

Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia:

Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos¹

Lucas Correa Montoya²

1. Precisiones iniciales

El artículo presenta algunas reflexiones a manera de perspectivas en relación con el derecho a la ciudad y el ordenamiento jurídico colombiano. Como eje central se utiliza la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, un instrumento en preparación que si bien no tiene fuerza vinculante internacional recoge los avances y discusiones del Foro Social Mundial y otros esfuerzos globales por impulsar el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico internacional.

Para responder a la cuestión planteada en el título: en primer lugar, se desarrolla la idea que la ciudad es una institución, un lugar o un objeto privilegiado en la civilización y en la contemporaneidad; dependiendo de la forma como ésta tiene lugar, es construida, gobernada, planificada y gestionada, puede ser un elemento de vital importancia para la garantía de los derechos humanos de sus habitantes o, por el contrario, un nefasto ejemplo de vulneración. En segundo lugar, se aborda teóricamente el derecho a la ciudad desde tres facetas: (a) el usufructo equitativo de los beneficios que ofrece la ciudad, (b) la participación ciudadana en su gobierno, planeación y gestión; y (c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos. En tercer lugar se presentan algunos elementos normativos, principalmente de la Ley 388 de 1997, la Constitución Política de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que fungen de presupuestos para el derecho a la ciudad en el marco del ordenamiento jurídico colombiano. Como reflexión final el texto recoge las ideas planteadas e invita al desarrollo de procesos de litigio de alto impacto para su exigibilidad y justiciabilidad.

1. El presente texto se enmarca en el desarrollo del proyecto: "El derecho a la ciudad y el centro de Bogotá: panorama de la participación ciudadana directa en el marco de la elaboración, discusión y decisión de la Operación Estratégica del Centro de Bogotá – Plan Centro", desarrollado entre 2008 y 2010.

2. Abogado de la Universidad de Medellín, candidato a magíster en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana, actual profesor y asesor jurídico del Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social (PAIIS) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Miembro fundador del Colectivo del Interés Público, Bogotá - Colombia. lcorrea@uniandes.edu.co – lucascorrea18@yahoo.com

2. La ciudad: elemento para la garantía de los derechos humanos

“La Ciudad nos impone el deber terrible de la esperanza, un extraño amor, el amor secreto del porvenir y de su cara desconocida”³.

2.1 El proceso industrialización – urbanización

La ciudad en la que vivimos, en la que desarrollamos nuestro proyecto de vida es, con independencia de las consideraciones históricas, aquella que hemos heredado de la industrialización, este tipo, si bien en muchas facetas conserva los rasgos de la ciudad antigua (proveniente de Grecia y Roma) y de la ciudad feudal, en su estructura responde a la sociedad industrializada⁴ o moderna⁵. Así, el proceso de industrialización constituye el punto de partida para el análisis de la problemática de la ciudad actual; este proceso, de acuerdo con Lefebvre⁶, es el motor de las transformaciones más importantes en los siglos más recientes, agregando además que hoy día:

“[...] nos encontramos ante un doble proceso, o si se prefiere ante un proceso con dos aspectos: industrialización y urbanización, crecimiento y desarrollo, producción económica y vida social. Los dos aspectos de este proceso son inseparables, tienen unidad, pero el proceso es conflictivo. Históricamente, entre realidad urbana y realidad industrial hay un violento choque”⁷.

De acuerdo con Benevolo⁸, la primera transformación decisiva que implica este proceso fue el aumento de la población, debido a la disminución de las tasas de mortalidad que, por primera vez, se alejaron de forma decidida de la de natalidad, lo que a la vez generó dos grandes efectos: (a) se produjo un cambio fundamental en los esquemas sociales, la población joven creció en número, como consecuencia de la reducción de la mortalidad

3. Citando a Jorge Luis Borges, Borja, Jordi, “La ciudad como derecho”, en: *Caja de Herramientas*, Año 13, Número 100, Bogotá, 06 – 2004.

4. Es necesario tener en cuenta que la referencia al proceso de industrialización–urbanización en el marco de la modernidad se desarrolla de forma abstracta, no atada a ninguna realidad histórica en particular; por ello, los retos y análisis planteados pueden parecer cubiertos a medias en algunas zonas, o incluso inexistentes. Las reflexiones en torno a la pertinencia de las discusiones sobre el derecho a la ciudad se justifican en todos los niveles y lugares atendiendo a las distintas proporciones que revelan los diferentes estados del desarrollo humano, se perfila como una situación deseable en donde la carrera por alcanzarla no presenta, necesariamente, una situación homogénea.

5. Interesantes contrastes entre la ciudad moderna y posmoderna puede ser consultados en: Amendola, Giandomenico, *La ciudad posmoderna: magia y miedo de la metrópolis contemporánea*, Madrid, Celeste Ediciones, 2000.; y Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1989.

6. Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978.

7. *Ibidem*, p 23.

8. Benevolo, Leonardo, *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, Celeste, 1992, p 14.

infantil, lo que interrumpió el equilibrio secular de las circunstancias naturales, a raíz de las cuales cada generación tendía a ocupar el puesto de las precedentes y a repetir su destino; y (b) el aumento de la población y su distribución en el espacio rompió el equilibrio entre la ciudad y el campo.

