

# El Derecho y la otra Ciudad: un estudio de caso sobre el barrio Jerusalén de Bogotá

Andrée VIANA GARCÉS & Juan Felipe PINILLA PINEDA

Doctoranda en la Universidad Carlos III de Madrid & Abogada de la Universidad de los Andes (Bogotá) con Máster en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid.

**RESUMEN:** El barrio Jerusalén de Bogotá, originalmente un asentamiento informal, ahora consolidado gracias a la fuerza y resistencia de la organización comunitaria de sus habitantes, ha padecido un largo y atropellado camino por las vías del Derecho en busca de su reconocimiento como parte de la Ciudad Formal. Jerusalén es un ejemplo de la dificultad que supone dar el paso desde la informalidad hacia la formalidad. Es la huella de la impotencia del sistema jurídico, que sería menos anodino si el Derecho Urbano diera prioridad a la satisfacción de los distintos elementos del derecho a la vivienda, prestando especial atención a los instrumentos que garantizan la seguridad en la tenencia y el acceso a la ciudad entendida como un hábitat digno y adecuado. Así, probablemente, esas Otras Ciudades dentro de la gran Ciudad dejarían de reproducirse tan aceleradamente y, en todo caso, la situación de desventaja respecto del grupo mayoritario y el riesgo de fractura social que implica la concentración de pobreza en los asentamientos espontáneos, serían asumidos por el Derecho formal de manera más eficiente. En esos términos, sólo tiene sentido una gestión de la ciudad que asegure el principio de cohesión territorial, trasunto urbanístico del principio de solidaridad.

**DESCRIPTORES:** Asentamientos humanos. Derechos sociales. Segregación social. Urbanizaciones ilegales. Vivienda. Colombia.

Esta otra ciudad es la ciudad espontánea,  
el refugio de los excluidos de las posibilidades de la vida formal,  
es la ciudad precaria que contiene antes que vida, sueños...  
(AVENDAÑO & CARVAJALINO, 2003)

## I. INTRODUCCIÓN

**B**ogotá, como otras ciudades, presenta problemas de provisión de vivienda para los sectores de menores ingresos. Aproximadamente el 20% de las familias<sup>1</sup> padecen un déficit de vivienda<sup>2</sup>, el 15% de los

hogares sufre un déficit cuantitativo<sup>3</sup> y aproximadamente el 5% habita en casas con déficit cualitativo<sup>4</sup>. Además la ciudad recibe aproximadamente 122 personas al día, desplazadas de sus sitios de origen por la violencia, lo que supone que el déficit crece vertiginosa y constantemente: a las personas

Recibido: 31.10.2008; Revisado: 28.01.2009

e-mail: aviana@der-pu.uc3m.es; jpinilla@uniandes.edu.co

<sup>1</sup> Los datos que utilizaremos en esta parte son tomados del DANE, del sitio web: [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=34&id=573&Itemid=1080)

<sup>2</sup> **Déficit de vivienda:** hace referencia a hogares que habitan en viviendas particulares que presentan carencias habitacionales tanto por déficit cuantitativo como cualitativo y por tanto requieren una nueva vivienda o mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Tomado de, DANE, *Ficha metodológica. Déficit de vivienda*. Tomado del sitio web: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM\\_deficitvivienda.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/censo/FM_deficitvivienda.pdf)

<sup>3</sup> **Déficit cuantitativo:** estima la cantidad de viviendas que la sociedad debe construir o adicionar para que exista una relación uno a uno entre las viviendas adecuadas y los hogares que necesitan alojamiento, es decir, se basa en la comparación entre el número de hogares y el número de viviendas apropiadas existentes. Véase DANE, *Ficha metodológica*. Op. Cit.

<sup>4</sup> **Déficit cualitativo:** hace referencia a las viviendas particulares que presentan carencias habitacionales en los atributos referentes a la estructura, espacio y a la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios y por tanto, requieren mejoramiento o ampliación de la unidad habitacional en la cual viven. Véase DANE, *Ficha metodológica*. Op. Cit.

desplazadas se suman las que engrosan las cifras de pobres estructurales y que son expulsados continuamente hacia la periferia por la economía urbana (AVENDAÑO & CARVAJALINO, 2003).

Son los excluidos, los condenados por una ciudad que no los ve porque el Derecho que la rige no tiene puertas para ellos, los constructores y habitantes de la Otra Ciudad, de una que nace y se consolida espontáneamente al margen del Derecho oficial.

Por supuesto, son muchos los barrios que surgen de estas dinámicas de supervivencia y mucho lo que dicen acerca de la vigencia real del Estado Social de Derecho y de la universalidad de los derechos humanos. Mucho dicen, también, sobre el acceso a la ciudad y las ineptitudes de la planificación y el derecho urbanos para garantizar la cohesión social y territorial de una ciudad que, como Bogotá, sufre un gigantismo poblacional progresivo.

Por eso, convencidos de que el Derecho sólo puede ser leído a través de la sociedad que lo vive, que para analizarlo es indispensable hacerlo desde la realidad, utilizaremos la historia del barrio Jerusalén de Bogotá como lente, como síntoma que nos lleve al diagnóstico de un Derecho enfermo de ineptitud.

## 2. JERUSALÉN: LA TIERRA PROMETIDA

### 2.1 La Historia del barrio

El barrio Jerusalén surge en medio de Ciudad Bolívar, un gran proyecto gubernamental financiado por el BID. Cuando empezó la historia de “Jerusalén”, hacía más de dos años se habían terminado varios edificios con capacidad para más de mil familias, pero los problemas de funcionalidad y los defectos en la

infraestructura de servicios públicos impidieron su ocupación (MALDONADO, 2002).

Uno de los líderes más importantes del barrio aseguraba que parte de las motivaciones del proyecto tenían que ver con buscar rentabilidad para unos predios de propiedad de particulares cercanos a la Administración Distrital que no eran del todo aptos para la urbanización. Contiguos a esos terrenos estaba la Hacienda Casa Blanca, que hoy es el barrio Jerusalén de Bogotá (MALDONADO, 2002). Se caracterizaba por sus terrenos áridos y de topografía montañosa, perfectos para la explotación de canteras pero, ciertamente, no para el asentamiento de población. Los lotes que no se lograron vender a la Administración, según los testimonios de ese líder comunitario, se desarrollaron informalmente para darles salida. Nunca hubo, entonces, una ocupación violenta de los terrenos.

En efecto, a principios de los ochenta el terreno era habitado solamente por los cuidadores de la Hacienda. Influidos por un grupo de negociadores de tierra, iniciaron un proceso de de prescripción adquisitiva del dominio del terreno a su favor, y constituyeron la Sociedad Urbanizadora del Sur. Los “socios” (MALDONADO, 2002)<sup>5</sup> —como los llamaban los pobladores del barrio— fueron los “urbanizadores piratas”<sup>6</sup> de la Hacienda. Dividieron las tierras en parcelas de 7 x 14 m<sup>2</sup> y, en año 1982<sup>7</sup> corrió el rumor entre los más vulnerables de la ciudad: en la Hacienda Casa Blanca había lotes<sup>8</sup> casi regalados (MALDONADO, 2002). Los precios variaban dependiendo de las condiciones topográficas del terreno, pero eran, sin duda, soluciones más asequibles que las ofrecidas por el mercado formal. En efecto, la venta de algunas parcelas se hizo por valores supuestamente bajos —supuestamente porque al carecer de infraestructuras eran comparativamente mucho más altos que los

<sup>5</sup> Los “socios” eran ingenieros, abogados, comerciantes de finca raíz, policías, urbanizadores piratas, todos encubiertos por una red de intermediarios.

