

# Principia IURIS 18



**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**  
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA  
T U N J A  
*Experiencia y Calidad*



**FACULTAD DE DERECHO**  
Acreditación de Alta Calidad  
Resolución MEN. N° 3337  
del 25 abril de 2011



Principia IURIS Tunja Colombia N° 18 pp. 01 - 450 julio diciembre 2012 - II ISSN: 0124-2067

**CIS**  
Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas  
Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja

GRUPO DE INVESTIGACIÓN  
CATEGORÍA COLCIENCIAS **A**



**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS**  
**SECCIONAL TUNJA**  
**FACULTAD DE DERECHO**

**REVISTA DE DERECHO**  
**PRINCIPIA IURIS**  
**N° 18**

**Tunja, 2012-II**

Principia IURIS	Tunja, Colombia	N° 18	pp. 1-450	Julio Diciembre	2012 - II	ISSN:0124-2067
--------------------	--------------------	-------	-----------	--------------------	-----------	----------------

---

**Entidad Editora**

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

**Director**

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina

**Editor**

Ph.(c). Diego Mauricio Higuera Jiménez

**Número de la revista**

DIECIOCHO (18)

SEGUNDO SEMESTRE DE 2012

**Periodicidad**

SEMESTRAL

**ISSN**

0124-2067

**Dirección postal**

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia

**Teléfono :** (8) 7440404 Ext. 1024

**Correo electrónico**

revistaderecho@ustatunja.edu.co

dirinvsociojuridicas@ustatunja.edu.co

**Diseñador Portada:**

Santiago Suárez Varela

**Corrección de Estilo:**

Ph.(c) Eyder Bolívar Mojica, docente investigador

de la Facultad de Derecho

**Revisión inglés:**

Paola Torres

**Revisión francés :**

Ph. D. Andrés Rodríguez Gutiérrez.

**Anotación:** El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

---

## **MISIÓN INSTITUCIONAL**

*Inspirada en el pensamiento humanista-cristiano de Santo Tomás de Aquino, consiste en promover la formación integral de las personas en el Campo de la Educación Superior, mediante acciones y procesos de enseñanza- aprendizaje, investigación y proyección social, para que respondan de manera ética, creativa y crítica a las exigencias de la vida humana y estén en condiciones de aportar soluciones a la problemática y necesidades de la sociedad y del País.*

## **VISIÓN INSTITUCIONAL**

*La visión, como proyección de la misión a mediano plazo, prospecta así la presencia y la imagen institucional de la Universidad Santo Tomás: interviene ante los organismos e instancias de decisión de alcance colectivo; se pronuncia e influye sobre los procesos que afectan la vida nacional o de las comunidades regionales, busca la acreditación de sus programas como la acreditación institucional; incentiva los procesos de investigación y es interlocutora de otras instituciones tanto educativas como empresariales del sector público y privado.*

## **MISIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO**

*Aplicando los principios rectores de la pedagogía y de la filosofía del derecho Tomista, mediante el sistema de módulos por núcleos problemáticos, la facultad forma juristas competentes, propositivos, críticos y conciliadores, capaces de interpretar y transformar la realidad socio jurídica regional y del país, fruto de una adecuada labor investigativa, en permanente construcción del conocimiento que redunde en beneficio de la sociedad, para encarar los desafíos del mundo.*

## **VISIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO**

*La Facultad de Derecho posee un programa, cuyo Proyecto Educativo - Sistema Modular se fortalece con procesos académicos, investigativos y de proyección social, en virtud del trabajo conjunto con distintas entidades regionales, gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación internacional, que le permiten consolidar una comunidad universitaria que desborda y trasciende su actividad en las aulas para procurar alimentar y liderar la transformación del entorno, en la búsqueda permanente de un mejor bienestar común, como testimonio de la misión tomista.*

*Es una facultad abierta y comprometida con proyectos de desarrollo local y regional en materia socio-jurídica, producto de la investigación institucional, en donde son artífices sus estudiantes, docentes y directivos.*

---

*Una facultad que aspira a liderar procesos de cambio y defensa de las comunidades más débiles y pobres, a las que ofrece un servicio social, no sólo en la solución de sus problemas jurídicos sino también para los correspondientes a sus necesidades sociales más sentidas, en coordinación con las otras facultades de la Universidad y dentro de un marco de humanismo y de valores cristianos, que son soportes de la formación ética de sus estudiantes.*

### **MISIÓN DE LA REVISTA**

*Principia Iuris es la revista institucional impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, y su cuerpo docente, con periodicidad semestral, que publica artículos inéditos como resultados definitivo o parcial de los resultados de investigaciones en el campo Socio-Jurídico, así como reflexiones y memorias en las áreas del conocimiento social, histórico, cultural y político, con el propósito de hacerlos visibles ante la comunidad nacional e internacional, en un esfuerzo por socializar los resultados en las investigaciones de la comunidad académica y con la expectativa de contribuir con el desarrollo del bienestar social.*

*En desarrollo de las funciones sustantivas de la Universidad, la revista Principia Iuris se dirige a la comunidad científico-jurídica como respaldo para sus desarrollos académicos y formativos, siendo suministro para los trabajos de los investigadores, espacio para la presentación de sus resultados e integración entre la academia y la proyección social.*

---

## **DIRECTIVAS INSTITUCIÓN**

**Fray Aldemar Valencia Hernández, O.P.**

Rector Seccional

**Fray José Antonio González Corredor, O.P.**

Vicerrector Académico

**Fray José Bernardo Vallejo Molina, O.P.**

Vicerrector Administrativo y Financiero

**Fray Luis Antonio Alfonso Vargas, O.P.**

Decano de División Facultad de Derecho

## **DIRECTOR**

**Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina**

Decano de la Facultad de Derecho

## **EDITOR**

**Ph.(c). Diego Mauricio Higuera Jiménez**

Director Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas

## **COMITÉ CIENTÍFICO.**

**Ph. D Pierre Subra de Bieusses**

Universidad Paris X, Francia

**Ph. D Pablo Guadarrama**

Universidad central de las Villas, Cuba

**Ph. D Carlos Mario Molina Betancur**

Universidad Santo Tomás, Colombia

**Ph. D. Natalia Barbero**

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Ph.D. Alfonso Daza González**

Universidad Externado de Colombia

---

**COMITÉ EDITORIAL SECCIONAL**

**Fray José Antonio González Corredor, O.P.**

Vicerrector Académico

**Mg. Ángela María Londoño Jaramillo**

Directora Centro de investigaciones

**Mg Andrea Sotelo Carreño**

Directora Departamento de Comunicaciones y Mercadeo

**COMITÉ EDITORIAL PUBLICACIONES DE LA FACULTAD.**

**Ph.D. Yolanda M. Guerra García**

Madison University, Estados Unidos.

**Ph. (c) Diego German Mejía Lemos**

National University Of Singapore, Faculty Of Law

**Ph. (c) Juan Ángel Serrano Escalera**

Universidad Carlos III, España.

**Ph.D. Alfonso Daza González**

Universidad Externado de Colombia

**CORRECTOR DE ESTILO**

**Ph.(c). Eyder Bolívar Mojica**

Docente Investigador de la Facultad de Derecho



---

## **PARES ACADÉMICOS INTERNOS**

### **Ph. D. Oduber Alexis Ramírez Arenas**

Abogado, Universidad Santo Tomás, Doctor en Derecho Público Universidad de Nantes Francia, Docente e investigador Facultad de Derecho. Alexisramirezarenas@hotmail.com

### **Ph.(c). Robinson Arí Cárdenas**

Licenciado en Filosofía, Periodista. Fundación Universitaria los Libertadores. Docente investigador, especialista en ética y docencia universitaria. Magíster en Filosofía USTA – Bogotá. Ph.(c) Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá..

### **Mg. Fernando Arias García**

Abogado UPTC, Especialización en derecho comercial Universidad Externado de Colombia, Especialización en derecho procesal Universidad Externado de Colombia, Magíster en derecho administrativo Universidad Externado de Colombia. Juez administrativo, Docente investigador Facultad de Derecho Teléfono: 3008815664, email farias@ustatunja.edu.co.

### **Ph. D. Fabio Iván Rey Navas**

Profesor investigador en Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología del Grupo de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. En curso de doctorado del programa de estudio de tercer ciclo “Problemas actuales del derecho penal” de la Universidad de Salamanca. abogadorey@gmail.com

### **Mg.(c) Miguel Andrés López Martínez**

Abogado de la Universidad Santo Tomás. Magister en derecho administrativo de la universidad del rosario.Docente Investigador del Centro de Investigaciones Socio – jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás Tunja. maloma11@hotmail.com

### **Mg. (c) Martin Hernández Sánchez**

Abogado, Magister en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá. Magister en Defensa de los Derechos Humanos y el DIH ante Cortes y Tribunales Internacionales de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá. Docente Investigador miembro del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomas seccional Tunja, Colombia. Email: martinusta@hotmail.com

### **Esp. Rubén Darío Serna Salazar**

Abogado egresado de la Universidad Santo Tomas seccional Tunja; especialista en Derecho Tributario de la universidad del Rosario; docente de Derecho tributario de la universidad Santo Tomas Tunja.

---

## **PARES ACADÉMICOS EXTERNOS**

### **Mg. Dominic Têtu**

Historiador, B. A. Université Laval, Québec, Canadá. Magíster en Relaciones Internacionales (M. A.), Université Laval, Québec. Universidad Nacional de la Plata Argentina. Investigador del Centro de Estudios Interamericanos (CEI) del Institut Québécois des Hautes Études Internationales (IQHEI), Université Laval, Québec, Canadá, Investigador en la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra. tetud2@hotmail.com.

### **Ph. (c) Deiby A. Sáenz Rodríguez**

Abogado de la Universidad Santo Tomás – Tunja; Técnico - Nivel Superior Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia - Uptc - Sede Tunja Administración Judicial Magister en derechos Humanos U.P.T.C, oficial del INPEC; tel. 7440404 deibysaenzr@hotmail.com

### **Esp. Genaro Velarde Bernal**

Especialista en Psicoanálisis, Instituto Universitario de Salud Mental; Analista en Formación, Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires (Asociación Psicoanalítica Internacional); Lic. En Psicología, Universidad del Valle de México; Lic. En Psicología, Universidad Nacional de la Plata; Psicoterapeuta, Hospital B. Rivadavia, Buenos Aires; Docente, Gob. De la Ciudad de Buenos Aires; Ex docente Universidad de Hermosillo, México; Ex perito psicólogo, Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, México; genarovelarde@gmail.com

---

# CONTENIDO

**Editorial ..... 11**

## **PARTE I. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN GENERAL.**

1. OBJETIVOS DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA ..... x  
**Ph. D. Pedro Alfonso Sánchez Cubides**

2. LA PROYECCIÓN SOCIAL COMO FORTALEZA EN UNA ESCUELA DE FORMACIÓN  
POLICIAL ..... x  
**Esp. Rosalba Rivera Dueñas**

3. BREVE HISTORIA DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN LA REPUBLICA DE  
COLOMBIA ..... x  
**Mg. Carlos Gabriel Salazar Cáceres**

4. INFORMALIDAD Y REGULARIZACION DEL SUELO URBANO ..... x  
**Mg. Eimmy Liliana Rodríguez Moreno**

5. EXTRADICION: DEL LEGADO DE LA ANTIGUEDAD A LOS MODERNOS PRINCIPIOS  
NORMATIVOS ..... x  
**Mg.(c) Martín Hernández Sánchez**

