

La ambigua naturaleza del Derecho y la informalidad jurídica

Estudio de caso desde la sociología jurídica *

*Eduardo Rodríguez Martínez***
Universidad Libre, Bogotá
jrodriguezr2@hotmail.com

Resumen

Este artículo quiere estudiar la naturaleza y la significación social de la informalidad jurídica dentro del contexto general de las relaciones sociales de producción. No siempre la ausencia de juridización de las relaciones sociales de producción logran ser plenamente contradictorias a los procesos de trabajo y a los de valorización capitalista que se encuentran subyacentes en ellos. Los grados de formalización o racionalización que adquiere el derecho en términos de internalizar los procesos de legitimación o coerción dentro del orden social visto como un todo, aunque en principio puedan presentarse como contradictorios, también nos señalan caminos por los que transita la esfera de la regulación socio política del derecho. Esta tensa ambigüedad puede también ser entendida más como una unidad contradictoria susceptible de un proceso de regulación que oscila entre la legitimación y la represión, entre la integración y el control social del trabajo, de forma como el mismo Max Weber describió las funciones del derecho moderno. Esta dinámica se quiere estudiar en este artículo mediante un estudio de caso de la informalidad jurídica en Bogotá, haciendo especial énfasis en el tema

de las urbanizaciones informales y de los trabajadores que históricamente han ocupado el espacio público de la ciudad.

Palabras Clave

Teoría del Derecho, sociología jurídica, sociología urbana, informalidad jurídica.

Abstract

This article aims to study the nature and social significance of legal informality general context of social relations of production. Not always the absence of legalization of the social relations of production is able to be fully contradictory to the work processes of capitalist valorization and found underlying them. The degrees of formality or rationalization that acquires the right in terms of internalizing the process of legitimization or coercion within the social order viewed as a whole, although in principle can be presented as contradictory, we also point out ways in which transit the area of regulation political partner of the law. This tense ambiguity can also be understood more as a contradictory unity capable of a regulatory process that oscillates between the legitimation and repression, between integration and social

Fecha de recepción del artículo: Agosto 9 de 2010.

Fecha de aceptación del artículo: Septiembre 20 de 2010

* Este artículo es la síntesis de un capítulo del proyecto de investigación terminado a finales del 2010, titulado "Estado, propiedad y subjetividad", realizado dentro del marco institucional del Centro de Investigaciones socio jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, entidad que lo financió. El proyecto está inscrito dentro del grupo de investigación denominado Estado, Derecho y Territorio inscrito y categorizado en Colciencias.

** Abogado, Magister en Sociología y Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas. Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y Profesor Asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia. Director del Grupo de Investigación Estado, Derecho y Territorio de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia.

control of work, the same way as Max Weber described the functions of modern law. This dynamic is to consider in this paper through a case study of legal informality in Bogota, with special emphasis on the issue of informal housing estates and workers who have historically occupied the public space of the city.

Key words

Theory of law, legal sociology, urban sociology, legal informality.

Introducción

Aquí nos proponemos examinar el carácter y significado de las normas jurídicas encargadas de la regulación de los asentamientos populares. Quisiéramos hacer unas breves consideraciones:

El examen que nos proponemos no es estrictamente jurídico en la medida en que no se intenta una revisión del estatuto normativo en cuanto a su coherencia interna como a su articulación y correspondencia con las normas de carácter superior. Se trata de observar el efecto que producen dentro de un contexto más amplio y quizá más rico: el de la realidad de los sujetos sobre los cuales ellas quieren incidir, es decir, de parte del trabajo social desplegado por actores que no encuentran formas de validación económica, social ni jurídica, pero que sin duda contribuyen activamente en la producción de la riqueza de la sociedad.

Este tipo de normas tienen una vida relativamente reciente si las contrastáramos con la existencia material del fenómeno del trabajo social que pretenden regular, ya sea en la esfera de la producción inmediata o en la de la reproducción. Durante sus años de existencia lo que ha caracterizado a esta normatividad es su dispersión y atomización, como también, el de no revestir un carácter estrictamente nacional sino, por el contrario, por ser normas de carácter regional que regulan situaciones dentro de un ámbito geográficamente restringido.

No existió hasta 1990, ningún estatuto que obedezca a una voluntad general, con el

ánimo de homogenizar en todo el territorio nacional un estatuto jurídico para los asentamientos populares.

El espacio normativo a estudiar es el que se refiere a Bogotá. La razón de ser de este espacio restringido es verdaderamente arbitraria, pero podemos justificarla diciendo que Bogotá es uno de los centros más importantes de acumulación del país y porque su estudio puede reflejar de manera tendencial el estado actual de la situación general del país. En otras palabras podemos decir que ella constituye una muestra representativa dentro del universo nacional que se podría analizar.

Sin duda el ejercicio académico que hacemos en este artículo está limitado a un período anterior a la aparición de la ley de reforma urbana en Colombia que pretendió más que armonizar, suministrar una política general de ordenamiento territorial para las ciudades, aunque posteriormente tuvo algunas modificaciones con la Ley 388 de 1997. En este sentido, nuestro esfuerzo debe verse como un estudio de caso desde una perspectiva histórica pero que pretende, más que hacer historia de la regulación urbana, analizar dentro del campo del derecho y la sociología jurídica los múltiples significados que puede tener para el capital la existencia de la informalidad. Hoy en día este ejercicio parece encontrarse en el orden del día con relación, por ejemplo, a la informalidad laboral y su impacto en las finanzas públicas y el crecimiento económico.

En este artículo, a manera de anexo, se presenta un listado en orden cronológico de las normas que sobre urbanización se han expedido. Han sido clasificadas de conformidad con su ámbito de aplicación, es decir, ya sea si se trata de normas de carácter municipal, departamental o nacional. Así mismo se describe de forma somera el contenido de las disposiciones.

1. Problema

El problema de investigación que pretende estudiarse en este artículo es el de entender, mediante un estudio de caso, la contribución que puede llegar a tener la informalidad jurídica dentro del conjunto de la organización

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

de los procesos de trabajo y de la valorización del capital. De la misma manera, alcanzar mayor comprensión sobre la significación social y política de la informalidad jurídica como mecanismo de integración y control de los sujetos productivos, pero sin duda destacando su ambigua función que obliga a combinar los mecanismos de legitimación y represión propios del ordenamiento jurídico.

2. Metodología

La metodología empleada en este artículo se basa en el estudio de documentos y fuentes primarias, en la observación directa y en el esfuerzo analítico y reconstructivo del tema desde una perspectiva propia de las ciencias sociales críticas.

3. Contenido

3.1 Control, represión, integración: ¿Modalidades de un crecimiento?

El desarrollo industrial basado fundamentalmente sobre cuatro ciudades, la instauración de las relaciones capitalistas en el campo, el llamado fenómeno de “la violencia”, forma de describir el proceso de expropiación de la tierra al campesinado, han constituido las determinantes de un agudo proceso migratorio hacia las más importantes ciudades colombianas, proceso que continúa su curso sin haber logrado su estabilización.

Bogotá ha sido una de las ciudades que más ha soportado este proceso, asumiendo un doble carácter: como receptáculo de la población migrante expulsada o no y, como elemento activo que experimenta un desarrollo industrial enorme, con movimientos cíclicos de absorción y expulsión de la mano de obra.

1. Los desarrollos clandestinos. La lucha por la tierra es de las primeras tareas que tienen que efectuar estos sectores de la población como prerrequisito para su subsistencia.

Los altos costos de los arrendamientos, el déficit de viviendas que se agudizan en los

sectores de bajos ingresos, constituyen obstáculos insalvables para que estos sectores puedan lograr su ubicación en las ciudades.

Hasta 1973 la reglamentación existente para la urbanización de terrenos contenía una serie de requisitos en cuanto hacen referencia a las obras de infraestructura y de habilitación de los terrenos, como a la titularidad de la propiedad y a la tramitación de las licencias de construcción que hacían poco rentable para el urbanizador la construcción de espacios habitacionales para ser ofrecidos a estos sectores poblacionales.

Este tipo de requisitos constituyen costos adicionales que encarecen el precio de venta de las viviendas que no permite llegar a ciertos niveles de demanda.

De igual manera, las zonas de la ciudad destinadas a este tipo de desarrollos tienen un obstáculo adicional como lo es el precio de los terrenos que inciden notoriamente en el precio de venta de las viviendas.

Por estas circunstancias son casi obligados los caminos a que se ven abocados estos sectores de la población: desde la ocupación de terrenos de manera individual, pasando por la ocupación de manera colectiva y organizada, hasta la compra de terrenos a un vendedor, cuyos títulos de propiedad, a todas luces revisiten dudosa legalidad pero por las condiciones favorabilísimas como otorgan la transacción y que se acomodan plenamente a la situación de estos sectores (cuotas iniciales mínimas, forma de pago, formalidades, etc.), constituyen las vías más usuales como estos sectores dan satisfacción a sus primeras necesidades.