<sup>6</sup> Este es el nombre con el que tradicionalmente se han identificado estos agentes en la ciudad de Bogotá. Su actuación se caracteriza por “vender” lotes que no cuentan con la urbanización necesaria (infraestructura de servicios públicos, vías, parques y equipamientos) a familias de bajos recursos. Por lo general tales ventas se hacen fuera de las formalidades legales para la enajenación de la propiedad inmueble. En conclusión tales agentes prometen en venta lotes que no cumplen con las

condiciones para ser habitados por que carecen justamente de la urbanización. Por este motivo resulta paradójico que se les llame “urbanizadores” cuando justamente la acción que nunca llevan a cabo es la urbanización del suelo.

<sup>7</sup> La década de los 80 del siglo XX se caracterizó por la vigencia de una especie de política de tolerancia permisiva con los procesos informales en materia de hábitat en América Latina. (Salas, 2005).

<sup>8</sup> Lote es la palabra que se utiliza en Colombia para referirse a las parcelas.

valores de suelo rural— y los demás se ofrecían por precios similares o se entregaban en trueque a cambio de bienes muebles (BONILLA, 2006), lo que atrajo a personas de otros sectores de Bogotá que no podían asumir los costos de la vivienda alquilada, a vecinos de inquilinatos que vivían hacinados, y a pobladores de otras regiones como Tolima, Santander, Boyacá, la Costa Atlántica, Cundinamarca, los Llanos y otras (CAJA DE VIVIENDA POPULAR, 1999).

El mecanismo de venta de las parcelas no se ajustó a las formalidades legales que se exigen para la compraventa de bienes inmuebles, debido, entre otras razones, a que los vendedores no eran propietarios formales de los terrenos. Así, para “cerrar la venta” de las parcelas se firmaban promesas de compraventa una vez pagado el precio del inmueble en dinero o en otros bienes. Esas *promesas* eran documentos plenamente válidos en la comunidad de vecinos y servían de prueba para acreditar la compra de un lote. Como respaldo a la validez de estos documentos, la comunidad organizó un sistema de registro de la propiedad, que establecía la localización de cada uno de las parcelas y registraba a su ocupante legítimo con el fin de tener control sobre la pertenencia de cada terreno y evitar las disputas causadas por la venta continua de la misma porción de tierra a diferentes personas.

El primer problema que afrontaron los nuevos vecinos fue el acoso policial, cuyo recurso a la violencia no tenía en cuenta que los pobladores habían *comprado* los terrenos de buena fe. La policía instaló retenes para impedir la construcción de las nuevas viviendas, lo que generó enfrentamientos violentos y llevó a los habitantes de Jerusalén a marchar por el centro de la ciudad con el fin de hacer pública su situación de vulnerabilidad.

Para evitar a la policía, comenzó la dinámica que consistía en que de noche los habitantes levantaban los chabolas de *paroid*<sup>9</sup> para habitar el lugar y de día las nuevas edificaciones eran tiradas y quemadas por la autoridad (BONILLA MALDONADO, 2006).

El acceso a los servicios públicos esenciales fue objeto de una importante lucha comunitaria. Los vecinos se organizaron para autogestionar la provisión de agua, vigilar la improvisada infraestructura construida por ellos (mangueras y tanques), o para conseguir bestias que acercaran a la zona algunos galones de agua potable, hasta que la Empresa de Acueducto construyó un tanque en condiciones y, después de la legalización del asentamiento, extendió redes matrices de agua potable y aguas negras. Con el servicio de luz sucedió algo similar.

La consolidación del barrio se logró gracias a la resistente y ejemplar organización comunitaria, al respeto interno del sistema jurídico alternativo que se generó espontáneamente en el proceso y al éxito —aunque sea parcial— en sus exigencias al Estado respecto de la provisión de servicios públicos domiciliarios.

Aunque la historia de construcción y consolidación de este barrio ha sido considerada ejemplar por el poder de la gestión comunitaria y la fortaleza del sistema jurídico alternativo que surgió en el proceso, lo cierto es que es similar a la de otros casos de construcción espontánea de barrios en Bogotá. La coincidencia se encuentra, sobre todo, en los siguientes elementos: la concentración de población marginada en los asentamientos informales, sus formas de acceder al suelo y a la vivienda, las condiciones inhumanas de las primeras viviendas, la incertidumbre sobre la existencia oficial del barrio, la precariedad del equipamiento urbano, y las dificultades para acceder a la ciudad.

## 2.2. El tránsito a la formalidad: una pretensión frustrada por el derecho.

El barrio Jerusalén, igual que otros de Bogotá<sup>10</sup> nació y se desarrolló al margen de las previsiones legales sobre el crecimiento formal de la ciudad y al margen también de las formas y ritualidades jurídicas para disponer y acreditar la propiedad inmobiliaria. Puede que fuera esa la clave del sueño de los pobladores: mantenerse al

<sup>9</sup> Tela asfáltica.

<sup>10</sup> Los estimativos hechos por la Administración de la ciudad para la formulación de su Plan de Ordenamiento Territorial del

2000, dan cuenta de que este tipo de desarrollos constituyen aproximadamente el 43% del crecimiento total de la ciudad en los 15 años anteriores.

margen del Derecho oficial que no respondía a sus necesidades primarias; pero luego, cuando su “Otra Ciudad” estuviese físicamente consolidada, dar el paso, entrar a la Gran Ciudad por las puertas de un Derecho que, entonces, tendría que oírlos.

Pero la verdad fue otra, y la historia de “Jerusalén” y su recorrido por las vías de reconocimiento por el Derecho, inacabada aún, nos la ha dejado clara: el Derecho no tiene puertas para soñadores.

La dimensión del fenómeno de urbanización informal en Colombia ha hecho que en las últimas décadas se hayan creado diferentes mecanismos jurídicos y urbanísticos que intentan remediar esta situación y ofrecer alternativas de tratamiento e intervención. Por un lado, se ha autorizado a las Administraciones Municipales para que realicen un “reconocimiento oficial” —la llamada *legalización urbanística*— de los barrios y sectores que han nacido y crecido al margen de las previsiones sobre crecimiento formal de las ciudades. Por otro lado, se han establecido condiciones legales y procedimientos administrativos y judiciales especiales, que facilitan la seguridad de la tenencia de este tipo de viviendas y la formalización de sus títulos de propiedad.

Lo que se pretende con esta parte del estudio del caso “Jerusalén” es dejar en evidencia la desconexión entre las soluciones ofrecidas a los problemas jurídicos típicos que presenta la existencia de asentamientos informales y los mecanismos que se han diseñado y ejecutado para afrontarlos e intentar resolverlos. Para ello, se hará un relato, paso a paso, del periplo jurídico del barrio hacia su formalización como parte de la ciudad.

“Jerusalén”, después de su consolidación, consiguió el primer reconocimiento

urbanístico en 1989<sup>11</sup> a través del procedimiento de legalización urbanística amparado en las disposiciones de un Acuerdo del Concejo de la Ciudad —Acuerdo 1 de 1986—, que ordenaba la legalización de más de 250 barrios que habían tenido origen similar. Ya en aquella regulación se encuentra un recurso característico de todas las normas nacionales y distritales que tratan el tema del reconocimiento oficial de asentamientos espontáneos: la creación de una ventana de tiempo para pasar de la informalidad a la *legalidad*. Se trata de la determinación de una fecha antes de la cual debe haberse consolidado el barrio para que pueda ser reconocido. En efecto, se dispuso que serían objeto de reconocimiento los barrios consolidados antes de la entrada en vigencia de ese Acuerdo, es decir antes del 12 de febrero de 1986<sup>12</sup>.

