

Legislación y Problemas Urbanos*

Rodrigo Losada Lora

A. Introducción

Se encuentran actualmente en consideración del Congreso tres proyectos de ley sobre problemas urbanos y una propuesta de Ley Orgánica sobre desarrollo urbano¹. Todos ellos abarcan aspectos extremadamente complejos y acuciantes de las ciudades colombianas, relacionados con la planeación integral de su desarrollo, la vivienda y los arrendamientos.

* Este informe hace parte del estudio sobre barrios piratas en Bogotá, adelantado por FEDESA-RROLLO en los últimos dos años, cuyos resultados serán publicados en corto tiempo. En su elaboración colaboró Gladys Delgado Lerzundy.

¹ Se trata de los Proyectos de Ley Número 14, "Sobre Reforma Integral Urbana", del Senador Mariano Ospina Hernández; 23, "Por el cual se dictan normas sobre control de arrendamientos y defensa del inquilino", del Senador Edmundo López Gómez; y 41 "Por el cual se dictan normas sobre vivienda", del Senador José Ignacio Vives Echavarría. La propuesta de Ley Orgánica fue hecha ante la Comisión Tercera del Senado por el Senador Jorge Perico Cárdenas al rendir su informe sobre dichos Proyectos de Ley, el 11 de septiembre del año en curso.

En este informe se desea hacer un aporte sobre el tema, basado en el estudio de las disposiciones legales expedidas durante este siglo respecto al desarrollo urbano de Bogotá, y más específicamente de aquellas que, en una forma u otra, han pretendido frenar u orientar la expansión descontrolada de esta ciudad, ocasionada principalmente por la proliferación de los barrios clandestinos. Aunque la mayoría de estas disposiciones se refieren exclusivamente a Bogotá, los problemas que ellas tratan son comunes a todos los grandes centros urbanos del país.

"La experiencia es madre de la sabiduría", reza el viejo aforismo. Se considera por tanto que los proyectos de legislación en estudio por parte del Senado, pueden enriquecerse con el conocimiento de las vicisitudes de las leyes, decretos, ordenanzas y acuerdos municipales, que han tratado sobre temas afines.

Los comentarios que siguen, responden a una inquietud muy singular, a saber, la de identificar los factores es-

estructurales que determinan el nacimiento y la multiplicación de los barrios piratas. Por tales se entienden, no aquellos barrios originados por invasión de propiedad ajena, sino los surgidos contraviniendo las disposiciones legales sobre nuevas urbanizaciones. En los barrios piratas sus habitantes han pagado por el lote que ocupan, pero carecen generalmente de uno o más servicios públicos fundamentales, como son el agua domiciliar, el alcantarillado, la luz domiciliar, el alumbrado público, etc. Con frecuencia, además, poseen precarios títulos de propiedad del lote que ocupan. Uno de los factores estructurales que explican la aparición de los barrios piratas son las disposiciones legales que a continuación se exponen. Pero junto a ellas, y actuando a un nivel probablemente más profundo, se encuentran otros factores, tales como el rápido crecimiento demográfico de la ciudad, los bajos niveles del ingreso de la mayoría de la población, la insuficiencia de la política gubernamental en materia de vivienda popular, el relativamente alto nivel de desempleo, la valorización ingente de los terrenos mejor ubicados y de aquellos dotados de servicios públicos, el desequilibrio general entre la oferta y la demanda en el mercado de la vivienda, y el incentivo de las grandes utilidades para los urbanizadores ilegales.

A continuación se consideran solamente tres tipos de disposiciones gubernamentales, relacionadas las unas con el crecimiento urbano, las otras con la calidad de la vivienda obrera, y unas terceras con la actividad de los urbanizadores, particularmente los llamados en el lenguaje común, "piratas".

B. Disposiciones sobre el crecimiento urbano

Conviene clasificar estas normas en dos grupos según sea la extensión de su

cobertura geográfica: las que se refieren a la ciudad como un todo, y las que se refieren a los barrios o urbanizaciones dentro de ella.

1. Normas relacionadas con la ciudad

Las normas expedidas en esta materia se relacionan con los límites de la ciudad (perímetro), el reparto de la tierra urbana según su uso (zonificación), y la fijación de objetivos generales para su futuro desarrollo físico (planes de desarrollo urbano).

Se hace, en seguida, un recuento de ellas, en modo alguno exhaustivo. Al hacerlo, se toma una perspectiva histórica porque el fenómeno de los barrios piratas, cuya historia está aún por escribirse, es casi tan viejo como las primeras de esas normas y porque muchas de ellas han sido expedidas a lo largo de los años, precisamente para hacer frente a la multiplicación errática de esos barrios.

a. El perímetro urbano

El fijar un límite legal a la expansión de la ciudad no tendría, en principio, nada que ver directamente con la aparición de los barrios piratas; sin embargo, puede contribuir indirectamente a ella.

El perímetro urbano establece un límite geográfico máximo a la eventual prestación de servicios públicos municipales (tales como agua, alcantarillado, luz, teléfonos, etc.). Es muy posible que un lote de terreno dotado de estos servicios (o con la posibilidad legal de obtenerlos) tenga un mayor valor que uno próximo, al otro lado del perímetro urbano, que no los tiene (ni puede, según la ley, tenerlos).

Muchos lotes contiguos o cercanos al perímetro urbano, pero fuera de él, resultan ser comparativamente muy ba-

ratos; en la práctica, son los únicos que están al alcance de una gran parte de las familias de bajos ingresos, y tienen el atractivo de quedar relativamente cerca de la ciudad. Basta por ejemplo, la actividad de un buen negociante y la inacción de las autoridades, para que surjan los barrios piratas en dichas zonas². Se menciona esta inacción porque el establecimiento de un perímetro ha conllevado, al menos en las últimas décadas, la prohibición de urbanizar los terrenos exteriores a él. Sin embargo, la historia de esas décadas atestigua que tal prohibición ha sido repetidamente quebrantada.

En el presente siglo, la primera fijación explícita de un perímetro o límite de la ciudad, más allá del cual no se prestarán los servicios públicos, ni se permitirá la construcción de barrios, data de 1914³. Se trazó entonces un "polígono dentro del cual las propiedades serán tratadas como predios urbanos".

Este perímetro ha sido ampliado a través de los años, en general, al parecer, para aceptar legalmente los hechos urbanísticos cumplidos; es decir, para incluir dentro de los límites urbanos los barrios ya existentes, que han surgido más allá del perímetro autorizado⁴.

² Téngase presente que los barrios piratas también han surgido dentro del perímetro urbano. Pero esto no parece ser tan frecuente en una perspectiva histórica.

