

# Ilegalidad urbana y producción del espacio

## en el borde del río Las Ceibas en la ciudad de Neiva, Huila\*

Fecha de recepción: 2 de febrero de 2021 | Fecha de aprobación: 10 de noviembre de 2021 | Fecha de publicación: 30 de septiembre de 2022

John Jairo Trujillo Quintero

Universidad de los Andes, Colombia

ORCID: 0000-0001-6776-1857

johnjairotrujilloquintero@gmail.com

### Resumen

Asignar la categoría de ilegalidad a un territorio tiene incidencia en la profundización de la desigualdad en la producción de los espacios urbanos. La presente investigación analiza las consecuencias de la categoría jurídica de ilegalidad en la producción del espacio urbano del río Las Ceibas en Neiva (Huila), a través de la comparación de un asentamiento ilegal (Bajo Tenerife) y un barrio legalizado (José Eustasio Rivera). El estudio se realizó con un enfoque cualitativo, adoptando como estrategia metodológica el estudio de caso. La investigación permitirá aportar al debate en la forma de concebir e intervenir los espacios urbanos, a través de políticas públicas inclusivas que superen la dicotomía de legalidad e ilegalidad urbana para motivar la actuación del Estado.

Palabras clave **ilegalidad, río, asentamiento, barrio, producción espacial**

\* Artículo de investigación

Artículo producto de la investigación realizada por el autor como requisito de grado en la Maestría en Planificación Urbana y Regional (2017-2021) de la Universidad de los Andes, Colombia

# Urban Illegality and Production of Space

on the Edge of the Las Ceibas River in the City of Neiva (Huila)

**Abstract** Assigning the category of illegality to a territory has an impact on the deepening of inequality in the production of urban spaces. This research analyzes the consequences of the legal category of illegality in the production of the urban space of the Las Ceibas river in Neiva (Huila), through the comparison of an illegal settlement (Bajo Tenerife) and a legalized neighborhood (José Eustasio Rivera). The study was conducted with a qualitative approach, adopting the case study as a methodological strategy. The research will contribute to the debate on how to conceive and intervene urban spaces, through inclusive public policies that overcome the dichotomy of urban legality and illegality to motivate state action.

**Keywords** **illegality, river, settlement, neighborhood, spatial production**

## Ilegalidade urbana e produção do espaço

à beira do rio Las Ceibas na cidade de Neiva (Huila)

**Resumo** Atribuir a categoria de ilegalidade a um território tem incidência no aprofundamento da desigualdade na produção dos espaços urbanos. A presente pesquisa analisa as consequências da categoria jurídica de ilegalidade na produção do espaço urbano do rio Las Ceibas em Neiva (Huila), através da comparação de um assentamento ilegal (Bajo Tenerife) e um bairro legalizado (José Eustasio Rivera). O estudo foi realizado com abordagem qualitativa, adotando o estudo de caso como estratégia metodológica. A pesquisa contribuirá para o debate sobre a forma de conceber e intervir nos espaços urbanos, por meio de políticas públicas inclusivas que superem a dicotomia entre legalidade e ilegalidade urbana para motivar a ação do Estado.

**Palavras-chave** **ilegalidade, rio, assentamento, bairro, produção espacial**

## Introducción

En los espacios urbanos ubicados en los márgenes del río Las Ceibas en Neiva (Huila), se identifican formas diferenciadas de producción del espacio urbano. Aunque los barrios y asentamientos comparten la frontera del río, así como su origen informal o popular, e inclusive la proximidad de sus espacios urbanos, estos tienen formas particulares de concebir, significar y vivir sus espacios. Los barrios considerados legales desde el ordenamiento territorial tienen un acceso a garantías de derechos de propiedad, servicios públicos domiciliarios y mejoramiento urbano; mientras que los asentamientos considerados ilegales desde la misma perspectiva urbanística, no tienen un acceso formal a las mismas garantías y servicios. Estas desigualdades en el acceso a derechos y servicios, por la categoría de ilegalidad del espacio, generan unas formas diferenciadas de producir barrios y asentamientos en las ciudades.

La categoría de ilegalidad tiene incidencia en la producción de espacios urbanos, tanto desde las actuaciones del Estado como en la historia y la cotidianidad de los habitantes. Hablar de la producción del espacio implica considerarlo como un producto social, histórico y político, y no simplemente como una mera realidad física, ni como reflejo donde se inscriben los hechos sociales (Cassano, 2017). Lefebvre considera que se generan cuatro consecuencias al afirmar que el espacio es socialmente producido: (i) que el espacio natural está desapareciendo, (ii) que cada sociedad produce su propio espacio, (iii) que el conocimiento del espacio debe fundamentarse en su proceso de producción, y finalmente, (iv) que la producción del espacio nos sitúa en el terreno de la historia (Unwin y García, 1995). De tal modo, es posible

entender la producción del espacio desde las representaciones (el espacio de los planificadores), los espacios de representación (el espacio imaginado y simbólico) y las prácticas espaciales (la cotidianidad en el espacio), a partir de la triada del espacio propuesta por Henry Lefebvre.

En el margen del río Las Ceibas, desde la década de 1940 se han ubicado diversos asentamientos que se han desarrollado informalmente, incluso algunos han sido legalizados con los años. En este marco de ocupaciones informales en el río se escogen dos espacios urbanos, uno legalizado (barrio José Eustasio Rivera) y otro que permanece en condición de ilegalidad (asentamiento Bajo Tenerife), a fin de estudiar las consecuencias de la categoría de ilegalidad en la producción del espacio urbano, con el propósito de entender cómo se conciben, se significan y se viven estos espacios urbanos en las ciudades colombianas intermedias.

La presente investigación tiene como pregunta central: ¿Cuáles son las consecuencias derivadas de la asignación de la categoría de ilegalidad en la producción del espacio urbano en los asentamientos ubicados en el margen de río Las Ceibas? Para ello se pretende: (i) analizar la forma en que son asignadas las categorías de legalidad e ilegalidad por parte del Estado, así como la manera en que son entendidas y apropiadas tales categorías por los habitantes de los territorios; (ii) identificar los planes, programas y proyectos de la Alcaldía de Neiva para los barrios (legales) y los asentamientos (ilegales) ubicados en la margen del río; (iii) interpretar las diferentes percepciones, simbologías y emociones respecto del río Las Ceibas por parte de los habitantes de los dos

lugares, derivadas de la condición de legalidad e ilegalidad asignada a cada territorio; y (iv) comprender la materialidad socioespacial producto de las categorías de legalidad o ilegalidad de los barrios y asentamientos, respectivamente, en las prácticas espaciales de los habitantes.