Durante la década de los años 60 y 70 es donde se observa un auge de las luchas populares, cuyas principales reivindicaciones estaban centradas alrededor de la tierra. Si bien es cierto que existían normas que aunque tienen fecha de expedición de tiempo atrás como lo es el Código Nacional de Policía y la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930, creados en principio para castigar los atentados contra la propiedad inmueble en las zonas rurales, no fueron suficientes para detener este proceso de crecimiento “clandestino” o informal de la ciudad.

El crecimiento “clandestino” o informal se ubicó principalmente en los lugares que constituyen la periferia de la ciudad en donde los precios de la tierra reportan un menor valor, igualmente, por ser lugares donde existe un menor control y vigilancia como por ser terrenos de difícil determinación de los titulares del derecho de propiedad. Esta última razón influyó mucho para que los reglamentos policivos no tuvieran plena eficacia en su aplicación.

La reglamentación sobre urbanizaciones fue convirtiéndose en una mera formalidad sin que en la práctica tuviera aplicación significativa en la medida en que un gran número de desarrollos habitacionales fueron extendiéndose al margen y por fuera de la misma.

2. Finalidades del proceso de legalización de los asentamientos populares. Los barrios clandestinos o informales se vienen generalmente cauterizando a partir del reconocimiento legal por parte de las autoridades administrativas encargadas de otorgar los permisos o licencias de la ocupación, los loteamientos y/o urbanización de la tierra.

Como es de conocimiento corriente, el propósito de los procesos de regularización, normalización y de aprobación de las ocupaciones es, en términos generales, obligar a los urbanizadores o a los pobladores a cumplir las normas establecidas por la autoridad municipal (en este caso el distrito), a través de lo cual se expresa la planeación del desarrollo urbano.

Concretamente, en palabras del informe de investigación de Fedesarrollo de 1974, “la tramitación del permiso para urbanizar busca las siguientes finalidades:

- a. Obligar a los urbanizadores a cumplir las especificaciones de construcción, que son diferentes según la zona de la ciudad, en cuanto a los tipos de vivienda, áreas mínimas de los lotes, densidad máxima de viviendas y personas por hectáreas, usos complementarios permitidos, etc.
- b. Comprobar previamente que las nuevas urbanizaciones tienen la posibilidad de

contar con la conexión de los servicios públicos, lo cual depende de la localización y altura, las condiciones financieras de las empresas respectivas y de sus planes de ensanche de las redes matrices.

- c. Garantizar que los urbanizadores construyan las obras de infraestructura necesaria para los servicios, según las especificaciones urbanas.
- d. Vigilar que el urbanizador es el dueño legal del terreno y que éste se halla libre de hipotecas, embargos y otras limitaciones de la propiedad, o que, en su defecto, se compromete a sanear el título antes de la venta.
- e. Obligar a los urbanizadores a ceder gratuitamente la propiedad de las áreas de uso público al distrito (vías, zonas verdes y comunales, etc.).¹

De conformidad con este mismo informe, “las especificaciones urbanísticas establecidas en 1972 (acuerdos No. 20 y 22 de 1972 del Concejo de Bogotá y Decreto 1259 de 1973 de la Alcaldía de Bogotá) buscaron reducir las obras de infraestructura en las zonas de vivienda popular, con el objetivo de que los actuales urbanizadores piratas ingresaran al mercado regular de terrenos, y así, hacer posible un control, siquiera provisional, del crecimiento urbano. En términos generales, las obligaciones de los vendedores quedaron reducidas a construir vías para vehículos y peatones, con material de recebo compacto, pilas de agua conectadas a las tuberías de la ciudad y cunetas de desagüe. Los compradores deberían construir individualmente letrinas en las viviendas, y la comunidad debería aportar las redes de acueducto y alcantarillado, siguiendo las especificaciones de la empresa del ramo, y pagar la red de alumbrado público y las conexiones domiciliarias, que serían construidas por la empresa de energía.”²

De esta forma, continúa diciendo el citado informe, “el área de los lotes sería de 35 metros cuadrados cuando se trata de conjuntos

¹ Informe de Investigación. Derecho y Desarrollo Urbano. FEDESARROLLO. Bogotá. 1974. Mimeo sin publicar.

² *Ibíd.*

de vivienda y de 65 metros cuadrados en los demás casos. La densidad, por lo tanto, deberá ser, como máximo, de 100 lotes y de 850 personas por hectárea. Del total de zonas verdes el 50% deberá estar en un solo globo de terreno.”

“...El trámite para obtener la autorización para urbanizar era, en la práctica, demasiado largo para el mercado pirata de tierras. Exige la presentación de un proyecto inicial, que incluya un plano topográfico con curvas de nivel y el esquema urbanístico, en el cual se cumplan las normas mínimas que se acaban de comentar.

“...El urbanizador debía presentar la escritura de propiedad del terreno y el certificado de libertad. Posteriormente, una vez aceptado el proyecto inicial las empresas distritales elaboraban sus proyectos de redes de servicios y expedían una carta de compromiso para su dotación. Solo entonces podía presentarse el proyecto definitivo, protocolizando simultáneamente el plano de la urbanización. En este momento el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) podía autorizar el comienzo de las obras. Luego, la alcaldía expedía un decreto, aprobando el proyecto y señalando las obligaciones del vendedor y el reglamento del barrio. A continuación, la Secretaria de Obras Públicas recibía las obras de infraestructura, conforme a las etapas previstas en su construcción³.

Ahora bien, continuando con la descripción de los resultados del informe que estamos comentando, el estudio señalaba que “...El cumplimiento de los trámites chocaba con tres características básicas del mercado pirata de terrenos, que consisten en la rapidez de las ventas, el nivel de precios y términos de financiación de los lotes y en falta de títulos de propiedad de los urbanizadores. Por esta razón, los cambios legislativos de 1972 y 1973 no pudieron cumplir, en términos generales, sus finalidades. Es así que la mayor parte de las urbanizaciones que se estaban desarrollando a partir de esa fecha eran clandestinas.”⁴

³ *Ibíd.*

⁴ *Ibíd.*

Veamos a continuación la magnitud del problema del mercado pirata de tierras. En las urbanizaciones piratas se localizaban, en 1970, cerca del 45.2% de las familias residentes en la capital del país, las cuales comprendían el 49.2% de la población de Bogotá⁵.

Según estimativos posteriores la población que vivía en urbanizaciones piratas ascendían a 1.682.203 habitantes en 1972⁶, o sea, el 59% del total de la ciudad...

“...Por otra parte, el área clandestina de la ciudad, desarrollada en estos barrios ha tenido una expansión acelerada.

Las primeras normas de urbanización se dictaron en 1936 y particularmente durante la década de los cuarenta y continuaron posteriormente. El área clandestina comprendía antes de 1958, cerca de 165 hectáreas. Durante el periodo 1958-1963 se estima una ampliación de 850 hectáreas, luego se registra un incremento en la demanda por lotes clandestinos y se vende un área equivalente a 1082 hectáreas entre 1963-1967. Con posterior al último año citado el fenómeno se acentúa de manera significativa y es así como entre 1967-1972 se vende un área mayor (1849 has.) a la anterior a 1958.”⁷

Igualmente, si tenemos en cuenta las áreas residenciales según el proyecto de acuerdo de 1977 tendríamos dentro del perímetro urbano y sanitario (Acuerdo 25 del 75), un total de 3100 hectáreas con el apareamiento de nuevas áreas periféricas susceptibles de desarrollar por normas mínimas.

“...Teniendo en cuenta los cálculos sobre las proyecciones espaciales de la población

⁵ Vernes, Georges. Bogotá's Pirates Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development. Dissertation for Doctor in Philosophy. University of California, Berkeley. 1972. pp. 25. Tomado del Informe de Investigación de Fedesarrollo aquí Citado.

⁶ Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Mercado de Tierras en Barrios Clandestinos de Bogotá. Bogotá, 1973. pp. 67-80.

⁷ Todos los estimativos sobre el área provienen del estudio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Óp. Cit.*, pp. 65-80.

para Bogotá D.E., total y por estratos socio-económicos, en los cuales para el periodo 1975-1980 la ciudad necesita un área de 4.901 hectáreas para alojar a toda su población, se realizó un inventario de áreas libres que detectadas en base a aerofotografías de vuelo de diciembre de 1974 y teniendo en cuenta las zonas residenciales según el proyecto de acuerdo de 1977, y el perímetro urbano (Acuerdo 25 de 1975), encontramos que la ciudad tenía 3321 has. Para desarrollos residenciales, dándonos un déficit de 779 has. para tal uso... y considerando que: en el último periodo 74-77 han empezado a aparecer varios desarrollos clandestinos y fuera del perímetro urbano y sanitario, la realización de invasiones de terrenos considerables, la valorización rápida de terrenos urbanos, la aplicación enérgica de la Ley 66 del 68 contra los desarrollos ilegales, el volumen de soluciones de las urbanizaciones por normas mínimas, a pesar de ser significativo es escaso, es escaso de acuerdo a la demanda existente, y el hecho de que los precios promedio de venta son más elevados con respecto a los precios ofrecidos por los desarrollos clandestinos, el aumento progresivo de la negación de servicios por conceptos como el de estar fuera del perímetro urbano o sanitario o por estar localizados en zonas con uso diferente al residencial, nos hace pensar que

“el costo de asentamiento en la ciudad de propietarios se ha aumentado, permitiendo el acceso a la vivienda o lote a los grupos de mayor capacidad de compra dejando como única alternativa para los grupos de bajos ingresos: algunos sectores de desarrollo clandestino, la invasión de terrenos lo que es peor el inquilinato lugar de origen de la mayor inseguridad social”⁸.