³ Acuerdo 6 del Concejo de Bogotá. En adelante siempre que se hable de "Acuerdo N" se refiere a las disposiciones normativas del Concejo de Bogotá. Igualmente, cuando se haga referencia a "Decreto N", se trata de decretos del Alcalde de Bogotá. En algunos puntos, la historia legal que aquí se esboza se benefició de un manuscrito, no publicado, de Amparo Mantilla de Ardila, titulado *Zonificación: Normas en el Siglo XX - Su relación con la Estratificación Urbana*, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá, octubre 3 de 1974.

⁴ El Acuerdo 74 de 1925 fijó un nuevo perímetro; lo mismo hizo el Acuerdo 15 de 1940, que derogó

La historia pues, de los Acuerdos sobre perímetro urbano pone al descubierto su frecuente inoperancia. Como explicación de ésta se sugieren dos razones principales, aunque no únicas:

i. El texto de las normas legales es con frecuencia impreciso y permite muchos escapes legales. Un ejemplo de vaguedad legal es el siguiente (art. 8 del Acuerdo 15 de 1940):

"Los barrios que queden situados fuera del perímetro y se hayan desarrollado de hecho sin prospecto alguno aprobado por el Municipio, y que contravinieren las disposiciones legales sobre higiene, deberán conformarse a estas disposiciones en el menor tiempo, y no se permitirá en ningún modo su desarrollo".

ii. No ha existido una firme y sostenida decisión por parte de la administración municipal para poner en práctica las normas establecidas. En ocasiones ello se debe a que las medidas que sería necesario tomar son impopulares y, por tanto, poco atractivas políticamente para un gobernante. También influye en esta inacción el que la norma legal con frecuencia no especifica debidamente a quién compete qué; o estipula la participación de funcionarios de muy diversas entidades, sometiendo la actividad de cada uno de ellos a lentos formalismos burocráticos. En ciertos casos, aún por

explícitamente el Acuerdo 6 de 1914; los Acuerdos 35 y 57 de 1945, fueron expedidos para extender el perímetro urbano de 1940 y poder así incorporar a la ciudad los barrios Las Granjas, Techo, Las Ferias, Río Negro, Puente Aranda, San Pedro, Santa Inés, Bravo Pérez, Barrio Inglés y San Isidro. El perímetro fue una vez más modificado en 1949 por el Acuerdo 11; en 1951 el Alcalde, en uso de atribuciones especiales dadas por el gobierno nacional, expide el Decreto 185 delimitando un nuevo perímetro y derogando el Acuerdo 57 de 1945; poco después, en el mismo año, se modifica este Decreto (por el Decreto 414) para incluir los barrios que se pretendió ignorar en el Decreto 185, a saber: Las Ferias (al parecer un nuevo desarrollo), San Fernando, Río Negro (nuevo desarrollo), la Perseverancia, Guavio, Egipto y Girardot; una nueva ampliación del perímetro urbano se expidió en 1955 (Decreto 436) y la más reciente fue de 1968 (Decreto 1119). Sería útil precisar cuántos barrios y familias fueron incorporadas al perímetro urbano por medio de cada uno de estos Acuerdos.

enumerarse, los urbanizadores piratas parecen haber comprado con dádivas la inacción de algunos funcionarios. Finalmente, esa falta de decisión a veces también proviene de la convicción que algunos funcionarios abrigan sobre la inutilidad de sus esfuerzos para controlar las urbanizaciones piratas. Este conjunto de razones se aplica igualmente a la ineficiencia de otras normas legales que se mencionan en las próximas secciones.

b. La zonificación urbana

Así como en el caso del perímetro urbano, las normas que zonifican a Bogotá, han sido al parecer, coyuntura favorable para que otros factores entren a determinar la aparición de los barrios piratas.

De hecho, el origen de las disposiciones sobre zonificación (a comienzos de la década del 40) está aparentemente muy relacionado con la proliferación de los barrios piratas. Según P. W. Amato, los grupos más acomodados e influyentes de la época se hallaban alarmados ya desde 1940 con el peligro de un cerco de "barrios obreros", tanto legales como piratas, que impidiera el desarrollo de las nuevas zonas residenciales, donde dichos grupos esperaban vivir⁵. Resultado de esta inquietud fue la primera zonificación de Bogotá, en 1944⁶, que dividió la ciudad en siete zonas según el uso que se podía dar al terreno, la actividad económica que se permitía, y el nivel socio-económico de sus habitantes. Entre las zonas para habitación, se habla allí de "zonas estrictamente residenciales" y "zonas para barrios obreros". Para cada una de ellas se fija, entre otros, un frente

mínimo del lote sobre la calle y un porcentaje máximo del área del lote sobre el cual se puede construir. En el caso de las "zonas para barrios obreros", se exigen mínimo "7.50 metros de frente", no se permite construir sobre más del 50% del predio, y se estipula que en dichos barrios, "los solares para casas de habitación deben tener mínimo 150 metros cuadrados"⁷.

Como se puede apreciar por lo dicho, la forma como se zonificó a Bogotá en 1944 impuso requisitos muy exigentes para un alto porcentaje de las familias residentes en la capital. Con ello, no obstante el que la ejecución de ésta y sucesivas normas haya sido laxa, se añadió un estímulo a la formación de barrios piratas.

Las normas recién mencionadas de 1944 fueron modificadas ligeramente en 1951⁸, pero los cambios de mayor fondo se dieron en los últimos quince años⁹. En ese período se refinaron mucho los criterios de zonificación y su aplicación facilita la conformación de una ciudad menos segregada socialmente.

El área mínima de los lotes individuales se redujo, pero únicamente en algunas zonas residenciales obreras, a ochenta y seis, y luego a sesenta y cinco metros cuadrados en 1961 y 1967 respectivamente¹⁰. En 1974 el concepto de área

⁷ Artículos 84 y 86 del Acuerdo 21 de 1944.

⁸ Decreto 185 de 1951.

⁹ Acuerdos 30 de 1961, Acuerdo 51 de 1963, Mapa de Zonificación Generalizada de 1964, Acuerdo 65 de 1967 y Decreto 1119 de 1968. La última zonificación de Bogotá se encuentra en el Decreto 159 de 1974.

¹⁰ Según los Acuerdos 30 de 1961, 65 de 1967 y el Decreto 1119 de 1968, el área mínima de los lotes va creciendo progresivamente según el nivel socio-económico de la zona residencial. En 1961 el área "mínima" de un lote de zona R-0 (equivalente a "clase alta") era de 960 metros cuadrados; en 1967 se redujo ese requisito a 750.