## Marco teórico

La categoría de ilegalidad urbana se distingue del concepto de informalidad urbana, en la medida en que esta última representa un concepto amplio que involucra variables económicas, políticas, ideológicas y culturales (Torres, 2009), y se evidencia en las limitaciones de acceso al suelo urbano y la autoconstrucción de vivienda (Jaramillo, 2012). La informalidad urbana implica un patrón de vida en la ciudad, caracterizado por carencias de bienes urbanos como causa de un acceso ilegal en la ocupación. Por lo tanto, el concepto de informalidad está íntimamente ligado al concepto de ilegalidad, la cual es una noción que surge en el derecho y en la cultura jurídica. Parra (2013) expresa que lo informal es aquello que no cumple con los requisitos para ejecutar algo, conforme a un código legal, y entiende lo ilegal como aquello que incumple lo prescrito por la ley. Además, esta autora expresa cómo socialmente lo informal predomina sobre lo ilegal, debido a que la perspectiva informal es considerada menos grave que la ilegal. Por su parte, Calderón (1995, citado por Canestraro, 2013) asocia lo informal con aquellos actores a quienes se les ha vedado la protección y con el desarrollo de actividades que generan ingresos económicos por fuera de la órbita estatal, y lo ilegal con la acción realizada por un actor inmobiliario que vulnera las normas jurídicas existentes. La ilegalidad es así una categoría asociada a la producción de vivienda por los pobres, mientras que, por otra parte, quienes no son pobres no siempre producen su espacio habitacional de forma legal y regular, por lo cual les es aplicable más el concepto de *irregularidad*, el cual es considerado de menor importancia frente a la ilegalidad (Rolnik, 1997).

Más aún, la diferencia entre lo irregular y lo ilegal no existe taxativamente, sino que esta distinción obedece más bien a la gravedad de la ocupación. La ilegalidad es definida desde fuera, principalmente por el Estado, siendo una categoría que corresponde más a las acciones humanas que al atributo de un asentamiento popular (Azuela, 1993). En la lógica dominante, la norma representa los intereses de los contingentes sociales que las crean, y en esta concepción lo informal, como aquello que está por fuera de la norma, solamente será válido si se somete a los procedimientos legales (Torres, 2009).

En la literatura de ilegalidad en espacios urbanos, Fernandes (2005) expresa cómo el proceso de producción de la ley es el mismo proceso de producción de lo ilegal, lo que quiere decir que la producción de la legalidad es un factor decisivo de la ilegalidad. La ilegalidad no solo se fundamenta en la combinación entre políticas clientelistas y mercados de tierra especulativos, sino también en el propio orden jurídico, que privilegia una “visión individualista y excluyente de los derechos de propiedad inmobiliaria urbana, y la forma elitista de organización del sistema jurídico y del propio sistema de planeación urbana” (Fernandes, 2005, p. 23). Por otra parte, Rincón (2005) señala cómo las relaciones entre el Estado, la sociedad y las formas de desarrollo urbano expresan una delimitación no muy clara de lo legal y lo ilegal, debido a la presentación de “acciones legítimas e ilegales, acciones legales, pero no legítimas y acciones ilegales, legitimadas socialmente” (p. 41). Por lo tanto, se identifican tres tipos de regulación: “la normativa estatal expedida y aplicada por la institucionalidad legal estatal; la normativa tácita-social, desarrollada, fundamentalmente, por prácticas regulatorias socio-espaciales y la normativa para-estatal, impuesta por los diversos grupos armados” (p. 46). Esto sucede debido a que existen prácticas normativas de hecho, en las que no solo el derecho urbano regula el suelo, sino que se presentan diversas formas de interacción y construcción en

el territorio urbano, como producto y producción de diversas realidades normativas.

La legalidad se fundamenta en el ejercicio del poder en coherencia con las leyes existentes, y por lo tanto la ilegalidad se evidencia en la actuación del Estado y de los particulares por fuera del marco legislativo existente (Martínez-Sicluna y Sepúlveda, 1991). La distinción entre la ilegalidad, como una categoría de la disciplina jurídica, y la informalidad urbana, como un concepto de las ciencias sociales, conlleva a entender que esta última se asocia con factores complejos (políticos, sociales, económicos y culturales), que excluyen a los habitantes de una ciudad de la posibilidad de disfrutar del pleno de servicios básicos que la misma ofrece; por su parte, la ilegalidad urbana implica una vulneración de la normatividad urbanística y de ordenamiento territorial en el proceso de producción de un espacio urbano.

La ilegalidad urbana, entendida como la simple vulneración de la normatividad urbanística, desconoce los significados que otros actores otorgan a esta categoría jurídica. Por lo tanto, como elemento fundamental de esta investigación, se analizarán las categorías de ilegalidad planteadas por el Estado, los funcionarios públicos y los habitantes del espacio, permitiendo contrastar esas formas de entender y comprender la ilegalidad en espacios urbanos.

En relación a ello, Lefebvre construye una hipótesis para expresar que la crisis de la realidad urbana es el problema más relevante de la modernidad, precisamente a través del concepto de *revolución urbana*, el cual logra aglutinar claramente esta noción de relevancia de lo urbano, más aún si se lo entiende como la última fase de un proceso histórico resultado de un modelo secuencial dialéctico, en el que la sociedad ha pasado sucesivamente de un arquetipo agrario a uno industrial, y finalmente a uno civil (Castells, 1979). En este contexto de relevancia de lo urbano, la noción de espacio socialmente producido se convierte en el

enfoque teórico que permitirá comprender y explicar los fenómenos ciudadanos.

El espacio puede conceptualizarse como una realidad socialmente construida, donde interviene lo natural, la obra humana, las ideas respecto de las cosas y las formas en que se viven estas (Salcedo, 2007). A este respecto, Doreen Massey (2012) indica que el espacio es un producto social, que tiene sus propios efectos y es impregnado por el poder social. Por otra parte, Capasso (2017) considera el espacio como: (i) producto de interrelaciones, (ii) esfera de multiplicidades, (iii) ámbito que está siempre en construcción, (iv) algo que influye en la forma en que se desarrollan las sociedades, y (v) realidad que está impregnada por el poder social. Estas concepciones complejas del espacio son las que permiten en la geografía humana considerarlo como una construcción social (Unwin y García, 1995); por lo tanto, siendo el espacio un elemento social, además de mental y físico (Capasso, 2017), resulta necesario comprender la manera de clasificar esta comprensión desde múltiples dimensiones. Precisamente, Henri Lefebvre brinda una tríada conceptual de la producción social del espacio para cumplir con este objetivo, tríada compuesta por las representaciones del espacio, los espacios de representación y las prácticas espaciales.