Estas declaraciones del D.A.P.D. son muy dicentes y reveladoras de la preocupación y tratamiento que el Estado les da a estos desarrollos clandestinos. A primera vista se trataría de un interés de corte altruista al percatarse de la cruel realidad a la que son sometidos estos amplios sectores de la población que están directa o indirectamente

vinculados a la producción capitalista. Hasta podría pensarse que van más allá de aquellas interpretaciones que sobre el mismo fenómeno hacen los analistas, reclámense o no de posiciones críticas, sobre la misma realidad.

3. El decreto 2489 de 1980. Este fenómeno de los desarrollos clandestinos ha puesto de manifiesto la ineficiencia de los controles estatales para su erradicación hasta llegar al punto a que mediante la expedición de los Decretos 1259 y 1268 de 1973 se acepta, por parte de la administración, la situación que antes era considerada como subnormalidad y cáncer social, en una ajustada a derecho. Es decir, estos decretos establecen el concepto de “norma mínima” y “desarrollo progresivo” como una forma de reconocer e integrar las formas ilegítimas que adoptan los asentamientos populares en situaciones completamente legales.

En la actualidad dichos decretos han sido derogados por el Decreto 2489 de 1980 por medio del cual se reglamenta el proceso de urbanización por desarrollo progresivo.

Veamos de manera sucinta los lineamientos generales de este decreto:

A. Determina las modalidades como puede desarrollarse el proceso de urbanización: por desarrollo normas y por desarrollo progresivo.

“El proceso de urbanización por desarrollo normal es aquel por medio del cual se adelanta un programa de urbanización previsto de obras de infraestructura y saneamiento completas de acuerdo a las normas y especificaciones fijadas para tales efectos por el departamento administrativo de planeación distrital y por las empresas de servicios públicos”⁹.

“El proceso de urbanización por desarrollo progresivo es aquel que se adelanta partiendo de etapas de fundación hasta alcanzar niveles normales de urbanización”¹⁰.

B. En cuanto a los sectores de desarrollo progresivo, es decir, aquellos que anteriormente eran considerados clandestinos fruto de invasiones de terrenos o de urbanización

⁸ Departamento Administrativo de Planeación Distrital. El Crecimiento de Bogotá de 1890-1980. Unidad de Mejoramiento y Coordinación de Barrios (Subrayas fuera de texto).

⁹ Decreto 2489 de 1980, Art. 3.

¹⁰ Decreto 2489 de 1980, Art. 4.

nes piratas, pueden ser de dos tipos según el grado de desarrollo en que se encuentren las obras de infraestructura, teniendo como patrón las normas de desarrollo normal.

i. En sectores sin desarrollar: es decir se trata de sectores que no poseen ningún tipo de infraestructura como es el caso de los terrenos recién invadidos o los comprados a un urbanizador pirata que vende los lotes para ser construidos.

El proceso de desarrollo progresivo en sectores sin desarrollar es aquel “por medio del cual se adelanta una urbanización residencial desde su etapa de fundación, partiendo de unas obras de infraestructura y saneamiento básico que se van completando gradualmente hasta alcanzar los niveles normales de infraestructura física”. Pero ¿A que se consideran sectores por desarrollar? Pues a los sectores en los cuales no se haya materializado desarrollo alguno ni adelantado trámites exigidos para el proceso de urbanización, se hallen localizados en aras de actividad que contemplen el uso de vivienda.

ii. En sectores de desarrollo incompleto: Se trata del caso de las urbanizaciones irregulares que si bien tienen un mínimo de infraestructura no cumplen del todo con el límite exigido para ser catalogado como desarrollos normales.

Es el caso de muchas urbanizaciones piratas donde el urbanizador vende los lotes con algunas obras de infraestructura dejando parte de ellas a cargo de los compradores.

El proceso de desarrollo progresivo en sectores de desarrollo incompleto consiste en el mejoramiento por habilitación, legalización o regularización al cual deben ser sometidos los asentamientos en los cuales se dé una o varias de las circunstancias siguientes:

- a. Que el asentamiento carezca de uno o varios de los servicios públicos mínimos indispensables para la digna subsistencia de los habitantes o que la prestación de aquellos sea insuficiente.
- b. Que el proceso de loteo no haya obtenido aprobación ni licencia de construcción de obras de urbanismo.

- c. Que no gocen a cabalidad de los servicios señalados por las reglamentaciones de la ciudad.

Ahora bien, los actores de este proceso de “recuperación” de los asentamientos populares hacia su conformación como barrio de norma normal están determinados por el tipo o estado en que se encuentren para iniciar su proceso de plena regularización.

Si se trata de barrios que requieren su mejoramiento por habilitación (trátase del proceso tendiente a dotar al desarrollo de servicios públicos mínimos, provisionales y colectivos y de acceso vehicular) para que este proceso se requiere la intervención de la administración distrital en coordinación con las comunidades que requieren dicho mejoramiento. En otras palabras, dicho mejoramiento implica la intervención de la comunidad, para que con su trabajo lleven a cabo las obras de infraestructura requeridas.

Si se trata de barrios que requieren su mejoramiento por regularización (trátase del proceso tendiente a la complementación de los servicios públicos y el equipamiento comunitario como son los referentes a las obras de carácter físico, económico y social) se requiere, igualmente la acción coordinada entre la comunidad y la administración distrital.

Si se trata de barrios que requieren su mejoramiento por legalización (trátase del proceso tendiente al cumplimiento de las obligaciones de carácter administrativo, urbanístico y de saneamiento) se requiere el concurso coordinado del urbanizador y la administración. Es indudable que para este caso la comunidad no participa, pues se trata de la obtención del permiso de construcción y de aspectos que tienen que ver con el derecho de propiedad sobre el inmueble y su titularidad.

De esta manera, se ha producido un cambio de actitud por parte del estado de manera radical asombrosa. Antes se entendía que los desarrollos clandestinos eran fruto de acciones realizadas por agentes especiales de marcada peligrosidad, transgresores de la ley y de la propiedad, cuyas acciones estaban de-

terminadas por factores de índole individual. Si mucho se reconocía que en veces eran grupos constituidos por personas que por razones de índole cultural y poco familiarizadas con la vida de las ciudades constituían la presa fácil de personas inescrupulosas que se aprovechaban de tal condición.

Sin embargo, la respuesta fue la erradicación de dichos grupos, en la mayoría de las veces mediante la utilización de la fuerza, utilizando las herramientas que proporcionan los códigos de policía y los decretos que consagran la ocupación ilegal de terrenos y que contienen trámites expeditos, de fácil cumplimiento por parte de las inspecciones de policía, organismos destinados preferencialmente al control y vigilancia de estos sectores de población.

En el caso de que estos sectores lograban, mediante la fuerza de la organización comunitaria y la denuncia a la opinión pública, su estabilidad relativa en los terrenos ocupados venía el asedio constante y sistemático de las autoridades de policía para evitar que estas comunidades pudieran dotarse de los servicios públicos indispensables como son la energía eléctrica y el agua potable.

Esta ha sido la situación de la mayoría de los barrios de Bogotá, quienes han soportado, bajo modalidades diversas y en diferentes circunstancias, el continuo asedio y castigo por causas que han sido llevados a padecer. El registro de muchos de los delitos o denuncias de conocimiento de las autoridades, trátase de atentados contra la propiedad o de lesiones personales, etc., que engrosan las cifras de la criminalidad y que tanto sirven para la legitimación de las políticas criminales del Estado y de control y vigilancia de grandes sectores de la población, provienen de esta situación en que el desarrollo de las relaciones capitalistas en Colombia ha puesto un enorme contingente de desposeídos que engrosan las filas de desocupados dispuestos a vender su fuerza de trabajo, por cualquier precio, a las empresas capitalistas, para poder conseguir lo necesario para su congrua y proletaria existencia.

Ahora se experimenta un cambio de política en lo referente al tratamiento administrativo-policivo que antes se les daba a estos sectores. La política de la represión ha sido sustituida por la del control-integración. La subnormalidad y la legalidad han sido convertidas en normas mínimas, en desarrollo progresivo.

Frente a estos cambios nace siempre el interrogante de ¿Por qué estos cambios en la conducta del estado en lo que se refiere al tratamiento de estos sectores sociales?

¿Será que el Estado y sus agentes han cambiado de mentalidad y quieren colaborar en la solución de problemas que aquejan a enormes masas de la población aun transgrediendo la lógica de la producción capitalista?

Son estos interrogantes los que queremos abordar seguidamente mediante una lectura crítica de este tipo de disposiciones.

3.2 Una lectura crítica

3.2.1 Crecimiento del Sector Informal: Características

A partir de 1970 se ha experimentado una creciente participación del llamado sector informal dentro de la economía urbana.

A este sector informal urbano pertenecen empresas de barrio dedicadas a la producción de bienes como son las zapaterías, carpinterías, mecánicas, cafeterías y tiendas populares; pequeñas empresas transportadoras; vendedores ambulantes y oferentes de servicios personales como lustrabotas, etc.

