Implicaciones socio–económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana de Colombia

Alfredo L. Fuentes
Rodrigo Losada

Implicaciones socio–económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana de Colombia*

Alfredo L. Fuentes
Rodrigo Losada

A. Introducción

Es bien sabido que toda sociedad da origen a un sistema legal respaldado por la capacidad coactiva de quienes ejercen el poder. Este sistema pretende regular y ordenar el ejercicio de aquellos deberes y derechos que reconocen las autoridades políticas de la sociedad, y establece sanciones para las transgresiones a los mismos. Los sujetos de derechos y deberes son no sólo los individuos aisladamente sino ciertos grupos o colectividades de ellos, y aun la misma sociedad en su conjunto representada por sus gobernantes.

El sistema legal es excluyente ya que sólo concede prerrogativas a las acciones tramitadas conforme a sus reglas. Quien pretenda, por ejemplo, hacer efectivo un derecho por conductos ajenos a los del sistema legal imperante, no podrá con justo título invocar el apoyo del poder gubernamental para lograrlo.

En este estudio se busca explorar algunas consecuencias socio-económicas que recaen sobre aquellas colectividades urbanas o aquellos ciudadanos que buscan conseguir terrenos donde vivir por medios reprobados por la Ley. Se trata del caso de esos miles y aún cientos de miles de habitantes pobres que viven en los barrios o urbanizaciones ilegales de los centros urbanos latinoamericanos. El fenómeno es bien conocido. Se le llama colonias proletarias en la ciudad de México, barriadas o pueblos jóvenes en Lima, favelas en Río de Janeiro, villas miseria en Bue-

* Este estudio se llevó a cabo en *FEDESARROLLO* con la colaboración del *INSTITUTO DE INTEGRACION CULTURAL* de Medellín y se presentó en la IV Conferencia de Derecho y Desarrollo que tuvo lugar en Buenos Aires en octubre de 1977. Harvey Peláez, de este Instituto, fue investigador asociado. Patricia Restrepo de Ospina, del mismo Instituto, y Jorge Pinilla, de *FEDESARROLLO*, actuaron como asitentes de investigación. La financiación del estudio estuvo a cargo del *BANCO CENTRAL HIPOTECARIO* de Colombia. Los autores agradecen la cooperación de todos aquellos funcionarios de entidades públicas y privadas, que fueron entrevistados en el curso de esta investigación.

nos Aires, campamentos o poblaciones callampas en Santiago, barrios en Caracas, urbanizaciones piratas en Bogotá, etc.[1].

Estos asentamientos urbanos de gentes de bajos ingresos surgen sin planificación estatal alguna, y se ubican a menudo en áreas periféricas de la ciudad desprovistas de servicios públicos. Sus casas, frecuentemente a medio construir, con materiales provisionales y aun de desecho, tienen una apariencia poco estética. Sin embargo, esto no es lo crítico desde el punto de vista del presente estudio: dichos barrios, además de mal presentados y peor provistos del equipamiento urbano mínimo necesario para una vida digna, son en términos jurídicos barrios ilegales[2].

Un barrio es ilegal cuando nace sin cumplir ciertos requisitos estatales (de orden nacional o local) sobre la constitución de nuevas urbanizaciones. Dada esta definición, conviene distinguir dos tipos de barrios ilegales, los piratas y los de invasión. Barrios piratas son aquellos donde sus moradores han hecho una transacción de compra-venta con respecto a los lotes que ocupan. Barrios de invasión, por el contrario, son aquellos que surgen de la ocupación de hecho de un predio ajeno, público o privado

En las grandes ciudades latinoamericanas aparentemente predomina el fenómeno de los barrios de invasión. Al menos, sobre él se ha centrado la atención de los estudiosos del tema. En Colombia, por el contrario, los asentamientos ilegales generalmente no surgen sobre la base de una invasión, sino como producto de una compra. Existen, por supuesto, las invasiones en las ciudades colombianas, pero, como se apreciará mas adelante, su frecuencia y magnitud relativa es inferior en comparación con el caso de los barrios piratas.

B. Características generales de los barrios ilegales en Colombia

Se describe a continuación en forma muy sumaria la extensión de los barrios piratas y de invasión en las ciudades colombianas, la calidad de sus viviendas, algunas características demográficas y socio-económicas de sus habitantes, y su situación en términos de servicios públicos. Se documenta también el status jurídico de los habitantes de dichos barrios en relación con las parcelas que cada individuo o familia ocupa[3].

---

1 Ver las bibliografías recopiladas y comentadas por Richard Morse, "Recent Research on Latin American Urbanization: A Selective Survey with Commentary", *Latin American Research Review* 1:1 (1965), traducido al español en R. Morse, *La investigación urbana latinoamericana: tendencias y planteos* (Buenos Aires: ed. SIAP, 1971) 8-61; idem, "Trends and Issues in Latin American Urban Research, 1965-1970", *Latin American Research Review* 7:1 y 3 (1971), traducido al español en la obra citada, pp. 63-196, William P. Mangin, "Latin American Squatter Settlements: A Problem and a Solution", *Latin American Research Review* 2:3 (1967) 65-98, Howard Handelman, "The Political Movilization of Urban Squatter Settlements", *ibidem*, 10:2 (1975) 35072; Rolando Mellaff, "Urban Studies: A Bibliographic Explosion", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 17 (1975) 101-108.
En Colombia no hay una terminología común. Se habla indistintamente de barrios o urbanizaciones piratas, barrios clandestinos, barrios marginales, turugios, barrios de invasión, etc.

2 Se omite aquí la consideración de los barrios ilegales habitados por familias de medianos o aun altos ingresos porque este fenómeno, poco frecuente, no tiene la magnitud e importancia del de los barrios ilegales de familias pobres.

3 Existen pocos estudios sobre barrios ilegales en Colombia, y la mayoría de ellos se refiere únicamente al caso de Bogotá. Ver, entre otros, Ramiro Cardona Gutiérrez, *Las invasiones de terrenos urbanos --Elementos para un diagnóstico* (Bogotá: Tercer Mundo, 1969); Consultécnicos Ltda., *Estudio de normas mínimas de urbanización, servicios públicos y servicios comunitarios* (Bogotá: Instituto de Crédito Territorial, 1971); Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Mercadeo de tierras en barrios clandestinos de Bogotá* (Bogotá; DAPD, 1973); Georges Vernesz, "Bogotá's Pirate Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development" (tesis de Ph.D. inédita, Universidad de California, Berkeley, 1973); Centro de Estudios Superiores para el Desarrollo (CESDE). *Aproximación al estudio de barrios "marginados"* (Medellín: CESDE,

1. Extensión de los barrios ilegales

Si al fenómeno de los barrios ilegales en Colombia se le cuantifica en un momento cualquiera del tiempo, puede sacarse la impresión de que dicho fenómeno no constituye un problema muy extendido en el país. Si se intenta, por el contrario, una medida "diacrónica", o sea, a través del tiempo, el resultado es muy distinto.

Tómese por ejemplo, el caso de Bogotá. Cálculos aproximados de dos estudios distintos indican que entre un 45% y un 59% de todas las familias de Bogotá vivían en 1970-1972 en barrios surgidos en alguna época como piratas —si bien a la fecha la mayoría de ellos había recibido reconocimiento legal[4]. En contraposición, sólo un 1% de las familias de la ciudad habitaba en esos mismos años en barrios originados como invasiones. Si se hace, en cambio, un estimativo "sincrónico", o sea, en un solo momento del tiempo, puede constatarse que en 1972/3 sólo un 13% de las familias de Bogotá vivían en barrios piratas y un 0.7% en barrios de invasión[5]. Son cifras más bajas que las anteriores pero en modo alguno despreciables.

Conviene considerar ya no el solo caso de Bogotá sino el de 69 ciudades principales del país, en las cuales vive una población cercana a los 11 millones de habitantes (78% de la población urbana de Colombia y 48% del total de la población en el país[6]). En los barrios piratas de dichos centros urbanos vivían, en 1972/3, aproximadamente 826.000 personas (7.5% de la población de esas ciudades), en tanto que en los barrios de invasión lo hacían cerca de 617.000 (el 5.6% de esa misma población[7]). Importa subrayar que esta estadística para las 69 ciudades se refiere a un momento dado del tiempo, 1972/3. Los barrios piratas con el correr del tiempo (quizás aproximadamente cinco a diez años) suelen terminar por adquirir el equipamiento urbano propio de los otros barrios de su mismo nivel social y son finalmente reconocidos en forma legal por las autoridades. Las invasiones también logran lo mismo pero requieren mucho más tiempo para ese proceso. De ahí que cualquier estimativo de la extensión de los barrios ilegales en un momento dado del tiempo tienda a subestimar la importancia histórica de los mismos.

Documento No. 5, 1974); María Carvajal Suárez, *Estudio sobre núcleos piratas, de invasión y tugurios de la Comuna No. 1, Municipio de Medellín* (Medellín: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos Municipales, 1975); Rodrigo Losada Lara y Hernando Gómez Buendía, *La tierra en el mercado pirata de Bogotá* (Bogotá: FEDESARROLLO, 1977); Luis Eduardo Molina y Juan Antonio Arias, *Estudio sobre estructura financiera del submercado de vivienda* (Medellín: Escuela de Administración y Finanzas y Tecnología, 1967).

4 Ver DAPD, *Mercadeo de tierra en barrios clandestinos de Bogotá*, op. cit., pp. 67-80; G. Vernez, "Bogotá's Pirate Settlements", op. cit., pp. 24 y 188-191; G. Vernez — J. Valenzuela, "La estructura del mercado de vivienda en Bogotá y la magnitud de la actividad constructora popular", *Economía Colombiana* 93 (junio, 1972) 8-21. Ver, además, Consultécnicos Ltda., *Estudio de normas mínimas*, op. cit., p. 57 y Figura 4-11.

5 Para obtener estos porcentajes se proyectó el número total de familias en Bogotá para los años 1972/3 (un promedio de estos dos años) en base a la cifra de la encuesta de hogares (442.700) de 1970, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (ver su *Encuesta de Hogares, 1970*, publicado por DANE, Bogotá, 1971, p. XIII), asumiendo un crecimiento anual del 6.8%. El resultado fue de 522.123 familias. Una aproximación al número de familias en barrios ilegales se obtuvo al dividir el número de personas en dichos barrios (según el Instituto de Crédito Territorial, *Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo*, publicado por el mismo ICT, Bogotá, 1976, p. 119 — citado en adelante como ICT, *Inventario*), por 6.2, que es el promedio de personas por familia en ocho barrios piratas de Bogotá (ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., p. 78.

6 Ver ICT, *Inventario*, p. 21. La población allí estimada para las 69 ciudades es de 10.978.073.

7 Ver ICT, *Inventario*, p. 269. De las 617.000 personas en barrios de invasión, una quinta parte (105.618) se encontraba en una sola ciudad, Cúcuta. En ésta, un caso insólito en Colombia, el 57.6% de las viviendas estaba en 1972/3 ubicado en barrios de invasión.

2. *Características físicas de las viviendas*

Aunque existen algunos barrios ilegales donde la densidad de viviendas por hectárea es muy alta, en general tanto los barrios piratas como los de invasión de 69 ciudades colombianas exhiben densidades bajas, en concreto, 23 viviendas por hectárea los primeros, y 26 los segundos[8]. La densidad, sin embargo, aparentemente aumenta en la medida en que los barrios ilegales son menos periféricos, o sea, más próximos a zonas céntricas, y más antiguos.

La calidad de las viviendas en los barrios ilegales varía notablemente en función del clima, aunque casi todas ellas son en sus comienzos unifamiliares y de un solo piso. En las ciudades de tierra fría (temperatura media de 12°C a 16°C), las viviendas son generalmente compactas, de ladrillo con techos de teja de eternit, barro cocido o lata, y piso de cemento. En los climas cálidos (temperaturas de 24°C o más), es frecuente que las viviendas inicialmente se fabrican de materiales vegetales, sin procesamiento preservativo alguno (guadua, tablones de madera sin pulir, etc.), permiten una amplia ventilación y tienen piso de tierra. Con el correr del tiempo, se erigen paredes de ladrillo o bloques de cemento, y se pone techo de los mismos materiales.