Las representaciones del espacio consideran su dimensión inmaterial (Sánchez, 2019), o también su conceptualización desde áreas como las ciencias, la planificación urbana y el urbanismo de los tecnócratas e ingenieros sociales (Lefebvre, 1991). Por lo tanto, estas concepciones normalmente suelen “representarse en forma de mapas, planos técnicos, memorias, discursos” (Baringo, 2013, p. 124). Las representaciones del espacio pueden asociarse a instrumentos como los planes de ordenamiento territorial, los proyectos urbanísticos, las licencias urbanísticas, e inclusive la misma norma jurídica que proyecta un determinado tipo de ciudad.

Los espacios de representación constituyen la dimensión simbólica del espacio, son la significación que se le da al espacio (Sánchez, 2019). Lefebvre (2013) expresa que los espacios de representación involucran “símbolismos complejos ligados al lado clandestino y subterráneo de la vida social” (p. 92). En este escenario, los habitantes experimentan directamente unos símbolos y unas imágenes propias frente al espacio que ocupan (Baringo, 2013), entendidas como las imágenes y los imaginarios que se construyen sobre el espacio (Capasso, 2017). Los espacios de representación pueden identificarse en los significados que los habitantes otorgan a ciertos elementos naturales o artificiales que ocupan el espacio, los cuales pueden ser objeto de evocaciones, recuerdos, percepciones, que convierten a estos elementos en símbolos e imágenes comunes para los habitantes.

Por último, las prácticas espaciales vienen dadas por la dimensión material de la actividad e interacción social en el espacio (Sánchez, 2019). En tal sentido, Lefebvre (2013) expresa que la práctica espacial “engloba producción y reproducción, lugares específicos y conjuntos espaciales propios de cada formación social” (p. 92). Esta se identifica en la materialidad de las necesidades cotidianas y los conocimientos acumulados en el espacio construido (Baringo, 2013), y se considera como el espacio estructurado por la realidad diaria y la realidad urbana, es decir, por la forma como los sujetos individuales o colectivos otorgan valor a un espacio (Herrera, 2017). En las prácticas espaciales, el ser humano se desarrolla socialmente en un tiempo y un lugar, y por ello, se identifican determinadas formas de generar usar y percibir el espacio (Capasso, 2017).

## Metodología

Se adoptó como estrategia metodológica el estudio de caso, entendido como una “investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real” (Castro,

2010, p. 36). Por otra parte, el enfoque investigativo fue de tipo cualitativo, e implicó la realización de “estudios de caso descriptivos con conclusiones casuísticas no generalizables basadas en juicios e inferencias personales que parten de la comprensión e interpretación de eventos sociales complejos” (Salas, 2011, p. 4). Las técnicas de recolección seleccionadas fueron de investigación documental, a través de las cuales se compilaron normas jurídicas del sector vivienda y documentos oficiales de la Alcaldía de Neiva. Se realizaron, además, trece entrevistas semiestructuradas a algunos funcionarios de la Alcaldía, así como a habitantes del asentamiento Bajo Tenerife y del barrio José Eustasio Rivera, entre diciembre de 2019 y enero de 2020. En la Alcaldía de Neiva se entrevistaron dos funcionarios de la Secretaría de Planeación y Ordenamiento; en el asentamiento Bajo Tenerife, se entrevistaron seis habitantes (tres hombres y tres mujeres), mientras que en el barrio José Eustasio Rivera se entrevistaron cinco habitantes, todas mujeres. En todos estos ejercicios se abordaron las categorías de ilegalidad, los símbolos y significados respecto del río Las Ceibas y las prácticas cotidianas en el barrio y el asentamiento.

## Resultados

### El espacio urbano en el borde del río Las Ceibas: el barrio José Eustasio Rivera y el asentamiento Bajo Tenerife

La ciudad de Neiva, capital del departamento del Huila, está ubicada en el margen oriental del río Magdalena. Su territorio urbano está dividido político-administrativamente en 10 comunas con 117 barrios, 183 unidades inmobiliarias cerradas y 68 asentamientos informales, como se puede ver en la figura 1, (Alcaldía de Neiva, 2015). El río Las Ceibas es la principal fuente hídrica de la ciudad y recorre 28,62 km en las comunas 1, 2, 3, 5 y 10 (parte baja del río) (CAM, 2006), y en su margen urbana limita con barrios, condominios y los asentamientos informales Bajo



Tenerife, sector Las Delicias, Las Ceibitas y La Estrella en la comuna tres de la ciudad (Alcaldía de Neiva, 2015).

Las ocupaciones urbanas ubicadas al margen del río han padecido históricamente de constantes inundaciones, como consecuencia de las crecientes. Entre 1970 y el 2006 se registraron aproximadamente veinticinco episodios de inundaciones, en los cuales los barrios y asentamientos informales más afectados fueron Tenerife, Bajo Tenerife, José Eustasio Rivera, Cámbulos, Álvaro Sánchez Silva, Plazas Alcid, Aeropuerto, Las Delicias y Rodrigo Lara Bonilla, entre otros (CAM, 2006). Además de afectar la infraestructura habitacional, las crecientes del río han generado que el acueducto municipal quede fuera de funcionamiento temporalmente en repetidas ocasiones, en razón a los altos aportes de sedimentos en las aguas fluviales.

El primer asentamiento que se ubicó a orillas del río fue el barrio Aeropuerto, a finales de la década de 1940, entre el sector de la carrera 16 y la carrera 2, el cual surgió de la ocupación realizada por los trabajadores de menos recursos económicos que construyeron el terminal aéreo en la ciudad. Posteriormente, en la década del sesenta, con el surgimiento del “boom arrocerero”, habitantes del barrio José Eustasio Rivera empezaron a cultivar arroz en sus parcelas, lo que generó el establecimiento del molino Ceibas. Estas actividades del molino derivaron en la generación de empleo en la ciudad, en actividades como la quema de cascarilla de arroz, permitiendo el nacimiento de nuevos campamentos en la zona, al margen del río, que dieron origen al barrio Las Delicias (Alcaldía de Neiva, 2003).