La masificación de las economías de escala impulsó la transformación de las aglomeraciones humanas. Los cambios y mejoramientos en las técnicas de producción experimentadas en la sociedad preindustrial implicaron, necesariamente, una modificación en la forma de vida, la cotidianidad, las costumbres y en la apropiación del espacio. Se rompió, entonces, la estructura productiva familiar, mínima, nuclear y surgió la necesidad de la industria, y de que ésta esté situada en sitios estratégicos, de fácil acceso al transporte, al agua, a las materias primas, entre otras.

No obstante, el impacto del avance tecnológico no solo permeó la producción, sino que rápidamente se extendió a todas las esferas de la vida, el ser humano tuvo a su disposición más y mejores productos y servicios; el transporte, la salud, la vivienda, la educación, el flujo de información, entre otros, sufrieron profundos cambios que impactaron, tanto positiva como negativamente, la vida de todas las personas.

Lefebvre⁹ sintetiza de forma sencilla el proceso industrialización–urbanización a través de tres etapas: (a) la industria y el proceso de industrialización asaltan la ciudad feudal, caracterizada por una vida simple, y de producción precaria y arrollan con la realidad urbana preexistente. El proceso de industrialización se presenta como una negación de la realidad urbana preexistente. (b) La urbanización se extiende, la sociedad urbana se generaliza. La realidad urbana se hace reconocer en su destrucción a través de esta misma destrucción, como realidad socioeconómica. Se descubre que la sociedad total corre el riesgo de descomponerse si la ciudad y la centralidad le faltan. Y, finalmente, (c) la realidad urbana se reencuentra o se reinventa. Adicionalmente, esta última etapa implica el reto de reinventar lo urbano como el lugar de las posibilidades, de los derechos humanos en la ciudad y ella como posibilidad de derechos.

Las etapas no se presentan de forma lineal y uniforme, su aporte es denotar la dinámica en que se muestran el pasado, el presente y el futuro como síntesis constata de la vida urbana. Desde la tendencia marxista de Lefebvre estas etapas indican situaciones de vital importancia si depura lo ideológico; en primer lugar, los procesos de industrialización implican cambios profundos en las estructuras sociales existentes y, por tanto, en la ciudad; en segundo lugar, las modificaciones sobre la ciudad y las dinámicas que en ella tienen lugar se posicionan; y en tercer lugar, más allá de preguntarse lo viable de volver al *statu quo* y negar así el proceso de industrialización–urbanización, la nueva ciudad,

9. Lefebvre, Henri, *Op. cit.*, p 38.

producto de las dos fases anteriores, debe reinventarse de acuerdo con los retos que su nueva situación y caracterización le ponen en frente.

En relación con la tercera etapa planteada por Lefebvre, y de forma contrastada con los planteamientos de Benevolo¹⁰, la diferencia vital entre la ciudad preindustrial y la ciudad industrial es la actitud de la sociedad frente a la realidad. En la primera, la sociedad asumía su realidad como algo que era necesario soportar, que no había forma de cambiarla. En la segunda, la sociedad reconoce las ventajas que el presente le ofrece, es capaz de observarlo críticamente y pone sus esfuerzos para mejorarlo.

El descontento que caracteriza a la sociedad industrial nace del contraste entre lo que es y lo que es posible, no de lo que era y ahora es. Esta situación plantea nuevos retos a los procesos de planeación modernos, los de ampliar los beneficios potenciales de la revolución industrial a toda la población y dejar claro las inevitables consecuencias políticas y sociales de la falta de planeación. La reinención de la tercera fase propuesta por Lefebvre en "*El derecho a la ciudad*" coincide con esta actitud.

2.2 La función social de la planeación urbana.

De acuerdo con el panorama que la herencia industrializadora e urbanizadora le plantea a la ciudad, los procesos de planeación deben dejar de presentarse como la realización de la utopía, como una herramienta que organiza desde arriba, separada e independiente de los problemas sociales. El urbanismo comienza a enfocarse en uno de los factores más importantes: la construcción de una comunidad democrática en la ciudad desde la participación. Se presenta como una disciplina y herramienta atenta y relacionada con los problemas sociales; de tipo horizontal, orientada a emplear modificaciones periódicas. Basada más en un compromiso entre las fuerzas sociales en juego para renovarse continuamente, que en lugar de buscar un cambio completo y definitivo, consciente que su objeto corresponde a un proceso social de largo aliento, que no tiene lugar de forma homogénea y metódica, por el contrario incompleta, discontinua, a veces imposible y frustrante.

Como lo expresa Lefebvre¹¹, el problema fundamental desatado por el proceso industrialización–urbanización es que la vida social urbana, la realidad urbana, deja de ser un valor social para adoptar un valor de uso y de cambio, una respuesta natural al sistema económico en que se enmarca. No obstante, si bien es cierto que la causa de los problemas urbanos actuales se debe, en gran medida, a la complejización de los medios de producción, a la expansión del maquinismo y de la industrialización, ninguna de estas son la causa próxima, por el contrario, lo es la poca preparación de la sociedad para prever los efectos de ésta sobre el entramado social.