Las viviendas de los barrios ilegales lucen inacabadas, no sólo porque sus paredes carecen de cualquier tipo de revestimiento, sino porque generalmente se construyen por etapas a lo largo de varios años, según el diseño arquitectónico de sus propios habitantes. Un estudio de tres barrios piratas de Bogotá ha encontrado que el 90% de las viviendas visitadas (N = 150) fue construido en más de una etapa, un tercio en dos, y un quinto en cuatro o más etapas[9]. En promedio, entre la primera y la segunda etapa transcurren algo más de dos años. Igualmente, en promedio, las casas se terminan en un lapso de cinco años y medio. En la etapa inicial se suelen construir una o dos habitaciones de uso múltiple, con un área de 9 a 12 metros cuadrados cada una. Con el tiempo se añaden un espacio independiente para la cocina, un baño, uno o dos dormitorios adicionales, etc.

3. *Características demográficas y socio-económicas de los habitantes*

Aunque los estudios hechos hasta el presente son muy fragmentarios, parece que no sólo la mayoría de los habitantes de los barrios ilegales en Colombia es inmigrante del campo, sino que en ellos se concentra una proporción significativamente más alta de esos inmigrantes que en los barrios legales de parecido nivel socio-económico[10]. En cada vivienda de los barrios piratas habitan en promedio 8.4 personas, y en cada vivienda de barrios de invasión 6.9[11].

---

8 Ver ICT, *Inventario*, p. 269. El dato se refiere a densidades netas, es decir, al número de viviendas por hectárea neta (la cual "resulta de restar del área bruta ocupada por el plan vial y el área afectada por accidentes naturales no ocupada por viviendas... el área de terreno ocupada por vivienda o utilizable para este fin... Incluye vías locales, zonas libres y áreas de reserva para servicios comunitarios", *ibidem*, p. 47). Como ejemplos extremos de densidad pueden mencionarse los barrios Lenín (invasión) de Medellín o La Asunción (pirata) de Bogotá, con 166 y 164 viviendas por hectárea respectivamente en, 1972/3.

9 Ver G. Vernez, "Bogotá's Pirate Settlements", op. cit., pp. 40-44. Vernez anota que estos datos posiblemente sobrestiman la proporción de casas construídas en una o dos etapas porque muchas de las viviendas visitadas podrían no encontrarse aún terminadas en el momento del estudio. Ver *ibidem*, pp. 40-41. Molina-Arias, *Submercado de vivienda*, op. cit., pp. 31-52.

10 Ver William A. Flinn, "The Process of Migration to a Shantytowns in Bogotá, Colombia", Inter-American Economic Affairs 22:2 (1968) 77-88, H. Mendoza Hoyos, "Características generales de la población colombiana", en *Urbanización y marginalidad* (Ascofame, 2a. ed., Antares-Tercer Mundo, Bogotá, 1969), pp. 20 y 23; Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., pp. 79-81.

11 El dato se refiere a 69 ciudades. Ver ICT, *Inventario*, op. cit., p. 269.

Los niveles de educación e ingreso de las familias de barrios ilegales son bajos. Un estudio de cinco barrios piratas de Bogotá, realizado en 1975, revela que el 50% de las familias (N= 101) de dichos barrios no alcanzaba a tener un ingreso familiar mensual superior a los 38 dólares (1.196 pesos colombianos de 1975), lo que equivale aproximadamente a 460 dólares por año[12].

Familias con esos ingresos no podían aspirar a comprar a crédito ni siquiera la vivienda más barata que ofrecía el gobierno en Bogotá, porque no alcanzaban a tener el salario mínimo mensual requerido para comprar ese tipo de vivienda[13]. Menos a su alcance se encontraban las soluciones de vivienda ofrecidas por los grandes urbanizadores privados, porque estos construyen casi exclusivamente para las clases de ingresos medios y altos.

4. *Los servicios públicos*

Los barrios ilegales, sean ellos de invasión o piratas, tienen como común denominador el que nacen sin servicios de agua, luz o alcantarillado. Su gran desafío como asentamientos urbanos se centra en la consecución de estos servicios públicos y de otros que suministran entidades privadas. Generalmente, lo primero que consiguen es el alumbrado eléctrico para las casas, que toman de contrabando de las redes eléctricas vecinas, de ordinario con la connivencia de las autoridades locales. Es un servicio de mala calidad y peligroso por no estar suministrado conforme a los niveles técnicos que sólo las instalaciones eléctricas regulares pueden poseer.

Mas adelante, tarde o temprano, se hace llegar a estos barrios con la aprobación de las autoridades un tubo de agua para surtir unas pilas de uso comunitario. Los otros servicios, a saber, agua domiciliaria, alcantarillado, teléfonos públicos, escuelas y puestos de salud estatales, facilidades de correo, recolección de basura, centros de recreación y centros de culto, se consiguen progresivamente, de ordinario tras una lucha pertinaz de los habitantes de cada barrio. Estos, en casi la totalidad de los casos, se organizan en forma de asociaciones comunales, y como tales ejercen presión sobre las diversas agencias del estado a fin de obtener los servicios comunitarios de que tienen necesidad.

5. *Status jurídico de los dueños de lotes en los barrios ilegales*

Este es un aspecto muy poco estudiado. Es evidente que quienes habitan en barrios de invasión difícilmente pueden exhibir un título de propiedad legalmente aceptable. En el caso de las invasiones, sólo cuando el dueño legítimo del globo de terreno invadido desista o simplemente omita defender sus derechos, empieza a configurarse con el tiempo una posesión de carácter irregular, que únicamente al cabo de veinte años, mediante prescripción judicial, puede dar lugar a un título de propiedad[14].

La situación en los barrios piratas es diferente. En éstos no hay ocupación

[12] Ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., p. 91. Ingresos similares han sido encontrados por otros estudios, igualmente parciales, de años anteriores en Bogotá. Ver el estudio de tres barrios, hecho por Consultécnicos en 1971 (citado en DAPD, *Barrios clandestinos*, op. cit., p. 18); otro de ocho barrios realizado por el DAPD (ibidem, pp. 42-43), y uno de nueve zonas, adelantado también por Consultécnicos en 1972 (ibidem, p. 21). Para el caso de Medellín ver CESDE, *Barrios Marginados*, op. cit., p. 46.

[13] El salario familiar mensual mínimo requerido por el Instituto de Crédito Territorial (ICT), principal entidad estatal constructora de vivienda, para su solución de vivienda más barata (una casa sin terminar, de 42 metros cuadrados de construcción; casa tipo A en el Barrio Garcés Navas) era en 1972 de 42 dólares (1.300 pesos colombianos de 1975).

[14] Ver *Código Civil Colombiano*, art. 2531 y Ley 50 de 1936, art. 1.

de hecho de terreno ajeno, sino adquisición mediante un contrato de compra-venta. Dicho contrato, sin embargo, suele adolecer de defectos más o menos graves. En base a un estudio de cinco barrios piratas de Bogotá (N = 101) se ha podido comprobar que, desde un riguroso punto de vista legal, apenas cerca de 40 ó 50% de las personas que adquieren lotes en una urbanización pirata pueden considerarse como dueños indiscutibles. Por otra parte, se encontró que más del 40% de los contratos de compra-venta y de las promesas de venta de lotes eran inexistentes, por carecer de formalidades exigidas por la ley[15].

Las causas principales de lo anterior se encuentran aparentemente en vicios procedimentales incurridos por ignorancia o en el hecho de que algunas veces el urbanizador que vende los lotes carece de dominio pleno sobre los mismos (porque los lotes han sido objeto de un embargo, o porque no se encuentran debidamente registrados, etc.). No obstante, cabe observar que con el correr de los años la mayoría de los habitantes de los barrios piratas de Bogotá terminan por subsanar los vicios legales de sus títulos y obtener documentos perfectos de propiedad.

C. Efectos socio-económicos de la ilegalidad

El presente estudio se ocupa de algunas secuelas socio-económicas que pueden recaer sobre los pobladores de ciertas áreas urbanas en Colombia debido a dos fenómenos de ilegalidad en que pueden verse envueltos. Un fenómeno es el de la ilegalidad de la urbanización donde viven. El otro, el de la ilegabilidad del derecho de la propiedad privada del lote que ocupan.

Las secuelas socio-económicas que se consideran se refieren a la prestación (o no prestación) de servicios comunitarios a los sitios donde los mencionados pobladores residen, y al acceso a oportunidades de crédito que éstos pueden tener (o no tener), en uno u otro caso, en función de cualquiera de las aludidas formas de ilegalidad.

Por "servicios comunitarios" se entienden aquellos que responden a las necesidades e intereses comunes de muchas personas en cualquier asentamiento humano. En particular, interesan en este estudio solamente los servicios comunitarios propios de los barrios o urbanizaciones en una ciudad. Dichos servicios pueden ser prestados por entidades oficiales ("servicios públicos") o por entidades no-oficiales ("servicios no-oficiales"). Ejemplo de estos últimos son los centros de culto que se erigen en las urbanizaciones. Ver el Esquema 1.

Los servicios públicos se dividen en "domiciliarios", es decir, que son suministrados directamente a cada domicilio del barrio (agua, luz, etc.) y en "colectivos", o sea, que están a disposición de la colectividad en cuanto tal (luz pública en las calles, escuelas, centros de salud). Estos últimos, a su vez, van a ser discriminados para los fines de este estudio en dos categorías, a saber, servicios colectivos "de infraestructura" (luz pública, desagües viales, mantenimiento y aseo de calles y parques, teléfonos públicos) y servicios colectivos "sociales" (escuelas públicas, centros estatales de recreación o de salud, guarderías infantiles, puestos de correo, vigilancia policial).

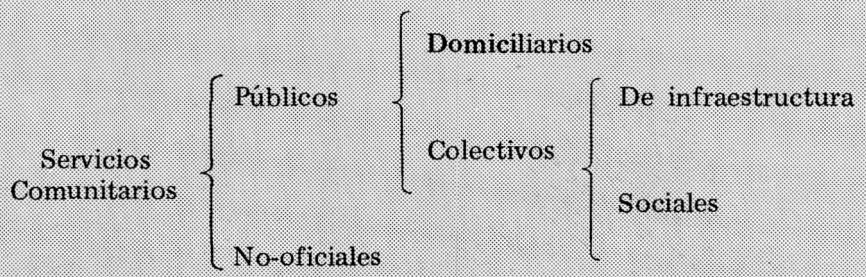
La única oportunidad de crédito que se considera a continuación es la relacionada con la construcción o mejora de las viviendas.

Con respecto a la ilegalidad de una urbanización se pretende indagar en qué medida esa ilegalidad, que caracteriza tanto a los barrios piratas como a

[15] Ver Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit., pp. 118-129.

Esquema 1

CLASES DE SERVICIOS COMUNITARIOS



los de invasión, impide u obstaculiza la prestación de servicios públicos colectivos de infraestructura a dichos barrios.

Por otro lado, con respecto a la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, que es concomitante de las invasiones y a menudo encontrada aún en los barrios piratas, se quiere determinar si el suministro domiciliario de servicios públicos depende de que el dueño del domicilio pueda exhibir un título saneado de propiedad. Se quiere, además, precisar en qué grado el crédito institucional para vivienda está al alcance de una persona o familia que carece de títulos legalmente reconocidos de propiedad raíz.

Finalmente, con respecto a ambas formas de ilegabilidad, se busca descubrir si existe alguna relación entre cualesquiera de dichas formas de ilegalidad y la prestación sea de servicios públicos del tipo "colectivo social", sea de servicios comunitarios no-oficiales.