El acto de reconocimiento o de legalización urbanística —la Resolución 489 de 1989— tiene como principal finalidad

“reconocer oficialmente la existencia y ordenar incorporar a los planos oficiales del Distrito Especial de Bogotá, el desarrollo de Jerusalén”<sup>13</sup>.

Adicionalmente este acto determina la estructura de espacios públicos y privados que presenta el barrio a partir de la realidad existente y adopta un plano urbanístico en el cual se definan y deslinden las zonas de uso público de las áreas privadas; y establece que

“las zonas de uso público señaladas en los planos aprobados estarán siempre destinadas a dicho fin específico”<sup>14</sup>.

Además, se ocupa del estado general de la precaria infraestructura existente en materia de servicio de energía, acueducto y alcantarillado y establece las entidades

<sup>11</sup> Mediante Resolución del entonces Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) Número 489 del 10 de noviembre de 1989.

<sup>12</sup> La referencia a una fecha de corte ha sido una constante en este tipo de reglamentaciones. La intención no es incentivar la construcción espontánea de barrios, pero el uso reiterado de ese mecanismo, ha hecho que algunos sostengan que estas medidas son un estímulo para el fenómeno de los asentamientos espontáneos. Algunos ejemplos de tales cortes son los siguientes:

1. El Acuerdo 21 de 1963 de Bogotá establecía que se podrían legalizar o reconocer asentamientos de origen informal que se hubieran desarrollado antes del 6 de junio de 1961.

2. La Ley 9 de 1989 establecía que sólo se podrían legalizar o reconocer asentamientos de origen informal que se hubieran desarrollado antes del 28 de julio de 1988.

3. La regulación nacional actual – Decreto Nacional 564 de 2006– establece que sólo legalizarán asentamientos de origen informal que se hubieran desarrollado antes del 27 de julio de 2003.

Nos parece, en todo caso, que tipo de normas no genera un “efecto llamada”, que no promueve los desarrollos barriales, sino que no hacen otra cosa que responder a una realidad social hasta ahora no asumida por políticas de vivienda más generales y serias.

<sup>13</sup> DAPD. Resolución 489 de 1989. Bogotá

<sup>14</sup> DAPD. Resolución 489 de 1989. Artículo 9° Parágrafo 2

responsables de su mejoramiento; y define las normas arquitectónicas para los lotes privados resultantes del proceso de legalización en cuanto a: usos del suelo, área y frente mínimo de los lotes y alturas máximas Y, finalmente, señala que la resolución

“no ampara ningún derecho sobre la tenencia de la tierra, solamente sus efectos inciden en el derecho público o sea la legalidad urbana, mejoramiento de servicios públicos y comunales y normas correspondientes al ordenamiento físico del sector”<sup>15</sup>.

Sólo a partir de este reconocimiento, “Jerusalén” entra a formar parte definitiva de la ciudad en la zonificación oficial de Bogotá y a partir de esto se permite a sus habitantes que inicien los procesos para “legalizar” las construcciones levantadas en el barrio. El procedimiento de legalización de las construcciones, entonces, sólo se puede iniciar después de la legalización urbanística que reconoce la existencia del barrio y permite la aplicación del Derecho estatal a lo que sucede en sus terrenos. Esto significa que la legalización urbanística del asentamiento no supone la legalización de las construcciones particulares; no resuelve el problema de precariedad en la tenencia de las viviendas construidas, por lo que el barrio se ha incluido en los planos oficiales de Bogotá, pero sus habitantes y construcciones siguen situados al margen de la ciudad, y el Derecho formal sigue sin ofrecerles garantía alguna a su derecho a la vivienda.

En definitiva, el procedimiento de legalización urbanística es una respuesta casi exclusiva a la necesidad de amparar legalmente las inversiones públicas requeridas en los programas de mejoramiento barrial: pavimentación de vías, instalación definitiva de redes de acueducto y alcantarillado, dotación de equipamientos colectivos como escuelas y puestos de salud, construcción de parques y zonas recreativas, entre otras. Antes de la legalización de un barrio, la inversión pública no es posible jurídicamente, pues

supone invertir recursos públicos sobre bienes que formalmente son de propiedad particular. Sin embargo, lo cierto es que el acto de legalización, como veremos, tampoco resuelve nada sobre la propiedad de los bienes destinados al uso público.

La situación después de la legalización urbanística es la siguiente: por una parte,

- i) el Derecho estatal, ahora, acepta la existencia de las parcelas del barrio, pero, en cambio, todavía es ciego ante las construcciones que se han levantado sobre ellas como fruto del proceso de desarrollo progresivo de las viviendas. Y de otro lado,
- ii) el acto de legalización declara la afectación al uso público de aquellos terrenos del barrio que deben ser utilizados por la comunidad y en los que intervendrá el Estado como prestador y garante de servicios públicos (servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, de educación, recreación y salud, etc.), pero, sorprendentemente, el Distrito no adquiere dichos terrenos, de manera que aunque destinados al uso público siguen siendo bienes de propiedad privada. Un sistema esquizofrénico, sin duda.

En efecto, el procedimiento de legalización del barrio Jerusalén es un ejemplo de la condición inacabada, incoherente y precaria de las fórmulas con que son enfrentados los problemas típicos de los asentamientos de vivienda popular espontánea

- i) Acerca del problema de la precariedad en la tenencia de las viviendas, como lo indica la Resolución 489 de 1989 y en general las normas nacionales que han regulado este tema<sup>16</sup>, la legalización no supone pronunciamiento alguno respecto de los derechos de los ocupantes sobre los lotes construidos y, en consecuencia, no constituye un mecanismo de garantía definitiva de la seguridad de la tenencia de las familias sobre sus viviendas. Dado que los “urbanizadores piratas” no podían transmitir la propiedad a los ocupantes,

<sup>15</sup> DAPD. Resolución 489 de 1989. Artículo 30

<sup>16</sup> La regulación actualmente vigente – el Decreto Nacional 564 de 2006– dice a propósito del procedimiento de legalización, “la legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano y de servicios, cuando a ello hubiere lugar, y la

regularización urbanística del asentamiento humano, sin contemplar la legalización de los derechos de propiedad a favor de eventuales poseedores”. Más adelante y a propósito de los efectos del acto de legalización concluye: En ningún caso, la legalización urbanística constituirá título o modo de tradición de la propiedad.

éstos resultan ser meros poseedores que sólo podrán adquirir definitivamente la propiedad por el paso del tiempo a través de la prescripción adquisitiva del dominio<sup>17</sup>.

Así las cosas el problema de la precariedad de la tenencia se reduce al de la irregularidad de la propiedad de los ocupantes y su solución debe alcanzarse mediante procedimientos específicos. Para consolidar la propiedad sobre las viviendas se han creado términos especiales de prescripción adquisitiva del dominio<sup>18</sup>, procedimientos administrativos<sup>19</sup> y facilidades para tramitar el proceso judicial que puede declarar la propiedad<sup>20</sup> o procedimientos especiales cuando los barrios se han localizado sobre terrenos de propiedad de los municipios o de la Nación<sup>21</sup>. Todas estas alternativas y soluciones se dirigen exclusivamente a garantizar la seguridad en la tenencia de las viviendas a través de la propiedad privada individual, dejando de lado alternativas de solución a través de otros regímenes de tenencia de la tierra y de las viviendas<sup>22</sup>. En este punto es quizá donde menos ha innovado el Derecho colombiano, pues se sigue insistiendo en

la propiedad privada individual como única alternativa o camino que puede garantizar el saneamiento y seguridad de la tenencia.