10. Benevolo, Leonardo, *Op. cit.*, p 52.

11. Lefebvre, Henri, *Op. cit.*.

Por ello, no puede perderse de vista que el doble proceso de industrialización y urbanización pierde todo sentido si no se concibe la sociedad urbana como meta y finalidad de la industrialización, si se subordina la vida urbana al crecimiento industrial o a la planeación funcional sin atención a las necesidades humanas. La industrialización produce la urbanización, en una primera fase; después, aparece la verdadera tarea: la de transformar la realidad. La ciudad deja de ser el recipiente y el receptáculo pasivo de los productos y de la producción y se perfila como construcción de lo social¹².

La realización de la sociedad urbana reclama una planificación orientada a las necesidades sociales desde la participación comunitaria. Dicha orientación se presenta hoy día como una necesidad más apremiante, dadas las enormes proporciones de población que se espera vivan en las ciudades en el futuro más cercano. En el distrito de Bogotá el 99,77%¹³ de sus habitantes habitan en las zonas clasificadas como urbanas, en Colombia la proporción de habitantes urbanos es del 74,36%¹⁴. Para América Latina en 2007 la población en zonas urbanas ascendía al 78% y en el 2025 se espera que dicha proporción aumenté al 83%¹⁵. De otro lado, de acuerdo con el Foro Social Mundial¹⁶ el nuevo milenio comenzó con el 50% de la población mundial viviendo en ciudades, y de acuerdo con las perspectivas para el 2050 la proporción habrá aumentado al 65%. Las cifras indican una tendencia a que en el futuro continuarán las migraciones del campo a la ciudad y que la proporción de la vida urbana aumentará indefectiblemente.

Ante este panorama la ciudad no puede ser entendida como un elemento dado e inexorable que deba ser aceptado como tal por la comunidad, por el contrario, es necesario entenderla en las huellas que su historia ha dejado en ella y en nosotros, observarla e intervenirla en su presente y realidad, pensarla en las proximidades e imaginarla y soñarla siglos adelante. Ella constituye un conjunto sistémico compuesto principalmente por tres capas: (a) la estructura ecológica principal, que le da sustento y sostenibilidad; (b) la aglomeración urbana; (c) la construcción política. Como conjunto sistémico es una institución, objeto y lugar social privilegiado, producto de las acciones, pero también de la imaginación de los que la habitan; es el lugar del encuentro, de las posibilidades, en donde se viven los derechos humanos de una gran proporción de la población actual; además, como construcción colectiva política es más que el marco de estos derechos, se perfila como un factor vital para su promoción y garantía o, de otro lado, su vulneración.

12. *Ibíd.*, p 166.

13. Cfr. Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), *Censo 2005 Ajustado*, Bogotá, Dane, 2005.

14. *Ibíd.*

15. EFE – Naciones Unidas, “Latinoamérica se muda a las ciudades”, en: *El Colombiano*. P 14 A, 27 Febrero, 2008.

16. Foro Social Mundial, [En línea]. *World charter for the right to the city*, disponible en: http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-url_id=8218&url_do=do_topic&url_section=201.html [Recuperado el día 2 de Febrero de 2008].

2.3 La ciudad y los retos sociales que ella implica

La ciudad puede entenderse como la mayor obra de arte creada por el ser humano. Tal es su importancia que, según lo anota Castells¹⁷, ningún tipo de civilización –en mayor o menor medida– ha podido escapar de ella; no es otra cosa que causa y consecuencia de la civilización en todas sus manifestaciones. Actualmente, es el motor del crecimiento nacional y provee las mayores oportunidades para el avance social y el crecimiento económico. Lo anterior, como consecuencia de que la aglomeración humana y la proximidad territorial que las ciudades implican permiten economías de escala y sinergias que generan un mejor nicho para localizar mejores puestos de trabajo, servicios educativos y sanitarios de mejor calidad, oferta de la cultura y conocimiento, entre otras.

Sin embargo, el universo de beneficios y ventajas que ofrece la ciudad frente al campo, aunque estas realidades no pueden entenderse antitéticamente, no se ofrecen en condiciones de igualdad y equidad en todas las ciudades y a todos sus habitantes. Como en síntesis lo señalan los debates promovidos por la Unesco¹⁸ y por otros expertos¹⁹, las tendencias globales de urbanización y globalización implican no menos que: la desigualdad estructural en el acceso a los bienes y servicios sociales, la inequidad y las significativas concentraciones de la riqueza. A este panorama se suma la creciente urbanización de la pobreza y el correlativo empobrecimiento de las ciudades, la generalizada división social de la comunidad y las prácticas derivadas de exclusión social y segregación espacial, así como la degradación del ambiente y el uso no sostenible de los recursos naturales.

El panorama descrito marca los retos de las ciudades, entendidas desde sus habitantes y gobernantes, y permitirá en palabras posteriores dibujar los contornos del derecho a la ciudad.