El esquema 2 puede ayudar a precisar estas relaciones.

Con respecto a cada uno de los puntos recién enunciados, se presentará, primero, la documentación legal pertinente y, a continuación, se contrastará el texto legal con la práctica administrativa observada. Esta puede referirse a 69 ciudades colombianas, a sólo 6 ciudades analizadas en forma comparativa, o a una ciudad tomada como ejemplo. La información procede de las pocas fuentes estadísticas disponibles, de algunos estudios previos al presente, de 76 entrevistas "ad hoc" con informantes seleccionados en seis ciudades, y de la observación directa del fenómeno en esas mismas ciudades.

D. Determinantes y consecuencias de la ilegalidad de la urbanización

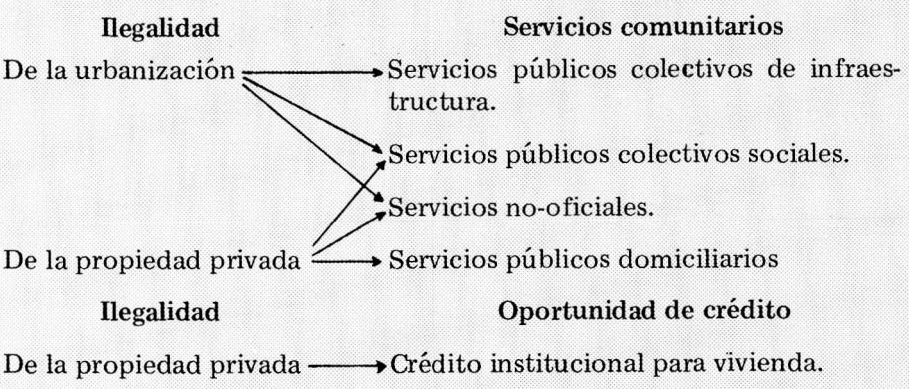
Antes de empezar a discutir las consecuencias de la ilegalidad de la urbanización en relación con la prestación de servicios comunitarios, es necesario estudiar las normas jurídicas relacionadas con la constitución de urbanizaciones dentro de la ciudad colombiana, a fin de poder precisar en qué momento se configura la ilegalidad de una urbanización.

1. Determinantes de la ilegalidad de la urbanización

La complejidad del fenómeno urbano en Colombia ha llevado a la generación de un número bastante considerable de normas (nacionales, departamentales, municipales o distritales) sobre vivienda y desarrollo urbano, en algunas ocasiones no sólo repetitivas sino aún contradictorias y contrapro-

Esquema 2

INCIDENCIAS DE LA ILEGALIDAD EN LA TENENCIA DE LA TIERRA URBANA SOBRE LA PRESTACION DE SERVICIOS COMUNITARIOS Y EL ACCESO AL CREDITO PARA VIVIENDA



ducentes para las metas que se busca alcanzar[16]. Por otra parte se presentan problemas al querer determinar cuáles son las normas vigentes y cuáles las derogadas, ya que con frecuencia no se toman en consideración las varias disposiciones existentes cuando se regula sobre una materia dada.

Pretender identificar todas las posibles formas de ilegalidad de una urbanización con fundamento en las diversas normas existentes sería bastante difícil, y poco realista para descubrir los efectos materiales de esa ilegalidad[17]. Es preciso, entonces, utilizar un criterio de ilegalidad que sea aplicable en la práctica de la investigación. Por lo demás, para los propósitos de este estudio basta con delimitar sólo aquella ilegalidad que tenga una relación directa con el acceso a los servicios públicos. Antes de hacerlo, conviene sin embargo tomar una visión panorámica de las normas que existen sobre urbanizaciones y sobre el ejercicio de la actividad urbanizadora.

En cuanto a las disposiciones legales de nivel nacional sobre urbanizaciones, cabe anotar que ellas conciernen, ante todo, al ejercicio de la ocupación u oficio del urbanizador, controlando sus actuaciones al adelantar un complejo urbanístico y especialmente sus actividades de enajenación de lotes. La norma legal hoy en día pertinente es la Ley 66 de 1968, expedida por el Congreso Nacional y reglamentada por los Decretos Nacionales 219 de 1969 y 1380 de 1972, mediante la cual se determinó que el gobierno, a través de la Superintendencia Bancaria, ejercería la inspección y vigilancia de las

[16] Territorialmente Colombia es una república unitaria (es decir, no federal). Se divide en departamentos (algunos de ellos, antiguos estados federales), intendencias y comisarías, todos los cuales a su vez se fraccionan en municipios. En 1975 existían 929 municipios. El municipio de Bogotá, junto con algunos municipos adyacentes, fue convertido en Distrito Especial en 1954 (Decreto Nacional 3640 de dicho año, en cumplimiento de lo prescrito por el Acto Legislativo No. 1 de 1945, Art. 1, del Congreso Nacional). En adelante se va a usar la expresión "D.N." (Decreto Nacional) para designar los decretos expedidos por el Presidente de la Repúglica. "D.A." indicará los decretos del Alcalde (máxima autoridad ejecutiva en el municipio).

[17] La posibilidad de ilegalidad de una urbanización podría inclusive tener fuente en las normas del Código Civll de 1887, donde se establecen reglas para edificaciones aledañas o situadas sobre bienes públicos. Ver Artículos 679 a 681 del *Código Civil Colombiano*.

actividades de enajenación de inmuebles dentro de programas de urbanización[18]. Las normas mencionadas exigen de quien pretenda construir una urbanización la inscripción previa como urbanizador en la Superintendencia y la obtención de un permiso expreso para adelantar cada plan o programa respectivo. Este no puede otorgarse sino a quien garantice una adecuada ejecución del plan, para lo cual la entidad estatal exige además de la inscripción, requisitos tales como la responsabilidad personal y financiera del interesado, la aprobación previa de las obras de urbanismo por parte de las autoridades locales, y la prueba de propiedad y libertad del terreno en el cual se adelantará el respectivo plan o programa[19]. El incumplimiento de estas disposiciones implica que la actividad del urbanizador se adelanta al margen de la ley y por lo tanto puede afirmarse que la urbanización es ilegal.

Las normas locales[20], municipales o distritales, acerca de urbanizaciones establecen variados patrones a los cuales debe ceñirse la urbanización en cuanto tal. Estas disposiciones pueden variar notablemente de municipio a municipio[21]. Como el caso de Bogotá ha sido el más estudiado al respecto, las notas que siguen versan sólo sobre él, y deben tomarse sencillamente a título de ejemplo.

Al analizar el contenido y alcance de las normas reglamentarias del desarrollo urbano en Bogotá, ellas podrían clasificarse conforme a que fijen los límites territoriales de dicho desarrollo (el llamado perímetro urbano); zonifiquen la ciudad (en zonas industriales, comerciales, residenciales, etc.); propongan objetivos de mediano o largo plazo para la expansión geográfica y vial de la ciudad (planes de desarrollo urbano); establezcan las características viales y de servicios públicos que debe poseer cada urbanización; y determinen los requisitos procedimentales a que debe ajustarse un urbanizador para obtener la aprobación distrital de una urbanización.

Algunos de estos tipos de normas requieren un breve comentario. Las disposiciones sobre perímetro urbano delimitan el área urbanizable de la ciudad, apta en principio para la instalación y suministro de servicios públicos[22]. Con su fijación se ha buscado limitar el crecimiento de la ciudad, pero con un éxito muy limitado. La ciudad se ha extendido siempre mas allá de los perímetros fijados en cualquier época[23]. Las normas sobre zonificación han buscado por su parte ordenar geográficamente el desarrollo interno de la ciudad. Algunas atañen sólo a las zonas residenciales, las cuales han sido divididas en sub-zonas con diferentes densidades de habitación, extensiones requeridas de los lotes, y mayor o menor proporción del área de la urbani-

---

18 Ley 66 de 1968, Art. 1. Los antecedentes de esta ley son los D.N. 2181 de 1964, 2349 de 1965, 979 y 980 de 1966. El Código Nacional de Policía incluye asímismo obligaciones para quien urbaniza. Para el caso del Distrito Especial de Bogotá también se han expedido normas relacionadas directamente con la actividad del urbanizador, entre las que cabe mencionar el D.A. 159 de 1974.

19 Ley 66 de 1968, Art. 5; D.N. 219 de 1969, Arts. 6 y 7; D. N. 1380 de 1972, Arts. 1, 3 y 9. La obligación de acreditar la propiedad y libertad del terreno se entenderá cumplida mediante la presentación de un certificado del Registrador de instrumentos públicos y privados en que consten la titularidad del dominio, las sucesivas tradiciones del respectivo bien en un lapso no inferior a 20 años, y la ausencia actual de gravámenes sobre el inmueble.

20 Se omite aquí la consideración de las normas departamentales sobre dicha actividad por ser ellas en conjunto de menor importancia en comparación con las nacionales o locales.

21 Jamás se ha realizado un estudio comparativo de dichas normas, y ni siquiera una recopilación de los textos de las mismas.

22 El primer perímetro que se le fijó a la ciudad en este siglo data de 1914 (Acuerdo 6 del Concejo de Bogotá). El perímetro ha sido modificado posteriormente por los Acuerdos 74 de 1925; 15 de 1940; 35 y 57 de 1945; por los D. A. 185 y 414 de 1951, y 1119 de 1968 de la Alcaldía de Bogotá, y por el Acuerdo 25 de 1975.

23 Este punto lo documentan cartográficamente Losada-Gómez, *El mercado pirata*, op. cit. pp. 33-40.

zación que debe ser cedida al Estado para usos comunales[24]. Relacionadas con estas normas de zonificación están las que determinan las características que debe tener una urbanización en términos de vías y servicios públicos. Por supuesto, la calidad de éstos varía notablemente según que la urbanización se adelante conforme a disposiciones generales para toda urbanización, o bajo el sistema de las llamadas "normas mínimas" destinadas a familias de bajos ingresos[25]. En los llamados Planes de Desarrollo Urbano se determinan las políticas generales que regulan el crecimiento físico de la ciudad y la prestación de servicios en forma coordinada[26].

Por último, las disposiciones que establecen los términos administrativos para urbanizar son quizás de las más antiguas[27]. Ellas establecen fundamentalmente que quien desee parcelar un globo de terreno debe obtener una aprobación reglamentaria de la urbanización, condicionada al cumplimiento de las normas existentes sobre desarrollo urbano de la ciudad. Si, además, quiere el urbanizador construír las casas o edificaciones que han de ocupar la urbanización, deberá obtener una licencia de la autoridad local antes de construir[28].

Aunque desde comienzos de este siglo las disposiciones reseñadas establecen múltiples y graves sanciones para los urbanizadores que ejerzan su actividad incumpliendo las normas establecidas, las penas previstas raramente se han aplicado a pesar de las repetidas violaciones de la legalidad. Ello ha contribuído al crecimiento caótico de la ciudad y, aparentemente, a la misma multiplicación de los barrios ilegales, particularmente de los piratas.

Estrictamente hablando, la urbanización que surja infringiendo cualquiera de las disposiciones mencionadas sobre desarrollo urbanístico de la ciudad puede llamarse ilegal. Si se usara este criterio estricto de interpretación, habría que afirmar, por ejemplo, que la gran mayoría de la ciudad de Bogotá, incluyendo muchas de las áreas residenciales desarrolladas por las entidades estales, ha crecido en forma ilegal. Se puede, sin embargo, definir la ilegalidad de una urbanización en tér-

---

24 La primera zonificación de Bogotá se realizó con el Acuerdo 21 de 1944. Fue luego modificada por los D. A. 185 de 1951 y 436 de 1955, los Acuerdos 30 de 1961 y 51 de 1963, el Mapa de Zonificación Generalizada de 1964, el Acuerdo 65 de 1967, el D.A. 1119 de 1968 y el D.A. 159 de 1974.