Es decir, la actividad del sector informal se desarrolla a nivel tanto de la producción de productos como al de la distribución y circulación de los mismos. Igualmente, este tipo de producciones son asumidas en la mayoría de las veces como un trabajo de tipo familiar, es decir, en donde participan todos los miembros de la familia nuclear (padre, madre, hijos), o de la extensa (tías, primos, cuñados, abuelos, etc.).

Para dichos sectores de la vivienda constituye no solo un lugar de habitación, es decir, un mero espacio de reproducción de su fuerza

laboral sino que, de manera simultánea, adquiere un valor de uso adicional en cuanto se constituye en el lugar en donde realizan su actividad laboral. Es el caso corriente de la tienda popular, del taller de zapatería o de sastrería, etc. Claro está que esta circunstancia no es del todo general pues no se puede predicar lo mismo para los trabajadores dedicados al comercio (vendedores ambulantes y/o estacionarios). Sin embargo, para una y otra categoría de trabajadores su ubicación, tratase de espacio-habitación o espacio-taller, se caracteriza por estar relativamente concentrada en la periferia urbana.

A manera de descripción vamos a presentar algunos de los rasgos que distinguen a este tipo de producciones:

1. Son pequeños talleres en donde participan, de manera preferencial la mano de obra familiar, sin que esto signifique la no concurrencia de trabajo asalariado por parte de ellos. No siempre exigen la dedicación exclusiva de los miembros del hogar a estas tarifas pues, por circunstancias diversas, algunos de sus miembros dedican parte de su jornada a otro tipo de actividades que implican la venta directa de su fuerza de trabajo. Es así, que el ingreso familiar puede provenir de dos fuentes distintas: como trabajadores a cuenta propia y como asalariados.
2. Dichas actividades se realizan con una tecnología poco avanzada en donde la utilización de maquinas y herramientas de trabajo, en la elaboración de los productos, es poca en relación a la proporción en que participa la fuerza de trabajo. Es decir, la producción reviste en carácter casi artesanal con niveles muy bajos de tecnificación.
3. No tienen una división técnica del trabajo de manera desarrollada. De esta manera, no existe una separación marcada entre empresario capitalista y trabajadores pues éste es a la vez trabajador de su propia unidad.
4. No tienen como dinámica la acumulación ampliada del capital. Es decir, la producción tiene como finalidad la consecución de un fondo necesario para la reproducción

de la fuerza de trabajo empleada y la reposición de la maquinaria y equipo.

5. Nuestro interés no es en este momento estudiar los obstáculos que tienen estas unidades de producción en poder reproducirse de manera ampliada, solo señalamos como determinantes de esta situación su baja productividad. Sus productos aunque en términos de tiempo de trabajo tienen un valor muy alto su precio es muy reducido debido a que la Ley valor-trabajo penaliza su precario desarrollo tecnológico.
6. La jornada de trabajo es muchísimo más extensa que la de los trabajadores vinculados a la producción capitalista. El trabajador–empresario se impone jornadas que llegan a las 12 horas diarias y a trabajar en domingos y feriados. Para él la interrupción de sus labores implica menor productividad y, por ende, la reducción de sus ingresos. Si consideramos a la producción del “sector informal” como una entidad propia, con ciertas características que la distinguen de las producciones típicamente capitalistas, podríamos aducir que efectivamente constituye unidades de producciones atrasadas, que por sus bajas condiciones de productividad no han podido ingresar al sector moderno de la economía. Así, queda abierta la brecha entre el sector moderno–sector informal típico de la conceptualización dualista que tiende a ignorar la relación estructural entre estas formas de trabajo. De ahí no es difícil concluir la necesaria desaparición de esta modalidad de trabajo social al lograr, mediante su capacitación y tecnificación, su incorporación a la economía moderna; de igual manera, al no acusar ningún tipo de relación, entre estos dos tipos de sectores, la situación del deterioro físico de la fuerza de trabajo vinculada al sector informal y sus reducidos ingresos son entendidos como resultados necesarios de sus condiciones de producción, quedando de plano exonerado de todo tipo de responsabilidad la economía del sector moderno.

Como reacción al entendimiento dualista se han dado otro tipo de explicaciones a la existencia y permanencia de este tipo de pro-

ducciones “atrasadas”. Dichas explicaciones parte de la constatación de la importante contribución que estas “unidades” prestan al sector moderno contribuyendo a la obtención de mayores ganancias para la empresa capitalista. Sobre el particular afirma Ernesto Parra¹¹: La venta de los productos del sector moderno a precios inferiores a los que el tendría que pagar en otras circunstancias, significa para éste un ahorro en los costos de las materias primas y productos intermedios que van a engrosar su tasa de ganancia y una mayor tasas de acumulación de la propia, a través del servicio de abaratar sus costos de producción.

De todas maneras estas conceptualizaciones tienen en común el considerar este tipo de producciones “informales” como unidades autónomas y relativamente independientes. Parece que el hecho de ser el trabajador dueño de sus herramientas y el no existir de manera física la persona del empresario capitalista, les confiere por sí mismo dicho carácter.

3.2.2 La caída de la tasa de ganancia y la necesidad de redefinir la relación entre capital y trabajo

Habíamos anotado atrás que la competencia entre las diversas fracciones del capital y la necesidad de apropiarse cada vez más masas mayores de plusvalor trae aparejada una baja tendencial de la tasa de beneficio. De tal forma, el Capital requiere incesantemente abaratar los elementos constante y variable de la producción con el fin de reducir el tiempo de trabajo socialmente necesario para la producción de mercancías.

Sin embargo, para la consecución de esta finalidad el Capital ha encontrado diversas formas de sometimiento y explotación del trabajo que no siempre coincide con el tipo de relación clásica, propia del taller capitalista.

Si bien es cierto que el régimen de la cooperación se instaura como una fuerza productiva que brota de la aglomeración de obreros en un mismo lugar y que es apropiada de manera

gratuita por el capital, no siempre puede llegar a constituir la vía más idónea para la explotación de la fuerza de trabajo.

Veamos pues algunos de los inconvenientes que el capital encuentra en esta forma histórica de organización del trabajo para el capital:

- i. A medida que crece la aglomeración de obreros en un mismo taller nace igualmente la capacidad de resistencia de los asalariados frente a la disciplina y explotación capitalista. Primero esta resistencia se centro en la excesiva duración de la jornada de trabajo (especialmente en la denominada época de la subsunción formal), luego se ha venido desarrollando en el plano del aumento salarial y el de mejores condiciones de seguridad social (salud, educación, vivienda, etc.). Esta lucha obrera ha producido un obstáculo innegable a la determinación del salario por el simple juego de las leyes del mercado y ha permitido la asunción por parte del capital, de ciertos elementos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora y que antes estaban a cargo de los asalariados (el régimen prestacional, por ejemplo).
- ii. El régimen de cooperación, para su instauración, requiere un cierto nivel de acumulación que permita la adquisición de maquinaria y de equipo necesarios para la producción a gran escala como de un fondo lo suficientemente grande que permita el ensanchamiento de un número determinado de obreros. O sea, el grado de cooperación depende del nivel de concentración y centralización del capital.
- iii. De la misma forma, esta concentración de maquinaria y equipo en el taller capitalista como las erogaciones necesarias para las instalaciones locativas, es decir, todo lo referente al capital fijo es un costo muy alto que tiene que soportar en los momentos de paro de la producción.

En efecto, las crisis periódicas de la producción capitalista como los momentos de interrupción de la misma producidos por las luchas obreras llevan a una inmovilidad de di-

¹¹ PARRA, Ernesto. El Sector Informal de la Economía. Bogotá: CINEP, 1979.

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

cho capital y, por tanto, la no reproducción del capital ocasionando cuantiosas pérdidas que tiene que soportar el empresario capitalista.

3.2.3 La Reducción del Capital Fijo

De tal suerte que la reducción del capital fijo se convierte en una estrategia del capital para desviar los efectos nocivos de la crisis o de la suspensión de la producción, a los asalariados.

En el caso de los países del centro Sohn Rethel nos dice que esta modalidad de reducción de los costos fijos se ha venido consiguiendo mediante la introducción de los métodos de la organización empresarial que se han venido desarrollando a partir de los estudios de tiempos y de la organización del trabajo al interior de la empresa capitalista, cuyas bases se encuentran en los trabajos de Taylor, Gilbreth y Ford quienes inauguraron la administración científica y los métodos de producción en serie.

El objetivo primordial de este tipo de métodos empresariales consiste en la elevación de la productividad, ya no mediante la tecnificación del capital constante, sino mediante la capacitación de la mano de obra y la organización empresarial.

Es decir, se busca hacer más productivo el trabajo sin que ello implique necesariamente una elevación de la composición orgánica del capital y, así, evitar el descenso de la tasa de ganancia. Dicha productividad está centrada en el desarrollo de las fuerzas productivas que brotan de la cooperación de la fuerza de trabajo y de su organización.