Paul Kantor²⁰ y William Richardson²¹, en sus reseñas de la obra de Gerald L. Houseman, concluyen que las actitudes conservadoras resultan ineficientes para dar respuesta a las problemáticas urbanas, generalmente porque son hostiles a la ciudad y a sus ciudadanos, porque no están motivadas por consideraciones de igualdad y porque los ataques anti-liberales del pensamiento conservador, a su juicio, terminan limitando los derechos y las libertades en la práctica.

17. Castells, Manuel, "¿Un mundo urbanizado sin ciudades?", en: *Caja de Herramientas*, Año 13, Número 100, Bogotá, 06 – 2004.

18. Unesco. *International public debates. Urban policies and the right to the city*. Paris, Unesco, 2006.

19. Los problemas sociales que tienen lugar en la ciudad han sido resaltados por múltiples autores. Para efectos de hacer más sencilla la lectura se unificaron y contrastaron los argumentos presentados por diferentes autores, entre los que fueron tenidos en cuenta: Sané y Tibajuka, Colin, Tibajuka, Safier, Fernandes, Angulo, Richardson, Kantor, Borja y Velásquez Carrillo.

20. Kantor, Paul. "Review of 'Right to the city: urban application of american conservative thought' by Gerald L. Houseman", en: *The american political science review*, vol 466, No 1, 227- 228, 1983, p 227.

21. Richardson, William. "Review of 'Right to the city: urban application of american conservative thought' by Gerald L. Houseman", en: *The american political science review*, vol 177, No 1, 207- 208, 1983, p 208.

A partir de lo anterior se presenta el primer reto de las ciudades²²: el de revertir el paradigma clásico-liberal que ha imperado, en virtud del cual la propiedad individual ha gozado de una excesiva protección estatal. Esto implica no menos que introducir y hacer efectivo el principio socioeconómico de las funciones social, económica y ambiental de la propiedad, del suelo urbano y de la ciudad.

El segundo reto es el de implementar el paradigma del desarrollo basado en derechos (*right-based approach*), que exige que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de lo que las ciudades tienen para ofrecer. Así, la vida urbana no debe entenderse como un efecto no controlado del crecimiento económico, sino un elemento en cuyo fin último deben tener voz no sólo las fuerzas del mercado, sino también los demás actores sociales.

La ciudad actual, con Borja²³, es tridimensional: su faceta compacta recuerda la ciudad histórica, lo local, la ciudad del imaginario y del autogobierno; su faceta metropolitana recuerda en la periferia la herencia de la sociedad industrial, donde la ciudad pierde a veces su nombre y cuya deuda histórica se paga hoy con infraestructura, transporte y espacio público; la última, su faceta regional, indica el propósito de una ciudad de ciudades, articulada por los medios de transporte y comunicación. En este contexto, las ciudades, y más específicamente las políticas urbanas, tienen actualmente otros retos: el de contrarrestar la exclusión social, impedir la hiperespecialización territorial y evitar las desigualdades entre los lugares y las personas que la habitan.

Castells²⁴ identifica dos retos adicionales: la necesidad de concertar las presiones globales y del mercado sobre la ciudad con las aspiraciones sociales y colectivas de sus habitantes, de modo que la preeminencia de alguna no desfigure o invisibilice la otra; y la necesidad de reinventar política y culturalmente la ciudad, de modo que pueda responder eficientemente a las necesidades que su expansión funcional implica.

De forma consolidada, es necesario concluir preliminarmente que el reto primordial de la ciudad no es otro que revertir el panorama planteado, para ello, debe ser entendida como una institución, objeto y lugar en donde no sólo tiene lugar el goce efectivo de los derechos, sino que ella misma puede ser un factor determinante en su garantía o vulneración y que, por tanto, se revela una responsabilidad compartida entre gobernantes y gobernados de hacer de ésta un territorio de derechos: el lugar del derecho a la ciudad.

22. Fernandes, Edésio, "Updating the Declaration of the Rights of Citizens in Latin America: Constructing the Right to the City in Brazil", en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006b.

23. Borja, Jordi, *Op. cit.*, 2004.

24. Castells, Manuel, *Op. cit.*, 2004.

2.4 El derecho a la ciudad, ¿una respuesta a la situación actual de las ciudades?

Una vez planteado el panorama general que hoy día se ofrece en las ciudades, las problemáticas que los modelos de desarrollo han generado y los retos que sus administraciones y comunidades deben tener como norte de sus actuaciones, es necesario preguntarse por: la utilidad de abordar jurídicamente la situación, si el derecho a la ciudad, como forma y noción jurídica, puede ser la respuesta a la situación descrita o puede aportar en el logro de los retos mencionados.

De entrada hay que considerar que no basta una noción jurídica como el derecho a la ciudad para responder a las necesidades sociales imperiosas, pero que ésta sí puede ser una herramienta útil para complementar la noción política con los elementos de efectividad que puede aportar el derecho. Si bien puede no aparecer como una solución única al problema, lo cierto es que su aporte sí puede ser fundamental. Durante todo el proceso de elaboración de la *Carta mundial por el derecho a la ciudad*²⁵, los movimientos sociales proclamaron la urgencia y la necesidad de reforzar el papel que deben jugar las ciudades en la garantía a todos sus habitantes del goce colectivo de la riqueza, la cultura, los bienes y el conocimiento. Reforzar esta necesidad en los niveles local, regional, nacional e internacional es, en opinión de Osorio²⁶, el reto principal para que ésta deje de ser una noción política y adquiera una forma jurídica que integre en su interior obligaciones justiciables y exigibles.