En el 2001, la Alcaldía Municipal de Neiva presentó a la ciudad el macroproyecto Parque Ronda

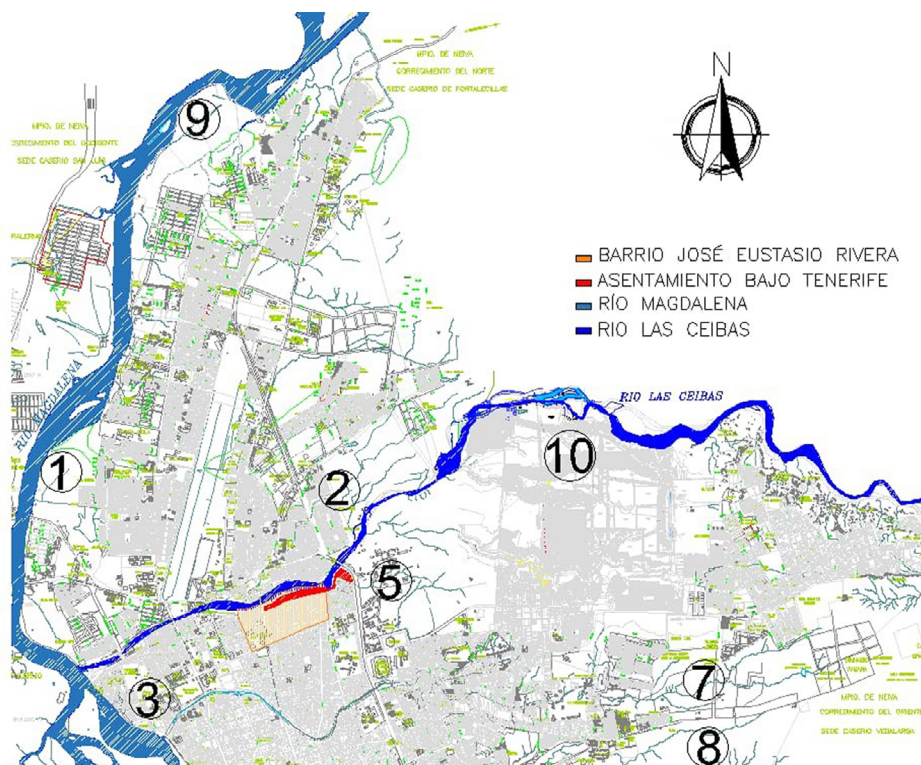


Figura 1. Mapa de comunas y ríos de la ciudad de Neiva  
Fuente: elaboración propia

Río Las Ceibas, el cual tuvo como objetivo la recuperación del río desde su nacimiento hasta su desembocadura, por medio de actividades consistentes en compra de predios, expropiación de inmuebles, realización de obras de control y mitigación, reubicación de viviendas en alto riesgo, desalojos y restitución del espacio público, con recursos del orden nacional y municipal (Alcaldía de Neiva, 2011). Las obras de canalización iniciaron en el 2011, proyectadas desde la desembocadura del río en el Magdalena hasta la carrera 16, en las inmediaciones del barrio Tenerife. No obstante, en la actualidad se ha realizado solo una canalización parcial hasta la carrera séptima. Precisamente, en el barrio José Eustasio Rivera no han culminado estas obras, mientras que el asentamiento Bajo Tenerife aún no ha sido intervenido (figura 2).

El barrio José Eustasio Rivera surgió aproximadamente en la década del sesenta, principalmente

motivado por los cultivos de arroz establecidos en parcelas al margen del río (Alcaldía de Neiva, 2003), en tanto que los orígenes del asentamiento Bajo Tenerife se produjeron cuarenta años después, en el 2000, en las inmediaciones del barrio Tenerife, con el arribo de población de otros sectores de la ciudad y del municipio de Colombia (Huila)<sup>1</sup>. El barrio José Eustasio Rivera y el asentamiento Bajo Tenerife comparten su ubicación en las orillas del río Las Ceibas, además de ser limítrofes entre ellos. Los dos espacios tienen orígenes sociales y urbanos similares, pues, por una parte, la producción del espacio se realizó a través de un proceso de invasión, y a su vez, su población se caracterizó precisamente por ocupar la ronda del río, en razón a los servicios ambientales y de uso doméstico que este proporciona.

El origen social y la ubicación de ambos espacios urbanos son elementos en común, a diferencia de la condición de legalidad en la ocupación frente

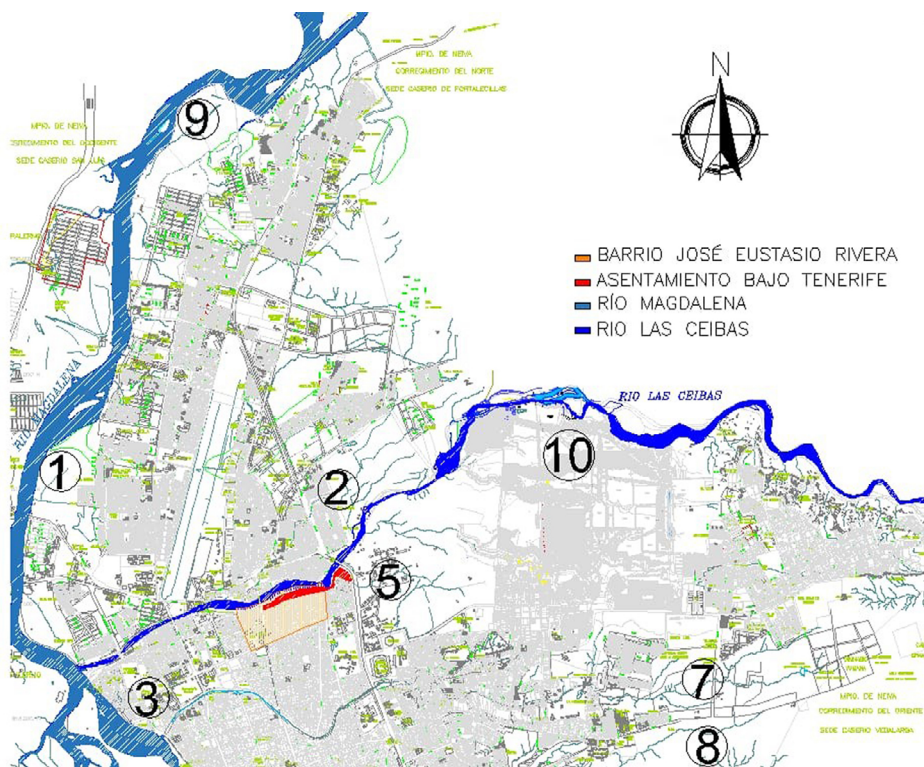


Figura 2. Barrio José Eustasio Rivera y Asentamiento Bajo Tenerife

Fuente: elaboración propia



al ordenamiento jurídico. El barrio José Eustasio Rivera empezó con un proceso de invasión que posteriormente conllevó la legalización urbanística del suelo, mientras que, por otra parte, el asentamiento Bajo Tenerife también inició con un proceso de invasión, pero su legalización urbanística, está restringida debido a que ocupa la ronda hídrica del río, es decir un suelo de protección, que prohíbe la posibilidad de adelantar el proceso de legalización urbanística en los términos del Decreto 1077 de 2015.