## **PARTE II. TEMA CENTRAL – MECANISMOS JUDICIALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

6. ¿GOZAN DE TRABAJO DECENTE LAS MUJERES DE LOS SECTORES PÚBLICO Y  
PRIVADO DE EL ESPINAL-TOLIMA? ..... x  
**Esp. Lucas Caballero Martínez**  
**Ph.(c). Omar Ernesto Castro Güiza**

7. EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD FRENTE A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS  
DE LOS PROCESADOS ..... x  
**Ph. D. Alfonso Daza González**

8. CÓMO ERRADICAR LA EXPLOTACIÓN INFANTIL EN LAS MINAS DE CARBÓN DE  
BOYACÁ ..... x  
**Mg. Fernando Miguel Muñoz Buitrago**

Principia IURIS	Tunja, Colombia	Nº 18	pp. 1-450	Julio Diciembre	2012 - II	ISSN:0124-2067
--------------------	--------------------	-------	-----------	--------------------	-----------	----------------

---

9. RECONOCIMIENTO, PROTECCIÓN Y RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA A CARGO DEL ESTADO ..... x  
**Fray Luis Antonio Alfonso Vargas**

10. EUTANASIA, ENTRE LA VIDA Y LA MUERTE ¿QUIÉN Y QUÉ LA DECIDE? ..... x  
**Ph. D. Olga Ligia Araque Moreno,**  
**Mg. Enrique López Camargo**

11. AVANCES JURISPRUDENCIALES DE LA RESPONSABILIDAD MÉDICA DEL ESTADO “La probatio diabólica” ..... x  
**Mg. Carlos Andrés Aranda Camacho**

12. TERRORISMO, SOCIEDAD DEL RIESGO Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ... x  
**Ph.D Yolanda M. Guerra García**

13. LA TEORÍA DE LA SUSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL DILEMA DE LOS LÍMITES DE LA REFORMA ..... x  
**Abg. Fernando Tovar Uricoechea**

14. EFECTOS EN EL TIEMPO DE LAS SENTENCIAS C-336 DE 2008, C-428 DE 2009 Y C-556 DE 2009 PROFERIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL ..... x  
**Abg. Rafael Ricardo Hernández Barrera**

15. EL DERECHO AL USO DEL ESPACIO PÚBLICO: ¿UN TEMA URBANÍSTICO O DE CONSTITUCIONALISMO HUMANO? ..... x  
**Ph.D. Andrés Rodríguez Gutiérrez**

16. LA PRUEBA VIOLATORIA DEL DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA ..... x  
**Mg.(c) Yenny Carolina Ochoa Suarez**

### **PARTE III. TEMÁTICAS INTERNACIONALES, EXTRANJERAS O COMPARADAS.**

17. ¿ES JUSTIFICABLE LA TORTURA EN SITUACIONES DE NECESIDAD EXTREMA? ANÁLISIS JURÍDICO A TRAVÉS DEL DERECHO INTERNACIONAL ..... x  
**Ph. (c). Eyder Bolívar Mojica**

18. LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA. ENSAYO DE LEGISLACIÓN COMPARADA ENTRE COLOMBIA Y FRANCIA ..... x  
**Mg. Daniel Rigoberto Bernal Gómez**

19. EL COMERCIO ELECTRONICO ¿UN ESCENARIO SEGURO PARA EL CONSUMIDOR? ..... x  
**Mg. Andrés Bernal Salamanca**

---

## EDITORIAL

La jurídica que se lleva a cabo en el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la facultad de derecho, abarca temas de gran importancia nacional e internacional, dentro del ámbito de aplicación del derecho, siendo nuestra contribución a la vocación del jurista, en tal sentido presentamos la publicación científica especializada en áreas jurídicas y sociojurídicas, como espacio de calidad editorial, académica e investigativa.

En esta oportunidad Principia Iuris 18, presenta su publicación en tres partes. En la Parte I se desarrollarán temas resultado de diversos proyectos en materias de, los objetivos de la hacienda pública territorial en Colombia, la proyección social como fortaleza en una escuela de formación policial, una breve historia del desarrollo constitucional en la república de Colombia, informalidad y regularización del suelo urbano, extradición: del legado de la antigüedad a los modernos principios normativos.

En la Parte II Se tiene como Referencia un Tema Central: mecanismos judiciales para la protección de los derechos fundamentales, en esta parte se desarrollan los temas como ¿gozan de trabajo decente las mujeres de los sectores público y privado de el Espinal-Tolima?, el principio de oportunidad frente a la protección de los derechos de los procesados, cómo erradicar la explotación infantil en las minas de carbón de Boyacá, reconocimiento, protección y restricción de la libertad como obligación jurídica a cargo del estado, eutanasia, entre la vida y la muerte ¿quién y qué la decide?, avances jurisprudenciales de la responsabilidad médica del estado “la probatio diabólica”, terrorismo, sociedad del riesgo y responsabilidad del estado, la teoría de la sustitución constitucional y el dilema de los límites de la reforma, análisis jurisprudencial sobre la utilización del espacio público por vendedores ambulantes en Colombia durante los años 2007 a 2011, EFECTOS en el tiempo de las sentencias C-336 de 2008, C-428 de 2009 y C-556 de 2009 proferidas por la Corte Constitucional, el derecho al uso del espacio público: ¿un tema urbanístico o de constitucionalismo humano?

---

Se establece una Parte III. En el cual su tema central se Refiere a las temáticas internacionales, extranjeras o comparadas.en esta parte se desarrollan temas de: ¿es justificable la tortura en situaciones de necesidad extrema? análisis jurídico a través del derecho internacional y la la pérdida de investidura. ensayo de legislación comparada entre colombia y francia.

Agradeciendo a los múltiples participes de este espacio académico, invitamos a nuestros lectores.

**Diego Mauricio Higuera Jiménez, Ph.D. (c)**  
Director Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

## INFORMALIDAD Y REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO

**Mg. Eimmy Liliana Rodríguez  
Moreno\***

Fecha de recepción: 22-10-2012

Fecha de aprobación: 19-11-2012

### RESUMEN\*\*

El fenómeno de la informalidad en el acceso al suelo urbano en las principales ciudades de América Latina, se ha convertido en uno de los principales mecanismos para que la gente de escasos recursos pueda tener acceso a una vivienda. Dicho fenómeno genera unos efectos negativos para las ciudades desde el punto de vista social, económico y ambiental, los cuales representan un alto costo social para la sociedad.

Para abordar dicha problemática, los gobiernos municipales y distritales establecen programas de regularización de asentamientos informales, los cuales no han generado los efectos deseados. Es por ello que se aconseja que dichos programas estén contenidos en los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, como estrategias a largo plazo, que tengan como objetivo mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en estos asentamientos precarios y la adecuada incorporación de los mismos a la ciudad, respetando las normas de planeación, en especial las normas ambientales.

---

\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Docente e investigadora de la Universidad Santo Tomás Sede Tunja, Docente de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia de Tunja. Contacto: rodriguezlili40@hotmail.com. **AI**

\*\* Este documento hace parte de la Tesis denominada “El costo social de la informalidad urbana; una aproximación teórica a la producción de bienes públicos urbanos”, presentada en el año 2008 para optar al Título de Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia.

*El método analítico descriptivo basado en la informalidad urbana, donde se analiza las causas y efectos tomados por las autoridades*

## **PALABRAS CLAVE**

Acceso al suelo urbano, informalidad urbana, regularización, costo social.

## **ABSTRACT**

The phenomenon of informality in access to urban land in major cities in Latin America has become one of the main mechanisms for poor people to have access to housing. This phenomenon generates negative effects for cities in terms of social, economic and environmental, which represent a high social cost to society.

To address this problem, municipal and district governments establish programs to regularize informal settlements, which have not produced the desired effects. That is why it is advised that these programs are contained in development plans and land use plans, and long-term strategies, which aim to improve the living conditions of people living in these settlements and adequate incorporation thereof to the city, respecting planning regulations, particularly environmental regulations.

## **KEY WORDS**

Access to urban land, urban informality, regularization, social cost.

## **RÉSUMÉ**

Le phénomène de l'informalité dans l'accès au foncier urbain dans les grandes villes d'Amérique latine, est devenu l'un des principaux mécanismes pour les populations pauvres d'avoir accès à un logement. Ce phénomène engendre des effets négatifs pour les villes en termes de développement social, économique et environnemental, ce qui représente un coût social élevé pour la société.

Pour résoudre ce problème, les gouvernements municipaux et de district en place des programmes de régularisation des établissements informels, qui n'ont pas produit les effets escomptés. C'est pourquoi il est conseillé que ces programmes sont contenus dans les plans de développement et des plans d'utilisation des terres, et de stratégies à long terme, qui visent à améliorer les conditions de vie des populations vivant dans ces colonies et l'incorporation adéquate celle-ci à la ville, en respectant les réglementations de planification, notamment les règlements sur l'environnement.

## **MOTS CLÉS**

L'accès aux terrains urbains, le secteur informel urbain, la régularisation, le coût social.



## SUMARIO

**1.** Introducción. **2.** La ciudad informal y la informalidad urbana en el acceso al suelo. Concepto. **2.1.** Causas del acceso informal al suelo urbano. **2.2.** Características de los asentamientos informales. **3.** Políticas reactivas urbanas para subsanar la informalidad. **4.** Conclusiones. **5.** Referencias bibliográficas.

## METODOLOGÍA

El presente artículo titulado “Informalidad y regularización del suelo urbano”, hace parte de la investigación denominada “EL costo social de la informalidad urbana: una aproximación teórica a la producción de bienes públicos urbanos”, la cual fue presentada, defendida y aprobada como Tesis de Maestría para optar al Título de Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia.

Se utiliza el método analítico descriptivo, pues se realiza una caracterización actualizada del fenómeno de la informalidad urbana, donde se incluyen las causas los efectos y los diferentes tipos de medidas tomadas por las autoridades para abordar la problemática, las cuales van desde procesos de titulación de predios informales hasta la integración económico-social y ambiental de los habitantes de los asentamientos informales. Se reflexiona además, sobre la eficiencia de las políticas reactivas utilizadas por las autoridades públicas en los diferentes niveles

territoriales, para dar solución el creciente y constante fenómeno de la informalidad urbana de las diferentes ciudades latinoamericanas.

## 1. INTRODUCCIÓN

La dinámica de la urbanización de la población que se acentuó desde inicios de los cincuenta, el persistente despoblamiento ocurrido en las zonas rurales y el creciente contingente de emigrantes hacia las ciudades ocurridos por causa de la intensificación de la violencia y por la polarización del desarrollo social y económico en algunas de ellas, entre otros factores, ha coincidido con la imposibilidad para ciertos sectores de la sociedad de acceder al mercado inmobiliario formal, con la escasez de suelo urbanizable y con las dificultades del Estado para dar cumplimiento al principio de la función social de la propiedad, dando lugar a la emergencia del fenómeno de la informalidad en el acceso al suelo urbano para uso residencial.

La informalidad ha venido representando altos costos tanto para

las familias que habitan en los mismos como para la sociedad en general; ya que dichos asentamientos son construidos en condiciones de precariedad, esto es, sin servicios públicos, en zonas de alto riesgo y en muchos casos en zonas que representan valor ambiental para la comunidad, como son las reservas forestales.