En Colombia podemos apreciar que la empresa capitalista ha introducido nuevas formas de relación con el trabajo que si bien no se basan en los métodos de la “administración científica” si buscan una reducción de los costes fijos de las empresas. Es el caso de la Empresa monopólica u oligopólica y de los oligopsonios:

3.1 La Empresa Monopólica

Las necesidades del proceso de acumulación del capital exacerbada por la competencia

intercapitalista desarrolla de la misma forma la división social del trabajo. El desarrollo clásico ha sido la de una división del trabajo entre empresas que se especializan en la producción de mercancías y otras, destinadas a la comercialización de las mismas.

En la medida en que la empresa comercial logra gran eficiencia, contribuye notoriamente a reducir los tiempos de rotación del capital y, por ende, incide en la ganancia capitalista. La velocidad en la rotación del capital contribuye en la ganancia capitalista no porque de ella se extraiga un nuevo valor que se incorpora en la corriente económica, sino porque al colaborar en la realización del plusvalor de la manera más eficiente, es decir, mediante una economía de tiempo, reduce el tiempo en que el capital no está produciendo; en la medida en que se logra reducir el tiempo en que el capital no está productivo se logra aumentar el tiempo en que el capital es productivo, es decir, el momento de la producción inmediata en donde se realiza la explotación del trabajo y la producción del plusvalor.

Pero a medida que la empresa comercial crece y se desarrolla aumenta de la misma forma su capacidad de exigir al capital productivo masas mayores de ganancia. Como la ganancia comercial no es más que la transfiguración de parte del plusvalor total que va a manos del capital comercial, en otras palabras, es un recorte o amputación de la ganancia capitalista, su crecimiento incide notoriamente en el proceso de acumulación del capital.

De tal suerte, si bien la organización del capital comercial asume la forma de empresa para lograr una mayor velocidad en la realización del plusvalor producido, su crecimiento exige cada vez mas sumas mayores para el pago de los trabajadores vinculados a él y para cubrir el monto de la ganancia comercial.

Estas erogaciones que exige esta forma de realización del plusvalor, ocasionalmente atenta contra el proceso de producción capitalista en cuanto a la caída de la tasa de beneficio se traduce, generalmente, en insuficiencias de capital-dinero para ser nuevamente invertido. O sea, el proceso de acumulación ampliada de capital requiere cada

vez más masas mayores de capital-dinero para mantener los mismos niveles de la ganancia: el desenvolvimiento de la ganancia capitalista en ganancia industrial y ganancia comercial y su desarrollo contribuyen a acelerar los ciclos de crisis de la producción capitalista.

Por esta razón, el capital lucha por reducir el momento en que el capital circula y se encuentra ocioso, mediante la reducción del tiempo de rotación de las mercancías o, mediante la reducción de la ganancia comercial.

En Colombia una de las modalidades para lograr este acometido han sido la implantación y proliferación de la venta “callejera” y al por menor, forma de realización del plusvalor que entra en plena competencia en el comercio organizado.

La instauración de este tipo de modalidad favorece notoriamente al capital productivo de la siguiente manera:

a) La venta de las mercancías, asumida bajo la forma del vendedor ambulante, si bien no contiene para el capital las ventajas que le proporciona la venta a gran escala si le proporciona una alternativa favorable en cuanto hace referencia a la destinación de sumas significativas de capital-dinero que se encuentra en la circulación.

En efecto, el comercio minorista no requiere más infraestructura física que la de un pequeño espacio para ofrecer sus mercaderías y a lo sumo de una pequeña y rudimentaria “caseta” que le permitía la ubicación de sus productos y su presentación al público.

Las costosas infraestructuras comerciales son reemplazadas por el “puesto” del vendedor ambulante, impidiendo que se las masas significativas de capital-dinero hacia la circulación de mercancías.

b) Para el capital productivo esta venta al por menor no se traduce en una prolongación del tiempo destinado a la rotación de las mercancía en la medida en que la existencia de un sinnúmero de estos micro-comerciantes garantiza un volumen de ventas muy alto. Lo mismo le da vender toda la producción a un solo comerciante

que aun número ilimitado de ellos. Por el contrario, la fuerte competencia que se produce al interior de este comercio minorista, su poco o nulo poder de exigir mejores condiciones en la transacción, su existencia fraccionada que determina su inestable y tenue forma de asociarse, etc., no permiten a estos sectores reclamar sumas adicionales constitutivas de ganancia. Es decir, estos actores sociales son generalmente individuos que han sido expulsados de la producción capitalista o que no han encontrado forma de vinculación a ellas.

Esta forma de comercio constituye la vía de asegurarse un fondo mínimo de subsistencia.

Así, la lógica de su trabajo no es la acumulación de capital sino la forma de acceder a un salario por la vía de la comercialización de los productos.

El capital productivo logra reclutar un número suficiente de mano de obra bajo modalidades totalmente más ventajosas que la de sus servidores inmediatos (no existe contrato de trabajo, no régimen prestacional, etc.), logrando de esta forma: primero, el no desenvolvimiento de la ganancia industrial en ganancia comercial al no reconocer a estos sectores sino una suma equivalente al salario; segundo, las modalidades favorables a la contratación permite la existencia de trabajadores en condiciones “anormales” de subsistencia, al no estar regidos por la legislación laboral.

c) De forma análoga, estos vendedores ambulantes generalmente se encuentran en situaciones “anormales” de venta en la medida en que no pagan arrendamiento por locales o por el uso del espacio en que se instalan (están ubicados en lugares públicos) como tampoco están sometidos al tributo de la renta urbana (rentas comerciales) lo que les permite competir con el comercio organizado. Estas circunstancias son de óptima favor habilidad para el capital productivo, pues a su vez no se ve afectado por el impacto negativo de la renta del suelo urbano.

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

3.2 La Empresa Oligopsónica

Esta otra modalidad tal vez de mucho mas incidencia que la anterior la constituyen aquellas empresas dedicadas a la compra de mercancías producidas por pequeños productores como en el caso de la producción asumida por el sector informal (zapateros, carpinteros, sastres, artesanos, etc.)

En principio sería difícil afirmar que esta modalidad de producción por “cuenta propia” constituye una forma particular de trabajadores asalariados y, particularmente, si nos atenemos a su específica relación jurídico-formal con sus compradores. Sin embargo, hagamos unas breves anotaciones:

- i. Si bien estos productores son propietarios de sus medios de producción y controlan su producto, el volumen de su producción, la calidad, modalidades, etc., están determinadas por la voluntad de su comprador quien en últimas es el que decide sobre la producción del pequeño productor.
- ii. Estos sectores se ven atravesados por la ley capitalista del valor que les impone, por la vía de los precios, la duración de la jornada de trabajo que muchas de las veces llega a ser de 12 o más horas diarias. Si en la empresa capitalista la intensidad de la jornada y su organización está en manos del empresario de manera palpable, en estos sectores su presencia, control y dirección se presentan de manera imperceptible, por medio de hilos invisibles, que se expresa por medio de la mayor productividad a que se ven sometidos para poder obtener los mismos niveles de ingreso. Se podría decir que estos sectores se encuentran bajo la modalidad o etapa de la plusvalía absoluta en cuanto a su forma de existir está determinada no por su nivel de tecnificación sino de extensión de la jornada laboral.
- iii. Su bajo nivel de capital no les permite sino comprar los medios e instrumentos necesarios para la realización de su trabajo. Igualmente, esta circunstancia impide la contratación de mano de obra, condición para que puedan participar en el proceso de extorsión de la fuerza de trabajo.

Ellos mismos son propietario-productores cuya producción no les permite la obtención de un excedente, por encima del necesario para la reposición de sus herramientas y de su propia reproducción, que pueda ser equiparado a la ganancia capitalista y poder ser reinvertido de manera cada vez mayor en el proceso productivo. O sea, estos pequeños productores no se reproducen ampliamente, no tienen capacidad de acumular capital y así transformándose en empresarios capitalistas.

Frente a esta circunstancia se les ha venido equiparando a productores regidos por una lógica de reproducción simple sin llegar nunca a catalogarlos como vendedores trabajadores al servicio del capital pero que tienen una relación específica.

Se afirma que por no vender su fuerza de trabajo el capital sino su producto no acceden al título de trabajadores, ¿pero qué diferencia podemos encontrar con aquellos trabajadores considerados como plenamente asalariados en donde el empresario exige niveles de productividad para el pago de la jornada? ¿Cambia la forma de relación el hecho de que la jornada se realice al interior de la empresa capitalista o por fuera de ella? ¿Acaso estos sectores no rinden cuentas a la explotación capitalista y a la producción del plusvalor mediante sus excesivas jornadas y a la entrega de un volumen de productos a cambio de una suma de dinero que nunca es equivalente al tiempo de trabajo incorporado en ellas?

Se ha tratado de dar explicación a esta circunstancia mediante la operancia de un intercambio desigual, pero esto mismo se puede predicar del propiamente asalariado en cuanto intercambia su fuerza de trabajo, que es capaz de producir un plusvalor, por una suma de dinero que solamente cubre lo necesario para su reproducción. Este tipo de trabajadores igualmente intercambia un valor determinado, en la forma de productos, por una suma de dinero que está muchas veces por debajo de los niveles mínimos sociales de la subsistencia.

