso y ocupación del suelo que ha privado en muchos desarrollos privados de asentamientos de viviendas de interés social, que ahorrando en áreas para calles y vías de comunicación, destinan supuestamente más terrenos para viviendas, olvidándose de la vida urbana y del derecho a la ciudad, convirtiendo los asentamientos en getos invisibles.

Olvídense, por tanto, de establecer centros urbanos con diseños sofisticados y tortuosos propios de las urbanizaciones modernistas, o con diseños con forma tipo de “peine” con una calle principal de la cual salen ramas paralelas propios de asentamientos baratos de emergencia, y piensen que la reubicación de centros poblados, si bien es motivada por una situación de emergencia, nunca debe configurarse como una obra temporal. La reubicación implica la decisión de establecer un asentamiento que tiene que ser permanente, para siempre, y ello, requiere de reglas que aseguren su permanencia, como las que impusieron los griegos, y que todavía se conserva en el centro de Nápoles (*Neápolis*); como la que impusieron los romanos, y todavía se conserva en trazos invariable como el de la rue Saint Jacques, de la vieja *Lutetia* en París; o como la que impusieron los españoles cuando sembraron de pueblos y ciudades la América, como el que la traza reticular que se conserva en el centro de Bogotá, y en todos los centros de todas las ciudades colombiana, incluso las de fundación tardía como las de la colonización cafetera a fines del siglo XIX, y que quedó plasmada por ejemplo en ciudades como Armenia, fundada en la zona del Quindío en 1889, donde incluso se recogió la forma de la plaza cuadrangular equivalente a cuatro cuadras y doce calles que le llegan, que se sugería en las Instrucciones de 1573.

El planteamiento, en fin, es que en este tema del poblamiento y reubicación de centros poblados por los desastres naturales, no debemos olvidar las enseñanzas de la historia, que en esta materia es nuestra historia americana, como aparece plasmada en tantos pueblos, villas y ciudades del territorio colombiano, con sus casi quinientos años de fundadas.

Bogotá, 11 de febrero de 2011