El clamor por el derecho a la ciudad es muestra de una aceptación, ampliamente difundida, del principio que el desarrollo urbano de la vida debe permitir la inclusión, sin discriminación y excepción, de todos aquellos que habitan en la ciudad. Lo que resta para ser logrado, en términos de Safier²⁷, es la implementación de este principio de forma apropiada en las prácticas institucionales, las políticas públicas y la legislación, teniendo en cuenta las necesidades específicas, en términos de diversidad e inclusión, que requiera cada ciudad.

La Unesco, Un-Habitat, líderes y académicos²⁸ han considerado que el concepto del “derecho a la ciudad” –estructurado en los años 60 por el sociólogo y filósofo francés Henri Lefebvre– está enfocado a discusiones de filosofía y teoría social que, en principio, no permiten una discusión estructurada en términos del derecho. Esta fue la razón, según Colin²⁹, para promover los debates sobre el tema y buscar un consenso entre los actores claves.

25. Foro Social Mundial, *Op. cit.*

26. Osorio, Leticia, “The World Charter on the Right to the City”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

27. Safier, Michael. “Securing the right to the city: The case for a civic cosmopolitanism”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

28. Entre ellos, Fernandes, Sané y Tibaijuka y Tibaijuka.

29. Colin, Brigitte, “Introduction”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006, p 13.

Tener derecho a la ciudad no resuelve de forma automática el panorama planteado, pero permite entenderlo más allá de los planteamientos académicos, de la voluntad política y de la disponibilidad de recursos. Estructurar el discurso del derecho a la ciudad implica abordar su contenido, los sujetos involucrados y delinear los contornos para hacerlo efectivo.

No obstante, aun si esto se lograra con claridad, no bastaría tener derecho a la ciudad. Es necesario, además, contar con políticas coherentes en todos los niveles, que impliquen cambios estructurales en la forma como se gestiona el desarrollo urbano y local. Es por ello que, como se indicará, la faceta de la participación ciudadana se presenta como un asunto de diametral importancia.

Si bien hasta este punto los planteamientos y retos del derecho a la ciudad resultan prometedores y reveladores, el verdadero reto se encuentra en poder llevar la discusión más allá: pasar de la plataforma filosófica y política sobre la que está planteado el derecho a la ciudad y hablar de él en términos jurídicos, es decir, poder determinar en concreto su contenido y articular las responsabilidades estatales en cada una de sus manifestaciones³⁰. La plataforma filosófica y política ofrecida por Lefebvre provee la sustancia para la formulación de un discurso general de derechos y de justicia social y una aproximación al enfoque de derechos en el desarrollo urbano³¹.

3. ¿En qué consiste tener derecho a la ciudad?

“[...] el derecho a la ciudad no es sólo el techo. También son las condiciones de vida, es decir, el acceso a todos los servicios públicos, en buenas condiciones, a bajo costo. Pero de igual manera el derecho al trabajo bien remunerado. Poder vivir fruto de nuestra realización personal, sintiéndonos útiles a la sociedad.

En nuestro barrio (citando al Barrio Jerusalén de Bogotá, Colombia) esta parte de la construcción de la ciudad no se logró sin antes realizar cientos de tomas, miles de reuniones, múltiples acciones colectivas en procura de vida digna. Tuvimos que superar desacuerdos, intereses mezquinos, utilitarismos. Hoy, los frutos se ven desde lejos”³².

Preguntarse en qué consiste el derecho a la ciudad implica orientarse a responder algunas preguntas específicas que den claridad sobre su objeto y contenido, los sujetos

30. Fernandes, Edésio, *Op. cit.*, 2006b, p 46.

31. Fernandes, Edésio, “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”, en: *Social & Legal Studies*, 16; 201, pp 201 – 219, 2007, p 202.

32. Maldonado Copello, María Mercedes [En línea]. *El Significado Jurídico del Derecho a la Ciudad*. Disponible en: http://www.territorioysuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/MMM_EL_SIGNIFICADO_JURIDICO_DEL_DERECHO_A_LA_CIUADAD.pdf [Consultado el 10 de Agosto de 2009], p 9.

que participan de él y su naturaleza al interior de la clasificación internacional de los derechos humanos. No es la intención de este texto presentar una respuesta acabada a cada una de estas cuestiones, sino comenzar y sintetizar algunos puntos de la discusión, así como dejar otros planteados para futuras elaboraciones.

3.1 Algunas consideraciones en relación con su contenido

El contenido concreto del derecho a la ciudad se sistematiza en cuatro líneas generales que siguen a continuación, y al interior de cada una se precisan brevemente los aportes teóricos de algunos autores que han abordado el tema para finalizar el apartado con el contenido teórico que acoge el presente artículo.

3.1.1 El derecho a la ciudad como posibilidad de ciudad

La primera línea general es entender el derecho a la ciudad como una posibilidad de ciudad, es decir, como una forma o modo concreto en que la ciudad, lugar, objeto e institución privilegiada, se ofrece y posibilita a sus ciudadanos. Dos son los autores que definen el contenido del derecho a la ciudad de la manera planteada: Henri Lefebvre³³ y Jordi Borja³⁴.