En este sentido, la informalidad, constituye una constante trasgresión a los derechos de propiedad de los dueños de las tierras ocupadas para dichos fines y de las normas de planeación urbana de cada municipio, pero por otro lado, también constituye en el único mecanismo que la gente de escasos recursos tiene para obtener una vivienda.

En todo caso, estos asentamientos informales se han convertido en focos de exclusión y de pobreza, generando pérdida de valor para la sociedad en su conjunto, ya que ha generado efectos negativos para las ciudades, desde el punto de vista social, ambiental y económico<sup>3</sup>.

Ante esta problemática, tanto el gobierno nacional como los gobiernos de distintos municipios han

establecido políticas de regularización de dicha informalidad, implementando programas de titulación, basados según el Ministerio del Medio Ambiente, vivienda y desarrollo territorial en principios constitucionales, como: “El Derecho de Propiedad es un Derecho fundamental, la tierra debe cumplir una función social, la propiedad de la tierra prescribe a favor del que la explota adecuadamente, derecho de todo Colombiano a tener una vivienda digna”<sup>4</sup>.

Sin embargo hoy en día se ha evidenciado que dichos programas de regularización en muchos casos no cumplen con el objetivo propuesto por los mismos, ya que en muchos casos incentivan aún más la informalidad, ahondando las deficiencias del mercado inmobiliario<sup>5</sup>, además de no contribuir a un desarrollo sostenible, por carecer dichos programas del componente urbano-ambiental, necesario para una adecuada articulación económica y social de dichos asentamientos marginales.

El presente documento está estructurado de la siguiente forma: en una primera parte se examina el concepto de la informalidad urbana en el

3 *Entre los perjuicios para la sociedad se mencionan “el deterioro de la calidad de vida; deficiencias en servicios públicos, vialidad y equipamientos; obstrucción de obras públicas; precariedad de títulos; evasión fiscal; y extra-costos al presupuesto público. A esto se suma el alto impacto ambiental relativo por la ocupación de zonas no aptas para la urbanización, incluyendo daño a las fuentes de agua, pérdida de vegetación e incremento de la escorrentía, con la consecuente generación de situaciones de riesgo”. Documento Conpes 3305, Consejo Nacional de Política Económica y Social. LINEAMIENTOS PARA OPTIMIZAR LA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial Versión Aprobada, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2004. Disponible en [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)*

4 *Disponible en [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)*

5 *Existiendo un mercado informal del suelo y su posterior regularización, hace que aumente el valor del suelo en el mercado inmobiliario informal, dejando de ser accesible para la gente pobre, incentivando a que esta gente busque otros suelos para asentarse, generando así nuevos procesos de urbanización irregular.*

acceso al suelo para uso residencial, su naturaleza, sus causas y características, mostrando cual es su relación con aspectos como la expansión de la ciudad, el medio ambiente y la pobreza.

En una segunda parte se analizará cuales son las políticas reactivas del gobierno para atender dicha informalidad urbana, donde se aproximará a un concepto de la regularización de la informalidad, los tipos de programas de regularización, algunas críticas a los mismos y se plantean unos desafíos y requerimientos necesarios para abordar el creciente fenómeno de la informalidad urbana en el acceso al suelo y a la vivienda. Finalmente se expondrán unas afirmaciones a manera de conclusión.

## **2. LA CIUDAD INFORMAL Y LA INFORMALIDAD URBANA EN EL ACCESO AL SUELO. CONCEPTO.**

Comúnmente se le ha denominado *ciudad informal* a aquel segmento de la ciudad que ha sido creado en contravención a las normas que regulan las formas de producción, apropiación y utilización del suelo.

Se habla de ciudad informal en oposición a la *ciudad formal*, a

aquella ciudad que ha sido construida conforme a la ley; es decir, a través de la formalización de normas aceptadas por la sociedad y positivizadas, al menos en el contexto latinoamericano. Esto significa que la ciudad formal atiende a un orden urbano<sup>6</sup> que ha sido el resultado de un proceso de juridización que responde a lo que una sociedad en determinado momento y espacio considera como “el deber ser” de una ciudad. En este sentido, las normas urbanas de carácter formal actúan como verdaderos incentivos para que la sociedad en general promueva la producción y el desarrollo de la ciudad que ellos consideran deseable.

Sin embargo, no es sólo ese orden formal urbano el que a través del tiempo ha venido determinando el modelo de ciudad que hoy se conoce, ya que existen una serie de prácticas sociales comunes en la forma de producción, adquisición y uso del suelo, que han generado ciudades que no corresponden al “deber ser” de la ciudad. Se trata de la ciudad informal que se ha construido en contraposición al orden urbano formal, y que responde a una serie de normas que si bien no hacen parte del ordenamiento jurídico, es decir no han sido positivizadas, si hacen parte de un orden social, de unas normas

---

6 “Lo que llamamos orden urbano, es el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de las cuales se regula la interacción social, las expectativas y las practicas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano.

La dimensión formal del orden urbano, remite a un conjunto de normas jurídicas de variada jerarquía, que se pueden ser subdivididas en tres grandes subconjunto. El primero corresponde a las normas relacionadas con los derechos de propiedad. El segundo subconjunto a las normas orientadas a la regulación de la apropiación del suelo, sus usos y a la producción de la ciudad en cuanto a conjunto de edificaciones, infraestructuras y espacios públicos (normas de planeación, de construcción, de infraestructura y de equipamiento). El tercero a las normas orientadas a la regulación de las prácticas urbanas u “orden reglamentario urbano”. (Duhau 2003, 1).

sociales de uso común, resultado de un proceso excluyente dentro de la ciudad formal, en el que el orden urbano no ha tenido en cuenta realidades sociales de trascendencia como la falta de capacidad económica de ciertas personas para adquirir una porción de suelo que les permita satisfacer sus necesidades residenciales. Al respecto, Emilio Duhau señala que:

“Si hablamos de ciudad informal necesariamente estamos hablando de espacios urbanos al margen o en contraposición al orden formal. Ahora bien, es un hecho ampliamente aceptado por la mayoría de los estudiosos de América Latina y progresivamente incorporado a las doctrinas urbanistas progresistas como la instaurada en Brasil a través del Estatuto de la Ciudad, que el orden formal de la ciudad latinoamericana ignoró durante largo tiempo las realidades emergentes de la estructura social, la distribución del ingreso y las condiciones prácticas en la que gran parte de la población urbana accede a un lugar en la ciudad a través de la vivienda” (Duhau 2003, 2).

Para este mismo autor, la informalidad urbana es un fenómeno

más amplio y “difuso” que el de la ciudad informal, ya que debe entenderse como la “ruptura rutinaria del orden urbano público en la producción de los bienes y servicios colectivos”, mientras que la ciudad informal debe ser entendida como la “ciudad de la favela y del loteo irregular”. (Duhau 2003, 4).

En todo caso la informalidad, ilegalidad o irregularidad urbana<sup>7</sup>, específicamente en el acceso al suelo, es un fenómeno progresivo que va en contravía de las normas propias de cada país, relacionadas con el dominio y el desarrollo urbano. Las primeras hacen referencia a las normas que regulan los derechos de propiedad y que se encuentran básicamente en los códigos civiles. En cuanto a las segundas, se trata de la vulneración de normas de carácter público, a través de las cuales se busca alcanzar un desarrollo armónico de la ciudad, para que la población tenga un mínimo de estándares de calidad de vida y donde se concilien tanto los intereses públicos como privados y, así, el desarrollo del territorio se convierta en una de las formas a través de la cuales se puedan hacer efectivos los fines constitucionales del Estado Social de Derecho<sup>8</sup>.

7 Los términos informalidad, ilegalidad e irregularidad urbana son utilizadas indistintamente por la mayoría de los autores, así, Clichevsky (2009) los utiliza como sinónimos, Duhau (2003) afirma que se habla de estos términos porque “implícitamente, suponemos que existe una ciudad formal, regular, legal. Es decir, utilicemos el termino que utilicemos, el gran supuesto subyacente es que la ciudad informal y la informalidad urbanas, implican procesos que se alejan de un determinado orden formal.” y por su parte Alfonso Iracheta (2005) argumenta, que desde el punto de vista de la ley “el fenómeno es ilegal porque rompe el Estado de Derecho”.

8 En Colombia, “La adopción de una forma especial de Estado, calificada como Social de Derecho en el artículo 1o de la Carta Fundamental, conlleva una serie de actuaciones positivas de las autoridades públicas para asegurar a las personas la vida, la integridad, la justicia y la libertad, dentro de un marco jurídico y participativo que garantice un orden político, económico, social y justo. En este orden de valores y funciones del Estado, los poderes públicos son investidos de la doble condición de ser agentes de protección y promoción de los derechos de las personas...” (Doncel 2005, 75).

Las normas de desarrollo urbano que son vulneradas por las prácticas informales de acceso al suelo urbano, son principalmente las relacionadas con el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la provisión de espacio público, equipamientos sociales y condiciones adecuadas de habitabilidad. (Camargo 2005, 3).

## **2.1 CAUSAS DEL ACCESO INFORMAL AL SUELO URBANO**

El fenómeno de la informalidad urbana, específicamente en el acceso al suelo, ha sido objeto de estudio y análisis por parte de varios autores, quienes llegan a conclusiones similares en cuanto a sus causas y características.

Edésio Fernandes argumenta que los “Asentamientos informales y falta de seguridad en la tenencia de la tierra son resultados de un patrón excluyente de planeamiento, desarrollo y gestión urbana, en el cual mercados de tierras, sistemas políticos y sistemas jurídicos no ofrecen condiciones propias y razonables de acceso al suelo y vivienda para la población pobre.” (Fernandes s.f, 4).

Smolka (2003,71), por su parte atribuye al precio del suelo en el mercado formal como uno de los causantes de la informalidad urbana. “El precio excesivamente alto de la tierra urbanizada en América Latina es una de las varias explicaciones del grado y persistencia del mercado informal de tierra. Contrario a las creencias populares, la informalidad

es costosa y por lo tanto no es lo mejor y ni siquiera es una alternativa para combatir la pobreza. No obstante por lo general, es la única salida para las familias urbanas pobres.”

Para Abramo (2002, 2), factores como la pobreza, la escases de recursos económicos de cierta población para acceder a un mercado formal y la necesidad, junto a una “carencia institucional” en cuanto a ausencia y limitaciones de programas sociales, son los que hacen que se empiece a desarrollar un “proceso de acción colectiva con ocupaciones urbanas de terrenos en inmuebles”, proceso donde el acceso al suelo urbano “está directamente vinculado a una decisión de participar en una acción colectiva que incluye eventuales costes políticos (conflictos) y jurídicos (procedimientos judiciales)” . Para este autor, gran parte de suelo urbano de las ciudades latinoamericanas ha sido ocupado principalmente bajo dos lógicas, la lógica de la necesidad y la lógica del mercado informal

Entonces, aspectos como la segmentación del mercado de suelo urbano y vivienda formal e informal, la escasez de suelo urbanizable, la dificultad de los hogares para acceder a financiación hipotecaria, la baja capacidad institucional de las administraciones municipales y distrital y, la rigidez de la normativa urbanística, son entendidos como causantes de la informalidad en el acceso al suelo urbano.



### 2.1.1 SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DEL SUELO Y LA VIVIENDA FORMAL E INFORMAL

El mercado formal de suelo y vivienda en la mayoría de los países latinoamericanos está claramente segmentado, debido a que la oferta está dirigida principalmente a la población solvente, dejando por fuera del mismo a la gente de escasos recursos.