⁵ P. W. Amato, *An Analysis of the Changing Patterns of Elite Residential Areas in Bogotá, Colombia*, Tesis doctoral, Latin American Studies Dissertation Series No. 7, Cornell University, 1968, p. 202-217.

⁶ Acuerdo 21 de 1944.

mínima es, en gran parte, reemplazado por uno bastante parecido, pero mucho más flexible, el de 'densidad neta'. Esta designa el máximo número de viviendas individuales que pueden levantarse sobre cada hectárea neta (es decir, descontando la superficie para vías y otras áreas de cesión) y es para los barrios pobres de 150. El frente mínimo del lote, en los barrios obreros más modestos, pasó a ser de 5 metros en 1961, y a partir de 1974 deja de mencionarse como requisito. La norma sobre porcentaje máximo del área del lote sobre el cual se permite construir pasa a ser 60% para los barrios obreros en 1951, y a partir de 1961 desaparece de las normas legales.

Estas modificaciones a las normas de 1944 van en la dirección de un mayor realismo, teniendo en cuenta los bajos ingresos de un gran sector de la población bogotana. Pero junto a las normas de zonificación, se han dictado otras disposiciones referentes a las características, ya no de cada lote individualmente, sino de la urbanización o barrio, las cuales conllevan costos adicionales que termina pagando el comprador del lote. A ellas se dedica una próxima sección.

c. Planes de desarrollo urbano

Los pocos planes de desarrollo urbano de Bogotá aprobados en este siglo tratan ante todo de la estructura física de la ciudad¹¹. Por ejemplo, identifican vías

Aún así, ello implica un uso poco racional y, por ende, poco económico del espacio, que encarece innecesariamente los escasos terrenos urbanos disponibles.

¹¹ El Acuerdo 74 de 1925 aprobó el plano de "Bogotá Futuro" y el Decreto 185 de 1951 el "Plan Piloto" hecho por Charles Edouart Jeanneret (Le Corbusier). Han existido otros planes que no han sido sancionados formalmente por las máximas autoridades distritales o municipales (Alcalde y Concejo), pero que aparentemente han tenido alguna incidencia en el desarrollo de la ciudad, tales

principales existentes o que se, deben construir, dan normas sobre sus andenes y zonas intermedias, establecen zonas verdes y parques, y delimitan sobre un mapa las áreas de futuro desarrollo residencial, industrial, etc., a las cuales las nuevas urbanizaciones deben ajustarse.

Está por hacerse una evaluación objetiva del impacto de los planes de desarrollo sobre el crecimiento urbano de Bogotá. En varios aspectos ese impacto parece muy débil. Por ejemplo, en cuanto respecta a la expansión geográfica de la ciudad, ha imperado un sistema de *laissez-faire*, interrumpido apenas en ocasiones. Ello ha conducido a una expansión excesiva y caprichosa, y al encarecimiento concomitante de los terrenos y de los servicios públicos.

La ineficacia aparente de los planes de desarrollo urbano para controlar y dirigir la expansión geográfica en gran parte se debe, al parecer, a una falta de realismo en su concepción. Aparentemente, dichos planes han ignorado, valga un ejemplo, el fenómeno tan extendido de los barrios piratas. Planificar a Bogotá haciendo caso omiso de la práctica urbanística de poco más o menos la *mitad* de su población parece utópico. La falla de fondo de esos planes probablemente proviene de divorciar la planificación vial y estética y la zonificación de la ciudad, de otros elementos propios de una planificación urbana integral, tales como los planes de vivienda y de servicios públicos, las iniciativas para incrementar los recursos oficiales y hacer más eficiente su administración, etc.

Añádase a esto el que hasta 1954, año en que se creó el Distrito Especial de Bogotá, las autoridades de los municipios

como el Plan Regulador (1953) y los Planes Distritales de 1957 y 1961. El más reciente es el llamado 'Plan General de Desarrollo Integral para el Distrito Especial de Bogotá' adoptado por el Decreto 159 de 1974.

aledaños a esta ciudad funcionaban en forma por completo independiente de las de la capital. La escasa planificación urbana que existía se aplicaba, por lo tanto, a la capital y no a esos municipios vecinos. Además, las autoridades de estos municipios, en particular las de Bosa, Usme, Fontibón y Engativá, tomaron una actitud singularmente pasiva respecto al nacimiento errático de los barrios ilegales^{1 2}.

Los párrafos anteriores han reunido y comentado las principales normas legales de este siglo que tratan sobre el crecimiento urbano de la ciudad como un todo^{1 3}. Unas establecen límites al área total urbanizable en Bogotá, otras zonifican el área delimitada por ese perímetro, y algunas determinan objetivos físicos para el desarrollo futuro de la ciudad. Todas esas normas tienen alguna relación con el nacimiento y multiplicación de los barrios piratas, y aunque ninguna puede considerarse como causa directa de este fenómeno, han contribuido a crear circunstancias favorables para su desarrollo.

2. Normas relacionadas con las urbanizaciones

Estas normas, no todas de origen municipal, se refieren a ciertas características físicas y legales, que deben tener las urbanizaciones o barrios: licencia para su formación, servicios públicos comunes y áreas mínimas reservadas para uso público (parques, escuelas, etc.).

En concordancia con los objetivos de este informe a continuación se consideran únicamente las normas sobre los barrios obreros más pobres. No en razón de que "barrio pirata" y "barrio obrero" muy pobre sean sinónimos. Sino porque es posible, y así se podrá apreciar en los párrafos que siguen, que las normas respecto de los barrios obreros más pobres sean demasiado exigentes, dado el nivel socioeconómico de sus habitantes potenciales. En tales circunstancias, éstos bien pueden buscar una alternativa más acorde con sus recursos, como la que se les presenta en los barrios piratas.

a. Licencia para urbanizar

Las normas que exigen al urbanizador obtener de las autoridades municipales un permiso antes de construir, son muy antiguas. En este siglo las hay desde por lo menos 1902^{1 4}. Ya desde ese entonces se observa también que es requisito indispensable para obtener el permiso de construir la presentación de los planos de la construcción. Son muchas las disposiciones legales que renuevan, con diversos matices, el requisito de una licencia municipal para construir o urbanizar^{1 5}.

¹⁴ Acuerdo 10, 1902.