### La categoría de ilegalidad urbana desde el Estado y los habitantes

La normatividad jurídica sobre planificación urbana es la expresión más concreta para analizar las representaciones del espacio por parte del Estado. El espacio conceptualizado que crea la norma jurídica se traduce en políticas, planes, proyectos y licencias urbanísticas, creando un marco institucional de acciones administrativas que incide en los significados y las prácticas espaciales, es decir, en el paisaje urbano.

El Decreto 1077 de 2015 se creó con el objetivo de compilar las normas reglamentarias del sector de vivienda, ciudad y territorio, y dentro del mismo se pueden destacar cuatro aspectos en los que se manifiesta la categoría de ilegalidad estatal en espacios urbanos: los subsidios de vivienda, las licencias urbanísticas, la legalización urbanística de asentamientos y los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

Los subsidios de construcción en sitio propio y de mejoramiento de vivienda, y el programa “casa digna, vida digna”, pueden aplicarse en barrios susceptibles de ser legalizados, es decir que se excluye la posibilidad de aplicarlos en asentamientos ilegales. Esta condición también se atribuye para los subsidios de vivienda usada para la población desplazada, los cuales no aplican en áreas rurales o urbanas no legalizadas. Por otra parte, el subsidio familiar de vivienda para la habitación

legal de títulos, el cual es una herramienta fundamental para acceder al derecho de propiedad del inmueble, tiene como requisito que la vivienda esté ubicada en un asentamiento legalizado urbanísticamente.

Las licencias urbanísticas son entendidas como autorizaciones para poder desarrollar una urbanización, construcción, parcelación o loteo, conforme lo establezca el plan de ordenamiento, los instrumentos de planificación y las normas urbanísticas del municipio o distrito (Solarte, 2017). La licencia urbanística es un acto administrativo proferido por el Estado, a través de las alcaldías o los curadores urbanos, como un acto de materialización de la legalidad para la producción material del espacio planificado en las ciudades, debido a que se otorga de acuerdo con la normatividad local del ordenamiento territorial. En este aspecto, es preciso destacar que las licencias de construcción en reforzamiento estructural, es decir, las que buscan acondicionar los niveles adecuados de seguridad sísmica resistente de los inmuebles, se pueden otorgar previamente al cumplimiento de las normas urbanísticas vigentes, los actos de legalización y/o el reconocimiento de edificaciones construidas sin licencia urbanística.

La legalización urbanística de asentamientos humanos es el aspecto central de la categoría de ilegalidad estatal en el Decreto 1077 de 2015, entendido como un proceso por medio del cual el Estado, a través de las administraciones municipales o distritales, reconoce la existencia de asentamientos humanos por condiciones de precariedad y origen informal, y conformados por viviendas de interés social que se han constituido sin licencias de construcción. En la resolución de legalización urbanística se expresan los siguientes aspectos: el reconocimiento oficial del asentamiento, la aprobación de los planos de loteo correspondientes, la reglamentación urbanística, las acciones de mejoramiento barrial, la identificación de áreas potenciales para la reubicación de viviendas, la información sobre el trámite

posterior para el reconocimiento de la existencia de edificaciones y el estudio urbanístico final. Las legalizaciones urbanísticas de asentamientos no reconocen derechos de propiedad a los poseedores, ni significan la titulación de predios, además de que son improcedentes en suelos de protección. En todo caso, el acto administrativo de legalización hace las veces de licencia de urbanización, y si es el caso, implica la incorporación al perímetro urbano del asentamiento ilegal.

El Decreto 1077 contempla un esquema diferencial en la prestación de servicios de acueducto, alcantarillado o aseo en el suelo urbano frente al rural. En el suelo urbano, este esquema aplica a espacios que tienen un mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial o que hayan sido objeto de legalización urbanística, y donde no se pueden alcanzar los estándares de eficiencia, cobertura o calidad en la prestación de estos servicios. Estos esquemas se formalizan a través de un convenio suscrito entre la persona prestadora del servicio y la entidad territorial, en el cual se establecen las obligaciones de las partes. Además, la persona prestadora del servicio debe elaborar un plan de gestión que establezca el plan de obra y las inversiones, así como el plan de aseguramiento de la prestación de servicios públicos. La Ley 812 de 2003 estableció la prohibición de invertir recursos públicos y suministrar servicios públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales. No obstante, esta norma fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C-1189 de 2008. El alto tribunal argumentó que esta prohibición limita la construcción de obras para enfrentar riesgos como derrumbes o inundaciones en los asentamientos, y a su vez, que no se puede excluir el acceso a los servicios públicos a poblaciones en condiciones de pobreza y marginalidad.

La interpretación de la categoría de ilegalidad por los funcionarios de la Alcaldía de Neiva guarda coherencia con lo establecido en la normatividad urbanística. Básicamente, se define la ilegalidad

desde el incumplimiento de la normatividad, y en instrumentos concretos como el Plan de Ordenamiento Territorial, las licencias urbanísticas y los títulos de propiedad de los terrenos.

La desigualdad en el acceso de derechos para los espacios urbanos ilegales se materializa en las restricciones de acceso a subsidios de vivienda, licencias urbanísticas y servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, e inclusive en la posibilidad de desalojos y reubicaciones por la ilegalidad del espacio, así como en el incumplimiento de normas o instrumentos como el Plan de Ordenamiento Territorial y los títulos de propiedad de los terrenos. Estas limitaciones obligan a los espacios urbanos ilegales a sujetarse a un proceso de legalización urbanística, como única condición para acceder a los bienes y servicios públicos que ofrece la ciudad. Por otra parte, el mismo proceso de legalización es limitado debido a que no puede desarrollarse en suelos de protección, y tampoco resuelve los derechos de propiedad y titulación de predios. Aunado a lo anterior, los programas de mejoramiento barrial están condicionados a la culminación de los procesos de legalización urbanística.

### La categoría de ilegalidad desde las percepciones de los habitantes

Tanto en el barrio José Eustasio Rivera como en el asentamiento Bajo Tenerife se identificaron tres aspectos en los que se comprende la condición de ilegalidad del asentamiento. Primero, se reconoce una categoría predominantemente vinculada al acceso a los servicios públicos; por otra parte, una segunda categoría aparece orientada al incumplimiento del derecho a la propiedad; y finalmente, se identifica un tercer aspecto concerniente a las restricciones de la urbanización.

El pago de las tarifas de servicios públicos como agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, en contraste con las conexiones fraudulentas a estos servicios, marca una frontera en las categorías

de ilegalidad en los dos espacios urbanos. En el marco de la normatividad de vivienda y ordenamiento territorial, el acceso a los servicios públicos está prohibido para los espacios urbanos ilegales, y este contexto de la norma jurídica se refleja en la cotidianidad de los habitantes del barrio José Eustasio Rivera, donde el parámetro de ilegalidad en el espacio urbano está dado por el acceso y pago de los servicios públicos.