Lefebvre reconoce este derecho, en su obra *El derecho a la ciudad*, como el derecho a la vida urbana renovada. Tal hace referencia a la vida en la ciudad cuando se ha llegado a la tercera etapa del desarrollo urbano; como se mencionó en líneas anteriores, cuando la vida urbana, asaltada por el proceso de industrialización-urbanización, comienza a pensarse a sí misma, a reinventarse en el nuevo contexto que se le presenta; cuando la vida urbana deja de ser efecto no planificado de los procesos económicos y productivos que tienen lugar en la ciudad, y se convierte en el fin último de todo el proceso.

Si bien los planteamientos originarios no permiten una profunda discusión jurídica sobre el derecho, sí abren la puerta para entender esa vida urbana renovada como una ciudad en donde hay un goce pleno y efectivo de los derechos humanos, donde el contexto urbano no es el lugar de las penurias, sino el lugar de la vida digna.

Jordi Borja³⁵ es el segundo de los autores que se refiere al derecho a la ciudad como posibilidad de ciudad. Desde sus planteamientos este derecho se estructura en tres facetas: (a) la física, que hace referencia al derecho al lugar, a permanecer, a la movilidad, es el derecho a la centralidad accesible, al entorno bello y al espacio público signifiante, es el derecho a la seguridad y a la convivencia pacífica; (b) la individual, que hace referencia

33. Cfr. Lefebvre, Henri, *Op. cit.*, 1978.

34. Cfr. Borja, Jordi, *Op. cit.*, 2004.

35. *Ibidem*.

al derecho a definir el proyecto de vida libremente, el derecho a no vivir alejado, en espacios invisibles y sin cualidad; y finalmente, (c) la colectiva, que se refiere al derecho a la participación en los ámbitos reales de la decisión y la gestión.

Lefebvre y Borja presentan visiones complementarias de cómo debe ser una ciudad, la vida urbana; de cómo debe ofrecerse a sus ciudadanos y, por tanto, lo que los ciudadanos pueden y deben esperar de ella. Si bien estas aproximaciones dan un paso más allá de la plataforma política, no es posible estructurar desde ellas la visión jurídica del derecho; son más posibles objetivos políticos para los gobernantes de la ciudad, y metas dadas a las organizaciones sociales para reclamar e incidir al interior del proceso político. Aunque no se devela con claridad la estructura jurídica del derecho, ambas perspectivas ofrecen insumos interesantes que se recopilan en la idea de derecho a la ciudad que el presente artículo recoge.

3.1.2 El derecho a la ciudad como goce de derechos en los contextos urbanos

La segunda línea general es entender el derecho a la ciudad como el goce de derechos en los contextos urbanos. Sané y Tibaijuka³⁶, desde los debates promovidos por la Unesco y Un-Habitat, presentan el derecho a la ciudad atado al modelo de desarrollo, a ese modelo basado en derechos (*right-based approach*)³⁷ que exige que todos los ciudadanos se beneficien de lo que las ciudades tienen para ofrecer. Más adelante, Tibaijuka³⁸ indica los mínimos que, en su concepto, implica tener derecho a la ciudad: una vivienda digna y acceso al agua. Finalmente, plantea que este derecho es especialmente importante para aquellos grupos vulnerables y desfavorecidos de la población.

Por su parte, Colin³⁹ equipara el contenido general del derecho a la ciudad con la función social que le otorga a ésta: buscar la sostenibilidad y la justicia social garantizando el usufructo equitativo de las ciudades. Un aspecto importante de esta aproximación al derecho a la ciudad es que le otorga una finalidad, -es decir, el derecho entendido como la posibilidad de usufructuar equitativamente las ciudades, de gozar de los derechos humanos en los contextos urbanos-, se orienta a lograr algo en concreto: la sostenibilidad social y ambiental, así como la justicia social en la ciudad. Esta finalidad permite trascender la concepción del derecho a la ciudad como un mero agregado de derechos humanos en lo urbano, hacia un derecho independiente.

36. Sané, Pierre & Tibaijuka, Anna, "Preface". En: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006, p 9.

37. Esta aproximación al derecho a la ciudad debe entenderse relacionada con los postulados internacionales del derecho al desarrollo, principalmente presentados en: Organización de la Naciones Unidas, *Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social*, Nueva York, ONU, 1969; y Organización de la Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Nueva York, ONU, 1986.

38. Tibaijuka, Anna, "Keynote speech on the occasion of the public debate on 'Urban Policies and the Right to the City'", en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006, p 24.