Se podría afirmar que son productores que no asumen la forma de capitalistas porque

renuncian a la ganancia, pero ¿acaso el obrero no renuncia al excedente de su trabajo cuando vende su fuerza de trabajo al capital?

Bajo la apariencia jurídico-formal del productor por “cuenta propia” esta presencia del trabajador asalariado con modalidades de explotación mas agobiantes y angustiosas.

La relación entre capital y trabajo está plenamente constituida en este tipo de contratación pero redefinida, readecuada, de manera camaleónica, a las necesidades del proceso de acumulación capitalista.

Por el contrario, esta modalidad de la relación capitalista trae enormes ventajas para el capital en cuanto:

1. Reduce los costes fijos de la empresa capitalista en la medida en que es el mismo obrero el que tiene que adelantar sumas de dinero para la infraestructura del proceso productivo: readecua su vivienda como lugar de producción de mercancías y como lugar de producción de su propia fuerza de trabajo.

Es muy dicente el hecho de que algunas de las empresas que asumen dicha forma den facilidades de crédito a estos productores para la compra de sus propias herramientas de trabajo.

2. Estos trabajadores no gozan de las conquistas obtenidas por la lucha de los “trabajadores formales”, ni están amparados por la seguridad social. La forma atomística como realizan la producción les impide la constitución de formas de organización que impida la situación de competencia que entre ellos mismos se ven obligados a realizar.

3. La competencia que al interior de ellos propicia la empresa Oligopsónica no permite la sustentación de los precios de sus productos que tienden a descender.

4. De la misma manera permite ahorrar una serie de gastos destinados al pago del personal dedicado a las actividades de control y supervisión de la producción en cuanto este trabajador informal tiene como instancia de control y disciplina a la

ley del valor que mide como juez implacable y sin piedad sus ritmos de trabajo y productividad.

5. Otra economía está ubicada en el lugar de la renta del suelo. Los precios del suelo urbano tienen un monto menor si se destina a la construcción de espacios para la satisfacción de las necesidades de vivienda de la clase obrera. Si la producción se realiza en dichos lugares la contribución que el capital tiene que efectuar a la clase de terratenientes será mucho menor. Igualmente, muchos de estos productores solucionan su problema habitacional por la vía de la invasión o de las urbanizaciones clandestinas, como ya lo habíamos mencionado, lo que permite no adicionarle al producto el monto ocasionado por la renta del suelo como sucedería en el caso en que tuvieran que rendir tributo a los propietarios de la tierra urbana.

Ahora bien, lo anterior no significa que esta modalidad de explotación de la fuerza de trabajo tenga o adquiera un carácter general en detrimento de la empresa típicamente capitalista y que se basa sobre la aplicación de una alta tecnificación.

Si observamos la producción que es asumida por el “trabajador informal” veremos que se trata básicamente de productos de consumo directo y específicamente para las clases medias en su conjunto. De la misma manera, los productos de que se encarga el comercio informal tienen esa misma finalidad. Por el contrario, la industria tecnificada asume de manera preferencial aquellos productos destinados a la reproducción del capital constante como también de bienes intermedios. Lo que se observa es una especialización de la producción de conformidad al destino final del producto. Los bienes intermedios y los destinados a la reproducción de parte del capital constante son asumidos de forma casi exclusiva por la empresa capitalista; por el contrario, aquella producción dirigida a la reproducción del capital variable es asumida en gran parte por la forma particular del llamado “trabajo informal”. Y esta circunstancia no se produce precisamente porque se trata

de de producciones que no reportan la tasa normal de beneficio o la reportan de manera deficiente sino, por el contrario, es una forma de producción que se acomoda más a las condiciones de la valorización en Colombia en la medida en que los trabajadores de este sector están por debajo de las condiciones normales de explotación de la fuerza de trabajo ordinaria y, porque de esta forma se puede lograr una reducción considerable en la producción de capital variable. Se podría decir que este tipo de producción se adecua a los niveles de reproducción que socialmente han sido asignados para la reproducción de la clase obrera en su conjunto, adecuación que implica niveles mayores de explotación para los trabajadores destinados a la producción de este tipo de bienes.

3.2.4 Las normas mínimas y el abaratamiento del elemento variable del capital

A partir de las consideraciones precedentes podemos hacer unas aproximaciones sobre el carácter y significado de este tipo de reglamentación que regula y determina las modalidades de incorporación de los desarrollos clandestinos al sistema jurídico-formal.

Si bien es cierto, el espíritu de estas disposiciones tiene como finalidad el de solucionar, a los menos temporalmente, el problema habitacional de la población de más escasos recursos como el de controlar el crecimiento anárquico de la urbanización.

Sin embargo, es necesario develar el carácter técnico-neutral de estas disposiciones y reubicarlas dentro del conjunto de las relaciones sociales en que se realizan, constituyéndose en la vía en que se encarnan esas mismas relaciones.

Lejos de ser normas que guardan cierta distancia con los procesos sociales y que se presentan como normas separadas de regulación de los mismos, son la forma de realización y manifestación de las relaciones sociales capitalistas.

Veamos pues, lo que a nuestro parecer, pretenden dichas disposiciones que regulan los

asentamientos populares y, en particular, las normas que establecieron la norma mínima y el desarrollo progresivo:

1. Dichas normas tienden a contribuir al abaratamiento del elemento variable del capital mediante la regulación de las vías alternas que la clase obrera ha encontrado para dar salida a su necesidad de subsistencia.

En efecto, la legalización de la urbanización pirata y de otras formas de rotación de vivienda implica reconocer los niveles de turgurización y miseria de un número significativo de la población y una vía efectiva de convertir lo que antes era un problema en una solución, sin que ello implique erogaciones adicionales para el capital en su conjunto.

El costo de reproducción de la fuerza de trabajo se disminuye en la medida en que se rebajan las condiciones mínimas requeridas para la formación de un asentamiento popular. Si antes era indispensable la dotación de servicios públicos, el trazado de calles, el permiso de construcción, etc., requisitos que incidían en el precio de las viviendas populares, ahora, con la norma mínima se borran todas las molestas condiciones que implicaban, para dar solución al problema habitacional, un aumento de los salarios de toda la población enganchada y carente de vivienda.

“La reducción de especificaciones urbanísticas y de servicios disminuyen los costos de inversión permitiendo la oferta a grupos de bajos ingresos, que pueden ir desarrollando su vivienda progresivamente según sus capacidades económicas”¹²

De igual manera, los procesos y mecanismos que contiene el Decreto 2489 de 1980 en lo que se refiere a las etapas de regularización y rehabilitación de los asentamientos en donde intervienen de forma coordinada la comunidad y la administración es una modalidad de extender la jornada de trabajo no remunerada, pues se trata de construir el asentamiento mediante la autoconstrucción o auto esfuerzo, que significa que el obrero contribuye con su

¹² Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Op. Cit.

trabajo y la empresa capitalista, por la vía del salario, con los materiales.

2. En la medida en que se vaya dando solución al problema a bajísimo costo a estos sectores, se tiende prioritariamente a proteger a la forma de producción del llamado sector informal, procurando reducir al máximo los costos de producción y, garantizando la extracción de plusvalía absoluta a estos trabajadores. Antes de extinguir a este tipo de producciones lo que se quiere es evitar su disolución, creando las condiciones que permitan su permanencia de la manera más ventajosa para el proceso de reproducción ampliada del capital.
3. De la misma manera, se pretende reducir, a lo menos parcialmente, el impacto negativo de la renta del suelo mediante el no pago de tributo a los “legítimos” perceptores de renta.

Si miramos con detenimiento la titularidad de la tierra en Bogotá, podemos constatar que existe más de un 40% del suelo ocupado que tiene dificultades para determinar el titular del derecho de propiedad. Esta circunstancia es la que ha permitido, con todas las salvedades, que la urbanización pirata haya llegado a instaurarse como una práctica usual.

La mayoría de los urbanizadores piratas no son propietarios de los terrenos que urbanizan, sino que se amparan en documentos que contienen un contrato de venta de la posesión, o de venta de la propiedad sin registrar en la oficina de registros públicos y privados) es decir, donde no se ha efectuado la tradición), o se trata de escrituras de dudosa procedencia, sobre un inmueble que puede llegar a tener dos o más escrituras, todas con las mismas irregularidades.

Es probable que mucho de los desarrollos por norma mínima puedan llegar a cumplir las diferentes etapas que contempla el decreto ya mencionado, pero lo que no se va a poder realizar es la etapa que determina la legalización de los terrenos.

Esto significa en pocas palabras el no reconocimiento del tributo del suelo urbano

en lo que hace referencia a los propietarios de terrenos sobre los que se realizan estos desarrollos progresivos.

4. Otro efecto que quiere lograr esta reglamentación es el que hace referencia a la utilización intensiva del suelo y de la infraestructura urbana.

El Decreto 2489 de 1980 establece una serie de requisitos arquitectónicos para la construcción del asentamiento popular (áreas máximas y mínimas de densidad, calzadas, zonas verdes y recreativas, etc.) con el objetivo de lograr una mayor eficiencia del espacio como de consumo de los servicios públicos.