¹⁵ Por ejemplo, Acuerdo 6 de 1914, Acuerdo 74 de 1925, Acuerdo 48 de 1934, Acuerdo 15 de 1940, Acuerdo 21 de 1944, Decreto 185 de 1951, Acuerdo 30 de 1961, Acuerdo 65 de 1967, Decreto 1259 de 1973 y Decreto 159 de 1974. Más

¹² Reflejo de los problemas de la época, es el texto siguiente, aprobado en la Asamblea de Cundinamarca en 1935: "Los municipios vecinos de Bogotá no autorizarán urbanizaciones dentro de sus territorios sin ser aprobadas por la dirección de Obras Públicas del Departamento, la cual sólo impartirá su aprobación a las urbanizaciones que estén conformes con los requisitos que al respecto exige el municipio de Bogotá" (art. 3 de la Ordenanza 31 de 1935). Véase también el Decreto 329-Bis de 1952 de la Gobernación de Cundinamarca. Al respecto, se puede también consultar CID, *Alternativas para el Desarrollo Urbano de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1969, p. 55.

¹³ Todas ellas son de nivel municipal porque es a las autoridades municipales (Concejo y Alcalde), a quienes compete intervenir en primera instancia en todos los problemas urbanísticos del municipio o distrito.

A ellas deben añadirse varias disposiciones departamentales (previas a la creación del Distrito Especial en 1954) y nacionales. Entre las primeras se encuentra, por ejemplo, la Ordenanza 14 de 1936 de la Asamblea de Cundinamarca, cuyo artículo 487 reza así:

“En ningún municipio pueden concederse permisos para urbanizaciones, sin la previa autorización de la Dirección Departamental de Obras Públicas, la cual no puede otorgarla sin la presentación de los respectivos planos y de un estudio satisfactorio sobre condiciones higiénicas de la urbanización”¹⁶.

En los últimos años la gravedad del problema creado por las urbanizaciones piratas, no sólo en Bogotá sino prácticamente en todas las ciudades principales del país, llevó al Congreso Nacional a expedir la Ley 66 de 1968, “por la cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de viviendas y se determina su inspección y vigilancia”¹⁷. Esta Ley exige que todos los urbanizadores se inscriban como tales ante la Superintendencia Bancaria y obtengan de ella una licencia para cada obra de urbanización que emprendan.

Como ocurre con las disposiciones sobre el perímetro urbano, las que exi-

aún, ya desde 1928, las empresas municipales crearon una dependencia encargada de tramitar las licencias de urbanización. Es el origen de lo que hoy se denomina el Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Ver, DAPD, *La Planificación en Bogotá*, Bogotá, 1964, p. 39-41.

¹⁶ Véanse también la Ordenanza 31 de 1935 y el Decreto 329-Bis de 1952 de la Gobernación de Cundinamarca, arts. 2-4 y 10.

¹⁷ Reglamentada por el Decreto 219 de 1969; reglamentaciones complementarias han sido hechas por los Decretos 1380 y 2244 de 1972. Antes de la Ley 66, el gobierno nacional hizo dos esfuerzos vanos para organizar una estructura gubernamental que pudiese controlar a los urbanizadores; son el Decreto/Ley 2181 de 1964 y el Decreto/Ley 2349 de 1965, este último reglamentado por el Decreto 979 de 1966. Véase al respecto la exposición de motivos del proyecto de la Ley 66 de 1968, hecha por el entonces Ministro de Hacienda, Abdón Espinosa Valderrama, en *Anales del Congreso*, X, (1967), 2122-2124.

gen una licencia o permiso para construir o para urbanizar han sido repetidamente ignoradas hasta el presente. Generalmente, sólo las grandes firmas las suelen tener en cuenta, por lo menos en lo fundamental. Y ello, al parecer, no por miedo a las sanciones que siguen al incumplimiento (también estipulados desde hace muchos años, como se verá en una sección próxima), cuanto por afán de prestigio profesional y como resultado de la competencia entre las firmas.

Quizás las razones de este incumplimiento sean las mismas que se sugirieron anteriormente, cuando se trató el tema del perímetro urbano. A las que habría que añadir la falta de sanciones efectivas y el excesivo costo de tiempo que implica al urbanizador tramitar todos los papeles necesarios para obtener la licencia de urbanización¹⁸.

Los barrios piratas en Bogotá no han surgido por carencia de disposiciones legales en su contra; aunque con defectos, éstas existen. Su inoperancia probablemente ha facilitado el desarrollo de dichos barrios tal como se conocen hoy en día. Pero no parece razonable argüir que, de haberse corregido sus fallas y haber sido aplicadas con diligencia, esas

¹⁸ En la ponencia presentada por el Concejal Hisnardo Ardila Díaz a favor del Proyecto de Acuerdo 11 de 1972, que pasó a ser el Acuerdo 21 de 1972 sobre mejoramiento de barrios piratas, se dice: “El Acuerdo 65 de 1967 señala ‘Las normas y el procedimiento que debe cumplirse para urbanizar terrenos en el área del Distrito Especial de Bogotá’. Infortunadamente este procedimiento es tan complejo que desestimula las urbanizaciones que podríamos llamar normales y ajustadas a las disposiciones distritales y logra en cambio la proliferación de urbanizaciones clandestinas... Basta con anotar que para lograr la aprobación de una urbanización por parte del Distrito es necesario seguir un sistema de tipo lineal que comprende cuarenta y tres (43) pasos aproximadamente con gestiones de papeleo y lleno de requisitos que conllevan un tiempo de seiscientos (600) días”. *Anales del Concejo del Distrito Especial de Bogotá*, año XXXVIII, No. 1115, octubre 18 de 1972, p. 282.

normas habrían evitado el fenómeno pirata. Habría sido como querer detener un río con un pilar de cemento.

b. Servicios públicos

Desde hace muchos años, las normas legales determinan los servicios públicos que deben tener las nuevas urbanizaciones. En 1902 se exige que los "nuevos barrios" (no importa su nivel socioeconómico) estén dotados de alcantarillado, alumbrado público, aceras y vías de anchura no inferior a 12 metros. Sería interesante calcular el costo de la construcción de dichos servicios en esa época, y qué porcentaje de familias de la ciudad habrían tenido la capacidad económica para comprar un lote en tales condiciones. Es muy posible que estos requisitos sobre servicios públicos hayan sido adecuados, en 1902, para un barrio de clase media o clase alta; pero inadecuados, por ser excesivamente costosos para las clases pobres.

Las normas sobre servicios han cambiado, naturalmente, con el correr de los años¹⁹. Pero, hasta hace poco, predominaba la tendencia que se acaba de sugerir, a saber, la de exigir unos requisitos relativamente difíciles de llenar y, por ende, muy costosos aun en los barrios de familias pobres.