- ii) Respecto del espacio público, la legalización tampoco es título suficiente para una efectiva declaración de propiedad pública sobre las áreas precarias e insuficientes que la comunidad haya destinado a vías, equipamientos barriales o zonas verdes. A pesar de que estas porciones de suelo quedan afectadas al uso público, lo cierto es que permanecen formalmente bajo la propiedad privada de sus dueños originales<sup>23</sup>. A diferencia de lo que sucede con las tierras destinadas a las viviendas, en las que la pérdida de control y posesión efectiva de los propietarios permite a los ocupantes la adquisición por prescripción, respecto de las zonas de uso público no sucede lo mismo, pues sobre éstas no se reconoce jurídicamente la posibilidad de una prescripción adquisitiva a favor de la comunidad en cuya cabeza está el derecho de usar y gozar del bien, o de la Ciudad como institución, que sería en últimas la titular de tal dominio público. En consecuencia, es común que tales áreas

<sup>17</sup> A pesar de que de conformidad con el Código Civil Colombiano la prescripción adquisitiva es un modo originario de adquirir el dominio o la propiedad sobre las cosas y que por ende ocurre o se consolida por el paso del tiempo sumado a la actitud de señor y dueño por parte del poseedor, lo cierto es que para que la propiedad inmueble pueda ser saneada se requiere de un título que obre como antecedente necesario del Registro de la propiedad. Por este motivo en todo caso el saneamiento definitivo de la propiedad sólo se logrará después de que un juez o un Notario declare la ocurrencia de la prescripción. Ambos procedimientos terminan con instrumentos jurídicos, sentencia judicial o escritura notarial, que hacen las veces de título de dominio de los bienes objeto del proceso.

<sup>18</sup> La Ley 9 de 1989, conocida como Ley de Reforma Urbana, y uno de cuyos propósitos era establecer mecanismos para los fenómenos de informalidad urbana, determinó una reducción en los términos de prescripción adquisitiva del dominio para viviendas de interés social. La prescripción extraordinaria pasó de 20 a 5 años y la ordinaria de 10 a 3 años.

<sup>19</sup> Recientemente la Ley 1183 de 2008 estableció la posibilidad de realizar un trámite administrativo especial ante Notario para la declaración de pertenencia de viviendas de interés social. Antes de esta ley la única alternativa para formalizar la propiedad era un proceso de declaración de pertenencia que se tramitaba ante un juez ordinario.

<sup>20</sup> La misma Ley 9 de 1989 permitió que en las demandas judiciales para la declaratoria de pertenencia de soluciones de vivienda de interés social, los demandantes pudieran dirigir la demanda contra una persona indeterminada, en caso de no conocer el nombre del propietario registrado o de que en el Registro de la Propiedad no haya pistas sobre el predio o el propietario.

<sup>21</sup> Aunque no ha sido la forma característica de desarrollo informal en Bogotá, en algunos otros municipios del país este fenómeno se dio principalmente sobre lotes de terreno de propiedad pública. Para tal tipo de situaciones la Ley 9 estableció la posibilidad de que tales terrenos fueran objeto de cesión gratuita a las familias que los habían ocupado.

<sup>22</sup> Es interesante citar la figura de la "usucapción colectiva" prevista en el artículo 10 del Estatuto de las Ciudades Brasileño. Consiste en la posibilidad de que todos los ocupantes de un asentamiento puedan reclamar la propiedad sobre todo el globo de terreno que ocupa el asentamiento, constituyéndose cada familia en propietaria de una cuota parte del globo de terreno correspondiente.

<sup>23</sup> "Por vía de los procesos de legalización, estos predios quedaron afectos al uso público sin que esto signifique que se hayan convertido en propiedad pública. Es decir, si bien estos predios fueron sujetos de la voluntad administrativa de destinarlos al uso público para el beneficio común de los habitantes, y efectivamente vienen siendo usados por la población como zonas de uso público, y si bien ese uso permite enmarcarlos acertadamente dentro de la definición de espacio público establecido en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, lo cierto es que, sin embargo, la propiedad de estos inmuebles no está en cabeza de personas jurídicas de carácter público, sino que permanece dentro del dominio privado... En últimas, esto significa que la expansión de las urbanizaciones piratas generó un gran número de inmuebles destinados por su uso y afectación al espacio público que, no obstante, permanecen dentro del dominio privado". (Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, 2005).

permanezcan en una especie de limbo: son de propiedad privada pero han sido destinadas oficialmente al uso común.

En el caso de Jerusalén esta situación es particularmente dramática. La discusión sobre la propiedad de los espacios destinados al uso común y las fórmulas para su efectiva transferencia al dominio público ha marcado el centro de la polémica. En efecto, el acto de legalización al que hemos hecho referencia, después de 4 años de vigencia, fue demandado por los herederos de los antiguos propietarios de la Hacienda Casa Blanca. La demanda impugnaba su legalidad por desconocimiento del derecho de propiedad—especialmente por la afectación al uso común de los “espacios públicos”— y por violación al debido proceso al no haber sido vinculados al proceso de legalización urbanística. El caso fue fallado a favor de los herederos y en el año 2000 el Consejo de Estado<sup>24</sup>—en última instancia— declaró la nulidad de la Resolución.

A pesar de que en este proceso los demandantes perseguían una reparación económica tasada en función de los metros cuadrados (aproximadamente 400.000) que se afectaban al uso público, el Consejo de Estado no encontró fundamento suficiente para decretar una indemnización en dinero y al declarar la nulidad de la resolución encontró que la forma de resarcir los perjuicios consistía en ordenar a la Administración de la ciudad repetir el trámite de legalización, indicando que en el mismo deberían vincularse tales interesados desde el inicio.

Por tal razón, el proceso de legalización debió repetirse y culminó con la expedición de un nuevo acto de legalización en octubre de 2002<sup>25</sup>. Durante el lapso comprendido entre la sentencia del Consejo de Estado y la firmeza definitiva del nuevo acto de legalización, es decir entre noviembre del año

2000 y abril del 2003, el barrio volvió a dejar de existir para los planos oficiales de la ciudad y se suspendieron las inversiones públicas en infraestructura que aún debían realizarse dentro del proceso de mejoramiento.

Para resolver la situación y de conformidad con lo establecido en el fallo del Consejo de Estado, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá (DAPD), inició un nuevo trámite de legalización y vinculó a los herederos de los propietarios registrados desde el inicio del procedimiento, pero no aceptó que la expedición de tal acto representara un perjuicio para ellos, pues el acto de legalización no era el causante de la imposibilidad de disfrutar y disponer sus tierras. Según el DAPD, la actitud permisiva de los propietarios durante más de 10 años podía interpretarse como una conducta tolerante con la ocupación. Adicionalmente insistió en que el acto de legalización no tiene efectos sobre la propiedad de los terrenos, tal como lo definían expresamente las normas que regulan este procedimiento.

Este nuevo Acto de Legalización quedó en firme el 7 de abril de 2003<sup>26</sup> y en la resolución de apelación, el Alcalde Mayor estableció la improcedencia de la indemnización que reclamaban los herederos de los antiguos propietarios<sup>27</sup>.

Las resoluciones que amparan el nuevo proceso de legalización también son demandadas por los herederos de los propietarios y aunque el caso no se ha resuelto definitivamente, en primera instancia el Tribunal correspondiente consideró que vulneraban el derecho de propiedad privada y determinó que el mecanismo para el resarcimiento económico de los perjuicios debía consistir en que el Gobierno de la ciudad—mediante negociación directa o por la vía de la expropiación— adquiriera los sectores del

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 9 de noviembre de 2000, Expediente Número 5070.