39. Colin, Brigitte, *Op. cit.*, 2006, p 12.

A su vez, Fernandes⁴⁰ define el “derecho a la ciudad” como la posibilidad de los habitantes urbanos de disfrutar completamente de la vida urbana, con todos sus servicios y ventajas, y tomar parte activa y directa en el manejo de los asuntos de la ciudad. El autor estructura su visión del derecho a la ciudad desde dos facetas: (a) la del goce efectivo de derechos y (b) la de la participación activa. Tener acceso a la vida urbana se traduce, entonces, en los derechos de los cuales se goza en los contextos urbanos y en poder ser parte de los procesos de discusión y acción en los asuntos de la ciudad. Adicionalmente, el autor introduce acertadamente el elemento de participación en el derecho, no sólo como una obligación de incluir y tomar en cuenta a las comunidades en los procesos de discusión, gestión e implementación de los asuntos de ciudad, sino como corresponsabilidad de los ciudadanos, colectividades y organizaciones sociales de tomar parte activa, de presionar e incidir; a partir de la idea que la ciudad no es un bien dado a la comunidad, sino construido mutua y colectivamente.

3.1.3 El derecho a la ciudad como derecho complejo

Velásquez Carrillo⁴¹ provee una aproximación al derecho a la ciudad que se presenta como la tercera línea general, el autor indica que el derecho a la ciudad es un derecho de naturaleza compleja que involucra dimensiones de tipo político, social, económico y cultural. También afirma que éste tipo de derecho parte de una noción de ciudad como realidad socio-cultural que se produce a partir de la interacción social; del intercambio cultural; la resignificación del espacio público; las relaciones de género, generacionales e interétnicas; por la exigibilidad social y política de los derechos humanos; por el ejercicio de la ciudadanía, y, finalmente, por la posibilidad de los seres humanos de construir sus proyectos de vida libremente.

En correspondencia con las facetas propuestas por Fernandes, el derecho a la ciudad, concluye, alude a la posibilidad de construir espacios de encuentro, deliberación e incidencia en los destinos colectivos (participación ciudadana). La posibilidad de construir y hacer ciudad, de vivirla, disfrutarla e incidir en el destino de una ciudad digna que permita la distribución de recursos materiales y simbólicos (goce de la vida urbana).

Finalmente, Velásquez Carrillo⁴² identifica cinco implicaciones del derecho a la ciudad que deben ser tenidas en cuenta a la hora de garantizarlo o exigirlo: (a) recuperar la capacidad deliberativa, de presión e incidencia que tienen los ciudadanos, especialmente los excluidos y los discriminados; (b) abordar una discusión sobre la ética que impera en las ciudades y el modelo de desarrollo; (c) evaluar la posibilidad que tienen los ciudadanos

40. Fernandes, Edésio, *Op. cit.*, 2006b, p 46.

41. Velásquez Carrillo, Fabio, “Pensar la ciudad en perspectiva de derechos”, En: Velásquez Carrillo, Fabio, *Ciudad e Inclusión: por el Derecho a la Ciudad*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004, p 13 – 14.

42. *Ibidem*, p 14 – 16.

de diseñar y vivir su proyecto de vida en el marco del multiculturalismo, la democracia, el género y la diversidad social; (d) fomentar una actitud abierta a la construcción de lo público, y (e) articular esfuerzos e intereses, la solución pacífica de los conflictos y la erradicación del autoritarismo.

3.1.4 El derecho a la ciudad como derecho colectivo

La *Carta mundial por el derecho a la ciudad*⁴³ presenta la última línea general mediante la cual es posible abordar el contenido del derecho a la ciudad. Ella integra un esfuerzo importante por llevar el debate sobre el derecho a la ciudad al nivel internacional, como un derecho humano exigible y justiciable por sus titulares y responsabilidad de los gobernantes.

Si bien la *Carta* aún no es un tratado internacional con fuerza vinculante para los estados, su objetivo y proceso de construcción social es claro, así como sus posibilidades de adquirir estatus de obligatoriedad. Desde el primer Foro Social Mundial (2001) se ha discutido y asumido el reto de construir un modelo de sociedad y de vida urbana sostenible, basado en los principios de: solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social; fundados en el respeto por las distintas culturas urbanas y el balance entre lo rural y lo urbano. Por ello, como se establece desde su preámbulo: la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* está llamada a constituirse en una plataforma capaz de unir los esfuerzos de todos los actores: públicos, sociales y privados, interesados en lograr la completa validez y efectividad de este nuevo derecho humano, a través de su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica⁴⁴.

El nuevo entendimiento del derecho a la ciudad implica ampliar el enfoque tradicional orientado a mejorar la calidad de vida de las personas desde la vivienda y el vecindario, para hacerlo trascender a una escala más amplia, la de la ciudad y sus alrededores rurales. Lo anterior implica concebir este tipo de derecho como una nueva forma de promoción, respeto, defensa y goce de los derechos humanos garantizados en los instrumentos internacionales de carácter regional e internacional.

Actualmente la *Carta* ha propuesto, según lo señalan Colin⁴⁵ y Abumere⁴⁶, un núcleo de tres facetas básicas para el derecho, los cuales se coordinan con la síntesis teórica planteada: en primer lugar, se retoma el concepto original de promoción del acceso en igualdad de condiciones de los ciudadanos a los potenciales beneficios de la ciudad; en segundo lugar, la participación democrática de los habitantes en el proceso de toma de

43. Foro Social Mundial, *Op. cit.*

44. *Ibíd.*

45. Colin, *Op. cit.*, 2006.

46. Abumere, Sylvester, "The Right to the City and the Challenges of the Urban Informal Sector", en: *International public debates. Urban policies and the right to the city*, Paris, Unesco, 2006.

decisiones y manejo de los asuntos de la ciudad; y en tercer lugar, la realización de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos en los contextos urbanos.