25 En cuanto a las exigencias históricas sobre vías y servicios, ver los Acuerdos 10 de 1902, 6 de 1914, 74 de 1925, 48 de 1934, 15 de 1940, 21 de 1944, 57 de 1945, 30 de 1961, y 65 de 1967. El contraste en la calidad de los servicios exigidos puede apreciarse especialmente entre los Acuerdos 22 de 1972, que incluye las exigencias generales para toda urbanización, y el 20 de ese año que establece las "normas mínimas", ambos vigentes.

26 Los lineamientos sobre desarrollo urbano pueden consultarse, entre otros, en las siguientes normas: Acuerdo 74 de 1925; D.A. 185 de 1951, Plan Regulardor de 1953 y Planes Distritales de 1957 y 1961 (no sancionados formalmente pero con incidencia en el desarrollo de la ciudad). Los planes más recientes se encuentran en el D.A. 159 de 1974 y el Acuerdo 14 de 1975.

27 Ver por ejemplo, Acuerdos 10 de 1902 y 74 de 1925.

28 En la actualidad la aprobación y la licencia de construcción son expedidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. La aprobación de la urbanización se efectúa a través de una "Resolución" que fija la reglamentación interna de la urbanización, aprueba los proyectos detallados de urbanismo y saneamiento, autoriza la ejecución de las obras para este fin, señala las zonas de uso público, y determina otra serie de obligaciones que debe cumplir el urbanizador. Los pasos actualmente requeridos para obtener dicha reglamentación se encuentran contemplados en los D.A. 1020 de 1974, para el caso general de urbanizaciones, y en los D.A. 1259 y 1260 de 1973 para los programas adelantados bajo el sistema de normas mínimas. El primero reglamenta el Acuerdo 22 de 1972 y los segundos el Acuerdo 20 del mismo año. La licencia de construcción es necesaria para adelantar cualquier edificación en la ciudad. Se le exige a todo urbanizador que quiera ofrecer a la venta, no ya menos lotes con servicios, sino viviendas construídas sobre ellos. Ver Art. 4, Acuerdo 22 de 1972, Art. 9, D.A. 1259 de 1973, Art. 8, D.A. 1260 del mismo año; Arts. 33 y 35, D.A. 1020 de 1974. Dicha licencia se requiere, también, de todo individuo que quiera construír o reformar su propia vivienda. Ver D.A. 1190 de 1975.

minos menos estrictos, igualmente válidos desde el punto de vista jurídico, y de manejo más fácil en la práctica. En este trabajo se considerará como "legal" sencillamente a aquella urbanización que reciba un pronunciamiento aprobatorio por parte de la administración local o nacional siempre y cuando dicho pronunciamiento sea requerido por la ley; "ilegal" sería entonces, aquella urbanización que carezca de tal pronunciamiento[29].

2. *Consecuencias de la ilegalidad de la urbanización en cuanto al acceso a los servicios públicos de infraestructura*

Interesa ahora determinar qué consecuencias jurídicas en materia de servicios públicos colectivos de infraestructura (luz en las calles, desagües viales para las aguas lluvias, etc.) se derivan para una urbanización por el hecho de ser ilegal. Bien podría ser que la ilegalidad de aquélla no repercuta en la posibilidad de obtener esos servicios públicos, ni en la calidad con que se les suministra. Pero también puede suceder que la prestación de tales servicios se subordine por la legislación urbana a la legalidad de la urbanización. Este es el tema que a continuación se trata.

1. Las normas legales

En primer lugar y en referencia a las normas nacionales, es preciso destacar un artículo de la ya mencionada Ley 66 de 1968, cuyo texto reza:

"Las entidades distritales y municipales del desarrollo urbanístico prestarán cooperación a las **urbanizaciones adelantadas de acuerdo con las normas establecidas** antes de la vigencia de la presente ley y **podrán dotarlas de servicios públicos correspondientes** cobrando a los adjudicatarios de lotes o de casas, por cuotas, el valor de las obras respectivas".

De allí se desprende que la cooperación de las empresas de servicios públicos se limitará a las urbanizaciones **legalmente establecidas** antes de 1968, dejando así de lado a las ilegales. Puede también pensarse que una intención adicional del legislador (posiblemente con propósitos de disuación) fue la de orientar el beneficio de los servicios públicos solamente a las urbanizaciones que cumplan los trámites de obtención de permiso, con posterioridad a 1968.

Vale la pena destacar, en segundo lugar, las normas distritales relacionadas con los trámites de legalización de una urbanización, sea ello conforme a las disposiciones generales para toda urbanización, sea conforme a las que sólo aplican a los barrios más pobres ("normas mínimas"). En cualquiera de los dos casos, el impacto que representa para un asentamiento el no recibir la autorización gubernamental que legitime su proceso de urbanización es nada menos que el de quedar privado del acceso a casi todos los servicios públicos de infraestructura y por ende a todos los domiciliarios. Es decir, el barrio no tendrá acceso ni a agua ni luz ni alcantarillado en las zonas públicas, ni conexión domiciliaria de dichos servicios para las viviendas[30]. De no produ-

[29] El pronunciamiento en el caso de Bogotá es la Resolución de que se habló en la nota 28. Cabe la posibilidad, por cierto muy generalizada, de que una urbanización no se ajuste a las disposiciones urbanas y, sin embargo, se aprueba oficialmente por las autoridades distritales debido a intrigas, corrupción, inadvertencia, dificultad de control, etc.

[30] Antes de expedir su resolución aprobatoria de una urbanización, el DAPD sólo autoriza al urbanizador a emprender obras preliminares en la urbanización, tales como campamentos, construcciones de accesos, movimientos de tierras y cerramientos. En materia de servicios, se supone que sólo existen antes de dicha resolución, los proyectos técnicos de alcantarillado y alumbrado púlbico, acompañados por cartas de compromiso de las respectivas empresas públicas; en cuanto a las redes de acueducto y teléfono, se exige simplemente que el urbanizador haya formulado la solicitud correspondiente. Ver Arts. 28, 29, 30 y 31 del D.A. 1020 de 1974.

cirse el acto aprobatorio ("Resolución") que legitima la urbanización, las empresas públicas no podrán en principio entrar a prestar sus servicios. La norma vigente, y similares han existido a lo largo de todo este siglo, es perentoria:

> "Las Empresas Distritales de Servicios públicos **sólo** podrán prestar éstos y hacer las conexiones respectivas en los desarrollos que se hayan adelantado de conformidad con las normas urbanísticas vigentes"[31].

Por otra parte, si el urbanizador pretende adelantar construcciones en serie que requieran para su legalización de una licencia de construcción, existen limitaciones explícitas para obtener servicios de no mediar la respectiva licencia vigente. En efecto, de acuerdo a la legislación sobre la materia, las empresas distritales sólo podrán prestar servicios públicos **provisionales** de energía, acueducto y alcantarillado, y teléfonos, a las edificaciones en proceso que tengan la licencia de construcción vigente[32].

De esta manera, la carencia de prestación de servicios públicos de infraestructura en los barrios ilegales surge no sólo como consecuencia directa de no contar con aprobación o licencia, sino también de una prohibición explícita de prestarlos impartida a las empresas públicas[33].

La existencia de innumerables asentamientos urbanos ilegales carentes de servicios esenciales ha llevado, en el caso de Bogotá, a la adopción de legislación orientada a evitar que la ilegalidad del barrio constituya un impedimento definitivo para obtener ciertos servicios mínimos, provisionales y colectivos considerados indispensables para una subsistencia elemental. Así, puede observarse cómo el Concejo de Bogotá adoptó en 1972 un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto (barrios que no hayan obtenido aprobación legal o que tengan problemas de servicios) para someterlas a tres fases llamadas "habilitación", "legalización" y "regularización" respectivamente[34]. En la primera fase la Administración suministra por su cuenta y provisionalmente el servicio de acueducto por medio de pilas públicas, y el de alumbrado público en la vía principal o de penetración. Pese a que dicha solución parcial no requiere de una previa legalización, posteriormente, para obtener dotación adecuada y completa de servicios, sí es preciso adoptar medidas que reconozcan oficialmente la existencia del asentamiento, por supuesto menos exigentes que para el caso de las urbanizaciones normales o aún las de normas mínimas[35].

---

31 Art. 43. D.A. 1020 de 1974. El subrayado es nuestro. Ver también, entre otros, el D.A. 973 de 1969, Art. 3 del Acuerdo 65 de 1967, y el Art. 60 del Acuerdo 30 de 1961.

32 Art. 3, Decreto 1190 de 1975. Paralelamente, se establece que las empresas suspenderán el suministro de servicios provisionales a las edificaciones cuya licencia de construcción se halle vencida, previa solicitud de Planeación Distrital. Si se trata de construcciones ya terminadas, el Decreto exige que para el suministro definitivo de servicios es preciso haber obtenido un certificado de recibo de obras donde se certifica que éstas se han ajustado a lo exigido por el DAPD. Ver ibidem Arts. 4 y 5.

33 Entre las otras normas distritales relacionadas con las urbanizaciones se destacan aquellas que prohiben taxativamente la prestación de servicios públicos por fuera del perímetro urbano. Ver Art. 2, Acuerdo 6 de 1915; Art. 5, Acuerdo 57 de 1945; Art. 8, D.A. 414 de 1951; Art. 7 D.A. 1119 de 1968; Art. 2, D.A. 159 de 1974; Art. 1, Acuerdo 25 de 1975; y Art. 28, Acuerdo 14 de 1975. Sin embargo, en los últimos años se ha abierto la posibilidad de que algunos asentamientos urbanos de bajos ingresos situados por fuera de los límites sean considerados como parte integrante del área perimetral. Con ello se busca facilitarles el proceso de mejoramiento urbanístico, siempre que la capacidad técnica de las empresas públicas de servicios lo permita. Ver al respecto el Acuerdo 25 de 1975, Arts. 5 y 6, que establecen el último perímetro urbano de Bogotá, y los Arts. 28 y 38 del Acuerdo 14 de 1975.

34 Acuerdo 21 de 1972. Un antecedente notable de este Acuerdo se encuentra en el Acuerdo 22 de 1963, aunque éste fue aplicable sólo a los barrios ilegales surgidos antes de 1961.

35 La "legalización" de estos barrios de desarrollo incompleto se inicia con la aprobación de un

Resumiendo, la ilegalidad de una urbanización, en normas nacionales o distritales, constituye una clara limitación para que las empresas locales puedan prestar servicios públicos. Si bien existen normas que no exigen la legalización previa de un barrio para dotarlo de ciertos servicios comunitarios, éstos, sin embargo, son de un carácter provisional y mínimo. Para que dichos asentamientos puedan ser favorecidos con todos los servicios públicos se precisa en todo caso de una etapa de legalización.

2. La práctica

No obstante las disposiciones legales o reglamentarias recién comentadas, se ha observado que en la práctica una urbanización puede carecer de aprobación legal y, sin embargo, disponer de algunos servicios públicos colectivos de infraestructura. Más aún, se puede al parecer decir que entre más edad tiene un barrio ilegal, mayor es el número o más completa la red de dichos servicios, hasta llegar a poseer prácticamente todos los que una urbanización legal recibe.

El desajuste entre la práctica y la norma es, al parecer, observable en cualquier ciudad. Se puede documentar por lo menos con respecto a tres de las seis ciudades estudiadas durante el presente trabajo, en las cuales existen prohibiciones de llevar servicios de infraestructura a barrios ilegales (Bogotá, Cali y Pereira). Ver Cuadro 1.

Se observa que la luz pública es el servicio de infraestructura que con más frecuencia se presta a las urbanizaciones ilegales, en comparación con el de alcantarillado y muy probablemente en relación con cualquier otro[36]. Por inspección ocular se pudo constatar, sin embargo, que el servicio de luz pública en los barrios ilegales es con frecuencia deficiente, en comparación con el ofrecido a los barrios "legales" colindantes. En las mismas seis ciudades se llegó a la conclusión, por medio de conversaciones con funcionarios públicos y con habitantes de barrios ilegales, que toda urbanización ilegal recibe, más pronto o más tarde, por lo menos el servicio de agua potable en pilas comunitarias[37].