Así se logra evitar el desarrollo extensivo de la ciudad como el denominado uso irracional del suelo, que no obedece a la lógica de la rentabilidad del espacio, propio del régimen de reproducción capitalista. Maximizando el espacio se logra abaratar las condiciones de existencia de los asalariados.

En particular es muy ilustrativo el trabajo que el mismo departamento administrativo de planeación distrital elaboró con el título de crecimiento de Bogotá, 1890-1980 y, que en uno de sus apartes dice: “el desarrollo con normas mínimas logró un uso racional del suelo, logrando preservar zonas verdes y comunales adecuadas y logrando en el tiempo una alta densidad... el sistema de desarrollo progresivo con normas mínimas está haciendo uso racional de limitados recursos existentes como son: los servicios públicos, la financiación de las empresas y la tierra”.

5. Otro efecto, que no brota específicamente del decreto, pero sí de la organización de la vivienda obrera en forma de barrios, es el de fomentar y recrear una cultura de barrio contrapuesta a la de otros asentamientos populares, muchas veces animada por un tratamiento diferencial por parte del estado, produciendo la división de la clase, asegurando, mediante su desarticulación, su control.

Para concluir, podemos decir que estas formas de integración-readecuación de la

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

relación social capitalista no son formas acabadas y que permanentemente tienden a reconstruirse de manera diversa; sin que sean soluciones constituyen paliativos frente a la crisis permanente en que se desarrolla la sociedad actual.

Mientras tanto, como lo afirma el trabajo del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, la invasión y el inquilinato seguirán siendo la alternativa para los grupos de bajos ingresos.

Bibliografía

ACOSTA, Maruja y BRISEÑO LEÓN, Roberto. Ciudad y Capitalismo. Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas, 1987.

ALQUIER, Francois. “contribución al estudio de la renta del suelo urbano” Revista Ideología y Sociedad. No 6. Bogotá, 1972.

ARCHILA NEIRA, Mauricio. Ida y venida, vueltas y revueltas: Protestas Sociales en Colombia, 1.958-1.990. CINEP. Bogotá, 2003.

Autores Varios. La Problemática Urbana Hoy en Colombia. CINEP. Serie Teoría y Sociedad. No 7. Bogotá, 1981.

BRAND, Peter. (Editor). Trayectorias Urbanas en la Modernización del Estado en Colombia. Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín. Medellín, 2001.

CARVALHO, María Alice Rezende de. “Cidade & Fabrica. A Construcao do Mundo do Trabalho na Sociedade Brasileira”. Tese de Mestrado. Universidade de Campinas. 1983

CASTELLS M. La Ciudad y las Masas: Sociología de los Movimientos Sociales Urbanos. Ed. Alianza. Madrid, 1986.

CASTELLS, Manuel. Cidade, Democracia y Socialismo. Ed. Paz e Terra. Sao Pablo, 1986.

CASTELLS, Manuel. La Cuestión Urbana. S. XXI. México, 1976.

Claus Offe. Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales. Ed. Sistemas. Madrid, 1988.

De la Torre Cristina. Modelos de Desarrollo Económico. Colombia. 1960 – 82. Ed. Oveja Negra. Bogotá, 1982.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Mercado de Tierras en Barrios Clandestinos de Bogotá, Bogotá.

FLÓREZ, Luís Bernardo y GONZÁLEZ, César. Industria, Regiones y Urbanización en Colombia. Editorial Oveja Negra. Bogotá, 1983.

GÓMEZ BUENDÍA Hernando y Otros. Sindicalismo y Política Económica. ED CEREC. Bogotá, 1986.

GONZÁLEZ, Cesar y Flórez Luis B. Colombia: Urbanización y Proceso Económico, Vol. II. Bogotá: ILPES, Mimeo, 1974.

HARVEY, David. Urbanismo y Desigualdad Social. Siglo XXI Editores. España, 1979.

JARAMILLO, Samuel. Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano. Teoría y Práctica No. 11. Bogotá.

JIMÉNEZ G. y MORA L. Algunas Observaciones sobre el Crecimiento Industrial y la Política Industrial del Plan “Para Cerrar la Brecha”. Bogotá: FINES, Mimeo, 1976.

LIPIETZ, Alain. El Capital y Su Espacio. Ed. Siglo XXI. México, 1979.

LOBO, Eulália Maria. Historia do Río de Janeiro (Do capital comercial ao capital industrial e financeiro). IBMEC. Río de Janeiro, 1978.

LOJKINE, Jean. El Estado, El Marxismo, y la Cuestión Urbana. Ed Siglo XXI. México, 1979.

LÓPEZ, Hugo. Diagnostico y Políticas para el Sector Informal en Colombia. Revista Lecturas de Economía. CIE. U de Antioquia. Septiembre – diciembre 1986.

MARKUSEN Ann. “Região e Regionalismo: Um Enfoque Marxista” Espaço e debates, ano uno, No. 2. Río de Janeiro, 1981.

MOLINA Humberto. Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano. Bogotá: CPU, FINISPRO, 1979.

Eduardo Rodríguez
Martínez

MONCAYO, Víctor Manuel. Forma Urbana, Estado y Valorización Capitalista. CINEP. Colección Teoría y Sociedad No 4. Bogotá. 1981.

MUELLER, Charles. Das Oligarquias Agrárias ao predomínio urbano-industrial: Um Estudo processo de formação de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro. IPEA/IMPES. 1983.

OSPINA, P., Mariano. El Porvenir Económico y Comercial de Colombia y la Medidas Necesarias para Implantar su Desarrollo. En: BEJARANO, Jesús A. El Régimen Agrario de la Economía Exportadora a la Economía Industrial. Bogotá: La Carreta, 1979.

PARRA, Ernesto. El Sector Informal en la Economía. CINEP. Bogotá, 1978.

PRADILLA COVOS, Emilio. Capital. Estado y Vivienda en América Latina. ED Fontanamara. México, 1987.

MOLINA, Humberto(Editor) Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano. Ed. C.P.U/ FINISPRO. Bogotá, 1979.

RINCÓN P, Análida. “La fijación política del nuevo sentido de la planeación” en Brand Peter C (Editor) Trayectorias Urbanas en la Modernización del Estado en Colombia. TM Editores. Colombia, 2001.

ROBERT MORAES, Antonio y otro. A Valorização do espaço. Geografia crítica. ED HUCITEC. Rio de Janeiro, 1984.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, José Eduardo. Procesos de Trabajo, Valorización y

Reestructuración del Espacio. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2002.

RODRÍGUEZ M., Eduardo. La Cuestión Regional y su Significación Social. En: Ayala, Ulpiano y otros. La Problemática Urbana Hoy en Colombia. Colección Teoría y Sociedad. Bogotá: CINEP, 1981.

ROFMAN, Alejandro. Desigualdades Regionales y concentración económica. El Caso Argentino. Ediciones SIAP. Buenos Aires, 1974.

ROJAS, Fernando. Constituyente II. Hegemonía del Capitalismo Monopolista. En: Controversia No. 61-62. Bogotá: CINEP.

SALGADO, Carlos. Avance a una Crítica de lo Informal en la Teoría del Subdesarrollo. CINEP. Controversia No 120. Bogotá, 1984.

SANTANA, Pedro. “Movimientos Populares y Reivindicaciones Urbanas” La problemática Urbana Hoy en Colombia.

SCHMIDT, Benicio Viero. O Estado e a Política Urbana no Brasil. Universidades de Porto Alegre, 1983.

SOHN RETEL Alfred. Trabajo – Trabajo Intelectual. Crítica a la Epistemología Filosófica. Ed. Viejo Topo Madrid.

TOPALOV, Christian. La Urbanización Capitalista. Ed. EDICOL. México, 1979.

VERNEZ, Georges. Bogotá’s Pirattes Settlements: An Opportunity for Metropolitan Development. Dissertation for Doctor in Philosophy. University of California, Berkeley, 1972.

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

Anexo

La siguiente es una lista cronológica de las leyes, decretos nacionales y municipales, acuerdos y ordenanzas, relacionados con los barrios piratas.

Esta síntesis ha sido tomada, en la mayoría de sus partes, del estudio de FEDESARROLLO, sobre las urbanizaciones clandestinas y que fue publicado con el título de “La tierra en el mercado pirata de Bogotá”.

Al citar estos documentos se da título oficial y, si este no revela por sí solo la pertinencia del documento, se añade entre paréntesis una brevísima indicación de la misma.

1. Disposiciones legales de nivel municipal

Acuerdo 10 de 1902: Por el cual se reglamentan las construcciones que se emprender en la ciudad, apertura de calles, urbanización de terrenos, etc.

Acuerdo 6 de 1914: Por el cual se dictan reglas de urbanización.

Acuerdo 74 de 1925: Por el cual se adopta el plano de “Bogotá Futuro”, y se dictan algunas medidas necesarias para su desarrollo.

Acuerdo 28 de 1933: Por el cual se crea el Departamento De Urbanismo dependiente de la Secretaria de Obras Públicas (encargado del planeamiento de la ciudad futura).

Acuerdo 48 de 1934: Por el cual se reglamentan las urbanizaciones en la ciudad, se aprueba un contrato y se dictan ciertas disposiciones.