<sup>25</sup> DAPD, Resolución No. 0394 de octubre 1 de 2002.

<sup>26</sup> Después de que contra la Resolución 0394 se interpusieron recursos, que finalmente concluyeron con la negación del recurso de apelación por parte del Alcalde Mayor de la ciudad mediante la Resolución 97 de esta fecha.

<sup>27</sup> Al respecto la Alcaldía afirmó

“... con el procedimiento y la expedición del acto de legalización, ningún perjuicio material se le ha causado a los propietarios, pues con legalización o sin ella, los

propietarios han perdido de hecho, los derechos de uso y goce, sin que en dicha situación haya mediado culpa o responsabilidad alguna de la administración. Efectivamente, la posesión que ejerce la comunidad asentada en el Desarrollo objeto de legalización, data desde el año de 1982 y para el año de 1989, el asentamiento estaba consolidado en un 90 %, luego, la pérdida de los atributos del derecho de propiedad no es una consecuencia del acto administrativo de legalización como lo alega el libelista, pues dicha decisión solamente tiene incidencia en el ámbito meramente urbanístico, pero sin ninguna trascendencia jurídica que afecte la propiedad privada”.

Barrio que se señalan en el acto de legalización como de uso público, pues, esos terrenos,

“luego de la orden de legalización, consecuentemente pasan a ser administrados por el Distrito Capital, lo que haría nugatorio el derecho de propiedad de quienes los adquirieron con ajuste a la ley”.

Hoy, el conflicto no se ha resuelto, la Ciudad no ha definido un camino de solución y el barrio sigue preso de la esquizofrenia del sistema jurídico: con zonas de uso público bajo propiedad privada, con parcelas reconocidas en los planos oficiales de Bogotá y viviendas en precaria tenencia, habitados por ciudadanos ausentes, marginados de las garantías que el Derecho debería ofrecerles a sus derechos habitacionales.

En suma y de forma contra-evidente, los reglamentos que históricamente han definido las condiciones del procedimiento de la legalización urbanística se empeñan en afirmar que tal acto no supone pronunciamiento alguno sobre los derechos de propiedad en conflicto. Restringir el alcance de la legalización urbanística a una mera formalidad que en nada contribuye a aclarar o resolver los problemas de propiedad, tenencia de vivienda y acceso a la ciudad, no se compadece con la importancia de una declaración de ese talante.

Ciertamente, el reconocimiento que supone la legalización urbanística es una declaración administrativa con una importante eficacia simbólica (GARCÍA VILLEGAS, 1993). Por una parte habilita la inversión de recursos públicos, y por otra acepta la existencia del barrio o sector y lo incorpora en la cartografía oficial de la ciudad, señalando sobre sus planos oficiales una trama urbana con espacios dedicados al uso común, así como las parcelas de uso privado con un alto grado de consolidación de las viviendas, enviando un mensaje —de éxito— muy elocuente para la comunidad, que ha luchado incansablemente no sólo por construir sus casas sino por dar el paso de la informalidad a la formalidad; es decir, por recibir atención de las autoridades municipales, por acceder formalmente a la

ciudad. Es en este sentido, pues, que su alcance simbólico no se compadece con la precariedad de sus efectos jurídicos en los conflictos sobre la propiedad del suelo y el acceso efectivo a la ciudad.

Así las cosas y más de 25 años después de iniciarse la ocupación de este sector, su reconocimiento oficial como parte de la ciudad sigue en vilo. A pesar de que las viviendas ya están consolidadas, de que buena parte de las calles se encuentran pavimentadas, de que existen equipamientos urbanos (escuelas, guarderías) y zonas verdes y de que algunos ocupantes ya cuentan con títulos de propiedad individual, como resultado de los procesos judiciales individuales, la existencia oficial del barrio como parte de la ciudad no está resuelta y, por tanto, tampoco lo está la situación de profunda marginación de sus habitantes, a quienes sigue negándose la condición de ciudadanos y se les abandona en su situación de *underclass*, de condenados en y por una ciudad que no los puede integrar porque el Derecho que la rige no tiene puertas para ellos. Así se perpetúa la fractura social y se aleja al Derecho urbanístico de lo que debería ser uno de sus objetivos primordiales: asegurar la cohesión territorial en aras de garantizar la convivencia pacífica mediante una gestión de la urbe que consulte y realice la justicia social.

### 3. LAS FISURAS DEL DERECHO URBANO Y LA OTRA CIUDAD.

Sin perjuicio de que el caso de Jerusalén haya sido paradigmático desde el punto de vista del pluralismo jurídico y de la organización y autogestión comunitaria, lo cierto es que es, sobre todo, un ejemplo de fractura territorial de la ciudad y de exclusión social; de segregación<sup>28</sup>.

La segregación, de la que dan testimonio la historia y situación de Jerusalén, es el resultado de dos grietas del Derecho, que rompen la lógica garantista del Estado Social en dos momentos diferentes: uno anterior a la consolidación del asentamiento espontáneo, y el otro posterior. La primera fisura es causa

<sup>28</sup> Coincidiendo con Ponce Solé, entendemos segregación como la acción y/o el resultado de la separación de la población dentro de la ciudad, según criterios que respondan a sus

características socio-económicas, étnicas, raciales o de otro tipo, generalmente coincidente con los llamados criterios sospechosos de diferenciación (PONCE SOLÉ, 2008).



directa de la existencia de asentamientos irregulares, y la otra es el origen de la imposibilidad de integrarlos a la Ciudad formal. El primero de los fallos es la ausencia de una política de planeación urbana que incluya como objetivos la promoción y garantía del derecho a la vivienda y la protección de otros derechos constitucionales como la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo, el acceso a la educación, a la salud y la recreación de los menores. El segundo fallo es la ineptitud de las fórmulas jurídicas de legalización urbana para convertir en ciudadanos a los habitantes de un barrio “legalizado”.

Esos dos fallos jurídicos tienen una raíz común: la noción desnuda del derecho a la vivienda, que se desprende de una comprensión parcial del texto constitucional<sup>29</sup>. La Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 93 C.P. ha recurrido a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Colombia relacionados con la materia, en particular, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), y a las interpretaciones que de éste ha hecho su órgano autorizado: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>30</sup>, que en la Observación General (OG) N.º 4<sup>31</sup> explicó el alcance de cada uno de los elementos que componen el derecho a una vivienda adecuada. La Corte ha recurrido a dicha OG reiteradamente para establecer el contenido constitucional del derecho, adoptando sin reservas<sup>32</sup> todos los componentes y ámbitos de repercusión que el Comité otorga a cada uno de tales elementos.

Sin embargo, y aquí nace el agujero cuyo vacío irradia el resto del ordenamiento jurídico, la Corte, en su tarea de determinar el contenido constitucional del derecho a la vivienda, la ha dejado desnuda: en el desarrollo de su objeto, ha pasado por alto

los componentes más garantistas de los elementos “seguridad jurídica en la tenencia” y “lugar”. En efecto, ninguna de las sentencias en que la Corte estudia problemas jurídicos relativos al derecho a la vivienda, ha hecho hincapié en que la seguridad de la tenencia debe garantizarse también en “los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad”<sup>33</sup>. Tampoco ha reparado en que el elemento “lugar” supone la ubicación de la vivienda en un medio urbano adecuado para el ejercicio de otros derechos constitucionales, elemento que, en la Doctrina europea más avanzada, se ha identificado con el Derecho a la Ciudad<sup>34</sup>.