Sólo en 1961 se vino a reconocer que las exigencias de higiene y comodidad pueden, al parecer, quedar adecuadamente atendidas con requisitos urbanísticos menos rigurosos. El Acuerdo 30 de ese año dispuso que los barrios de las zonas residenciales obreras fueran dotadas por sus urbanizadores, como míni-

mo, de pilas públicas de agua, alumbrado y teléfonos públicos. No se pide, inicialmente, alcantarillado, pero sí que cada casa tenga su letrina, que las vías sean en macadam y las principales con riego asfáltico²⁰. Se espera que, progresivamente, las familias de esos barrios y las autoridades municipales vayan mejorando los servicios, instalando agua, luz domiciliaria, alcantarillado, etc.

El Acuerdo 65 de 1967 (art. 13, ord. 4) aumentó ligeramente las exigencias mínimas en servicios públicos y limitó su aplicación a sólo unas secciones de los barrios obreros. El Acuerdo 20 de 1972, hoy vigente, llamado de "normas mínimas", adoptó unas disposiciones semejantes a las de 1961, pero reservó su aplicabilidad a esas mismas secciones de que habla el Acuerdo 65 de 1967. Esta parece ser una política más realista para tratar de imponer algún control a la actividad de los urbanizadores piratas. Sin embargo, no es claro que haya tenido éxito en este respecto. Probablemente ello se debe a que las sanciones previstas por el incumplimiento de estas normas son de muy difícil aplicación (quedan muchos escapes legales y hay lugar a diversas maniobras dilatorias) y a que ha faltado decisión en las autoridades máximas del distrito para aplicarlas.

c. Areas de cesión

En cuanto a las llamadas áreas de cesión, es decir, las partes de una urbanización que se ceden a las autoridades municipales para usos de beneficio común, las normas legales han ido imponiendo progresivamente mayores exigencias a lo largo de este siglo.

En 1902, se ordenó ceder una plaza de 80 metros por lado por cada 5 hectáreas

¹⁹ Se encuentran normas sobre los servicios públicos que debe tener una urbanización en los Acuerdos 6 de 1914, 75 de 1925, 48 de 1934, 15 de 1940, 21 de 1944, 57 de 1945, 30 de 1961, 65 de 1967 y 20 de 1972 (con los decretos reglamentarios 1259 y 1260 de 1973).

²⁰ Ver artículo 47, ord. 5, del Acuerdo 30 de 1961.

de urbanización²¹. Se invitaba al urbanizador a cederle gratis al municipio el área correspondiente a las vías públicas; de no hacerlo así el urbanizador, se le obligaba a una negociación con el municipio. Aparentemente, sólo en 1934 se vino a requerir la cesión de un área para establecimientos escolares²², fuera de la correspondiente a vías y plazas.

Otra disposición legal importante en esta materia vino a tomarse en 1961²³. Por medio de ella se obliga al urbanizador a ceder un porcentaje del área de la urbanización para parques y jardines, zonas escolares, estacionamiento de vehículos y vías. Este porcentaje es mayor entre más bajo sea el nivel socio-económico de la zona residencial. La lógica de esta relación yace en la tendencia observada entre la gente de mayores ingresos para dejar espontáneamente un mayor espacio destinado a jardines y estacionamiento de vehículos. Paradójicamente, este mecanismo²⁴ tiende a descargar sobre las familias de escasos ingresos el pago de un mayor porcentaje de áreas de cesión, pues es muy probable que el urbanizador de los barrios obreros no quiera absorber la pérdida de utilidades que significa tener que ceder un porcentaje mayor de terreno para usos comunes²⁵. El Decreto 159 de 1974, hoy vigente, ordena un porcentaje igual de áreas de cesión en todas las zonas residenciales.

²¹ Acuerdo 10 de 1902.

²² Acuerdo 48 de 1934. En el intervalo entre 1902 y este año, los Acuerdos 6 de 1914 y 74 de 1925 establecieron otras normas sobre cesión.

²³ Acuerdo 30 de 1961.

²⁴ Que con modificaciones (Acuerdo 65 de 1967 y Decreto 1119 de 1968) estuvo vigente hasta 1974, cuando fue suprimido por el Decreto 159 de dicho año.

²⁵ Las ideas de este párrafo proceden del manuscrito inédito de Amparo Mantilla de Ardila, antes mencionado, *Zonificación: Normas en el Siglo XX — Su Relación con la Estratificación Urbana*.

De todo lo anterior se puede deducir que las normas existentes relacionadas con las urbanizaciones, en particular, las que determinan la necesidad de una licencia previa, los servicios públicos y las áreas de cesión, dada la inoperancia de las sanciones por su incumplimiento, ponen en desventaja al urbanizador que las cumple frente al urbanizador pirata. Este, al ignorarlas, puede ofrecer sus terrenos a un precio más barato y recobrar más rápidamente el capital invertido. El otro, tiene que pagar más por el suministro de los servicios públicos y el valor de las áreas cedidas; por lo tanto, si quiere obtener una utilidad igual a la del urbanizador pirata, tiene que vender más caro. Por otro lado, la prolongada demora que conlleva el trámite de la licencia y la consecución de los servicios públicos le obliga a tener inactivo el capital que invirtió en el lote durante un largo período. Este es uno de los factores que explica el surgimiento incesante de las urbanizaciones piratas.

C. Disposiciones sobre la calidad de la vivienda

Hoy en día prácticamente no existen normas legales que, respecto a los estratos socio-económicos bajos, impongan una calidad mínima en los materiales de construcción de las viviendas o en su disposición interior. No era así la situación hace algunos años.

El Acuerdo 10 de 1902 formula requisitos como los siguientes. En las casas sobre las vías públicas más secundarias (las que allí se llaman de "cuarta categoría" y que corresponden fundamentalmente a las de los barrios más pobres) se debía tener una fachada con zócalo de ladrillo prensado o sillería, con una altura de 50 centímetros sobre el andén. Para toda nueva construcción se exigía, por ejemplo, un muro medianero (el que separa las casas de otras contiguas) de

mínimo 50 centímetros de ancho, una tubería de ventilación en la cocina y un inodoro en cada casa y en cada piso con tubería de hierro y plomo (no de arcilla) y con piso impermeable. Como lo puede apreciar el lector, se fija una calidad mínima de construcción relativamente alta, que no podía menos de encarecer los costos de la vivienda y hacerla inalcanzable a sectores muy amplios de la población.

Las normas de 1902 cayeron aparentemente en desuso (no se sabe hacia qué época), a juzgar por el hecho de que no se las vuelve a mencionar en parte alguna. Sin embargo, en 1925, se adopta otra norma exigente para la gente de pocos recursos (aunque desde el punto de vista "estético" algunos la crean muy apropiada): las casas de los barrios obreros deben tener mínimo 3.50 metros de altura²⁶.