La segmentación consiste en un proceso persistente de diferenciación de los activos inmobiliarios residenciales por parte de los productores para captar una mayor proporción de la disponibilidad a pagar de los hogares que demandan una residencia.

En el caso de Bogotá según la Secretaria Distrital de Planeación, la oferta de vivienda urbana según la estratificación social para el año 2007 presenta una ausencia total para la gente de estrato uno y cero (ver cuadro 1), concentrándose la oferta en los estratos 2,3y 4, los cuales constituyen el 80% de la misma (ver cuadro 1).

**CUADRO 1  
OFERTA DE UNIDADES DE  
VIVIENDA POR ESTRATO EN  
BOGOTÁ D.C. (PERIODO 2007)**

ESTRATO	OFERTA VIVIENDA 2007	% DE OFERTA DE VIVIENDA 2007
1	0	0
2	15.235	24%
3	23.263	36%
4	16.813	26%
5	4.833	8%
6	4.016	6%
<b>TOTAL</b>	<b>64.160</b>	<b>100%</b>

FUENTE: (Síntesis de coyuntura, 2008)

Otro indicador de la segmentación de este mercado, es que la mayor porción de oferta de suelo y la vivienda se encuentra concentrada en pocas manos, generando así barreras de entrada y escasa competencia. Se trata además de un mercado que carece de transparencia debido a que la gente tiene desconocimiento acerca de quiénes son los propietarios de las tierras, pues es común que en el negocio inmobiliario esté involucrado algún testaferro. Pero también se posee desconocimiento acerca de cuál es el precio real de las transacciones que se realizan en el mercado (Clichevsky 2000, 23).

El precio de las transacciones en el mercado formal de vivienda y suelo urbano puede aumentar de una manera considerable segmentando aún más el mercado, si se tienen en cuenta los altos costos de transacción que se generan por la excesiva regulación en la materia. Así, se presentan costos de transacción elevados en cuanto a los contratos que se deben realizar, gastos de escrituración, registro, impuestos, etc. En este sentido el Conpes afirma que “los costos de la regulación urbana en términos de derecho es alto,... lo que implica que el precio de la tierra aumente, haciéndose más inaccesible” (CONPES 3305, 2004).

En cuanto al mercado informal del suelo urbano y la vivienda, se trata de un mercado “cuyo objeto de transacción no se encuadra en los requisitos

normativos y jurídicos” (Abramo 2002, 2). Este mercado es generado precisamente por las restricciones impuestas por el mercado formal, el cual desplaza a la gente de escasos recursos hacia un mercado informal o ilegal del suelo y la vivienda. De esta manera se presenta un constante aumento de la población que habita en aquellos espacios irregulares, a los que se denomina como favelas, barrios populares, colonias populares, etc., según el país.

El crecimiento de la “ciudad informal” supone que la población excluida del mercado formal encuentra incentivos suficiente para acudir al mercado informal, el cual le resulta mucho más atractivo debido entre otros factores a un precio menor del suelo que el ofrecido por el mercado formal, mecanismos más flexibles en cuanto a la financiación para la adquisición del suelo o la vivienda, así como en formas y tiempos de construcción de vivienda.

Son precisamente estos factores junto con los “procesos de aprendizaje social”<sup>9</sup> que se dan dentro de la comunidad los que producen diferenciaciones en los precios del mercado informal del suelo y la vivienda, creando como es lógico, una segmentación del mercado. La diferenciación de los precios del suelo como de los activos residenciales en los asentamientos informales son el resultado entre otros<sup>10</sup>, del balance de externalidades (intra-urbanas) relacionados con la “libertad urbanística”<sup>11</sup>, “el acceso a la economía de Don y contra-Don”<sup>12</sup> y a los ya mencionados procesos de aprendizaje social (Abramo 2005).

La externalidades positivas o negativas que generan estos factores durante el proceso de formación y consolidación de los asentamientos informales, producen unos beneficios o unos costos que deben ser asumidos por las personas interesadas en ingresar al mercado informal del suelo y la

---

9 *Los procesos de aprendizaje social hacen referencia a las relaciones de reciprocidad y confianza que se crean dentro de los asentamientos informales por la interacción de sus habitantes; este proceso de aprendizaje social supone unos costos que están relacionados tanto con el tiempo como con el esfuerzo que deben realizar los compradores de activos residenciales dentro del asentamiento informal para crear relaciones de confianza que les permitan ser sujetos de las reciprocidades que genera la “red social territorializada” (Abramo 2005).*

10 *Otros factores que determinan los precios en el mercado informal son: política monetaria (tasa de interés), la política de ingresos, política crediticia (capacidad de ahorro) y la política cambiaria (tasa de cambio). Para profundizar al respecto (ver Abramo 2005).*

11 *El grado de libertad urbanística en los asentamientos informales dependerá de las normas urbanísticas tacitas convenidas por los habitantes de los mismos, entonces son estas normas las que establecen los “permisos de construcción y de uso del suelo”. En este sentido, estas normas tacitas también implicaran un costo que se verá reflejado en el precio del suelo y los activos residenciales.*

12 *La economía de Don y contra-Don hace referencia a la posibilidad de ser partícipe de las reciprocidades (“dar-recibir-retribuir”) dentro de los asentamientos informales debido al ingreso a la red social. Esta posibilidad de participar en la economía de las reciprocidades locales de Don y contra-Don, hace parte de las externalidades que Abramo (2005) denomina “comunitarias”, y cuya valoración monetaria se refleja en el precio del suelo.*

vivienda, en este sentido, los precios de dichos activos inmobiliarios reflejo de las externalidades son los que se encargaran de determinar el grado de segmentación de dicho mercado informal.

### 2.1.2 LA ESCASEZ DEL SUELO URBANIZABLE

La determinación de la escasez del suelo urbanizable depende en primera medida, de los gobiernos municipales por cuanto le corresponde a estos ejercer dentro de los “límites fijados por la ley y la Constitución”, las acciones político administrativas y de planeación necesarias para el ordenamiento del territorio municipal y distrital; esta labor la hace mediante el mejor instrumento de planificación<sup>13</sup> que tiene, el Plan de Ordenamiento Territorial, instrumento en el cual se establecen un “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”<sup>14</sup>.

Según datos del DNP (Conpes 3583), ente los años 2005 y 2007 las

ciudades con población superior a 100.000 habitantes, muestran una disminución de la habilitación de suelo urbanizable (ver cuadro 1).

#### Habilitación suelo urbanizable según POT<sup>15</sup>

CIUDAD	2005	2007
Bogotá	8%	13%
Cali	14%	14%
Medellín	4%	4%
Barranquilla	41%	14%
Bucaramanga	9%	11%
Ibagué	22%	30%
Manizales	17%	18%
Pereira	54%	23%
Pasto	13%	12%
Armenia	27%	14%
Cartagena	25%	25%

FUENTE: (DNP: CONPES 3583, 2009)

Según el Censo 2005 del DANE, para trece áreas metropolitanas<sup>16</sup> de Colombia, 623.078 viviendas corresponden a hogares con un déficit cuantitativo habitacional y 456.681

13 “La gestión del suelo puede ser definida como el conjunto de intervenciones de las distintas autoridades, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas, dada la naturaleza económica de la tierra, y de manera aún más simple todas las acciones tendiente a asignar la utilización de la tierra”. (Maldonado s.f., 7).

14 Artículo 9 de la Ley 388 de 1997 República de Colombia.

15 “De acuerdo con información recopilada para la propuesta de modificación excepcional al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá (2011), la ciudad sólo cuenta en estos momentos insuficientes para atender la demanda histórica y proyectada y requerirían de acciones regionales para su solución” (Síntesis de Coyuntura Socioeconómica, 2011,17).

16 Bogotá; Medellín y Valle de Aburrá; Cali y Yumbo; Barranquilla y Soledad; Bucaramanga, Girón, Piedecuesta y Floridablanca; Manizales y Villamaría; Pasto; Pereira, Dosquebradas y La Virginia; Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y El Zulia; Ibagué; Montería; Cartagena, y Villavicencio. (CAMACOL, 2009).



viviendas a un déficit cualitativo<sup>17</sup>. Para el caso de Bogotá, el déficit cuantitativo habitacional corresponde a un 14%, mientras que para Bucaramanga y Barranquilla corresponde a un 16% y 14.6% respectivamente.

A nivel nacional, el déficit cuantitativo asciende a 1'307.757 unidades habitacionales y el déficit cualitativo suma 2'520.298 soluciones de vivienda, esto supone que el 12,4% de los hogares nacionales carecen de una unidad habitacional, mientras que el 23,8% de los hogares, requiere mejoras considerables en su vivienda (Censo 2005 DANE).

Los anteriores datos muestran que la producción de vivienda se queda corta frente a la creciente formación de hogares que se constituyen cada año y que se estima en 236.000 (Min ambiente, 2009)

Según la ley 338 de 1997 (artículo 92) y la ley 546 de 1999 (artículo 26) los municipios deben establecer en sus Planes de Ordenamiento Territorial las áreas necesarias para que en ellas se desarrollen proyectos de vivienda de interés social atendiendo así a la demanda de vivienda de los estratos más pobres. Para ello, los municipios deben en primera medida identificar cuáles son las necesidades relacionadas con este tipo de vivienda, para posteriormente

definir qué porcentaje de áreas son requeridas y en donde se van a localizar. El POT se enmarca como el instrumento clave para la definición de estos aspectos (localización de los terrenos como su porcentaje necesario), pero siempre atendiendo al déficit habitacional y en procura de su cubrimiento.

Así, los datos anteriores demuestran que el porcentaje de terreno destinado por los municipios en sus Planes de Ordenamiento Territorial para atender la demanda de vivienda en especial la Interés Social no es suficiente, lo que implica que aquellos habitantes de escasos recursos económicos cuyas demandas habitacionales no son cubiertas se vean en la tarea de recurrir a la ocupación ilegal de terrenos o a las “soluciones” que les ofrece el urbanizador pirata, quien saca provecho tanto de la necesidad de la gente como de las decisiones y actuaciones de los gobiernos municipales respecto del porcentaje y localización de los terrenos destinados a la urbanización contenidos en los POT.

Al respecto habrá que preguntarse si el instrumento clave de gestión del territorio, es decir, el Plan de Ordenamiento Territorial, cumple con la finalidad propuesta por el mismo, o mejor, si el efecto que se genera al establecer la prohibición legal de que cualquier desarrollo urbano se lleve a

---

17 Para el DANE, el déficit de vivienda hace referencia a los hogares que habitan en viviendas particulares, las cuales presentan carencias habitacionales tanto de índole cuantitativa como cualitativa. El déficit cuantitativo se da cuando no hay una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento. El déficit cualitativo hace referencia a las viviendas que tienen carencias habitacionales en su estructura, espacio y en la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y, por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional. Censo General DANE 2005).

cabo en ciertas zonas del territorio como mecanismo de racionalización del suelo, es contrario a dicho objetivo, pues no hay que perder de vista que la mayoría de los asentamientos informales se han levantado precisamente en aquellos espacios.

Según el ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa<sup>18</sup>, esto sucede porque la prohibición de urbanizar ciertos terrenos por el Plan de Ordenamiento Territorial hace que el precio de la tierra disminuya, haciéndose más atractivo para los urbanizadores piratas que pueden cubrir la gran demanda de suelo y vivienda con una oferta de tierra más económica, aumentando así la informalidad urbana y generando una desarticulación mayor de las ciudades.