Los estudios de caso y las entrevistas realizadas en las mismas seis ciudades permiten tener una idea aproximada de cuál es la situación con respecto al suministro de otros servicios públicos de infraestructura, tales como teléfonos públicos, aseo y recolección de basura, mantenimiento de vías y nomenclatura de las mismas. Ninguno de estos servicios es negado en la práctica en forma absoluta a los barrios ilegales. Mucho depende de la presión ejercida por la comunidad a través de sus representantes, de los padrinos políticos con que se cuente, y de la misma coyuntura política (en época electoral, por ejemplo, más fácilmente se suministran estos servicios).

No es raro que existan teléfonos públicos en los barrios ilegales, pero su

plan urbanístico por el DAPD, con el cual el urbanizador o la junta de acción comunal pueden lograr que las empresas públicas les presten algunos servicios colectivos de infraestructura y aun de carácter domiciliario. Una vez recibidos estos servicios, y previa recomendación de una comisión denominada de Mejoramiento Urbano, puede el DAPD entrar a legalizar definitivamente el barrio expidiendo la resolución respectiva. A partir de entonces opera la llamada fase de "Regularización" donde la administración y los responsables del barrio actúan conjuntamente para instalar todos los otros servicios públicos previstos en las reglamentaciones urbanísticas. Ver el D.A. 1215 de 1977, Art. 2 y el Acuerdo 21 de 1972, Arts. 3, 9 y 12.

[36] Es, por supuesto, más fácil y menos costoso poner postes de luz eléctrica para alumbrado de las calles que, por ejemplo, instalar una red de alcantarillado para las aguas lluvias.

[37] Ver Entrevistas 30, 32 y 51. En el caso de Bogotá y Medellín estas pilas podrían en todo caso llevarse a barrios ilegales conforme a las normas de los Acuerdos 21 de 1972 y 83 de 1964, respectivamente. Sin embargo, en un estudio de barrios clandestinos terminado poco antes del Acuerdo 21, se comprobó que 69 de los 102 barrios piratas de Bogotá, en esa fecha carentes de legalización, poseían —ilícitamente— el servicio de agua en pilas. Ver Consultécnicos Ltda., Estudio de Normas Mínimas, op. cit., pp. 165-270.

CUADRO 1

PORCENTAJE DE BARRIOS ILEGALES CON LUZ PUBLICA Y ALCANTARILLLADO, EN SEIS CIUDADES, EN 1972-1973

Ciudad	Porcentaje con Luz pública	Alcantarillado parcial	Alcantarillado total	No. de barrios
Cali	88	30	9	(33)
Cartagena	74	6	6	(35)
Bogotá	66	20	8	(132)
Manizales	47	94	0	(17)
Medellín (incluyendo Bello, Envigado e Itagüí)	46	44	2	(63)
Pereira (incluyendo Dosquebradas)[1]	44	29	4	(48)

Fuente: Instituto de Crédito Territorial, Inventario de zonas subnormales y material no publicado del mismo inventario.

[1] Se incluyen los municipios adyacentes que, en la práctica, constituyen un todo con la ciudad principal.

número es muy reducido y su mantenimiento deficiente[38]. Casi nunca se barren las calles, y sólo se recoge la basura en aquellas pocas urbanizaciones o calles donde pueden entrar cómodamente los carros del aseo. Generalmente lo más que se concede a los barrios ilegales en materia de recolección de basura es la instalación de grandes depósitos metálicos ("containers") los cuales, con mayor o menor periodicidad, son desocupados por los empleados del aseo.

El mantenimiento de las calles es deficiente en extremo y muy subordinado a los intereses de los políticos de turno. La nomenclatura de la vía con frecuencia no se otorga oficialmente sino de modo oficioso cuando la respectiva empresa de energía, al instalar el servicio domiciliario de este fluido, reconoce en la práctica, o modifica, la nomenclatura que los habitantes han establecido.

[38] Según el mismo estudio recién citado, sólo 43 de los mismos 102 barrios carecían completamente de teléfono público. Ver ibidem.

A la luz de estas realidades puede afirmarse —como se indicó al comienzo de la sección— que los servicios públicos colectivos de infraestructura no son de hecho negados en forma terminante a las urbanizaciones ilegales. Las normas pertinentes parecen ser ignoradas o conscientemente pretermitidas. El proceso de dotación es, eso sí, lento y dificultoso. Pero existe en todo caso una probabilidad relativamente alta de que los servicios finalmente lleguen a esas urbanizaciones.

E. Determinantes y consecuencias de la ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra

De modo semejante a la discusión recién presentada de la ilegalidad de la urbanización, se indica en seguida qué constituye la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, en cuanto ésta se configura comunmente en los barrios ilegales, y se analizan sus consecuencias en materia de servicios públicos y de crédito para vivienda, tanto a

nivel normativo como a nivel de realidades de hecho.

1. *Determinantes de la ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra*

Los títulos de propiedad de los habitantes de barrios ilegales sobre los lotes que ocupan son a menudo bastante precarios, ya sea porque las transferencias privadas de esos terrenos no se ciñen a los requisitos legales para transmitir el dominio o porque se trate de invasiones en propiedad ajena. En este trabajo no interesa calificar los posibles derechos que esas personas tienen sobre la tierra habitada, sino más bien determinar si esas familias tienen o no un título de propiedad que sea considerado como perfecto ante las leyes nacionales[39].

A fin de apreciar cómo se configura la ilegalidad en la propiedad privada de la tierra en los barrios ilegales, es preciso considerar, al menos sumariamente, los requisitos establecidos por la ley para que exista una transferencia efectiva de la propiedad o dominio sobre un inmueble (lote o parcela de tierra) con base en una negociación de compra-venta[40]. Al efectuarse la compra del inmueble, deben concurrir dos negocios diferentes: un contrato de venta perfeccionado que representa el título, y una tradición que constituye el modo de adquirir el dominio[41]. El acuerdo inicial es equivalente a un negocio de enajenación que genera directa y subsecuentemente la obligación de transmitir el dominio a través de la tradición. Por tratarse de bienes raíces este contrato requiere la forma solemne de escritura pública ante notarios, para que pueda existir jurídicamente. En consecuencia, la tradición viene a ser un negocio dispositivo que extingue las obligaciones generadas en el contrato que le precede y permite que se adquiera el dominio. Si la venta es de un inmueble, también se exige una solemnidad que consiste en registrar la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos[42]. Quienquiera que en un barrio pirata compre un lote sin ajustarse a estas formalidades —así lo haga de buena fe— se sitúa al margen de aquello que las leyes entienden por una propiedad legalmente adquirida. En este caso se considerará que existe una ilegalidad en la propiedad privada sobre la tierra.

Existe una fuente de ilegalidad en la propiedad privada de la tierra, que por su relación con la legalidad de la urbanización donde se encuentra el lote es importante mencionar. El Decreto 1380 de 1972, reglamentario de la Ley 66 de 1968, establece que los notarios no podrán autorizar, ni los registradores registrar escritura alguna de enajenación de lotes situados en urbanizaciones respecto a las cuales no se hayan cumplido los requisitos de permiso de funcionamiento de que trata la Ley 66 y de constitución de la urbanización mediante escritura[43]. Se apela así a mecanismos administrativos, ordenando a un funcionario público impedir el perfeccionamiento jurídico de la propiedad (escritura y registro). Con ello se ha buscado garantizar que se adelante la legalización de la urbanización[44].

---

39 Los posibles derechos sobre la tierra que surgen para estas personas han sido analizados en Losada-Gómez, El mercado pirata, op. cit., Cap. V.

40 Se omite aquí la consideración de otras formas de tradición legítima de bienes inmuebles por ser poco frecuentes en los barrios ilegales.

41 Ver Arts. 640, 673 y 1857 del Código Civil Colombiano.

42 Ibidem, Art. 756. Para que la tradición transfiera el dominio debe, además de la forma solemne de inscripción, reunir las condiciones de todo negocio jurídico y el tradente debe ser el dueño. Ver ibidem, Art. 752.

43 D.N. 1380, Art. 9. El requisito de escritura de constitución de la urbanización se encuentra en los Arts. 1 y 3.

44 Ver al respecto, Gonzalo Sanín, "La intervención estatal en actividades de urbanización y construcción de vivienda". Bogotá: Superintendencia Bancaria, 1977, pp. 101 y 140. Esta norma, por desconocimiento o desorganización administrativa, ha tenido una aplicación muy relativa, a

2. *Consecuencias de la ilegalidad en la propiedad privada de lotes*

Parece oportuno resaltar a continuación sólo dos tipos de consecuencias socio-económicas negativas de las cuales puede ser víctima quien ocupe un lote con ánimo de señor y dueño pero careciendo de títulos legales para poder demostrarlo. Un tipo de consecuencia tiene que ver con la prestación de servicios públicos al lote donde ese individuo habita, el otro con el acceso que él puede tener al crédito institucional para la vivienda.

a. Consecuencias sobre la conexión domiciliaria de servicios públicos

En esta sección se pretende determinar en qué medida la propiedad sobre la tierra puede constituirse en un factor que limite la obtención de ciertos servicios públicos de carácter domiciliario (conexiones domiciliarias de agua, alcantarillado, energía eléctrica y teléfonos). Se considerará primero, la situación a nivel normativo, y luego la de práctica administrativa.

i) Las normas legales

Se estudian en seguida, sucesivamente, las normas sobre los mencionados servicios de agua y alcantarillado —que siempre presta una misma empresa—, energía eléctrica y teléfonos. En referencia a la conexión domiciliaria del acueducto y alcantarillado se analizan, en primer lugar, las disposiciones que ha adoptado por algún tiempo la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.E.; se las contrasta, posteriormente, con las contenidas en el reglamento nacional para todas las empresas de su género en el país[45].

En Bogotá se ha entendido, por regla general, que el suscriptor de los servicios de agua y alcantarillado no debe ser necesariamente el propietario del predio o edificación favorecido por los servicios, pudiendo también ser su inquilino, ocupante o simplemente usuario del inmueble. Sin embargo, si se trata de una edificación por construir, para obtener los servicios el interesado debe presentar a la empresa una licencia individual de construcción, para cuya aprobación las autoridades distritales exigen requisitos que básicamente sólo pueden ser llenados por el propietario del predio[46].

Esta necesidad de contar con un título de propiedad también se presenta, indirectamente, cuando se trata de conseguir los mencionados servicios en una edificación terminada, pues el futuro usuario debe anexar el avalúo de lote y construcción, y la documentación especial exigida para la respectiva

---

pesar de la prohibición paralela que se estableció a las autoridades municipales de expedir certificados catastrales y de paz y salvo sobre inmuebles que no hubiesen llenado los requisitos mencionados de permiso y constitución. Esos certificados requieren ser previamente presentados ante el notario y registrador. En otras ocasiones, la Superintendencia ha autorizado el otorgamiento y registro de escrituras sin tener en cuenta las limitaciones del Decreto 1380, con el fin de proteger a personas que hayan celebrado contratos y efectuado los pagos respectivos sobre los lotes. Ver ibidem.

45 Ver al respecto: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, Reglamento de prestación de servicios, aprobado por Resolución 249 de 1968 de la Superintendencia de Regulación Económica, y la Resolución 010 de 1973 de la Junta Nacional de Tarifas de Servicios Públicos que establece un reglamento sobre servicios de acueducto y alcantarillado para todo el país. En Colombia todas las empresas que prestan los servicios públicos de agua, alcantarillado, luz y teléfono son públicas y tienen el carácter jurídico de entidades descentralizadas (generalmente la forma de empresas comerciales del Estado). De ordinario son entidades municipales, pero existen entidades nacionales que prestan los mencionados servicios en los municipios que no han podido organizar sus propias empresas municipales.