Así, volviendo a las grietas del Derecho,

...la ausencia de una política de planeación urbana que incluya como objetivos la promoción y garantía del derecho a la vivienda y la protección de otros derechos constitucionales,

probablemente sería resuelta con más facilidad si contáramos con un desarrollo jurisprudencial expreso del medio urbano o hábitat adecuado como parte del derecho a la vivienda. En efecto, la claridad sobre ese componente de la vivienda supondría el reconocimiento expreso de la relación entre ciudad y vivienda, y permitiría la inclusión de este derecho y de las obligaciones estatales que implica dentro del as de dispositivos con los que debe operar el derecho urbanístico, con la consecuencia última de ir disminuyendo el margen permitido al mercado como regulador “natural” del sector inmobiliario. Se trataría de una gestión urbana que, de acuerdo con la visión economicista tradicional del derecho a la vivienda, pretenda disminuir el déficit cuantitativo de viviendas<sup>35</sup>, pero que, además, en su papel de regulador de la ciudad como sistema, asegure la mezcla

<sup>29</sup> El artículo 51 de la Constitución Política (C.P) reconoce el derecho a la vivienda digna.

<sup>30</sup> Ver al respecto Corte Constitucional Colombiana, sentencias C-936 de 2003, T-1318 de 2005, T-403 de 2006, y T-585 de 2006 entre otras.

<sup>31</sup> U.N. Doc. E/1991/23.

<sup>32</sup> No podía ser de otra manera, pues la Doctrina Constitucional de la misma Corte, que desarrolla los artículos 93 y 94 de la Constitución, respecto del Bloque de Constitucionalidad, así lo obliga.

<sup>33</sup> Comité De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Observación general N.º 4 El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), Sexto período de sesiones

(1991). Tomado de [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/HRI.GEN.1.Rev.7.Sp?Opendocument)

<sup>34</sup> Definido en la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad, de 2000, como “un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad”.

<sup>35</sup> Lo cual, obviamente, no supone entregar a cada hogar una vivienda en propiedad, como han pretendido hacer creer algunos para restar validez al derecho haciéndolo parecer absurdo. Véase COHRE, Common myths about housing rights, en <http://www.cohre.org/hrbody6.htm>

social mediante la ubicación adecuada de la vivienda protegida y de los equipamientos de uso popular; que tenga como objetivo asegurar a todos los titulares del derecho un medio urbano adecuado para la realización de sus otros derechos constitucionales, permitiendo la cohesión territorial y evitando procesos de exclusión o fractura social (PONCE 2008).

Damos por supuesto que una planeación urbana que incorpore tales características excluiría prácticas que generan “segregación urbana y discriminación en el uso del suelo como la ubicación segregada de determinados equipamientos, la ubicación segregada de la vivienda de interés social, o la ausencia o insuficiencia de la previsión de vivienda protegida en relación con las necesidades existentes” (PONCE, 2008).

Aunque sea parcialmente, pero siempre observando el principio de no-regresividad<sup>36</sup>, una gestión urbana como la propuesta, permitiría diseñar políticas coherentes y garantistas, acordes con la equidistribución de las cargas en la ubicación territorial de los habitantes de la ciudad, y con el deber de procurar su convivencia pacífica. Esta última, —la convivencia pacífica— resultaría asegurada, posiblemente, si la garantía de los contenidos constitucionales del derecho a la vivienda se convierte en la estrategia prioritaria del urbanismo.

Decimos *parcialmente*, porque no vemos factible una solución inmediata, absoluta y estable para una ciudad receptora de flujos migratorios diarios<sup>37</sup>, que se encuentra en permanente emergencia habitacional. No es sensato sostener que la gestión de la ciudad y la provisión de viviendas en distintos regímenes de tenencia, serán fórmulas suficientes en el corto y mediano plazo para superar los problemas de cohesión territorial y social de Bogotá. Así, incluso si el urbanismo diese el giro que proponemos, durante un tiempo considerable seguiremos viendo cómo crece la ciudad de manera espontánea mediante los asentamientos informales, geográficamente segregados, en los que buscan refugio los más vulnerables de la sociedad, los pobres estructurales, y los desplazados por la violencia.

Por eso, urge resolver la segunda fisura del Derecho que mencionamos arriba:

la ineptitud de las fórmulas jurídicas de legalización urbana para convertir en ciudadanos a los habitantes de un barrio “legalizado”,

es decir, para integrarlos dentro del sistema de garantías de derechos del que goza el grupo mayoritario, las personas oficialmente reconocidas y protegidas por el Derecho formal.

También este problema encontraría solución con el reconocimiento expreso de los elementos del derecho a la vivienda comentados antes. Evidentemente, la obligación estatal de garantizar la seguridad jurídica de la tenencia incluso en asentamientos irregulares se desprende con tal claridad del texto de la OG 4 del Comité DESC, que asombra la forma recurrente en que pasa inadvertida ante los ojos de operadores jurídicos y jueces. Jerusalén es un ejemplo perfecto del desinterés con que el proceso de legalización trata el problema vital de la seguridad en la tenencia de las viviendas del barrio.

Una fórmula que tome en serio los derechos de los habitantes de Jerusalén tendría que haber incluido una respuesta a la situación de precariedad de los poseedores en lugar de dejarlos a su suerte, obligándolos a asumir largos procesos judiciales de prescripción adquisitiva del dominio sobre unas tierras que adquirieron de buena fe y en las que han autogestionado sus casas, supliendo, así, al defectuoso Estado que debería haber tenido una oferta de vivienda asequible suficiente para los marginados del mercado laboral, y para los nuevos pobres de la ciudad desplazados de sus lugares de origen por el rigor de la violencia.

La provisión de soluciones al problema de la precariedad de la tenencia tendría que asumirse dentro de los mecanismos de legalización, no sólo porque es una obligación estatal derivada del derecho a la vivienda en su elemento “seguridad en la tenencia”, sino porque el principio de eficiencia administrativa implica la resolución de los

<sup>36</sup> Al que quedarían sometidas las políticas urbanísticas siempre que tengan relación con cualquier elemento del derecho a la vivienda.

<sup>37</sup> Según CODHES, en el año 2007 llegaron a Bogotá 44.791

personas desplazadas por la violencia. Es decir, aproximadamente 122 cada día, 5 cada hora. [http://www.codhes.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=39&Itemid=51](http://www.codhes.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=39&Itemid=51)

asuntos de competencia del Estado en la menor cantidad de procesos y con la menor inversión de recursos posibles. No consulta dicho principio la resolución del problema de los servicios públicos a que tienen derecho los pobladores del barrio por tener allí su domicilio, dejando, sin embargo, que el sistema judicial u otros procedimientos administrativos —costosos todos para el Estado— resuelvan individual y separadamente los demás derechos de los mismos sujetos sobre las mismas tierras en las que, precisamente, han establecido el domicilio que sirve de fundamento a la necesidad del servicio público.

Pero además, la Administración y el legislador están vinculados positivamente por la vigencia de los derechos constitucionales, de manera que no hay un margen de discreción para determinar que NO se protege el derecho a la seguridad de la tenencia. En ese mismo sentido, es importante resaltar que, de la sumatoria del derecho a la vivienda y el principio de igualdad material, resulta la obligación del Estado de diseñar acciones afirmativas para remover los obstáculos que impiden a la población segregada el acceso a los recursos más eficientes para asegurar la tenencia de sus casas.

De otra parte, como quedó visto en el caso de Jerusalén, los actos de legalización urbanística no resuelven el problema de los espacios de uso público, incumpliendo así el deber estatal de asegurar que la vivienda esté inserta en un medio urbano adecuado, cuyo elemento básico es la existencia de espacio público que permita el encuentro social, el derecho a la libre circulación, el derecho a acceder a una infraestructura óptima de servicios públicos, el derecho de los niños a la recreación, entre otros. El caso de Jerusalén, paradigmático también en este punto, demuestra que la fórmula de afectar al uso público algunos espacios, pero mantenerlos en propiedad privada, genera una especie de precariedad jurídica en el derecho de uso común que caracteriza esas tierras.