La categoría de ilegalidad en el acceso a los servicios públicos también puede estar fundamentada en un criterio de rechazo de los habitantes del barrio José Eustasio Rivera a un “privilegio” injustificado de los habitantes del asentamiento Bajo Tenerife, por acceder a estos servicios públicos de manera gratuita. En el imaginario de lo ilegal, el vínculo con la inseguridad ciudadana y con el fenómeno de hurto puede ser un punto de partida para aclarar la ilegalidad orientada al acceso a los servicios públicos. La explicación de una categoría de ilegalidad que condena el acceso fraudulento a los servicios públicos puede fundamentarse en la equiparación de este fenómeno de inseguridad, en relación con las características de la ocupación en asentamientos ilegales. La diferencia es que el otro (el habitante del asentamiento) roba, no que el otro no tiene acceso a los servicios públicos. Es decir, la condición de ilegalidad se convierte en una forma de juzgar al otro, y no de juzgar al Estado.

La ilegalidad como disponibilidad de acceso a los servicios públicos fue más visible en el barrio José Eustasio Rivera, mientras que la categoría de ilegalidad orientada al incumplimiento del derecho a la propiedad se identificó más en el asentamiento Bajo Tenerife. Los habitantes de este asentamiento detallaban su ocupación en un predio de propiedad privada o resaltaban la carencia de un documento formal de propiedad. Bajo Tenerife ocupa la ronda hídrica del río, lo cual limita la posibilidad de adelantar procesos de legalización urbanística en los términos del Decreto 1203 de 2017. El derecho a la propiedad,

en este caso propiedad pública en suelo de protección, genera una tensión con los intereses del Estado respecto de conservación de las fuentes hídricas, pero, por otra parte, está la obligación del mismo de generar condiciones de vivienda digna y servicios públicos a los ciudadanos.

El incumplimiento del derecho a la propiedad es justificado por los habitantes de Bajo Tenerife en razón a las condiciones de precariedad laboral, desplazamiento forzado o abandono estatal. La ilegalidad de la ocupación de los habitantes del asentamiento es secundaria, en contraste con una amplia omisión del Estado en la adopción de políticas sociales que enfrenten la ilegalidad de producción del espacio urbano, no como una causa, sino como consecuencia de una institucionalidad insuficiente en sus actuaciones administrativas y políticas para atender a la población de los asentamientos ilegales.

La ilegalidad concerniente a las restricciones a la urbanización se identificó en este asentamiento, y términos como espacio público y alto riesgo emergieron en la categoría de ilegalidad de esta población. Es decir, la cercanía con el río, en el cual históricamente se han presentado inundaciones, situaciones de inminentes desalojos y reubicaciones, además del mismo avance del proyecto del Parque Ronda Río Las Ceibas, han generado que la gente se apropie de conceptos técnicos que definirían su ocupación como ilegal.

La apropiación de estos términos técnicos que corresponden a una clasificación del suelo urbano por parte de la población de Bajo Tenerife puede estar asociada a las múltiples actividades institucionales desarrolladas en el espacio urbano con diferentes propósitos. La caracterización de esta población hecha por la Alcaldía de Neiva en el marco de la política pública de asentamientos informales (Acuerdo 028 de 2016), la socialización del proyecto del Parque Ronda Río Las Ceibas, los censos poblacionales en programas de lucha contra la pobreza o acompañamiento de

población desplazada, y la caracterización como consecuencia de las crecientes del río, son algunos de los programas que pudieron influir en esta apropiación de los términos de espacio público y alto riesgo en la categoría de ilegalidad. Es decir, los programas institucionales, por una parte, determinan la vulnerabilidad de la población, pero por otro, alertan de la ilegalidad de los espacios urbanos.

Las categorías de ilegalidad en el barrio José Eustasio Rivera y en el asentamiento Bajo Tenerife parten del fenómeno de las carencias en los espacios urbanos. Las limitaciones en el acceso a los servicios públicos, a la propiedad de los inmuebles y al suelo urbano, se constituyen en los puntos de partida para definir la ilegalidad en la producción del espacio urbano. Frente a los servicios públicos, los habitantes del barrio reprochan el acceso fraudulento o gratuito de estos servicios por parte de los habitantes del asentamiento, mientras que la ilegalidad en la producción del espacio como incumplimiento del derecho a la propiedad y las restricciones a la urbanización fueron visibles en el asentamiento Bajo Tenerife.

### Espacios de representación: transformación de las percepciones y emociones sobre el río Las Ceibas derivadas de la condición de legalidad o ilegalidad

Los espacios de representación albergan los significados que los habitantes otorgan a los elementos naturales o artificiales. En la realización de las entrevistas, el río Las Ceibas generaba un marco sensorial en el trabajo de campo, y conjugaba las historias, recuerdos y aspiraciones de los habitantes. El río es el paisaje natural y el espacio de representación compartido para el barrio José Eustasio Rivera y el asentamiento Bajo Tenerife, como sujeto natural de percepciones, símbolos y emociones en la producción del espacio urbano en este fragmento de la ciudad de Neiva.

En los inicios de su ocupación, el barrio José Eustasio Rivera tenía unas prácticas espaciales sumamente fuertes con el río, las cuales se han transformado con el transcurso del tiempo. Cuando no existía una prestación regular de servicios públicos domiciliarios, los habitantes del barrio lavaban su ropa y se bañaban en el río, obtenían el agua de pilas públicas y utilizaban letrinas en sus lotes. Las prácticas recreativas y de uso doméstico del río se han transformado debido a la contaminación de este y a la prestación regular de servicios públicos. El río ha perdido así relevancia en sus prácticas de subsistencia y recreación, en contraste con la utilidad ofrecida años atrás.

En el barrio José Eustasio Rivera se conjugan historias que relatan las múltiples crecientes e inundaciones provocadas por el río, el cual en su momento generó un espacio de recreación y encuentro, no solo para sus habitantes aledaños, sino para toda la ciudad, aunque con el paso del tiempo y el aumento de la contaminación se ha convertido en un sujeto lejano y que genera una sensación de temor a los habitantes del barrio. Si bien no se han presentado sucesos recientes de inundaciones, persiste el miedo a nuevos episodios, por los antecedentes en el espacio.

La situación de temor frente a eventuales crecientes del río genera que los habitantes del barrio José Eustasio Rivera apoyen el desarrollo del proyecto del Parque Ronda Río Las Ceibas, como iniciativa que permitiría reducir el riesgo de nuevas inundaciones. El apoyo al proyecto de canalización del río es importante en la medida en que puede reducir el riesgo por inundaciones. A pesar de existir referentes previos, como la canalización de la quebrada La Toma en la ciudad de Neiva, la cual generó un entorno de ciclovías, senderos peatonales, usos comerciales y de vivienda, el interés genuino de la población del José Eustasio Rivera se orienta primordialmente a enfrentar el



riesgo por inundaciones, por lo que un proyecto de esa única naturaleza acabaría con la escasa relación que tiene la población actual con el río.