46 Para obtener la licencia individual de construcción se exige además de la firma del propietario, anexar las escrituras de propiedad si se trata de reformas a la construcción, recibo de pago del impuesto predial sobre el inmueble, y paz y salvo por todo concepto. Estos documentos deben estar a nombre de la persona propietaria y estar vigentes en el momento de presentación. Ver formato de tramitación de licencia de construcción en el Distrito Especial de Bogotá. Ya antes se habló de esta licencia.

edificación. No se especifica cuál es esa documentación, pero se resalta que en uno de los barrios bogotanos visitados durante el presente estudio se encontró que se habían pedido escrituras o promesas registradas de compra-venta para la instalación del agua domiciliaria[47]. De acuerdo a las normas locales, la empresa debe también requerir el llamado "certificado de recibo de obra", expedido por el Departamento de Planeación, **"sin el cual las empresas distritales de servicios están impedidas de suministrar definitivamente sus servicios"**[47]. En vista de que dicho certificado tiene que ser precedido de una licencia individual, si el futuro suscriptor no es propietario del inmueble, estará imposibilidado de obtenerlo y así, de recibir los servicios de acueducto y alcantarillado.

Como solución provisional a lo anterior se le permite al interesado autorizar a la empresa para que efectúe el avalúo de la construcción y del lote, en caso de que por motivos especiales aceptables para la empresa no se pudiese presentar la licencia de construcción o el avalúo catastral. Con esta alternativa se obvia, por lo menos a nivel normativo y aparentemente en la práctica, que personas habitantes en barrios ilegales sean privados de estos servicios por carecer de un título de propiedad saneada[49].

La reglamentación nacional sobre los servicios de agua y alcantarillado, expedida con posterioridad a la vigente en Bogotá, obliga, en principio, a cumplir con los mismos requisitos comentados anteriormente. Sin embargo, la definición de suscriptor se limitó **exclusivamente** a la persona natural o jurídica **propietaria** del inmueble, la cual es la única facultada (o su apoderado o agente) a presentar la solicitud por escrito ante la empresa respectiva[50]. Dado que las disposiciones nacioles derogaron explícitamente a todas aquellas que les fueran contrarias, debe concluirse que, jurídicamente, los servicios de agua y alcantarillado sólo pueden ser prestados en Colombia a suscriptores que tengan la calidad de propietarios.

En relación a la prestación domiciliaria de energía eléctrica, el actual reglamento nacional precisa que todas las personas naturales o jurídicas tendrán derecho a solicitar el servicio[51]. Sin embargo, cuando ya se trata de suscribir el contrato específico de prestación del servicio eléctrico, las normas determinan que sea el propietario quien eleve la solicitud y firme el contrato respectivo. Esta calidad de propietario debe estar debidamente comprobada[52].

Finalmente, en cuanto al suministro domiciliario del servicio telefónico, no se encuentran, en sentido alguno, normas que permitan a una empresa negar la prestación respectiva, basándose en el hecho de que el solicitante o suscriptor no sea el propietario del predio o edificación. De acuerdo al reglamento nacional de suscriptores, la solicitud sí podría ser negada o el servicio suspendido por motivos técnicos[53].

---

47 Barrio Miraflores (pirata).

48 Decreto 1190 de 1975, Art. 6.

49 Tal solución es además compatible con las normas sobre mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto. Esos barrios, como se explicaba anteriormente, pueden obtener servicios, aún domiciliarios, con un proceso de legalización que no requiere licencia de construcción ni certificado de recibo de obra. Ver Decreto 1215 de 1977.

50 Res. 010 de 1973, Art. 1, Numerales 65 y 106, op. cit.

51 Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, Reglamento para el suministro de energía eléctrica. Resolución 002 de 1970, Art. 1, Capítulo V.

52 Ibid. Capítulo II, Arts. 8 y 17. Ver también el formato de solicitud del servicio de energía en Bogotá. El propietario que enajene a cualquier título un inmueble servido por la empresa, debe notificarlo por escrito para dar por terminado su contrato y reemplazarlo por otro que debe suscribir el nuevo propietario.

53 Ministerio de Comunicaciones, *Reglamento de suscriptores del servicio telefónico.* Resolución 3309 de 1959. Art. 27.

ii) La práctica

El Cuadro 1, atrás presentado, estrictamente se refiere a la existencia de redes secundarias de servicios (es decir, las que van por cada calle de una urbanización) en seis ciudades colombianas. Sin embargo, dicho Cuadro sugiere que las conexiones domiciliarias de energía eléctrica son frecuentes en los barrios ilegales y que existe un porcentaje no despreciable de viviendas en estos barrios con conexiones domiciliarias a las redes del alcantarillado. Sería muy extraño que existiendo la red secundaria de tales servicios no se derivaran lícita o ilícitamente las correspondientes conexiones domiciliarias.

Un caso interesante es el del plan de "Acueductos de los barrios periféricos", adoptado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá en 1971/72 a fin de llevar servicios de agua potable a más de 100 barrios de la ciudad, en su mayoría ilegales. Hasta Septiembre de 1977 se había suministrado el servicio agua domiciliaria a 103 barrios, de los cuales 41 lo habían recibido sin haber empezado siquiera el trámite de su legalización[54]. De acuerdo a un funcionario de la mencionada empresa, el fundamento "legal" para el suministro de este servicio —de sobra justificable por razones humanitarias—, fue sencillamente la promesa hecha por el Presidente de la República a los miembros de Juntas comunales de un centenar de barrios periféricos, reunidos en el Palacio Presidencial. Según un recuento de los hechos, el Presidente anunció en dicha reunión "el propósito del Gobierno de adelantar un programa de obras para dotar del servicio de agua potable a las áreas urbanas que carecían de él y que en general estaban situadas por fuera del perímetro sanitario (o de servicios públicos de agua y desagüe) y algunas de ellas desarrolladas sin sujetarse a las disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo. Al concluir la reunión, se procedió a firmar las Ordenes de Trabajo con cinco grupos de ingenieros consultores especializados. . . "[55].

Los funcionarios de las empresas de servicios públicos de las seis ciudades estudiadas (Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, Manizales y Pereira) estuvieron de acuerdo en afirmar que, tan pronto se percibía como irreversible la existencia de una urbanización ilegal, lo más aconsejable era suministrarles servicios públicos, tanto domiciliarios como colectivos de infraestructura, aún sin un proceso previo de legalización. De hecho así lo hacían, aunque progresivamente y según lo permitían las posibilidades técnicas de las respectivas empresas. La razón de esta actitud aparentemente estriba en un doble hecho. Primero, parece ilusorio esperar que los habitantes de los barrios ilegales puedan cumplir en corto plazo con las normas legales sobre tradición de la propiedad de la tierra y, por ende, con las que exigen licencia de construcción para edificar y/o para obtener la conexión domiciliaria de los servicios. Segundo, esos mismos habitantes buscan obstinada e ingeniosamente los servicios públicos más esenciales para su subsistencia, como son el agua y la luz eléctrica. En caso de que las empresas no se los quieran suministrar, indefectiblemente terminan por conseguirlos de contrabando, siempre y cuando exista una red cercana[56]. En esas circunstancias

[54] Esos 41 barrios carecían en la fecha en que se les hizo la conexión, sea de legalización por decreto del Alcalde o por resolución del DAPD, sea de planos aprobados. La estadística se basa en datos no publicados, obtenidos directamente en los archivos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.E. y en el DAPD.— Sobre los antecedentes del plan se consultaron las actas de las reuniones de la Junta Directiva de la Empresa del Acueducto correspondiente a las fechas Enero 18, Junio 22, Octubre 14, Octubre 26 y Octubre 29 de 1971, y Julio 25 de 1972.

[55] Ver la Memoria explicativa y recomendaciones de operación presentada por la firma Ingenieros Proyectistas Asociados, julio 1976, Bogotá, publicado con el mismo título por la Dirección de Redes de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, D.E. p. 1.

[56] Sobre la práctica de contrabando en materia de estos servicios ver Losada-Gómez, El mercado

es más rentable para las empresas públicas prestar el servicio cobrándolo que tener que observar impotentes cómo los habitantes de los barrios ilegales se lo toman gratis por las vías de hecho.

A todo esto se añade, según el parecer de los mismos funcionarios y de otros informantes selectos, la fuerte presión política que se ejerce sobre las empresas para que presten sus servicios pasando por alto las normas en contrario[57].

La práctica administrativa observada en la prestación de los servicios públicos domiciliarios se aparta, pues, en forma substancial de las normas. Este fenómeno, junto con el observado atrás en relación con la dotación de servicios públicos de infraestructura a barrios ilegales contraviniendo normas precisas al respecto, sugiere, entre otras cosas, la necesidad de reconsiderar las normas que de modo extenso se infringen. No parece sabia la norma que se presta a quebrantamientos masivos.

a. Consecuencias sobre el acceso al crédito para vivienda

Los habitantes de los barrios ilegales que no cuentan con un título saneado de propiedad sobre su respectivo lote tienen serias dificultades o están sencillamente imposibilitados para obtener crédito institucional para la construcción de su vivienda. Esto obedece a que las regulaciones de las principales entidades que lo otorgan precisan, entre otras cosas, del otorgamiento de garantías hipotecarias o de certificaciones de propiedad legítima que difícilmente pueden ser acreditadas por quienes viven en dichas urbanizaciones.

Los recursos financieros para construcción podrían obtenerse especialmente a través de créditos del Banco Central Hipotecario (BCH), o de las llamadas Corporaciones de Ahorro y Vivienda por su carácter de entidades que tienen dentro de sus funciones la de fomentar la construcción de vivienda. Las corporaciones están facultadas para efectuar préstamos de largo plazo orientados a ejecutar proyectos de construcción. Los primeros deben estar siempre respaldados con hipotecas mientras que los de corto plazo también lo estarán si así lo estima conveniente la respectiva corporación, o podrían estar respaldados con otra forma de garantía. Además de estos requisitos es necesario allegar documentos relacionados con los títulos de propiedad del inmueble y el permiso o licencia respectiva para construir[58].

En relación con el BCH, por definición, las palabras Banco Hipotecario significan una corporación que hace el negocio de prestar dinero garantizado con propiedades raíces[59]. Así, el Banco está obligado por sus estatutos a otorgar préstamos hipotecarios en dinero o en cédulas hipotecarias. Por otra parte, de acuerdo a una vieja legislación, el BCH y **cualquiera otra entidad de crédito oficial o semioficial** deberían exigir a toda persona propietaria de bienes inmuebles la constancia de haber hecho la correspondiente declaración de ellos, **requisito sin el cual** no se considerarán sus solicitudes[60]. Los préstamos actualmente canalizados en favor de constructores también se financian mediante hipoteca abierta y requieren para su aprobación final de la presentación de los títulos de pro-

pirata, op. cit., pp. 99-102, en relación con cinco barrios piratas de Bogotá; y CESDE, Barrios marginados, op. cit., pp. 24-25, respecto de seis barrios ilegales de Medellín.

57 Téngase presente que en las Juntas Directivas de las empresas públicas municipales (o distritales) de Colombia están presentes los concejales del municipio (o distrito) respectivo, quienes son elegidos popularmente.

58 En lo relativo a préstamos, garantías y requisitos de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda, ver los D.N. 677, 678, 1269, 1299 y 1757 de 1972; 359, 969 y 2716 de 1973; 120, 1728 y 2404 de 1974; y 633 de 1975.

59 Ley 45 de 1923, Art. 3. El BCH fue fundado en 1932 conforme a los Decretos 711 y 945 de ese año.

60 Decreto Extraordinario 2061 de 1954, Art. 3.

piedad del lote y del certificado de libertad o folio de matrícula inmobiliaria[61].