Acuerdo 15 de 1940: Por el cual se fija el perímetro urbano de la ciudad y se dictan otras disposiciones sobre construcciones.

Acuerdo 22 de 1940: Por el cual se aumenta el Impuesto Predial a los Predios no edificados. (división del perímetro urbano en zonas).

Acuerdo 221 de 1944: Por el cual se divide el área urbanizable de Bogotá en varias zonas de destino y se reglamenta cada una de ellas.

Acuerdo 7 de 1945: Por medio del cual se modifica el acuerdo 21 de 1944 (normas para

la construcción de la zona cívica comercial y Avenida Jiménez de Quesada).

Acuerdo 35 de 1945: Por el cual se ordena la construcción del alcantarillado del barrio Las Granjas de Techo y se distaron otras disposiciones (normas sobre extensión de lotes).

Acuerdo 43 de 1945: Por el cual se adicionan al acuerdo 15 de 1.940, que fija el perímetro urbanizable de la ciudad y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 88 de 1948: Por el cual se crea la Oficina del Plan Regulador de Bogotá.

Acuerdo 11 de 1949: Por el cual se señala la zona urbanizable de la ciudad y se dictan otras disposiciones.

Acuerdo 63 de 1949: Por el cual se aclara el Acuerdo 11 de 1949, se modifica el Art. del acuerdo 20 de 1.940 y se dictan otras disposiciones (sanciones para iniciación de obras sin permiso).

Acuerdo 95 de 1969: Se modifica y adiciona el Acuerdo 88 de 1948 (creación de una oficina que elabora el plan regulador). Este acuerdo fue objetado por el alcalde.

Decreto 185 de 1951: Por el cual se adopta el plan piloto de la ciudad y se dictan normas sobre urbanismo y servicios públicos.

Decreto 414 de 1951: Por el cual se autoriza la prestación de algunos servicios públicos municipales y se dictan normas sobre urbanismo.

Decreto 436 de 1955: Por el cual se amplía el perímetro urbano.

Acuerdo 53 de 1956: Por el cual se crea la oficina de Planeación Distrital de Bogotá.

Acuerdo 82 de 1956: Por el cual se faculta al alcalde para ampliar zonas determinadas en el Acuerdo 22 de 1940 hasta los límites del actual perímetro urbano para fines de Impuesto Predial.

Decreto 705 de 1956: Por el cual se organiza la oficina del plan regulador de Bogotá y se denomina Oficina de Planeación de Bogotá (OPDB).

Acuerdo 30 de 1961: Por el cual se establece el procedimiento para la aprobación de los planes relacionados con las loteamientos en el área del Distrito y se reglamenta la de las mismas.

Acuerdo 36 de 1962: Por el cual se expide el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 22 de 1963: Por el cual se dictan unas disposiciones sobre zonificación urbanística en el territorio del D.E. de Bogotá y se crea la junta de zonificación.

Acuerdo 65 de 1967: Por el cual se señalan las normas y el procedimiento que debe cumplirse para urbanizar terrenos en el área del Distrito especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1119 de 1968: Por el cual se adopta el plan de zonificación general de la ciudad, se señala el nuevo perímetro urbano y se dictan otras normas sobre urbanismo.

Acuerdo 18 de 1972: Por el cual se dictan normas sobre el proceso de planificación en el Distrito Especial de Bogotá.

Acuerdo 20 de 1972: Por el cual se modifica el numeral 4 del Art. 13 del Acuerdo 65 de 1967 y se dictan otras normas sobre urbanizaciones (normas mínimas para urbanizaciones de desarrollo progresivo).

Acuerdo 21 de 1972: Por el cual se adopta un plan de mejoramiento de áreas urbanas de desarrollo incompleto y se dictan normas de procedimiento.

Acuerdo 22 de 1972: Por el cual se señala el procedimiento para urbanizar terrenos en el Distrito Especial de Bogotá.

Decreto 1259 de 1973: Por el cual se reglamenta el Acuerdo 20 de 1972, sobre urbanizaciones de desarrollo progresivo en su etapa de fundación.

Decreto 1260 de 1973: Por el cual se reglamenta el Acuerdo 20 de 1972 en sus etapas de desarrollo progresivo con la utilización de normas mínimas de urbanización y de servicio.

Decreto 159 de 1974: Por el cual se impone en vigencia el proyecto de Acuerdo 1 del 74 por el cual se adopta el plan de desarrollo general integral para el Distrito de Bogotá (zonificación, requisitos para urbanizar).

Decreto 1539 de 1974: Por el cual se crea un comité de colaboración y coordinación de la Administración Distrital con la Superintendencia Bancaria y el Instituto de Crédito Territorial (destinado al estudio de urbanizaciones clandestinas).

Acuerdo 14 de 1975: Por el cual se dictan normas orgánicas sobre el plan general de desarrollo y se establecen las políticas en sus aspectos físicos.

Acuerdo 25 de 1975: Por el cual se adopta el perímetro urbano y sanitario para el Distrito Especial de Bogotá.

Decreto 2589 de 1980: Por el cual se reglamentan las urbanizaciones por desarrollo progresivo y se determinan los procedimientos para la regularización, habilitación y legalización de dichos asentamientos.

2. Disposiciones legales de nivel departamental

Decreto 68 de 1933: Por el cual se dictan algunas medidas de orden público (ocupación violenta o clandestina de territorios en Cundinamarca).

Ordenanza 31 de 1935: Por el cual se fijan y aclaran los límites de la ciudad de Bogotá y se concede una autorización al Gobierno Departamental.

Ordenanza 14 de 1936: Sobre el Código de Policía Vial Terrestre de Cundinamarca (norma sobre construcciones en vías públicas, medidas de las calles, disposiciones de construcción para frente de edificaciones).

Decreto 329 bis de 1952: Por el cual se reglamentan las urbanizaciones y parcelaciones.

3. Disposiciones Legales a Nivel Nacional

Resolución 91 de 1929 de la Dirección Nacional de Higiene: Por la cual se dictan normas sobre salubridad pública (normas sobre saneamiento).

La ambigua naturaleza del derecho y la informalidad jurídica.
Estudio de caso desde la sociología jurídica

Ley 50 de 1931: Reformatoria de la Ley 127 de 1919 (desarrollo de Bogotá y expropiación por causas de utilidad pública en la misma ciudad).

Resolución 270 de 1935 de la Dirección Nacional de Higiene: Por la cual se fijan sanciones a quienes anuncian urbanizaciones que no se han cumplido con los requisitos sanitarios para aquellos que den a la venta de zonas de terreno en donde no se hayan hecho obras de saneamiento prohíbe el registro de escrituras de ventas de tales inmuebles y adiciona la resolución 91 de 1920.

Decreto Ley 693 de 1951: Por el cual se confieren facultades a algunos municipios para dictar normas sobre planificación y urbanismo.

Decreto 3640 de 1954: Por el cual se organizo el Distrito Especial de Bogotá.

Decreto 14 de 1955: Por el cual se dictan disposiciones sobre prevención social (sanciones a urbanizaciones piratas).

Ley 81 de 1960: Reorganización del Impuesto Sobre la Renta (Impuestos dentro y fuera de la zona urbana).

Decreto 374 de 1962: Por el cual se reglamentan los artículos 90 a 100 de la Ley 01 de 1960 relativos al impuesto sobre terrenos de acción urbana (algunas disposiciones sobre determinación del perímetro urbano).

Decreto 2181 de 1964: Por medio del cual se señala la dependencia oficial que debe ejercer el control de las empresas dedicadas a la ejecución de planes de vivienda, se reglamentan los artículos 7 de la ley 166 de 1941 y 40 de la ley 66 de 1947 y se dictan otras disposiciones para garantizar y proteger la inversión del ahorro destinado a tal fin.

Decreto 1699 de 1964: Por el cual se dictan disposiciones sobre conductas antisociales (deroga 14 de 1955).

Decreto Legislativo 2349 de 1965: Por el cual se fomenta el ahorro popular, se encauza hacia la construcción y adquisición de vivienda, se crea el banco de ahorro y vivienda, se estimula la inversión y se combate el desempleo.

Decreto Reglamentario 979 de 1966: Reglamenta el Decreto Ley 2349 de 1965.

Decreto 980 de 1966: Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2349 de 1965.

Ley 66 de 1968: Por el cual se regulan las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda y se determina su inspección y vigilancia.

Decreto 3133 de 1968: Por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá.

Decreto 219 de 1969: Por el cual se reglamenta la Ley 66 de 1968 (regula actividades de urbanización).

Decreto 1250 de 1970: Por el cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos (matricula de propiedad).

Decreto 1355 de 1970: Por el cual se dictan normas sobre policía (contravenciones que dan lugar a suspensión, a demolición o construcción de obras).

Decreto 1380 de 1972: Por el cual se dictan una medidas reglamentarias sobre inscripción de parcelaciones y urbanizaciones en el folio de matricula inmobiliaria de que trata el Decreto Ley 1250 de 1970 en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de dicha norma y en el artículo 5° de la Ley 66 de 1968.

Decreto 2244 de 1972: Por el cual se modifica y adiciona el decreto 1380 de 1972 (permiso para urbanizar).