De 1944 (Acuerdo 21) en adelante ya no se vuelven a formular requisitos (que afecten a los barrios obreros) sobre la calidad de la vivienda o sobre su altura mínima. Sencillamente se determina que, por ejemplo, las casas de los barrios obreros sólo podrán ser de uno o dos pisos, que deben dejar un fondo del lote sin construir (como patio), se fija una anchura mínima del frente del lote sobre la calle, etc.²⁷.

Las disposiciones legales sobre la calidad de la vivienda de los barrios obreros posiblemente han contribuido al desarrollo de las urbanizaciones piratas en las primeras tres décadas del presente siglo. Quien quisiera comprar un lote dentro del perímetro urbano en esa época, sabía que probablemente tendría que hacer

una inversión adicional en vivienda a fin de conformarse a las normas mencionadas. Para quien no fuera posible ese gasto forzoso, lo más racional habría sido pensar en otras soluciones, por ejemplo, vivir en un inquilinato, hacer una inversión o comprar un lote en un barrio situado fuera del perímetro urbano.

D. Disposiciones sobre la actividad de los urbanizadores

Las autoridades gubernamentales han buscado desde hace mucho tiempo controlar la actividad urbanizadora en la ciudad. El principal instrumento para ello ha sido el exigir que los urbanizadores obtengan aprobación gubernamental previa para sus planes y planos de urbanización.

Conviene destacar a continuación el aspecto de las sanciones (multas, prisión, etc.) aplicables a los urbanizadores que no cumplen la ley. Ellas, como toda sanción, deberían servir para disuadir a quien se sienta tentado de quebrantar las normas legales, atrás mencionadas, y para castigar ejemplarmente a quien se haya atrevido a violarlas. La realidad, tal vez, es otra.

La determinación de sanciones por infracción a las normas sobre urbanizaciones nuevas es tan vieja como la más antigua de las disposiciones que se han mencionado anteriormente. Al final del Acuerdo 10 de 1902 que trata sobre la calidad de las nuevas construcciones, las vías públicas y las nuevas urbanizaciones, se dice:

"La infracción de cualquier artículo del presente Acuerdo será castigado con una multa de cinco pesos (\$ 5.00) a cien pesos (\$ 100.00), y en caso de insolvencia, el Alcalde impondrá un arresto equivalente a un día por cada peso de multa"²⁸.

²⁸ Artículo 122.

²⁶ Acuerdo 74 de 1925, art. 16.

²⁷ Ver al respecto el Acuerdo 21 de 1944, el Decreto 185 de 1951, Acuerdo 30 de 1961, Acuerdo 65 de 1967, Decreto 1119 de 1968, Decreto 1259 de 1973 y Decreto 159 de 1974.

Disposiciones semejantes han sido expedidas una y otra vez con el correr de los años. La mayoría de ellas son de origen municipal y acompañan a algunos estatutos sobre urbanizaciones²⁹; otras están contenidas en los códigos de policía, sean estos departamentales, distritales o nacionales³⁰, y otras se encuentran insertadas en disposiciones sobre muy variados temas³¹.

Como aspecto final y a título de un esbozo de la situación, se considerarán algunas de las sanciones vigentes en contra de los urbanizadores piratas de Bogotá. Intuitivamente puede afirmarse que el conjunto de normas penales actuales contra los urbanizadores piratas no es ni más severo ni más laxo que el existente en los últimos cincuenta años.

La Superintendencia Bancaria puede denunciar ante un Juzgado Penal a los urbanizadores que anuncien o desarrollen urbanizaciones sin estar inscritos ante dicha entidad. La sanción prescrita por ley para una infracción como ésta es

²⁹ Entre otras fuentes, véanse los Acuerdos 74 de 1925, 15 y 20 de 1940, 63 de 1949, 36 de 1962, 65 de 1967 y el Decreto 159 de 1974; además, las Resoluciones 91 de 1920 y 270 de 1935 de la Dirección Nacional de Higiene y el Decreto 329-Bis de 1952 del Gobernador de Cundinamarca, arts. 17-23.

³⁰ Por ejemplo, el Acuerdo 36 de 1962 (Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá), en particular los arts. 151 y 165 (modificados por el Acuerdo 65 de 1967, art. 59 y 63, complementados por el art. 65, todos hoy vigentes); y el Decreto Nacional 1355 de 1970 (Código Nacional de Policía), en especial los arts. 110, 215 y 217.

³¹ Por ejemplo, en el Decreto Nacional 14 de 1955, "Por el cual se dictan disposiciones sobre prevención social", en especial, los art. 1, ord. 24, 28, 30 y art. 33 (este decreto fue derogado por el Decreto Nacional 1699 de 1964); la Ley 81 de 1960, "Reorgánica del impuesto sobre la renta", en particular los arts. 94-100. Una de las primeras normas nacionales que fija sanciones a los urbanizadores piratas es, al parecer, la Resolución 270 de 1935 de la Dirección Nacional de Higiene, que el Acuerdo 15 de 1940 del Concejo de Bogotá exhorta a cumplir (art. 15).

prisión de dos a seis años. Puede, así mismo, la Superintendencia denunciar a quien, estando debidamente inscrito como urbanizador, urbaniza un terreno sin tener permiso expreso de esta entidad para hacerlo. Y en ese caso la pena es de uno a cuatro años de cárcel³².

La misma Superintendencia puede embargar los bienes del urbanizador pirata, quitándole la administración de los mismos y transfiriéndosela al Instituto de Crédito Territorial, o disponer su liquidación, cuando aquél persista en manejar sus negocios de manera no autorizada o en urbanizar sin los debidos permisos³³.

Puede, además, la Superintendencia imponer multas sucesivas de \$ 2.000 a \$ 50.000, convertibles en arresto, a las "personas o entidades que incumplan las órdenes o requerimientos que haya expedido la Superintendencia en uso de las facultades de inspección y vigilancia que ejerce sobre ellas en virtud de esta Ley"³⁴. Esas multas pueden aplicarse, por ejemplo, a quien, después de haber sido amonestado por la Superintendencia Bancaria para que cumpla con las normas, continúa urbanizando con desconocimiento de ellas. La misma pena se puede imponer a quien haga propaganda a urbanizaciones, en cualquier forma, fingiendo por ejemplo estar inscrito en la Superintendencia o tener licencia para urbanizar³⁵.

Pasando ahora al nivel distrital, las autoridades competentes pueden imponer multas de \$ 1.000 a \$ 300.000 a quien

³² Ley 66 de 1968, art. 5, ord. 5 y art. 11.

³³ Ibid, art. 12.

³⁴ Ibid, art. 28.

³⁵ Ibid, art. 28.

“...directamente o por interpuestas personas inicie o adelante una urbanización o parcelación o ejecute obras de urbanismo y saneamiento sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital y la Secretaría de Obras Públicas...”³⁶.