En efecto, si los suelos afectados al uso público siguen siendo de propiedad privada, los titulares de ese Dominio —sin contenido material real— conservan, como único vestigio de su derecho, la opción de reclamar ante los tribunales desde su posición de interesados legítimos, y eso supone que esos

propietarios sui generis tienen una especie de potestad de impedimento sobre el uso común, como ha quedado más que probado con el caso que se estudia ahora. En esas circunstancias, hay un claro abandono del deber público de garantizar el elemento “lugar” del derecho a la vivienda, y no parece haber razones que pueda alegar la autoridad para sostener lo contrario. La precariedad física y jurídica de los espacios públicos impide la realización completa del derecho a la vivienda, y por supuesto, implica la negación del derecho a la ciudad... incluso del “derecho” a la ciudad marginada, que ya es el colmo de las miserias.

Finalmente, los mecanismos de legalización urbanística no tienen en cuenta la relación entre el derecho a la vivienda y el principio constitucional de solidaridad, que en el ámbito territorial se manifiesta en el principio de cohesión territorial: expresión de la solidaridad a nivel geográfico, que supone un cierto equilibrio entre diversas partes de un territorio (PONCE, 2006b). En efecto, como se deduce del tratamiento del caso de Jerusalén, los instrumentos jurídicos previstos para la legalización no comprenden ningún dispositivo para reparar la fractura territorial y social que supone la segregación geográfica del barrio y la concentración de pobreza y precariedad de sus habitantes.

En este contexto, el derecho a la vivienda y su elemento “lugar” resultan, de nuevo, sumamente relevantes, pues la ubicación en la ciudad supone la asunción más o menos equilibrada de cargas y beneficios. La segregación geográfica y social de Jerusalén, implica para sus habitantes un exceso de cargas que no es proporcionado a los beneficios que les ofrece su situación. Desde una perspectiva de justicia distributiva territorial, los remedios disponibles para compensar o corregir la desproporción de cargas, que soportan las comunidades urbanas segregadas, deberían lograr modificar la situación de manera que las perspectivas de los habitantes de esos territorios menos aventajados fuesen lo más favorables posibles (HARVEY, 1973). En otros términos, los instrumentos del Derecho público para la redistribución de la riqueza deberían servir instrumento la compensación de las desventajas propias de la fractura territorial urbana y de la marginación social connatural a la segregación.

Dada la baja probabilidad de lograr una mezcla social para que los vecinos de un barrio popular legalizado, como Jerusalén, accedan físicamente a los servicios ofrecidos por la ciudad formal, ubicados lejos del barrio y seguramente fuera de su alcance económico por los costos y tiempo que supone el desplazamiento, los *policy makers* al menos podrían valorar las ventajas y desventajas de una “solución parche” que, en el fondo se parece mucho al resultado que –sin preverlo– se está alcanzando en algunos barrios bogotanos. Nos referimos a la opción que respondería a la expresión “segregados pero iguales”: un modelo de dudosa valía para la cohesión territorial, que implicaría renunciar a la mezcla social y apostar por el cubrimiento de las necesidades de la población dentro de cada zona de la ciudad. Esa estrategia, de un lado, sacrificaría el contacto social entre diferentes, pero de otro, permitiría la promoción de escenarios urbanos que, teóricamente, ofrezcan a sus habitantes recursos suficientes para estar en capacidad de afrontar la vida con menos desventajas respecto de los más favorecidos de la ciudad. Un modelo de esas características, supondría que, tanto los ciudadanos de altos ingresos como los menos favorecidos tendrían acceso a buena educación, centros de salud en buen estado y bien dotados material y profesionalmente, espacios públicos en condiciones óptimas, bibliotecas bien dotadas, etc., cada cual en su sector de la ciudad, comprometiendo así la idea de ciudad tal como la conocemos ahora<sup>38</sup>.

Si se quisiera defender el modelo “segregados pero iguales”, podría decirse que aunque signifique un menor intercambio personal, una menor intensidad de la convivencia y de las relaciones sociales en espacios públicos, que aunque con él se trasladen algunos efectos de la segregación a las escuelas y probablemente se acentúe el “miedo al diferente”, parece ser una manera posibilista de cumplir el deber estatal de garantía de la convivencia pacífica y de acercarse un poco más al valor constitucional de la justicia social en el ámbito de la ciudad. Si al menos esa opción estuviera contemplada en los mecanismos de legalización urbana, ciertamente, otras serían las críticas que habría que hacer al sistema. Pero es que las

fórmulas jurídicas de reconocimiento oficial de barrios informales simplemente no contemplan ninguna medida —ni promotora de mezcla social ni segregacionista— para remediar la desventajosa distribución de cargas en los procesos de ocupación del territorio en la ciudad. De hecho, las fórmulas jurídicas existentes parecen pensadas para terrenos sin personas, y por tanto, para lugares en los que no hay conflictos de derechos.

La absoluta desconexión de la legalización urbanística con la realidad social de los asentamientos regularizados, culpabiliza y abandona a quienes sufren situaciones de privación originadas en la llamada “mala suerte social” que, al contrario, debería ser compensada como consecuencia lógica de la vigencia del Estado Social de Derecho y, del principio constitucional de solidaridad y, más específicamente, del derecho a la igualdad, con cuya efectividad no se pretende asegurar una situación idéntica en los puntos de llegada sino que obliga al Estado a garantizar iguales oportunidades reales para todos (PISARELLO, 2007). Por eso, los mecanismos de legalización tendrían que incluir acciones afirmativas (*vide* KIRSZBAUM, 2004; PONCE, 2006b), y disponer la inversión de recursos suplementarios para superar dificultades especiales del medio físico y social.

Vista desde esta perspectiva, la historia del caso de Jerusalén es el signo visible de un mal que afecta la relación del Derecho con la ciudad, de la insuficiencia del Derecho (al menos del Colombiano) para garantizar la cohesión social en los espacios urbanos. O, dicho al revés, de la ineptitud de las fórmulas jurídicas que el sistema colombiano ofrece para asumir el problema de la exclusión social en el crecimiento de la ciudad.

#### 4. LA LECCIÓN DE JERUSALÉN.

Jerusalén es un reflejo de problemas que surgen en la raíz misma del Estado Social de Derecho: en general cualquier asentamiento informal de vivienda popular es una especie de metástasis de “la ineptitud del Estado para procurar lo constitucionalmente prometido pero políticamente desprotegido: el

<sup>38</sup> Para un análisis más profundo de los riesgos de cualquier

separación urbana, *vide* Ponce, 2008.

derecho a la vivienda y a la vida digna para todos” (AVENDAÑO & CARVAJALINO, 2003).

Las causas de esa ineptitud son principalmente tres: la atención casi exclusiva a la protección y promoción de la propiedad privada<sup>39</sup>, la desconexión entre urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, y la concepción incompleta y sesgada del derecho a la vivienda, en la que priman sobre todo aspectos cuantitativos (PONCE, 2006a)<sup>40</sup>.

La adecuación del derecho urbano a la realidad de la Ciudad pasa, principalmente, por conectar el derecho a la vivienda con las funciones públicas de ordenación del territorio. La realización efectiva de todos los elementos del derecho a la vivienda asegura la cohesión territorial de la ciudad, evitando modelos urbanos de exclusión y fractura social.