Algunas grandes empresas industriales, bancarias, financieras y comerciales, han constituído fondos especiales a fin de prestar dinero a sus empleados o afiliados para que compren o mejoren su vivienda. Para poder hacer un préstamo estas entidades al parecer siempre exigen que el solicitante acredite la legalidad de la propiedad y/o que les hipoteque su lote, lo cual, una vez más, probablemente pone al empleado o afiliado que habita en un barrio ilegal en dificultades o inclusive en la imposibilidad de beneficiarse de ese crédito.

Aunque no es estrictamente un caso de crédito para la vivienda, conviene mencionar aquí la ley colombiana que obliga a todo empleador a dar una cesantía al empleado que termina su contrato de trabajo. La ley acepta anticipos de la cesantía ya causada o inclusive préstamos adicionales para los fines específicos de compra, construcción o mejora de vivienda. Para que el empleado pueda obtener recursos basados en su cesantía y destinarlos a los fines mencionados debe presentar escritura de propiedad del inmueble que adquiere o sobre el cual desea construir[62]. Es otro caso más en el que el habitante de barrios ilegales podría probablemente perder la oportunidad de un beneficio socio-económico que le facilitaría construir o mejorar su propia vivienda.

F. Consecuencias de la ilegalidad de la urbanización y de la propiedad privada de la tierra sobre la prestación de servicios públicos del tipo "Colectivo Social" y de servicios no oficiales

La posibilidad de que a una urbanización ilegal se lleven servicios públicos del tipo "colectivo social" tales como escuelas públicas centros de recreación y deportes, puestos de salud, vigilancia policial, u otros servicios comunitarios, pero no oficiales, tales como templos o centros de culto, depende fundamentalmente de qué tan factible es localizarlos físicamente en el barrio, ya que en estos casos no existe norma que prohiba llevar dichos servicios a los barrios ilegales. A su vez, esa localización puede depender de dos factores. Primero, de la posibilidad de adquirir lotes en propiedad por parte de las entidades autorizadas a prestar los servicios, y segundo, del hecho de que el urbanizador no haya efectuado las cesiones de terrenos de uso público que le exigen las normas.

En el primer caso, dados los problemas jurídicos de tierras en los asentamientos piratas o de invasión, muy seguramente las empresas o entidades de servicios encontrarán dificultades para situarse allí. En el segundo evento sería el incumplimiento por parte del urbanizador de la obligación de hacer entrega al distrito o municipio respectivo de las áreas de cesión correspondientes a canchas deportivas, parques, escuelas, iglesias, y demás zonas comunales de la urbanización, lo que determinaría los problemas para obtener servicios[63].

---

61 Banco Central Hipotecario, Manual de nuevas políticas de crédito tradicional. (Bogotá, Diciembre de 1976). pgs. 13 a 17.

62 Ver al respecto el Art. 256 del Código Laboral de 1951 y la Resolución del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social No. 4250 de 1973. En cuanto al régimen aplicable a los empleados públicos, ver el D.N. 3118 de 1964 que crea el Fondo Nacional del Ahorro.

63 En algunas ciudades como Bogotá, el Distrito tiene facultades para entrar a tomar posesión de las áreas públicas si el urbanizador incumple. La obligación de ceder gratuitamente al Distrito estas zonas, se encuentra reglamentada en los D.A. 1020 de 1970, Art. 34; 1259 de 1973, Art. 9; y 1260 de 1973, Art. 8. Las áreas cedidas se destinan por lo general a servicios sociales, comunales y de control ambiental. La legislación nacional a este respecto se encuentra ante todo en el Decreto 1380 de 1972, Arts. 3 y 7.

De hecho, se observó en Bogotá —y no se ve por qué la situación haya de ser muy distinta en otras ciudades— que las entidades oficiales encargadas de llevar escuelas elementales o de primaria (Secretaría de Educación del Distrito), centros de atención médica no hospitalaria (Secretaría de Salud del Distrito e Instituto Colombiano de Seguros Sociales, ICSS), guarderías y salas cunas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF), centros de recreación y deportes (Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, COLDEPORTES, y el Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital), comisarías judiciales (Ministerio de Justicia) y puestos de policía (Policía Nacional) a nivel de barrio, buscan ofrecer sus servicios en locales que puedan ser adquiridos legalmente como propios, en su defecto y sólo en algunos casos, que puedan ser arrendados o recibidos en comodato de quien legalmente los posee.

Las entidades públicas de servicios pretenden con esta política salvaguardiar su patrimonio y evitar problemas legales que puedan consumir innecesariamente sus recursos. También parecen estar motivadas por el deseo de no cohonestar con su presencia la ilegalidad de una urbanización.

Se dan, por supuesto, excepciones que varían de entidad a entidad. Se conocen, por ejemplo, escuelas oficiales o puestos de salud en urbanizaciones piratas. Estas y otras excepciones se deben, aparentemente, ante todo a razones políticas. La dinámica política, una vez más, gira en torno a las intrigas, presiones e intereses de hombres públicos que quieren beneficiarse políticamente con el otorgamiento de ciertos servicios a determinados sectores de la población, a la presión de las asociaciones que representan a los habitantes de los barrios ilegales y a situaciones que pueden degenerar en graves desórdenes públicos.

Otra excepción explicable por la naturaleza del servicio, es la entrega domiciliaria de correspondencia y telecomunicaciones. Las empresas correspondientes (Administración Postal Nacional —ADPOSTAL—, AVIANCA y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones —TELECOM—) llevan las cartas y telegramas, a cualquier dirección de la ciudad, siempre y cuando sea localizable, no importando si el barrio es legal o no.

Fuera de los servicios públicos de tipo colectivo social se buscó identificar a las entidades no oficiales que generalmente prestaran sus servicios a nivel de barrio. Sólo se encontró como tal a la Iglesia Católica. Con respecto a la localización de las Iglesias de rito católico se comprobó que casi todas ellas se encontraban en 1977 en barrios legales. Hablando con un alto funcionario eclesiástico se conoció que las autoridades católicas de Bogotá no creen conveniente erigir sus iglesias en terrenos cuyos títulos de propiedad adolezcan de algún vicio. Su motivación parece ser la misma atrás referida a propósito de las entidades públicas de servicios colectivos sociales: protejer su patrimonio y evitarse engorrosas molestias legales.

Se ha podido así demostrar que existen otras consecuencias socio-económicas, diferentes de las relacionadas con la prestación domiciliaria de servicios públicos o con el suministro de servicios de infraestructura a una urbanización, consecuencias que pueden acompañar sea a la ilegalidad de una urbanización, sea a la ilegalidad en la propiedad privada de los lotes dentro de la misma, y que afectan particularmente a las familias de los barrios ilegales. Como se ha visto, estas dos formas de ilegalidad tienen costos nada despreciables para quien las sufre.

G. Conclusión

En la medida en que los hechos sociales le van planteando al derecho ac-

tual nuevos problemas por resolver, éste se irá poco a poco rezagando por haber sido concebido para regular una realidad que en todo caso es diferente a la emanada de los hechos más recientes. Cuando las posibilidades de interpretación se comienzan a agotar, el legislador busca dar respuestas normativas al fenómeno social, creando así un nuevo derecho. Sin embargo, las disposiciones adoptadas pueden no ser lo suficientemente audaces para adecuarse a esas nuevas interacciones sociales. Estas respuestas legales son comúnmente identificadas como las manifestaciones del derecho moderno. Se habla así de un derecho económico, derecho de la integración, derecho ambiental, derecho urbano, etc.

El problema de ajuste norma-realidad no es simplemente mecánico. Obedece y se refleja también en la filosofía política y económica que fundamenta a la legislación. Por lo general, en las sociedades actuales (por ejemplo en algunos países latinoamericanos) la idea de derecho sigue ligada, de una u otra forma, a un criterio de justicia basado en principios liberales individualistas. Bajo este esquema liberal el individuo constituía la preocupación central del sistema y la intervención del Estado, a través de las leyes, se limitaba a garantizar el ejercicio de los derechos privados, en especial el de propiedad, y a evitar los conflictos interpersonales.

Cuando van surgiendo nuevas formas jurídicas a través de la intervención estatal, el derecho va tendiendo a una mayor "socialización", pero difícilmente puede deshacerse del predominio del concepto de libertad y derechos individuales. El hecho es que las manifestaciones modernas del derecho, si bien se orientan hacia un concepto de justicia distributiva, que reconoce que no todos los individuos están en una situación social y económica similar, todavía incorporan normas basadas en una justicia conmutativa, típicamente liberal, que puede llegar a desvirtuar y de hecho desvirtúa en ciertos casos, los objetivos sociales del derecho.

Estas consideraciones parecen aplicables al caso del nuevo derecho urbano, por lo menos en el caso de Colombia. Si se miran retrospectivamente las disposiciones sobre la materia, se observa que especialmente a partir de los años 60, surge en el país una cadena ininterrumpida de manifestaciones legislativas tendientes a enfrentar el problema de crecimiento urbano y, especialmente, de la proliferación de asentamientos al margen de la ley. Tal vez por la magnitud del problema, o tal vez por la práctica de legislar sin consultar empíricamente la realidad que se pretende normar, esas manifestaciones del derecho urbano se han venido acumulando desordenada y contradictoriamente. Peor aún, han surgido con exigencias que difícilmente pueden ser cumplidas por algunos grupos y sujetos receptores de la norma. Un ejemplo de ello es supeditar la prestación de servicios comunitarios a requisitos de legalización de asentamientos de familias de bajos ingresos que, por sus implicaciones temporales y de costo, no pueden generalmente cumplirse. Otra ilustración surge de las limitaciones en el acceso a servicios domiciliarios para aquellos que no son propietarios, siendo que para adquirir el "status" de dueño, los habitantes de barrios ilegales requieren del transcurso del tiempo por razones de índole económica y social.

Una nueva respuesta del legislador no se ha hecho esperar, en el sentido de que se han reducido los requisitos para lograr, eventualmente, obtener los beneficios del Estado y se han ideado, por otra parte, mecanismos para rehabilitar a los grupos que viven en esos barrios. Persisten sin embargo, varios problemas, entre otros, el que las soluciones jurídicas sólo se observan para algunas ciudades de Colombia; no es claro que se hayan facilitado adecuadamente los requerimientos de legaliza-

ción de barrios; existen requisitos administrativos que imposibilitan la adquisición de la propiedad privada sobre lotes por razones que escapan totalmente a la buena fe de compradores que habitan en barrios ilegales (Art. 9, D.N. 1380 de 1972); y la situación socio-económica en que se encuentran los barrios ilegales en materia de servicios continúa siendo preocupante, tal como pudo observarse en este estudio.

En la presente investigación también se observaron otros puntos que merecen ser finalmente destacados:

— Las razones de orden político son las que, al parecer, con más frecuencia llevan a las autoridades a dotar los barrios ilegales de servicios públicos.