### **2.1.3 DIFICULTAD DE LOS HOGARES PARA ACCEDER A FINANCIACIÓN HIPOTECARIA**

Dentro de las políticas crediticias de la mayoría de los países latinoamericanos, se presenta una limitación en cuanto a formas de financiamiento de vivienda para sectores de bajos ingresos, lo cual hace que la gente que no tiene la posibilidad de acceder a un crédito para la adquisición de tierras y de vivienda se dirija hacia un mercado informal del suelo y vivienda.

En este sentido, se ha evidenciado que las hipotecas, están disponibles

fundamentalmente para los hogares de mayores ingresos en cada país, debido a la inexistencia de sistemas de atenuación de riesgo crediticio y a ciertos programas e instituciones implementados por los países que distorsionan el mercado primario de suelo urbano y vivienda. (Banco Mundial, 2006).

Sumado a esto, en países como Colombia se tiene, que parte de los urbanizadores son también propietarios del sistema financiero, participando así de los dos mercados de manera que, estando los mismos conectados entre sí, se restringe aún más el acceso a la vivienda a los sectores que no representan rentas para los urbanizadores y propietarios del sistema financiero, demostrando que una integración vertical en dichos campos no produce resultados sociales satisfactorios.

Por otra parte, las políticas de vivienda y los instrumentos utilizados en los mismos como los subsidios para la adquisición de vivienda de interés social han tenido efectos limitados<sup>19</sup>. Dichos subsidios no son suficientes para suplir las necesidades de la gente más pobre y vulnerable, porque pese a representar una gran ayuda económica, la gente carece de los recursos necesarios para completar el total del precio del bien, y tampoco tienen las facilidades para hacerse beneficiarias de crédito por

18 Citado por Muñoz (2004, 23).

19 "En la actualidad no existen vehículos de inversión inmobiliaria significativos que apunten al desarrollo de proyectos de vivienda de gran escala para los hogares de bajos ingresos. El financiamiento existente es poco profundo y mayoritariamente tiene aversión al riesgo, particularmente con respecto a las inversiones en suelo y vivienda para estos hogares" (CONPES 3583).

parte del sistema financiero por las razones antes expuestas.

Estos factores hacen que mucha gente recurra a un mercado informal del suelo y la vivienda, donde encuentra formas de financiamiento diferentes y más flexibles que las que presenta el sistema financiero. Entre estas formas están la posibilidad de solicitar préstamos a amigos o familiares, dar en parte de pago algunos bienes como electrodomésticos y no se requiere de garantía real para obtener el préstamo, entre otros.

#### **2.1.4 BAJA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES Y DISTRITALES**

La baja capacidad institucional se debe principalmente a la falta de integración, coherencia y coordinación entre las políticas municipales, distritales, regionales y nacionales, en materia de planeación territorial. Los temas en los cuales se presenta mayor dificultad de coordinación tienen que ver precisamente con los estándares urbanos y ambientales que exigen tanto los entes territoriales y la Nación, ya que algunos son mínimos impidiendo un adecuado desarrollo de la ciudad<sup>20</sup>.

En cuanto a la gestión de los recursos para las inversiones en suelo urbano y en vivienda, esta se realiza de manera poco eficaz, pues el hecho de que dicha gestión este en cabeza de varias autoridades de planeación, hace que los resultados de la misma sean sectorizados y poco visibles.

Es común ver que las instituciones encargadas del trámite, vigilancia y supervisión de los asuntos relacionados con el la utilización del suelo y la vivienda, así como los encargados del control de las normas urbanas, constituyen focos de corrupción y de clientelismo. En cuanto a la primera, porque aun teniendo conocimiento de las actuaciones ilegales del “urbanizador pirata,” estos no son investigados ni judicializados a cambio de beneficios en su mayoría económicos. En cuanto al segundo, realizan promesas a los habitantes de los asentamientos a cambio de favores electorales.

#### **2.1.5 LA NORMATIVA URBANÍSTICA**

Durante los procesos de urbanización de las ciudades latinoamericanas, la normativa urbanística trajo muy pocos avances, ya que tanto su elaboración como su implementación era realizada

20 El DNP afirma que “...deficiencias en los POT adoptados en cuanto a su articulación con los planes de desarrollo municipal y los planes maestros de servicios públicos; ... (la) débil aplicación de los instrumentos establecidos por la Ley 388 de 1997 para la habilitación de suelo de expansión urbana, en parte debido a la falta de conocimiento y habilidad de los procedimientos precisos para la incorporación de dicho suelo, .. (la) ausencia de recursos para desarrollar estudios que permitan definir las zonas de amenazas y riesgo, insumo determinante para definir áreas aptas para urbanización;... (el) bajo impacto y discontinuidad entre las administraciones municipales y distritales de los programas VIS, (entre otros) permite un aumento en la formación de asentamientos precarios y el déficit habitacional” (CONPES 3583).

desconociendo el funcionamiento del mercado formal del suelo y la vivienda, así como la existencia del creciente fenómeno de la informalidad urbana. Los principales problemas de la normatividad se ven reflejados en la conformación de ciudades con altos índices de segregación urbana, caracterizada por la ausencia de equipamientos e infraestructura urbana, problemas de localización de las actividades humanas, baja calidad de las construcciones, altas densidades y concentración de la pobreza.

Dicha segmentación se debió a la implementación de reglamentaciones y de planes urbanos tradicionales a la hora de establecer la localización comercial y residencial para cada uno de los sectores sociales, donde se excluyó del mercado formal a los más pobres, situación que se presentó especialmente en aquellas ciudades en las que “no existía un submercado especial para los mismos”. (Clichevsky 2000, 19).

La rigidez de la normativa urbanística también constituye un factor determinante en la generación de la informalidad urbana, ya que el cumplimiento de la ley resulta demasiado costoso para los urbanizadores, generando de esta forma, incentivos en los mismos para su evasión.

En este sentido, hay que tener en cuenta que además de las normas contenidas en los planes de

desarrollo, planes de ordenamiento territorial, decretos y resoluciones que rigen la materia urbanística, se presentan largas exigencias para que el urbanizador pueda obtener las licencias de urbanismo, construcción y ventas.

## **2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES**

Las características más comunes de los asentamientos informales son la ausencia de bienes públicos urbanos que deriva en riesgos por las conexiones clandestinas que suelen hacer los habitantes de estos asentamientos, altas densidades por sobre - ocupación de los terrenos y la ausencia de espacio público. También se presentan dificultades en cuanto a servicio de transporte, ya que estos asentamientos se ubican en zonas periféricas donde no han llegado las vías públicas y que en muchas ocasiones son terrenos vírgenes, lo cual representa un alto costo debido a la imposibilidad o a las dificultades de desplazamiento.

Los efectos que tienen los asentamientos informales para la ciudad y para la sociedad en general son bastante elevados. Entre los principales efectos están el generar des economías urbanas, dificultades para el funcionamiento de la ciudad por generar espacialmente una expansión desproporcionada de la misma. Genera un deterioro ambiental al ser construidos en zonas sin servicios públicos, zonas de alto riesgo, o en zonas que representan

valor ambiental para la comunidad, como son las reservas forestales, los humedales o las lagunas.

En este sentido se puede afirmar que los asentamientos informales producen unos efectos negativos que se van a ver reflejados en el alto costo social que implica la existencia, reproducción y eliminación de dicho fenómeno en las ciudades, y que se pueden identificar mediante las siguientes relaciones:

### **2.2.1 LA INFORMALIDAD URBANA Y LA EXPANSIÓN DE LA CIUDAD**

Los principales problemas que se generan en las ciudades debido a su expansión, son el deterioro del entorno del medio ambiente, así como la segregación socio-espacial y, por estas razones se produce un aumento de los costos operacionales urbanos para sus habitantes como para el conjunto de la ciudad.

La cuestión de la informalidad urbana deriva en la mayor dificultad que representa ésta en cuanto a las restricciones de acceso a los bienes públicos urbanos por los hogares pobres, ya que los asentamientos informales se gestan en muchas ocasiones en aquellas zonas de las ciudades que no hacen parte del perímetro urbano y, por lo tanto, no cuentan con condiciones de accesibilidad y habitabilidad.

Al no contar con estos bienes públicos y al expandirse la ciudad

físicamente los costos de transporte aumentan debido a que los habitantes que viven en las zonas más alejadas de la ciudad y de su centro, se ven obligados a incurrir en elevados costos de desplazamiento que compromete aproximadamente la cuarta parte de los ingresos. Sumado a esto, los largos desplazamientos prolongan la jornada laboral de la persona afectando su capacidad productiva.

Estas condiciones de expansión de la ciudad hacen que los gobiernos municipales destinen recursos económicos para dotar dichos espacios de infraestructura que permita un acceso a estos nuevos asentamientos, por medio de vías principales y redes matrices de agua y alcantarillado. Los costos de dicha infraestructura son bastante altos y ante una expansión desordenada de la ciudad la dotación de bienes públicos se hace más compleja, generando, además, la fragmentación de los barrios y la segregación residencial urbana.

Otro problema que se presenta con la expansión informal de la ciudad es el relacionado con la gestión de los diferentes gobiernos municipales o distritales, puesto que el fenómeno de la informalidad se desplaza a lugares con jurisdicciones político-administrativas diferentes. La falta de coordinación entre las decisiones de las autoridades o las contradicciones en el marco regulatorio referente al uso del suelo y en los mecanismos para abordar la



problemática de la informalidad en las ciudades es evidente.

### **2.2.2 LA INFORMALIDAD URBANA Y EL MEDIO AMBIENTE**

A pesar de que es virtualmente inevitable que el proceso de urbanización tenga un impacto en el medio ambiente este puede ser mitigado, mientras que el impacto negativo que genera la urbanización no planificada y en contravía de las normas ambientales como en el caso de la urbanización informal es mucho mayor, ya que afecta por lo general ecosistemas que son estratégicos para el desenvolvimiento económico y social de las ciudades y sus habitantes. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que la intervención del Estado en la economía mediante instrumentos que permitan prevenir y controlar aquellos factores que generan un deterioro ambiental como son la normatividad ambiental y la expedición de licencias ambientales, tiene como objetivo garantizar el desarrollo sostenible<sup>21</sup>. Así, se pone de manifiesto que uno de los objetivos de la Constitución de 1991 es el de alcanzar un desarrollo sostenible del medio ambiente, ya que constituye elemento indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales relacionados con la libertad económica.

Los efectos ambientales negativos que generan estos asentamientos al construirse en contravía del orden jurídico implican un alto costo tanto

para sus habitantes como para la ciudad en general, ya que son producto de procesos no planificados en los cuales no se tiene en cuenta el entorno ambiental, como si se haría a la luz del ordenamiento jurídico. En algunas ocasiones, aquellos terrenos que han sido explotados para la adquisición de minerales y que son abandonados por las condiciones de riesgo que se han generado en el terreno, son ocupados por asentamientos informales, aumentando así el riesgo para sus habitantes.

Ante las deficiencias de infraestructura urbana, son los mismos habitantes los que se encargan en muchas ocasiones de construir vías que “favorecen la desestabilidad geológica”; adicional a esto y ante la ausencia de alcantarillado, los residuos son evacuados hacia barrancos y vías, napas y acuíferos aumentando los “problemas de geo inestabilidad por escorrentía y por filtración” (DAMA 2000a).