La misma pena puede imponerse, *por cada contrato celebrado*, al

“...propietario de una urbanización o parcelación que prometa enajenar o enajene lote sin haber obtenido la licencia para ejecución de las obras de urbanismo...”³⁷.

En virtud del Código Nacional de Policía:

“Los Alcaldes o quienes hagan sus veces impondrán suspensión de obra: Al que necesitando de permiso para acometer la ejecución de obra, la inicie sin tal permiso o la haya adelantado con violación o desconocimiento de las condiciones fijadas en el permiso”³⁸.

Se aprecia entonces que la actividad urbanizadora pirata es susceptible de sanciones potencialmente muy severas. El grave problema es que ellas casi no se aplican, o en los pocos casos que así se hace, suelen ser muy benignas. ¿Por qué?

En el caso de la Superintendencia Bancaria, se pueden señalar varias razones observadas en distintas circunstancias; una es su escaso personal, en comparación con la tarea que le corresponde, no sólo a nivel distrital sino de toda la nación. La Superintendencia Bancaria debe cerciorarse de la responsabilidad o idoneidad de quien solicita ser inscrito oficialmente como urbanizador, antes de proceder a inscribirlo; atender las quejas de los compradores de lotes en

los barrios piratas que se consideren perjudicados por el urbanizador; examinar los documentos y puntos de vista de la contraparte, el urbanizador; estudiar los documentos que el urbanizador debe presentar para obtener el permiso de urbanizar; preparar sumarios para uso interno que justifiquen las multas y para iniciar el proceso penal en caso de que se quiera imponer la pena de arresto; adelantar estos procesos en sus diversas etapas judiciales; atender las consultas que por escrito o personalmente se le dirijan, etc.

Para estas actividades la Superintendencia, a través de su División de Vivienda, cuenta actualmente con 29 funcionarios de nivel profesional. Téngase presente que sólo en Bogotá existían en julio de 1975, 320 barrios sub-normales, en su inmensa mayoría desarrollados por urbanizadores piratas.

En adición, la Superintendencia Bancaria en algunos períodos, parece haber adoptado con prioridad la política de evitar en todo lo posible la imposición de sanciones, optando en su lugar por un sistema de exhortaciones, conminaciones y arreglos amistosos. En otros casos parece haber sido remisa o excesivamente benévola con ciertos urbanizadores que, repetidamente y por varios años, han quebrantado las disposiciones de la Ley 66³⁹.

³⁹ Por ejemplo, revisando las resoluciones de la Superintendencia Bancaria se pudo reconstruir el siguiente caso de uno de los más grandes urbanizadores piratas de Bogotá. En septiembre de 1969, se le ordena suspender toda propaganda sobre venta de lotes, orden que él (como le consta a la Superintendencia) no cumple. Dos veces en 1970 le envía la Superintendencia comunicaciones para que renueve su inscripción que ya está vencida y dé explicaciones ante las quejas de algunos propietarios de lotes que se sienten perjudicados por él; el urbanizador ignora las dos comunicaciones. En mayo de 1971 la Superintendencia, ante las repetidas infracciones de la Ley por parte de ese urbanizador, le impone una multa de cinco mil pesos (\$ 5.000.00). (Hasta aquí la fuente de datos es la

³⁶ Decreto 159 de 1974, art. 33.

³⁷ *Ibidem*, art. 37. Esta, y la pena anterior, ambas de nivel distrital, pueden doblarse en caso de reincidencia y son convertibles en arresto por mora en su pago o insolvencia del infractor (*ibidem*, art. 38 y 42).

³⁸ Decreto Nacional 1355 de 1970, art. 215.

Finalmente, la ineficacia de la Superintendencia para controlar los barrios piratas puede además explicarse por algunos vicios de la Ley 66 que le restan aplicabilidad expedita, particularmente en materia de tomar posesión y/o liquidar los negocios de un urbanizador pirata.

En cuanto a las razones de la infrecuente aplicación de sanciones por parte de las autoridades distritales en contra de los urbanizadores piratas, puede el lector tomar las mismas que se propusieron anteriormente, al hablar de las infracciones contra el perímetro urbano⁴⁰.

De todo lo anterior se puede inferir que las normas legales sobre sanciones contra los urbanizadores piratas no han poseído un gran poder disuasivo. Ciertamente, muy a pesar de ellas, las urbanizaciones piratas se han multiplicado incesantemente a lo largo de las últimas décadas.

E. Comentarios sobre proyectos actuales de legislación

Los escasos logros y los repetidos fracasos de las disposiciones legales, atrás

Resolución 1382 de 1971 de la Superintendencia Bancaria). Como el urbanizador continúa su actividad urbanizadora con repetidas y variadas infracciones a la Ley 66 de 1968, la Superintendencia le impone, un año después (mayo de 1972) una nueva multa, esta vez por \$ 20.000 (ver Res. 1562 de 1972). No obstante estos antecedentes, la Superintendencia, por Resolución 2846 de 1972 le renueva la licencia para urbanizar; y vuelve a hacerlo en 1973 (Resolución 1214), a pesar de que en la misma época continuaba en plena actividad urbanizadora pirata. Tres meses después de esa última renovación la Superintendencia (Resoluciones 2055 y 2076 de 1973) tomó, por fin, posesión de sus negocios, bienes y haberes en dos urbanizaciones y los entregó al Instituto de Crédito Territorial para que los administrara y diera cumplimiento a los compromisos urbanísticos que había incumplido. Como se ve, por cerca de cuatro años estuvo ese urbanizador haciendo negocios (y, muy probablemente, utilidades), a sabiendas de la Superintendencia y en forma prácticamente impune.

mencionadas, cuyo objetivo total o parcial era controlar el desarrollo de los barrios piratas, se convierten en sobrias lecciones para el futuro. Sugieren, primero, que la solución de los problemas urbanos de las grandes ciudades es extremadamente difícil. Segundo, que la contribución de las normas legales expeditas para la solución de algunos de ellos ha sido muy limitada. Tercero, que ese aporte tan reducido se debe, en gran parte, a la falta de frío realismo de sus autores.

Al leer los proyectos de ley sobre problemas urbanos y de vivienda hoy en consideración del Senado, se tiene la impresión de que en varios de sus aspectos ellos van a sufrir la suerte de la mayoría de las normas legales examinadas en este informe. En concreto, pretender controlar el canon de los arrendamientos de la vivienda urbana en Colombia, o fijar un tope a la cuota inicial en los contratos de compra-venta de vivienda a crédito, aunque muy noble en su intención, parece utópico. No se ha podido regular el desarrollo de los barrios piratas cuyo crecimiento está a la vista de las autoridades, menos se podrán controlar los contratos de arrendamiento, realizados entre dos particulares en forma muy poco visible. El gobierno carece, y carecerá por largo tiempo, de la abundancia de funcionarios y de la gran eficiencia administrativa, necesarias para vigilar los miles de contratos que, en dichas dos materias, se pactan cada semana en las ciudades del país, y para sancionar a los infractores de las normas proyectadas.