La población del asentamiento Bajo Tenerife comparte el temor respecto a las crecientes del río, pero su opinión frente al proyecto Parque Ronda Río Las Ceibas difiere sustancialmente de la de sus vecinos del barrio. Además del temor por las posibles crecientes, el hecho de ocupar la ronda hídrica del río los coloca en un escenario de miedo ante eventuales reubicaciones o desalojos por la infraestructura del proyecto. Las características de ilegalidad en la producción del espacio en el asentamiento ponen a su población en un escenario crítico, dado que la culminación de las obras de canalización y la imposibilidad de acceder a un proceso de legalización urbanística generan más incertidumbre que certezas, en la medida en que las alternativas más inmediatas serían los desalojos o las reubicaciones.

Según Capasso (2017), los espacios de representación albergan la dimensión simbólica del espacio, las imágenes e imaginarios. En los dos espacios urbanos, el río es un referente simbólico que refleja recuerdos por sus utilidades vitales o recreativas, miedos por el riesgo ante posibles inundaciones, y expectativas e incertidumbres sobre el desarrollo de los proyectos de infraestructura que buscan intervenirlos. En el barrio José Eustasio Rivera, el apoyo al proyecto Parque Ronda Río Las Ceibas se basa en el miedo ante las inundaciones y la necesidad de la canalización del río, mientras que, en el asentamiento Bajo Tenerife, el miedo se fundamenta en el propio avance del proyecto de infraestructura, debido a que este implicaría futuros desalojos y reubicaciones para la población. Los proyectos de canalización de los ríos deben buscar, además de reducir el riesgo de inundaciones, una serie de equipamientos, servicios y proyectos habitacionales que permitan una reapropiación del río por los habitantes y que a su vez se evite la expulsión

de la población residente por iniciativas como la reubicación.

### Ilegalidad, prácticas espaciales y configuración de las desigualdades

En los dos espacios urbanos se genera un acceso diferencial a los servicios públicos domiciliarios, pues mientras en el barrio José Eustasio Rivera se presenta un acceso regular a servicios públicos esenciales como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y gas domiciliario, en el asentamiento Bajo Tenerife el acceso a estos servicios se basa en conexiones fraudulentas o alternativas precarias como: los fogones de leña o la disposición de aguas residuales directamente en el río Las Ceibas. Por otra parte, servicios públicos domiciliarios no esenciales como internet o televisión vienen dados por tarifas que se pagan con normalidad en los dos espacios.

El asentamiento Bajo Tenerife constituye un paisaje similar al que en sus inicios de ocupación vivió el barrio José Eustasio Rivera, el cual inició con alternativas precarias para acceder a los servicios públicos esenciales, siendo el río un eje fundamental mientras se surtía la legalización urbanística y la provisión formal de estos servicios. Por otra parte, el asentamiento Bajo Tenerife avanza en un acceso alternativo a los servicios públicos domiciliarios, pero a diferencia de los inicios del barrio José Eustasio Rivera, este accede fraudulentamente a un contexto urbano más amplio en la oferta de los servicios públicos en la ciudad.

Existe una clara semejanza en los dos paisajes urbanos, desde un enfoque de carencia de espacios públicos y equipamientos urbanos. Tanto en el barrio como en el asentamiento no se identificaron parques, zonas verdes o equipamientos como centros de salud, espacios culturales o establecimientos educativos. Precisamente, esto genera que los lugares de encuentro de las

comunidades sean fundamentalmente la calle o viviendas adecuadas para ciertas actividades culturales o artísticas.

El fenómeno de la invasión, como proceso de producción del espacio tanto en el barrio José Eustasio Rivera como en el asentamiento Bajo Tenerife, ha generado que los espacios urbanos no sean planificados y, por lo tanto, carezcan de espacios públicos y equipamientos urbanos. Es decir, la ausencia de planificación urbana en ambos lugares ha generado un paisaje similar en las prácticas de encuentro y cotidianidad de los habitantes. En términos concretos, se utilizan las calles como lugares de juego, con todas las limitaciones y peligros de esta práctica. Como consecuencia, los habitantes de ambos espacios acuden a otros barrios para realizar sus actividades deportivas y de recreación, concretamente en escenarios como el parque Leesburg, ubicado en el barrio Quirinal, y el parque del barrio Campo Núñez.

La práctica espacial es comprendida como la dimensión material del espacio, en donde se desarrollan las competencias del ser humano como ser social (Capasso, 2017), lo que “incluye la producción material de las necesidades de la vida cotidiana (casas, ciudades, carreteras) y el conocimiento acumulado por el que las sociedades transforman el ambiente construido” (Baringo, 2013, p. 124), al igual que el modo de usar, ocupar, organizar controlar y simbolizar el espacio. Dos prácticas espaciales resultan relevantes para esta investigación: por una parte, la asociada al acceso diferencial a los servicios públicos domiciliarios, y por otra, las prácticas de encuentro y recreación. En el primer aspecto, el acceso a los servicios públicos domiciliarios en el asentamiento Bajo Tenerife configura un paisaje que desafía el concepto legal de prestación de servicios públicos en espacios ilegales, dado que se accede a estos servicios gratuitamente, o con alternativas precarias para producir el alimento y expulsar las aguas residuales. En los escenarios

de encuentro y recreación, las prácticas son limitadas a lugares como la calle, o en escenarios por fuera de los espacios propios, lo que genera una dinámica débil de apropiación comunitaria del paisaje tanto para el barrio como para el asentamiento, en la medida en que estas prácticas surgen por una carencia de espacios públicos, zonas verdes y equipamientos urbanos en los espacios urbanos.

## Conclusiones

La ilegalidad como concepto jurídico creado en el marco de la planificación urbana tiene unas consecuencias concretas en los espacios urbanos, que profundizan las desigualdades en las ciudades, dado que los subsidios de vivienda, las licencias urbanísticas, los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo están prohibidos para los espacios urbanos ilegales. Precisamente, la ilegalidad para los habitantes de los dos espacios urbanos estudiados es comprendida desde el acceso diferenciado a los servicios públicos, el incumplimiento del derecho de la propiedad y las restricciones al suelo urbano (alto riesgo y espacio público). Sin embargo, los pobladores del asentamiento Bajo Tenerife justificaban su producción ilegal del espacio a partir de nociones como el abandono estatal, la precariedad laboral o el desplazamiento forzado.