En este sentido, los costos están relacionados con la necesidad de reubicación de aquella población que habita en zonas de alto riesgo, por ser vulnerables a derrumbes, deslizamientos, inundaciones o enfermedades. Por otra parte, el costo social también se refleja en los recursos que es necesario destinar para la descontaminación y preservación de ríos, quebradas, lagos o humedales, constantemente contaminados por los habitantes de dichos asentamientos que

21 *Sentencia C-894 de 2003. Expediente D-4552. M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL. CORTE CONSTITUCIONAL. Bogotá D.C. 7 de octubre de 2003.*

se ubican cerca a estas zonas, y quienes al no contar con infraestructura de alcantarillado sanitario o sistemas de recolección de basura, son inducidos a eliminar residuos tanto sólidos como líquidos en dichas fuentes ecológicas.

En Bogotá por ejemplo, gran parte de los humedales son objeto de un “acelerado proceso de eutrofización (enriquecimiento de nutrientes y proliferación de plantas acuáticas), colmatación (pérdida de profundidad por sedimentos) y terrificación (conversión en tierra)” (DAMA 2000b). Estos efectos se deben a que muchos asentamientos urbanos informales se ubican alrededor de estas zonas y demás cuencas hídricas, donde vierten todo tipo de desechos orgánicos domésticos así como materiales tóxicos, grasas e hidrocarburos, entre otros. Sumado a esto, es común la práctica de verter materiales como escombros, tierra o recebo dentro de los humedales, con la finalidad de generar terrenos sólidos que sean “aptos” para urbanizar; por otro lado, muchos de estos terrenos son utilizados para actividades de pastoreo acabando así con la flora y fauna de los humedales y generando mayores riesgos para la vida y salud de las personas que incurren en dichas prácticas, así como para el sostenimientos de estos ecosistemas que son de gran valor ecológico para la ciudad.

El costo que implica para la sociedad los efectos negativos que generan los asentamientos informales

ubicados en las zonas de los humedales son bastante altos, ya que para la restauración de dichos ecosistemas se requiere de grandes aportes en recursos económicos para obras como tratamientos de aguas, desviación de colectores y reubicación de los asentamientos, lo cual dificulta la recuperación del ecosistema.

### **2.2.3 LA INFORMALIDAD URBANA Y SU RELACIÓN CON LA POBREZA**

Aunque existe una relación entre los conceptos de pobreza urbana y precariedad en el hábitat urbano, son nociones diferentes y no siempre una incluye a la otra. Según estudios de la CEPAL “la pobreza urbana alude en general a carencias medidas a través de ingreso o consumo de los hogares, el segundo implica deficiencias cualitativas del hábitat para un sector de la población de nuestras ciudades, ya sea en materia de tenencia, acceso a servicios básicos y urbanos, calidad estructural de la vivienda, o hacinamiento” (Mac Donald 2004).

Esto supone que no todos los habitantes de los asentamientos informales son pobres y que tampoco todos los pobres viven en condiciones de precariedad habitacional.

Sin embargo, existe una relación bastante próxima entre los dos, ya que son las condiciones de pobreza los que determinan que muchos habitantes recurran a mecanismos informales

para acceder al suelo y a la vivienda. Se trata en su mayoría de personas que no cuentan con las condiciones económicas para acceder a un mercado formal y que ante la necesidad de satisfacer sus necesidades básicas, se ven abocadas a buscar soluciones de suelo y vivienda, que aunque se salen de los parámetros legales, se configuran como la única alternativa viable para poder ejercer uno de sus derechos a la ciudadanía: el de la vivienda. En este sentido, gran parte de los asentamientos informales en las ciudades Latinoamericanas son producto de lo que Pedro Abramo (2002) denomina la “Lógica de la Necesidad”.

Por otra parte, los asentamientos informales son generadores y reproductores de la pobreza, ya que se trata de espacios donde el hacinamiento, la inexistencia o poca provisión de bienes públicos urbanos, junto con bajas tasas de escolaridad y de trabajo formal, se enmarcan como características propias de los mismos, y se configuran como factores de aumento y permanencia de la pobreza urbana<sup>22</sup>, que hoy en día se asocia a la noción de “trampa de pobreza urbana”.

En estudios recientes (Rueda, 2005) se analiza la relación entre la pobreza y las áreas deprimidas de la ciudad, caracterizadas por ser de origen informal y se establece que son espacios en los cuales se presenta alta descomposición familiar, donde los espacios de sociabilidad son escasos,

con altos grados de hacinamiento (5,4 personas habitando una o dos habitaciones), una creciente deserción escolar, embarazos prematuros, altos índices de criminalidad y violencia, participación infantil en la población económicamente activa y altas tasas de desempleo. Estos factores, sumados a algún antecedente en la familia relacionado con farmacodependencia o criminalidad, se conoce hoy como la “pobreza dura” o el underclass (Sabatini, et. al, 2004).

### **3. POLÍTICAS REACTIVAS URBANAS PARA SUBSANAR LA INFORMALIDAD**

Una vez se encuentran consolidados los asentamientos informales y de cara a las externalidades negativas que generan para la ciudad, las autoridades municipales y distritales se ven en la necesidad de resolver dichos efectos negativos mediante políticas reactivas y programas como el mejoramiento de barrios o de regularización.

Los programas suponen, en primer lugar, dotar a los asentamientos de vías de acceso, infraestructura y provisión de servicios públicos como el agua, el alcantarillado y energía, así como de espacios en los cuales se hagan viables las prácticas de sociabilidad como son parques, bibliotecas y centros educativos, entre otros. Y, en segundo lugar, supone la legalización de títulos de propiedad de los inmuebles, objetivo principal de la mayoría de los programas

22 “La relación entre las condiciones de las viviendas y los estándares de vida se examina a partir del nexo entre las carencias habitacionales y la pobreza según las Necesidades Básicas Insatisfechas, NIB. Ambos conceptos, tienen en común los atributos de hacinamiento, carencia de servicios y vivienda inadecuada” (Rocha, et. al. 2006, 19).



de regularización implementados en América Latina. La obtención de recursos destinados para la provisión de dichos bienes supone un gran esfuerzo para la colectividad, ya que dichas obras son pagados por los ciudadanos, representando las políticas reactivas urbanas un alto costo social.

### 3.1 NOCIÓN DE REGULARIZACIÓN Y OTRAS POLÍTICAS

Teniendo en cuenta que los asentamientos informales son espacios contruidos en contravención a lógica formal, es decir, incumpliendo la normatividad que regula el acceso al suelo, su uso y las construcciones que se erigen sobre el mismo, los procesos de formalización de los asentamientos informales a través de los programas de regularización suponen incluir la informalidad urbana al orden urbano formal de la ciudad. En este sentido, la regularización significa colocar en una situación de formal, de acuerdo a los requerimientos legales, aquello que ha sido creado y se mantiene de manera irregular. Clichevsky (2003,6) afirma: “Si se es formal respecto de un sistema que es establecido, la acción de formalización, entonces, está concebida como el reconocimiento de lo existente y la propuesta de hacerlo viable dentro de

las reglas convencionales de la llamada formalidad...”.

Debido a los procesos de descentralización que se dieron durante la década de 1990, la función urbanística pasa a manos de los gobiernos municipales<sup>23</sup> quienes, junto con el gobierno central, han visto la necesidad de implementar mecanismos que le permitan afrontar la problemática de la creciente informalidad urbana, de manera que aparecen los programas de regularización, mejoramiento integral de barrios o des-marginalización, como mecanismos para legalizar o formalizar la denominada “ciudad informal”. Los objetivos de dichos instrumentos desde entonces están dirigidos, en primer lugar, a la inclusión de la informalidad urbana a los requerimientos formales o legales de la ciudad pero, además, se les ha asignado como objetivos la reducción de la pobreza y la violencia.

Pese a los esfuerzos en el diseño e implementación de estos programas, los resultados de los mismos han sido ineficaces en la mayoría de los casos debido a las restricciones de tipo económico y a la complejidad de las condiciones de los asentamientos informales latinoamericanos<sup>24</sup>. Por otra parte, los programas están dirigidos a

23 “La descentralización ha significado mayores responsabilidades locales que han puesto en el centro de la agenda las debilidades de las finanzas locales y su bajo poder de inversión aplicable a la atención de las desigualdades sociales. Estas situaciones los hacen dependientes de las transferencias del gobierno central y les restan iniciativa en el campo de la superación de la pobreza” (Arriagada 2000, 27).

24 Al realizar evaluaciones de los programas de regularización empleados en América Latina, se rebeló que dicho proceso es un “proceso costoso y engorroso y que obstaculizaba los logros de los proyectos. No se consiguió recuperar los costos en la forma proyectada por los organismos de financiamiento, lo cual afecto negativamente su potencial para ser replicados y sostenidos en el tiempo, así como los impactos de los proyectos de lotes y servicios, por ejemplo, sobre la reforma institucional o política de los países fueron mínimos o inexistentes”. (Clichevsky 2003,6).

la formalización de los asentamientos irregulares existentes, pero no a atacar la problemática desde su origen, es decir, desde las restricciones al acceso al suelo urbano para cierta población que demanda suelo y vivienda. De hecho, siempre que avanzan las políticas reactivas del Estado, los urbanizadores clandestinos e informales robustecen su mercado puesto que la promesa del retorno de la intervención urbanística estatal se habrá cumplido.

### **3.2 CLASES DE REGULARIZACIÓN**

Se han identificado dos tipos de programas de regularización, uno que supone la titulación y otro que supone una incorporación urbano ambiental. Según Dahau (2003, 9), el primero sirve para desarrollar los derechos de propiedad desde la perspectiva neoliberal, mientras que mediante los segundos lo que se desarrolla es el “derecho a la ciudad”. Excepcionalmente se reconoce el objetivo del “rescate ético” de la población que habita en los asentamientos informales, este se trata de una política de inclusión social que busca el ejercicio pleno de los derechos a la ciudadanía que poseen sus pobladores (Clichevsky 2003,31).

#### **3.2.1. TITULACIÓN DE PREDIOS**

La concesión de títulos de dominio sobre los terrenos que han sido objeto del acceso informal, supone un proceso que dependerá de quién sea el propietario del terreno, es decir, si se trata de

ocupación de tierras fiscales o si se trata de terrenos de dominio privado. En el primer caso y por tratarse de terrenos de la Nación, las respectivas autoridades proceden a utilizar los instrumentos de planeación (acciones urbanísticas) para cambiar el uso del suelo que tenía con anterioridad a la ocupación o para definir su nuevo uso en el caso en que no estuviese definido.

En el segundo caso, cuando se trata de suelo privado el mecanismo a utilizar es el desalojo y la restitución de la propiedad. En la mayoría de las ocasiones los programas van dirigidos a conceder el derecho individual de dominio sobre el suelo, sin embargo, en algunas ocasiones los programas van dirigidos solamente a conceder títulos de posesión sobre el suelo, manteniendo el Estado la propiedad del mismo.