La disociación entre las soluciones del derecho urbano y el derecho a la vivienda genera los problemas descritos en este trabajo, entre los cuales preocupa especialmente la ineptitud de los mecanismos de legalización urbanística para resolver los problemas de desigualdad y desventaja de los asentamientos segregados, porque perpetúa la fractura urbana en la medida en que la cohesión territorial, como cualquier otra manifestación del principio de solidaridad, únicamente puede darse en un contexto de igualdad (REAL, 2003).

La realidad actual de Jerusalén es, por desgracia una huella del fracaso de los mecanismos de legalización urbanística como instrumentos de superación de situaciones de desventaja y, por consiguiente como dispositivo de entrada de las ciudades informales a la ciudad formal, vista como un sistema social y territorialmente cohesionado.

Los datos hablan solos:

En el año 2004<sup>41</sup>, Jerusalén tenía aproximadamente 75.000 habitantes, de los cuales cerca de 70.600 viven en estrato 1 y alrededor de 4.400 en estrato 2. El barrio

tiene unas 15.800 viviendas. Es decir que su densidad poblacional es alta, pues se levantan aproximadamente 100 viviendas por hectárea. De otra parte, según los líderes comunitarios, más o menos un 78% de viviendas alojan 2 familias, y en más del 20% viven más de dos.

El transporte, por su parte no es un problema resuelto, pues si bien llegan rutas de servicio público colectivo, las vías de acceso al barrio están tan deterioradas que constituyen un peligro para pasajeros y conductores. Además, Jerusalén ha sido catalogado por las autoridades distritales como un corredor de riesgo y como el sector de más homicidios en la zona.

Este barrio, como todos los asentamientos espontáneos, concentra población de muy bajos recursos y muchos de sus habitantes viven en niveles críticos de pobreza: más del 50% de sus habitantes ganan menos de un salario mínimo y sólo un 10% gana entre 1 y 2 salarios mínimos, montos que, en cualquier caso no son suficientes para subsistir<sup>42</sup>. La mayoría obtienen sus ingresos dentro de dinámicas de la economía informal, y apenas un 7% tienen un trabajo en el sector formal o en pequeñas empresas familiares, talleres y locales comerciales del barrio, ubicados en unidades habitacionales de uso mixto que generan uno o dos empleos temporales con pago a destajo.

Estudios de la Alcaldía Mayor de Bogotá han diagnosticado que, por la falta de dinero para estudiar, por la mala calidad de la educación pública ofrecida en el barrio, por la estigmatización que sufren los jóvenes como delincuentes y drogadictos, sus habitantes no pueden ingresar al mercado laboral formal, alimentando así el espiral de la exclusión y la miseria.

Así pues, la lección que deja Jerusalén es sin duda, desesperada:

La historia del barrio Jerusalén es muestra de vitalidad, solidaridad, resistencia y alteridad, pero es también una foto fija de la

<sup>39</sup> La propiedad privada ha sido y sigue siendo el pilar de las políticas urbanas y de hábitat. Baste ahora, como ejemplo, la Ley 812 de 2003, Plan Nacional de Desarrollo, que presenta la Política Nacional de Vivienda 2002-2006, denominada “El camino hacia un país de propietarios” y que es la base normativa de cualquier política habitacional.

<sup>40</sup> Ponce identifica estos tres elementos como problemas estructurales del derecho urbanístico español.

<sup>41</sup> Todos los datos utilizados en esta sección son tomados de Caja de Vivienda Popular, 1999.

<sup>42</sup> Estos datos corresponden al año 2004, cuando el salario mínimo ascendía a \$358.000, es decir, menos de 150 dólares al mes. Actualmente esos datos no parecen haber variado mucho, pero el salario mínimo es de \$461.500, es decir un poco menos de 250 dólares. La información relativa a dólares por peso para cada año es el promedio de los valores diarios de la tasa de cambio oficial para los años 2002-2007. Para 2008 se utiliza el promedio de los valores semanales.

disfuncionalidad social que alberga Bogotá, y una pieza ejemplar de las miserias de un Derecho urbanístico que, disociado del derecho a la vivienda, se preserva como guardián de las diferencias y protector del privilegio. Los

sueños de la Otra Ciudad, en clave de justicia social, no le dicen nada al Derecho.

Jerusalén es un gran grafiti vivo en los muros de una ciudad fracturada: “el Derecho no entiende de sueños”.

## BIBLIOGRAFÍA

- AVENDAÑO TRIVIÑO, F. & H. CARVAJALINO BAYONA (2003): “Vivienda popular espontánea: conceptos de espacialidad y progresividad. Reflexiones a partir de un estudio de caso: Bogotá, Colombia”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV, 136-137: 391-420, Ministerio de Vivienda, Madrid.
- BONILLA MALDONADO, D. (2006): “Pluralismo Jurídico y propiedad extralegal: Clase, cultura y derecho en Bogotá”, en *Revista de Derecho Privado*, 36, XVIII, 61, 207-233, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- CAJA DE VIVIENDA POPULAR (1999): *PMIB Proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios-Proyecto SUR con Bogotá. Caracterización Unidades de Planeamiento Zonal Prioritarias del PMIB*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá.
- GARCÍA VILLEGAS, M. (1993): *La eficacia simbólica del derecho. Examen de situaciones colombianas*, Ediciones Uniandes y Facultad de Derecho Universidad de Los Andes, Bogotá.
- HARVEY, D. (1973): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, España, 1992.
- KIRSZBAUM, T. (2004): “La discrimination positive territoriale: de l'égalité des chances a la mixité urbaine”, en *Pouvoirs*, 111: 101-118, Editions du Seuil, Francia.
- MALDONADO, M. M. (2002): *El significado jurídico del “derecho a la ciudad”*, conferencia dictada en el Curso de Desarrollo profesional, Mercados informales: regularización de la Tenencia de tierra y programas de mejoramiento urbano en América Latina, Lincoln Institute of Land Policy, 18 al 22 de noviembre, Cambridge, Massachusetts.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (2005): *Guía Metodológica-Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*, MAVDT, Bogotá.
- PISARELLO, G. (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, Editorial Trotta, Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2006a): “Las relaciones entre el Derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial”, en J. PONCE SOLÉ (coord.) *Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- (2006b): “Prólogo”, en Padraic KENNA *Los derechos a la vivienda y los derechos humanos*, Prohabitatge y Feantsa, Barcelona.
- (2008): *La legalidad urbanística tendente a hacer efectivos diversos derechos constitucionales y, en especial, el derecho a la vivienda. ¿Una “nueva ciencia del derecho urbanístico” más allá de la protección del derecho de propiedad y del desarrollo económico?*, comunicación presentada en la sesión “EL control de la legalidad urbanística. ¿Qué legalidad? III Congreso de la AEPDA, 8 de febrero, Granada.
- REAL FERRER, G. (2003): “La solidaridad en el Derecho administrativo”, en *RAP*, 161: 123-180, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- SALAS SERRANO, J. (2005): “Pertinencia y urgencia del mejoramiento barrial en Latinoamérica”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVII, 143: 73-88, Ministerio de Vivienda, Madrid.

## ABREVIATURAS

- AEPDA: Asociación española de profesores de Derecho Administrativo.
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CODHES: Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento.
- COHRE: Centre On Housing Rights and Evictions.
- Comité DESC: Comité de Derechos económicos, sociales y culturales.
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia.
- DAPD: Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá.
- FEANTSA: Fédération Européenne des Associations Nationales de Travail avec les Sans-Abri.
- MAVDT: Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial.
- OG: Observación General del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales.
- PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- RAP: Revista de Administración Pública.