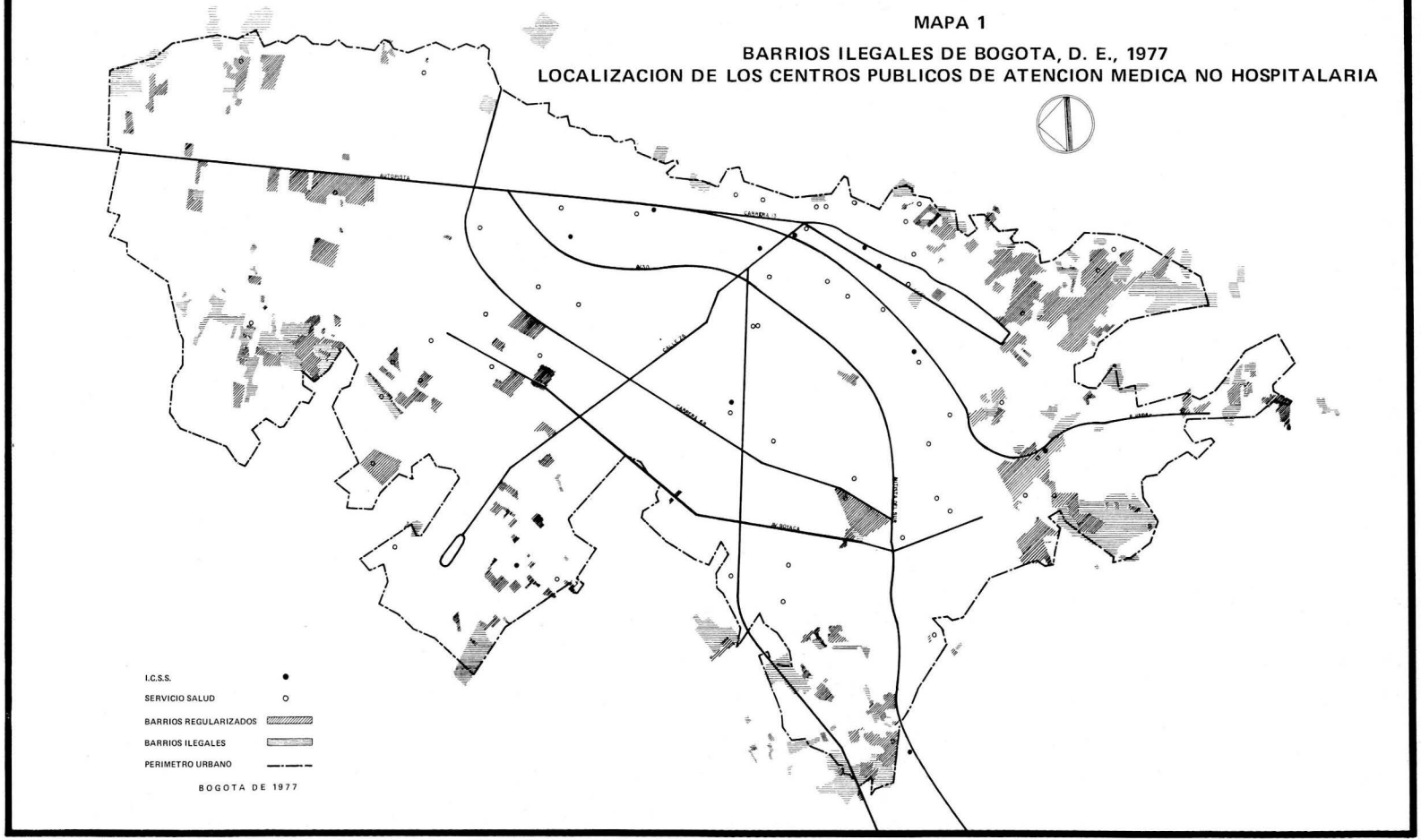
— Una condición con singular frecuencia necesaria para que un barrio ilegal obtenga los servicios públicos, es la organización previa de los habitantes del barrio en una asociación que oficialmente los represente ante las autoridades y promueva sus intereses comunes. Se puede afirmar, inclusive, a modo de hipótesis que, en la inmensa mayoría de los casos, sin la existencia y labor tesonera de estos grupos de presión, los barrios ilegales en Colombia no logran obtener la prestación de los servicios públicos.

— El impacto acumulado de las desventajas socio-económicas comentadas a lo largo de este estudio, recae en forma muy preocupante sobre la niñez que habita en barrios ilegales. Son niños que actualmente nacen y crecen bajo el signo de la desventaja y carecen totalmente de servicios públicos elementales o los reciben disminuidos. Es necesario, por lo tanto, preguntarse si el Estado no está obligado a atender más particularmente a los menos favorecidos, quienes van a ser precisamente parte fundamental de la sociedad del mañana.

MAPA 1

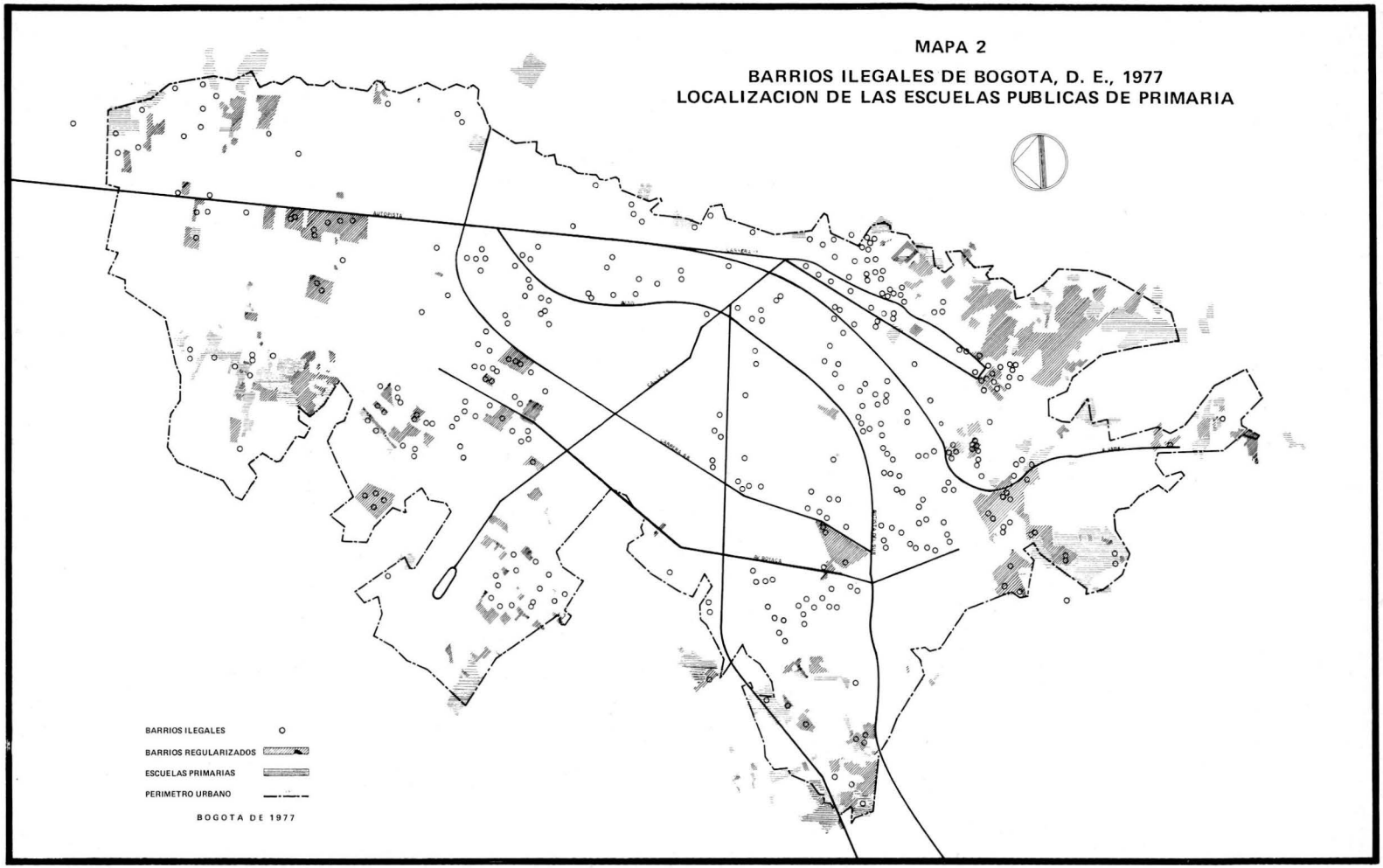
BARRIOS ILEGALES DE BOGOTA, D. E., 1977

LOCALIZACION DE LOS CENTROS PUBLICOS DE ATENCION MEDICA NO HOSPITALARIA



MAPA 2

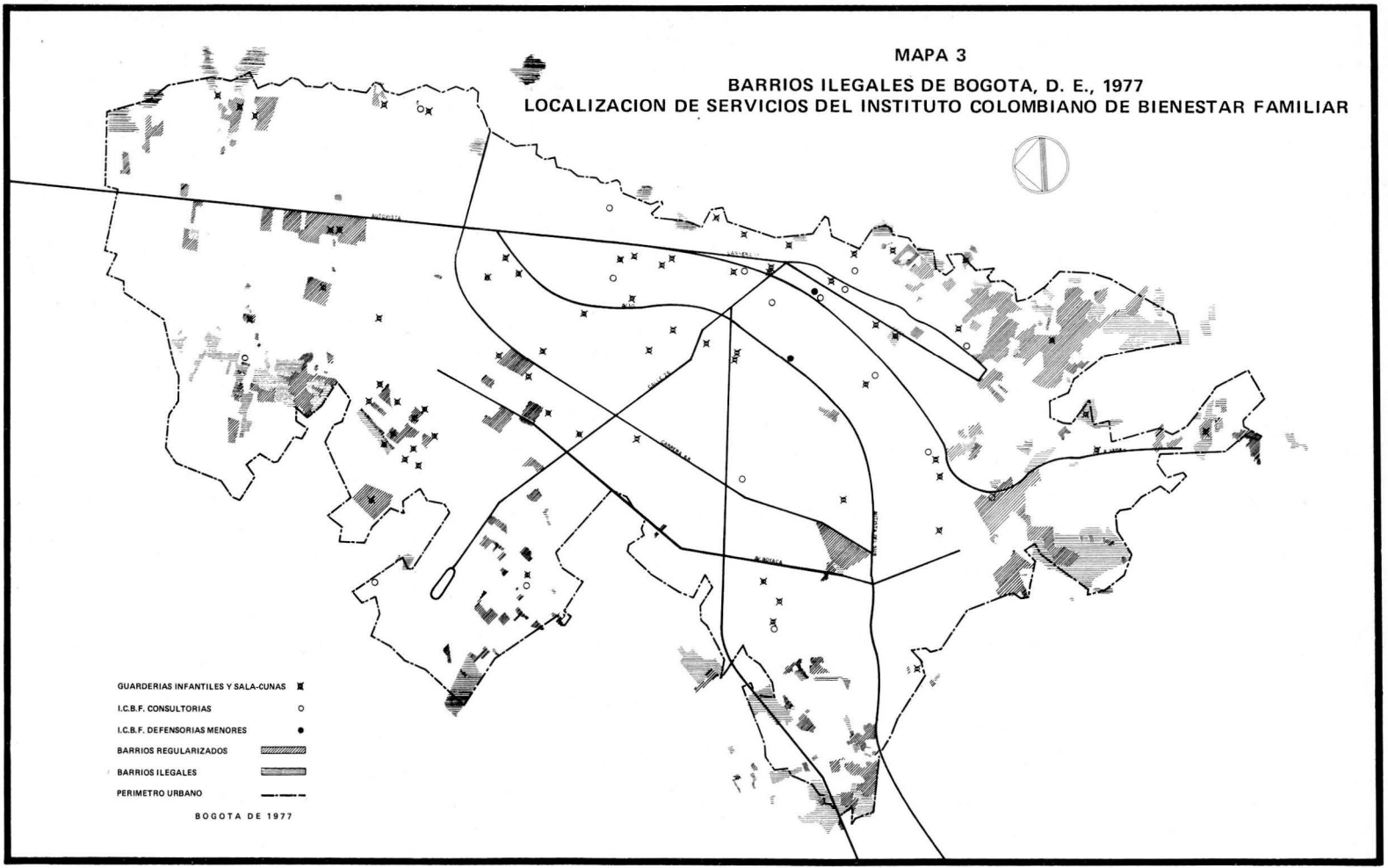
BARRIOS ILEGALES DE BOGOTA, D. E., 1977
LOCALIZACION DE LAS ESCUELAS PUBLICAS DE PRIMARIA



MAPA 3

BARRIOS ILEGALES DE BOGOTA, D. E., 1977

LOCALIZACION DE SERVICIOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR



MAPA 4

BARRIOS ILEGALES DE BOGOTA, D. E., 1977
LOCALIZACION DE LAS COMISARIAS JUDICIALES Y DE LOS PUESTOS DE POLICIA