Tampoco parece realista el argüir que con estos proyectos de ley se faculta al ciudadano para llevar ante la justicia a quien abuse de él en materia de arrendamientos, cuotas iniciales, intereses sobre saldos, etc. La abrumadora mayoría de quienes experimenten dichos abusos jamás acudirán a la justicia. Unos,

⁴⁰ Ver páginas 110, 111.

coinciden en ser generalmente los más desvalidos, porque desconocen la ley; y si la llegan a conocer, ni se atreven, ni sabrán cómo, llevar sus quejas ante un juez. Los otros, porque sencillamente creen que es inútil recurrir a la justicia. Si no se pueden cumplir las leyes, es mejor no expedirlas. Es que a ningún sistema político le conviene desprestigiar su capacidad legislativa.

En el Proyecto de Ley No. 23 "por el cual se dictan normas sobre vivienda" se propone que quien construya cualquier tipo de soluciones de vivienda (casas, apartamentos, urbanizaciones) se registre en el Ministerio de Desarrollo Económico a fin de someter su actividad a la vigilancia del Estado. No se ve qué adición substancial, en esta materia específica, hace dicho proyecto sobre la Ley 66 de 1968 comentada anteriormente.

Si se desea ejercer un control sobre los urbanizadores, constructores y financiadores de vivienda, como lo pretenden tanto la Ley 66 de 1968, como el autor del referido Proyecto 23, sería más conveniente quitarle a la Superintendencia Bancaria las funciones que aquella ley le confió y crear una entidad especializada, con esas mismas funciones, pero mejor especificadas, y provista, además, de una vigorosa capacidad de policía judicial.

Como complemento de ellas, si se desea que las disposiciones surtan su efecto, habría que crear unos procedimientos, excepcionalmente ágiles, para atender las infracciones de las normas sobre urbanizaciones, construcciones y créditos para vivienda. Conforme a ellos se tramitarían los pleitos en estos respectos.

En cuanto al Proyecto de Ley No. 14 "sobre Reforma Integral Urbana", se discute a continuación únicamente lo

relativo a los barrios ilegales (artículos 52 y 53).

En su artículo 53 se propone la expropiación de los terrenos desarrollados ilegalmente para redistribuirlos en un momento oportuno

"entre quienes han sido inducidos a comprar lotes en tales barrios. En estos casos se considera que los aportes pagados por esos compradores hasta la fecha de iniciación del proceso de expropiación representan una adecuada indemnización para el propietario del terreno en que se asienta el barrio ilegal y los pagos pendientes de los compradores se destinarán a las obras de acondicionamientos y renovación urbana que fueren necesarias de acuerdo con los planes que elabore el municipio afectado".

Tal propuesta es una medida audaz que puede resultar peor que el mal que trata de remediar. Presuponiendo que llegara a ser aplicada con todo el rigor, la celeridad y la amplitud del caso (lo cual no es, ni mucho menos, obvio) muy probablemente desaparecerían los urbanizadores piratas. Pero, ¿qué haría la gente que hoy en día encuentra en esos barrios prácticamente su única oportunidad de adquirir un lote e ir construyendo en él, poco a poco, su casa propia? Los programas de vivienda realmente popular que desarrollan el ICT y otras entidades similares se quedan muy cortos frente a la demanda por vivienda de las familias de bajos ingresos. Y si se quisiera efectuar un programa masivo de vivienda popular *efectivamente adecuado* a las necesidades de los sectores urbanos más pobres, surgen, entre otras, dos preguntas: ¿de dónde van a salir los ingentes recursos financieros para un programa de tal magnitud? Con la ejecución de ese plan, ¿no se incrementaría todavía más la migración hacia las grandes ciudades y el desempleo en ellas?

Todo lo anterior hace pensar que el sistema de expropiación al cual se acaba de aludir, conduciría probablemente al incremento desorbitado de las invasiones, ante la carencia de otras alternativas de vivienda para las clases pobres.

Y la misma consecuencia sería de temerse si se llega a convertir en realidad la idea, propuesta por algunos, de expropiar todos los territorios aledaños a las ciudades para irlos utilizando progresivamente según lo requiera el crecimiento de cada centro urbano. Esa idea tiene muchos méritos, bien expuestos en la ponencia que se citó al comienzo de este informe. Pero dada la inoperancia de la administración pública y su crónica escasez de recursos, no se ve cómo las necesidades de vivienda de la mayoría de la población urbana puedan ser atendidas *oportunamente* interponiendo ese proceso de expropiación. De ciudad de barrios piratas, Bogotá, por ejemplo, pasaría a ser, como otras ciudades latino-americanas, ciudad de invasiones.

A complejos problemas, complejas soluciones. Un procedimiento que vale la pena ensayar para atender a la gran necesidad de lotes para vivienda que se hace patente en los barrios piratas, es que el Estado ofrezca lotes provistos con un mínimo de servicios públicos, a los precios y con las condiciones de pago que acostumbran los urbanizadores piratas (quienes, a diferencia, no suelen dotar sus lotes con servicios). No se trata de reemplazar a los urbanizadores piratas

con, por ejemplo, el ICT. Lo que se propone es que el Estado entre a competir con ellos, y al mismo tiempo, trate de obligarlos a ceñirse mejor a las normas legales por medio de una más eficaz aplicación de los objetivos propuestos por la Ley 66 de 1968. La inmensa mayoría de la gente de escasos recursos puede ahorrar lo suficiente para comprar un pedazo de tierra y construir por etapas, su casa propia. Lo prueba ampliamente la multiplicación de los barrios piratas. ¿Por qué no aprovechar ese esfuerzo, sin comprometerse en cuantiosos gastos adicionales, y entrar, con el mecanismo propuesto, a dirigir eficazmente el crecimiento de los grandes centros urbanos del país?

Para lograrlo sería oportuno revestir, como lo propone el Senador Perico Cárdenas, de facultades extraordinarias al Presidente para que legisle sobre tan arduos problemas. Es que una legislación como la requerida necesita el concurso concertado de un gran número de organismos especializados, tanto del sector público, como del sector privado. Ese concurso y ese concierto están al parecer, más al alcance del Ejecutivo Nacional que del Congreso.