Los beneficios que se le atribuyen a la regularización del dominio están relacionados con la seguridad jurídica que obtienen los beneficiarios al contar con títulos de propiedad, lo cual les permite hacer transacciones en el mercado, además de permitirles obtener financiación al contar con una garantía real, así como la posibilidad de ser objeto de recaudación de impuestos. Sin embargo, hoy en día estos argumentos son muy discutidos<sup>25</sup>, debido a que los programas de titulación no cumplen con los objetivos propuestos, debido entre otras cosas a que los trámites legales (registro y escrituración) son dispendiosos e ignorados por muchos

25 *Sobre estudios acerca de los efectos de la titulación como mecanismo para la integración sociospacial de las personas y áreas que conforman los asentamientos urbanos revisar (Calderón, 2006).*

de los habitantes de los asentamientos, sumado a que existe una baja capacidad institucional por ejemplo en cuanto a asimetrías de información entre las oficinas de registro y catastro, estando esta última desactualizada por varios años.

Por otra parte, no hay que perder de vista que a la titulación o legalización de la propiedad le precede la del barrio o asentamiento, pues de otra forma, la producción de bienes públicos no podrá tener lugar en razón a que toda intervención del Estado presupone su legalidad.

### **3.2.2 INCORPORACIÓN URBANO AMBIENTAL**

Estos programas están dirigidos a mejorar las condiciones de los asentamientos informales y, por lo tanto, de sus habitantes mediante la dotación de los bienes públicos accesibilidad y habitabilidad. Sin embargo, estos programas se caracterizan por generar una gran carga económica para las ciudades, ya que se trata de asentamientos que son producto de procesos no planificados de urbanización, donde para la provisión de dichos bienes se requiere partir de condiciones que no son las más adecuadas, lo cual va a redundar en mayores costos para la sociedad. Es por esta razón que al establecer e implementar programas para regularizar

los asentamientos informales habrá que tener en cuenta tanto los costos que implica la existencia de los mismos como su posterior regularización, pues solo de esta forma se podrá evaluar el costo social, la eficiencia y la eficacia que generan las políticas adoptadas por los diferentes gobiernos para afrontar el tema de la informalidad urbana.

La mayoría de los programas de regularización de la informalidad urbana están establecidos para legalizar el dominio sobre el suelo y para formalizar las condiciones urbanas ambientales de los asentamientos informales. De manera que dentro de los programas de regularización se exige que los espacios a regularizar cuenten con ciertas densidades de ocupación, localización e infraestructura urbana pública pero, en algunas ocasiones, dichas exigencias son deficientes y en otras ocasiones son demasiado exigentes en cuanto normas de planeación y regulación urbanística, lo cual en uno y otro caso impide que el proceso de regularización se desarrolle de manera eficaz.

En cuanto a la cobertura de los programas de regularización se puede afirmar que pese a ciertos casos en los que se ha realizado una regularización masiva<sup>26</sup>, la cobertura ha sido insuficiente comparándola con el número creciente de asentamientos informales existentes en los países latinoamericanos.

---

26 Los programas más exitosos en términos cuantitativos se encuentran en Perú y México. Perú desarrollaba estos programas desde hace varias décadas pero con una implementación deficiente, hasta que en 1998 realizaron reformas que permitieron legalizar en tres años más de un millón de lotes, la mitad de ellos en la ciudad de Lima. En México se han legalizado más de 2,5 millones de lotes en dos décadas. (La otra agenda urbana 2005).

El fracaso de estos programas en la mayoría de los países latinoamericanos se debe a que se ha intentado desarrollar los primeros, es decir los de titulación, los cuales han sido utilizados teniendo de presente que los derechos de propiedad que se les conceda a estas familias que viven en la informalidad urbana, les permita un uso más eficiente de los recursos, por ejemplo la posibilidad de realizar transacciones con los mismos o que estos sirvan de garantía crediticia. Pero como ya se dijo, este tipo de políticas reactivas no afecta la oferta del mercado informal disminuyéndolo sino que termina promoviéndolo.

Sin embargo en estos programas de titulación hace falta el componente urbano ambiental, es decir, es necesaria la concurrencia de los dos tipos de programas, aunque el segundo requiere grandes inversiones sobre todo de capital extranjero, siendo este tipo de programa el más importante, ya que les permite a sus habitantes su incorporación a la ciudad formal, haciendo que la ciudad segmentada ya no lo sea tanto.

Como efectos de los programas de regularización del suelo urbano, se tiene que los terrenos regularizados quedan incorporados al mercado formal del suelo urbano, los precios de las viviendas van a elevarse<sup>27</sup>, lo cual representa la evolución de las externalidades positivas por la

presencia de bienes; sin embargo, este mismo aumento de los precios hace que la vivienda se vuelva inaccesible para la gente de más escasos recursos, quienes ante la imposibilidad de obtener vivienda legalmente van a generar más informalidad.

Otro problema que presentan los programas de regularización es la desarticulación en todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional) lo cual hace que los recursos destinados a los programas sean manejados ineficientemente. Sumado a esto, la falta de continuidad administrativa debido a los cambios de gobernante hace que los recursos “limitados” de un ente territorial sean “consumidos” por los programas de regularización, en perjuicio de otros programas de vivienda (Fernandes y Smolka 2004).

### **3.3 FINANCIACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE REGULARIZACIÓN**

Los recursos necesarios para la financiación de los asentamientos regulares varía dependiendo del tipo de programa, es decir, si van dirigidos solamente a la titulación caso en el cual los valores variaran dependiendo de si se trata de suelo público o privado, o si se trata de dotar a los asentamientos de condiciones urbano ambientales adecuadas, siendo más costosos estos últimos y necesitando por lo general de ayuda financiera internacional,

27 “De 1996 a 2006, Perú otorgó más de 1,5 millones de títulos de propiedad a un costo promedio de 64 dólares por hogar. La tenencia formal, (...) aumentó el valor de las propiedades en aproximadamente un 25 %, excediendo con creces el costo de titulación” (Fernandes, 2011,3).

básicamente de entidades como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>28</sup>.

Las principales inversiones se realizan en la regulación o provisión de infraestructura urbana de servicios públicos, vías de acceso, mitigación de riesgos, titulación y en muchas ocasiones el reasentamiento, el cual implica en la mayoría de las ocasiones la provisión de vivienda nueva.

Según estudios realizados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en Bogotá, la regularización de los asentamientos informales en la ciudad de Bogotá implica una inversión muy grande, ya que los costos de colocar dichos asentamientos en condiciones regulares resultan mucho más costosos que si se volviera a construir. Así por ejemplo, se tiene que el costo de normalización por vivienda para el año 2002 era de \$10.000.000, mientras que el costo de urbanización legal por unidad era de \$4.400.000<sup>29</sup>.

### **3.4 COSTOS DE LA REGULARIZACIÓN**

Como se ha visto en los anteriores apartes, la existencia y reproducción de la informalidad urbana representa altos costos para la sociedad. En primer lugar, el hecho de que no hagan parte de ciudad formal por haber sido construidos al margen de los requerimientos legales sobre planeación

y uso del suelo los hace agentes ajenos al pago de impuestos, como el impuesto predial, lo cual coloca en riesgo la sustentabilidad financiera para la producción de capital público. En segundo lugar, el no el pago de servicios públicos, ya sea porque no los poseen o porque son tomados de manera ilegal, implica mayores costos para las empresas prestadoras de servicios públicos como para la ciudad, al no ser tarifado el consumo de los habitantes de los asentamientos informales.

Por otra parte, la dotación de vías y servicios públicos para hacer accesible y habitable la “ciudad informal” representa un costo bastante alto para la administración de los municipios, y en últimas para todos los ciudadanos, ya que son estos los que a través de impuestos deben subsidiar el pago de dichas obras publicas.

En cuanto a la provisión de vivienda para estos sectores como producto de planes de reasentamiento, los costos son aún más altos, ya que además de la construcción de la vivienda, los mayores recursos se tienen que destinar a dotar al suelo sobre el cual está construida, de los bienes públicos urbanos accesibilidad y habitabilidad, para de esta manera convertir el uso del suelo en urbano.

Todos estos costos que se relacionan con la existencia de los asentamientos informales implican la asunción de

28 *El BID ha asumido en su mayoría programas de regulación urbana o mejoramiento de barrios, mientras que el BIRF ha atendido más a la regularización dominal o titulación masiva. (La Otra Agenda Urbana 2005).*

29 *Informe de vivienda popular en Bogotá. Departamento Administrativo de Planeación Distrital.*



grandes cargas económicas para todos los ciudadanos, de manera que cualquier reducción de la informalidad, sobre todo en su origen y reproducción supone un ahorro considerable para las ciudades.

Es por esta razón que se propone realizar estudios acerca de cuáles son los efectos que generan los asentamientos informales, cuál es la eficacia y eficiencia de los programas de regularización del suelo y cuáles son las mejores alternativas para abordar la problemática de la informalidad desde su origen, es decir, se trata de tomar medidas que prevengan la formación de asentamientos informales, más que de intentar establecer su “cura” a través de programas de regularización ya que los costos para formalizar la ciudad informal son demasiado altos para la sociedad.

De manera que antes de tomar decisiones para abordar la problemática de la informalidad urbana, habrá que determinar cuál es la situación actual, qué costos implicaría si nos encontráramos en otra situación y qué costos implicaría el proceso de cambio; como lo afirma Coase (1994, 123) “Al estudiar entre diferentes arreglos sociales debemos considerar el efecto total...” “Un cambio en el sistema existente puede conducir a una mejora en algunas decisiones o a un empeoramiento en otras. Hay que tener en cuenta los costos implicados en la forma de funcionar de los diferentes

arreglos sociales, tanto como los costos implicados en pasar a un nuevo sistema”.

### **3.5 DESAFÍOS Y REQUERIMIENTOS PENDIENTES PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES**

Los asentamientos informales constituyen un obstáculo para el desarrollo armónico de las ciudades, pues estos son expresión del reparto inequitativo de los beneficios que genera la urbanización ordenada. Así, abordar la problemática que representa hoy en día la existencia de asentamientos informales en las ciudades latinoamericanas se impone como el principal desafío que debe ser resuelto por las autoridades estatales encargadas de la estructuración residencial urbana.

Aunque los costos que genera la informalidad urbana en las ciudades son muy elevados, alternativas como la de no intervenir no puede ser una opción, así como tampoco lo será institucionalizar los programas de regularización como política destinada a eliminar la informalidad urbana. La alternativa es analizar las causas del daño y crear políticas dirigidas a eliminar esas causas. Un arreglo de así, podría tornarse en el más eficiente en términos sociales, y en esta forma, eliminar futuros efectos dañinos que generaría una persistente reproducción de la informalidad.

En este sentido, se requiere en primera instancia el diseño de políticas que desestimulen la oferta clandestina o informal de suelo y vivienda, esto es, que afecten decisivamente las condiciones de esos mercados, por ejemplo mediante el establecimiento de sistemas de financiación y de subsidio coherentes con las condiciones económicas de la gente más pobre, de tal manera que les permitan acceder legalmente al mercado del suelo y la vivienda.

Por otra parte se hace necesario fortalecer el marco regulatorio que rige los usos del suelo, la forma de acceder a él, y todos los requisitos necesarios para el trámite de licencias urbanísticas y trámites notariales y de registro, así como sus costos. Esto no supone la implementación de un sin número de normas, sino que las normas existentes o por desarrollar sirvan de instrumento para eliminar la gestación y reproducción de la informalidad urbana. Es decir, requiere que las normas urbanas sirvan de incentivo para regular la conducta de las personas en pro del bienestar general.