Los espacios urbanos pueden compartir carencias significativas que sobrepasan la dicotomía de lo legal o lo ilegal. Aunque el barrio José Eustasio Rivera y el asentamiento Bajo Tenerife son espacios diferentes desde el paradigma de la legalidad, comparten sus orígenes en el fenómeno de la invasión, lo que permite también compartir un paisaje de privaciones de espacios públicos, zonas verdes y equipamientos urbanos, debido a que son lugares no planificados. Por otra parte, el río Las Ceibas constituye un paisaje que aglutina historias, recuerdos y aspiraciones de los habitantes tanto del barrio como del asentamiento.

Los habitantes de ambos lugares coinciden en el miedo frente a las crecientes del río, si bien esa similitud cambia cuando un proyecto de canalización avanza en sus espacios, debido a que para el barrio legal este proyecto representa una reducción del riesgo, mientras que para el asentamiento ilegal representa eventuales desalojos y reubicaciones. Por lo tanto, operan desigualdades estructurales en los espacios urbanos, más que por las categorías de barrio o asentamiento, por las de origen popular de las ocupaciones y las condiciones socioeconómicas de los habitantes.

La categoría de ilegalidad en un espacio urbano tiene como consecuencia dificultades en el reconocimiento de subsidios de vivienda, el acceso a los servicios públicos y la disponibilidad de equipamientos y espacios públicos. Esta condición de ilegalidad genera desigualdad en el acceso a derechos sociales, así como limitaciones en el acceso al suelo urbano y a vivienda en el mercado formal para los habitantes de estos espacios urbanos.

La ilegalidad involucra desde una perspectiva amplia a dos sujetos: al Estado que omite el cumplimiento de su responsabilidad con los ciudadanos, y a los ciudadanos que ingresan a esta situación de ilegalidad en la producción de espacio urbano como consecuencia de una práctica omisiva del Estado. Este se ampara en el paradigma de la ilegalidad urbana para omitir sus actuaciones administrativas en los espacios ilegales, y esta omisión constituye una significativa marginación política y social para los habitantes de estos espacios, mientras que los habitantes, conscientes de su condición de ilegalidad, la atribuyen en parte al abandono estatal.

Las políticas públicas en espacios urbanos y los procesos de planificación urbana deben superar la dicotomía de legalidad o ilegalidad, y generar en todos los espacios un acceso de derechos, servicios y equipamientos que permitan reducir la desigualdad. Como tal, la producción de espacios

urbanos ilegales no puede significar la exclusión de los ciudadanos de actuaciones administrativas del Estado en torno al mejoramiento de la calidad de vida.

## Referencias

Alcaldía de Neiva. (2003). *Reconstrucción histórica de los barrios y asentamientos ubicados en la ribera del río Las Ceibas, entre el trayecto comprendido entre la carrera quince y la carrera segunda. Barrios Aeropuerto, Álvaro Sánchez Silva, José Eustasio Rivera y los Asentamientos Bajo Tenerife y la Estrella*. Centro Documentación Ciencias Sociales, Universidad Surcolombiana.

Alcaldía de Neiva. (2015). *Documento Diagnóstico POT Definitivo*. <http://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/PlaneacionGestionControl/Documento%20diagnostico%20POT%20definitivo.pdf>

Azuela, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 133-168. <https://www.jstor.org/stable/3540926?seq=1>

Baringo, D. (2013). La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración. *Quid 16: Revista del Área de Estudios Urbanos*, (3), 119-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5593337>

Canestraro, M. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...? Aportes para un debate sobre el suelo. *Nómaditas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, volumen especial América Latina*, 249-370. <http://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/view/42351>

Capasso, V. (2017). Sobre la construcción social del espacio: Contribuciones para los

estudios sociales del arte. *Espacio, Tiempo y Forma*, 5(5), 473-489. <https://doi.org/10.5944/etfvii.5.2017.17518>

Castells, M. (1979). *The urban question: A marxist approach*. MIT Press.

Castro, E. (2010). El estudio de casos como metodología de investigación y su importancia en la dirección y administración de empresas. *Revista Nacional de Administración*, 1(2), 31-54. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3693387>

Corporación Autónoma del Alto Magdalena (CAM). (2006). *Diagnóstico Cuenca Hidrográfica del Río Las Ceibas*. CAM. <https://www.cam.gov.co/recurso-hidrico/pomch/category/85-rio-las-ceibas.html>

Fernandes, E. (2005). Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*, (4), 16-33. <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783/763gord>

Herrera, C. (2017). *La producción del espacio comunitario. Habitar el suroriente bogotano*. Editorial Universidad Javeriana.

Jaramillo, S. (2012). *Urbanización informal: Diagnósticos y políticas, una revisión al debate latinoamericano para pensar líneas de acción actuales*. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. [https://economia.uniandes.edu.co/components/com\\_booklibrary/ebooks/dcede2012-11.pdf](https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2012-11.pdf)

Lefebvre, H. (1991). *The production of space*. Blackwell.

Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.

Martínez-Sicluna y Sepúlveda, C. (1991). *Legalidad y legitimidad: La teoría del poder* (2.<sup>a</sup> ed.). Actas.

Massey, D. (2012). Espacio, lugar y política en la coyuntura actual. *Urban*, (04), 7-12. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1864>

Parra, J. (2013). Complicaciones de lo ilegal y de lo informal: El “business”, una propuesta conceptual. *Antipoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (17), 205-228. <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n17/n17a10.pdf>

Rincón, A. (2005). Legalidades colectivas: historia de los espacios urbanos no consentidos. En A. Rincón Patiño (Ed.), *Espacios urbanos no consentidos: legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad: Colombia y Brasil* (pp. 39-54). Editorial Universidad Nacional.

Rolnik, R. (1997). *A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. Studio Nobel: Fapesp.

Salas, H. (2011). Investigación cuantitativa (monismo metodológico) y cualitativa (dualismo metodológico): El status epistémico de los resultados de la investigación en las disciplinas sociales. *Cinta de Moebio*, 40(40), 1-21. [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0717-554X2011000100001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-554X2011000100001)

Salcedo, R. (2007). La lucha por el espacio urbano. En O. Segovia (Ed.), *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía* (pp. 69-77). <http://derechoalaciudadflacso.files.wordpress.com/2014/01/rodrigo-salcedo-la-lucha-por-el-espacio-urbano.pdf>

Sánchez, L. (2019). *Pensamiento geográfico*. Universidad de los Andes.



Solarte, P. (2017). *Ordenamiento territorial y derecho urbano*. Leyer Editores.

Torres, C. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente*. Editorial Universidad Nacional.

Unwin, P., y García, J. (1995). *El lugar de la geografía (Geografía menor)*. Cátedra.