Por otra parte es fundamental el fortalecimiento del marco institucional existente, en cuanto a la necesaria coordinación y complementariedad entre los diferentes gobiernos: nacional, distrital y municipal, y entre las mismas instituciones que pertenecen a un

mismo municipio para lograr la eficacia de los programas de regularización.

En cuanto a los programas de regularización de la informalidad urbana y teniendo en cuenta que hacen parte de las políticas más utilizadas como estrategia para el mejoramiento de los asentamientos informales en la mayoría de los países latinoamericanos, se requiere que en estos se articule el componente urbano ambiental con el de titulación, ya que más que tener la seguridad jurídica sobre un bien inmueble a través de la legalización de títulos individuales de dominio, se requiere dotar a los asentamientos de condiciones adecuadas de accesibilidad y habitabilidad, así, como del diseño de planes y estrategias para mitigar el alto impacto ambiental que generan la informalidad urbana.

Se hace necesario que los programas de regularización tengan una mayor cobertura, ya que ante el creciente aumento de asentamientos informales, los programas de regularización hasta ahora implementados han sido insuficientes. Para que este objetivo se pueda cumplir es fundamental promover la participación de los habitantes de los asentamientos informales durante el proceso de la regularización, desde su formulación hasta su implementación; además de ello se requiere que estos programas estén articulados con otros programas de desarrollo productivo que permitan que la población habitante de

los asentamientos informales puedan tener acceso a un empleo.

A la hora de diseñar los programas de regulación hay que entender la informalidad urbana como un fenómeno social, que pese a los efectos negativos que genera sobre la ciudad, se trata de asentamientos donde habitan personas que tienen los mismos derechos que cualquier ciudadano, por lo cual la informalidad no puede ser tratada como un problema ajeno, aislado, sino que debe hacer parte de políticas generales de planeación y no de políticas sectoriales en la organización administrativa. Fernandes (s.f., 2-3) plantea que los programas de regularización en la tenencia de la tierra deben estar vinculados “con un conjunto más amplio de políticas públicas, directrices de planeamiento y estrategias de gestión en las áreas urbanas que sean

comprometidos con la reversión del patrón existente del proceso de urbanización, sobre todo con el sentido de promover la democratización del acceso al suelo y a la vivienda”.

#### **4. CONCLUSIONES**

La informalidad en el acceso al suelo urbano para uso residencial se ha convertido en un fenómeno característico dentro del proceso de desarrollo de las ciudades latinoamericanas, donde las necesidades de habitación de la población más pobre cada vez más creciente los llevan a buscar

soluciones ya sea en un mercado informal del suelo y la vivienda o a través de ocupaciones ilegales, creando externalidades negativas que implican un alto costo social.

Dentro de las externalidades negativas que generan los asentamientos informales, están el de carecer de bienes públicos urbanos y la consecuente disminución de la calidad de vida, precariedad en los títulos, contaminación y deterioro ambiental, reducción de los recursos de los diferentes gobiernos por vía evasión fiscal y extra-costos para el erario.

Ante esta situación las políticas reactivas del Estado, consistentes principalmente en los programas de regularización de los asentamientos informales aparecen como “paliativos” para tratar el fenómeno de la informalidad urbana, sin embargo su eficacia en cuanto a una adecuada incorporación urbano ambiental resulta difícil debido a los sobrecostos que implica dotar a estos asentamientos de infraestructura urbana capaz de hacerlos accesibles y habitables, pues la generación de suelo urbano sobre espacios que han sido construidos al margen de los requerimientos legales de planeación y usos del suelo, supone la destinación de un gran monto de recursos por parte la colectividad que sin la existencia de informalidad urbana, bien podrían ser destinados a un mejor uso alternativo.



Aunque los programas de regularización como política reactiva a las externalidades que producen los asentamientos informales constituyen hoy en día una estrategia que no puede ser desechada tratándose de la informalidad urbana ya existente, es fundamental que las acciones del Estado estén dirigidas más a atacar el fenómeno de la informalidad desde su origen y no a través de políticas reactivas como son los programas de regularización. De manera que políticas tendientes a lograr el acceso de la gente más pobre al mercado formal del suelo y la vivienda, así como la producción óptima de suelo urbano son tareas pendientes y que deben ser asumidas por las autoridades municipales y distritales.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. 2002. Teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. Revista Ciudad y Territorios. Estudios territoriales, Vol. XXXV, n. 136-137. España Ministerio de Fomento.

ABRAMO, Pedro. 2005. Mercado informal de suelo, formación de los precios y Movilidad Residencial. Seminario Internacional sobre las características de los mercados informales en América Latina. Curso de formación profesional sobre el funcionamiento y regulación de los mercados informales de suelo

urbano. Rio de Janeiro, Brasil, 30 de mayo – 03 de junio. Lincoln Institute of Land Polices.

ARRIAGADA, Camilo. 2000. Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano. CEPAL

CALDERON, J. (2006). Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza. Lima: Lincoln Institute of Land Policy. SINCO Editores.

CLICHEVSKY, Nhora. 2000. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, Series Medio Ambiente y desarrollo, CEPAL, Naciones Unidas.

CLICHEVSKY, Nhora. 2009. Algunas reflexiones sobre la informalidad y regularización de suelo urbano. Revista Bitácora No. 14. Universidad Nacional de Colombia. Páginas 63-88.

CLICHEVSKY, Nhora. 2003. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas preguntas sobre la política de regularización en América Latina. Series Medio Ambiente. División de desarrollo sostenible y asentamientos humanos. CEPAL, Naciones.

COASE, Ronald. 1994 a. El problema del coste social en: La empresa, el mercado y la ley. Madrid, Alianza editorial.

DONCEL, Cesar. 2005. La Constitución económica: una interrelación entre derecho y economía. Revista Derecho Económico y Financiero. Revista temática de la Facultad De Derecho. Universidad Jorge Tadeo Lozano. Bogotá, Colombia.

DUHAU, Emilio. 2003. La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad. (Versión para discusión). Congreso de la ANPUR Belo Horizonte, Brasil.

FERNANDES, Edésio. s.f. La ley y la producción de la ilegalidad urbana: aspectos jurídicos de los programas de regularización urbana.

FERNANDES, Edésio y SMOLKA, Martim. 2004. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones.

FERNANDES, Edésio. 2011. Regularización de asentamientos informales en América Latina. Lincoln Institute of Land Policy. USA.

IRACHETA, Alfonso. 2005. Urbanización y vivienda desde la perspectiva social. Seminario Internacional sobre las características de los mercados informales en América Latina. Curso de formación profesional sobre el funcionamiento y regulación de los mercados informales de suelo urbano. Rio de Janeiro, Brasil, 30 de mayo – 03 de junio. Lincoln Institute of Land Polices.

MAC DONALD, Joan. 2004. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Serie Manuales N° 38, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

MALDONADO, María Mercedes. s.f. Instrumentos de gestión del suelo Instrumentos de gestión del suelo: algunos elementos en contexto.

MUÑOZ Orlando, O. 2004. Urbanizadores piratas. Bogotá, Ediciones Doctrina y ley.

ROCHA, Ricardo,; JARAMILLO, Samuel,; TOVAR, Jorge,; GARCIA, Leonardo,; SALAZAR, Ligia, y SABOYA, Oscar. 2006. Informalidad de la vivienda y suelo en Bucaramanga y Cartagena. Documentos CEDE Bogotá, Universidad de los Andes N. 42.

RUEDA, Nicolás.; y RUEDA, Diego. 2005. Pobreza urbana y pobreza en Bogotá D.C. Bogotá, Universidad de los Andes. Departamento de Arquitectura, Ediciones Uniandes.

SABATINI, F.; CACERES, G y CERDA, L. 2004. Segregação residencial nas principais cidades chilenas: tendências das três últimas décadas e possíveis cursos de ação. En Revista Espaço e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, no. 45, vol. 24. Sao Paulo, Amablume-Neru

SMOLKA, Martim. 2003. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. Perspectivas Urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina Lincoln Institute of Land Policy. 2007

## OTROS DOCUMENTOS

Banco Mundial. 2006. Desarrollo Mundial y Oportunidades para el sector hipotecarios en América Latina. Britt Gwinwr, 9 de mayo.

Conpes 3305, 2004. Lineamiento para optimizar la política de desarrollo urbano

Conpes, 3583, 2009

DAMA 2000a. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, Fundación Estación Biológica Bacheteros. Cuadro No. 6: Asentamientos informales en zonas geoinestables. En: Protocolo Distrital de Restauración Ecológica: Guía para la restauración de ecosistemas nativos en las áreas rurales de Santa Fe de Bogotá. Edición e interventoría: Liliana Castro, Viviana Vanegas. Bogotá, Abril de 2000. P171-173. *Disponible en:* Centro de Documentación DAMA.

DAMA 2000b. Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, Fundación Estación Biológica Bachateros. Cuadro No. 10: Degradación de humedales por urbanización. En: Protocolo Distrital de Restauración Ecológica: Guía para la

restauración de ecosistemas nativos en las áreas rurales de Santa Fe de Bogotá. Edición e interventoría: Liliana Castro, Viviana Vanegas. Bogotá, Abril de 2000. P188-192. *Disponible en:* Centro de Documentación DAMA.

DANE Censo General 2005

Informe económico CAMACOL, publicación No. 16 mayo de 2009.

La Otra Agenda Urbana, 2005. XIV Asamblea General de ministros y autoridades máximas de la vivienda y el urbanismo de América Latina y el Caribe.

SÍNTESIS DE COYUNTURA. DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES No. 43 marzo 27 de 2008. Secretaria Distrital de Planeación.

SÍNTESIS DE COYUNTURA SOCIOECONÓMICA No. 1. Agosto de 2011. Diagnostico de la Capital Bogotá D.C. – Cundinamarca. Secretaría Distrital de Planeación.

TERTULIA ECONÓMICA, La Política de vivienda; situación actual y efecto anticíclico. 20 de Mayo 2009. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Constitución Política de Colombia 1991.

Ley 546 de 1999

Ley 388 de 1997

Ley 9 de 1989

Corte Constitucional. Sentencia C-894 de 7 de 2003. MP. Rodrigo Escobar Gil.

### **PAGINAS WEB VISITADAS**

[http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones%20SDP/PublicacionesSDP/Sintesis\\_coyuntura\\_ago22\\_2011.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ciudadania/Publicaciones%20SDP/PublicacionesSDP/Sintesis_coyuntura_ago22_2011.pdf). Ultima visita julio 17 de 2012.

<http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticlas/Pol%ECTicas%20Sectoriales/Coyuntura%20Econ%F3mica1/Documentos2008/Oferat%20y%20Ventas%20de%20la%20vivienda%20nueva%20en%20Bogot%E1.pdf>. Ultima visita julio 17 de 2012.

[http://camacol.co/sites/default/files/secciones\\_internas/EE\\_Coy20090608115053.pdf](http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/EE_Coy20090608115053.pdf). Ultima visita julio 17 de 2012.

[http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo\\_Urbano/CONPES\\_3583\\_OFERTA\\_SUELO\\_Y\\_VIVIENDA.pdf](http://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/CONPES_3583_OFERTA_SUELO_Y_VIVIENDA.pdf). Ultima visita julio 17 de 2012.

[http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=307&Itemid=124](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=307&Itemid=124). Ultima visita julio 17 de 2012.  
[web.presidencia.gov.co/especial/terturlia20052009/index.html](http://web.presidencia.gov.co/especial/terturlia20052009/index.html). Ultima visita julio 17 de 2012.