En su artículo primero, la *Carta*⁴⁷ establece que el derecho a la ciudad se define como el derecho colectivo de los habitantes de la ciudad, en particular de los grupos vulnerables o marginados, que los legitima para lograr el completo ejercicio de la libre determinación y un adecuado nivel de vida. Es un derecho interdependiente de los demás derechos humanos integralmente reconocidos internacionalmente, e implica el usufructo equitativo de las ciudades bajo criterios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social.

La definición del derecho presentada recoge algunos de los planteamientos teóricos expuestos en este apartado: se refiere a una forma de ciudad que se posibilita a sus habitantes, esta forma no es otra que la del goce efectivo de los derechos humanos en la ciudad; pero dicha situación sólo puede ser construida colectivamente a través de la participación democrática en los procesos de discusión, decisión, gestión e implementación de los asuntos urbanos.

Adicionalmente, para interpretar eficazmente este derecho, es necesario remitirse a algunos principios que se establecen en el artículo segundo de la *Carta*. El primero de ellos es el pleno ejercicio de la ciudadanía y la administración democrática de la ciudad, según el cual las ciudades deberán constituir un ambiente de plena realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas, indica, tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo igualmente el deber de la solidaridad. Y adicionalmente tienen el derecho de participar directamente o a través de sus representantes en la elaboración, definición, implementación, distribución y administración de las políticas públicas y los presupuestos municipales en orden a fortalecer la transparencia, efectividad y autonomía de las administraciones locales y las organizaciones populares⁴⁸.

Esto implica, necesariamente, un sistema de corresponsabilidades entre el individuo, las organizaciones sociales y las autoridades públicas. Por un lado, tanto las organizaciones del orden estatal, regional y municipal, como el ejercicio de la autoridad pública deben permitir el pleno ejercicio de la ciudadanía, para ello deben garantizar las libertades individuales y los derechos civiles y políticos absteniéndose de coartarlos; por otro lado, se deben ejecutar las acciones afirmativas para fomentar la organización social y colectiva y garantizar su participación en los asuntos de la ciudad.

47. Foro Social Mundial, *Op. cit.*

48. Foro Social Mundial, *Op. cit.* Art 2°.

Bajo este postulado, los individuos, la familia, las organizaciones sociales y la comunidad en general deben poder participar activamente de estos espacios, buscarlos, abrirlos, conservarlos y actuar responsablemente en ellos. Necesariamente el desarrollo de este primer principio implica una acción de doble vía, en donde ambos actores sociales son necesarios e imprescindibles.

Como función principal la ciudad y la propiedad urbana deben desarrollar una de tipo social, ello implica “garantizar a todos sus habitantes el completo usufructo de los recursos ofrecidos por la ciudad [...] los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad deberán ser usados priorizando los intereses sociales, culturales y ambientales”⁴⁹. La función social de la ciudad constituye el segundo principio del derecho a la ciudad establecido por la *Carta*.

El tercer principio es quizás el más simple y sencillo, no obstante es central para la garantía y efectividad del derecho a la ciudad: la igualdad y la correlativa prohibición de la discriminación en el acceso a la ciudad es clave, por ello los contenidos del derecho se garantizarán a todas las personas que habiten la ciudad, transitoria o permanentemente, sin discriminación de ninguna clase.

Finalmente, la *Carta* presenta el contenido concreto de este derecho a través de una serie de derechos correlativos agrupados en dos grandes categorías: (a) los derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en el gobierno de la ciudad y (b) los derechos sociales y colectivos en la ciudad. Cada uno de ellos, en conjunto, referidos al colectivo de habitantes y al contexto urbano, dan vida al Derecho a la Ciudad.

3.2 ¿Quiénes deben participar del derecho a la ciudad y de qué manera?

Abordado el contenido del derecho a la ciudad es necesario ahora preguntarse por los sujetos que participan de él. Esto implicará responder a cuestiones como: quiénes son sus titulares y destinatarios, quiénes pueden exigirlo, quiénes son los responsables de hacer de él una realidad, entre otros; algunos de estos asuntos se abordaron tangencialmente en líneas previas; sin embargo, a continuación se desarrollan con más profundidad.

En primer lugar, los titulares del derecho son, en general, todos los ciudadanos que pueden beneficiarse de todo aquello que las ciudades tienen para ofrecerles; pero como lo señala Tibajuka⁵⁰, este es un derecho de especial relevancia para aquella población en condición de vulnerabilidad y desventaja. Es precisamente la especial protección a estos grupos y personas lo que constituye el cuarto principio que integra la *Carta*, que implica que éstos tengan derecho a medidas especiales para su protección e integración

49. *Ibidem*.

50. Tibajuka, Anna, *Op. cit.*, 2006, p 24.

a la realidad urbana y para el acceso a la distribución de los recursos económicos, a los servicios esenciales y a la protección de todas las formas de discriminación.

El concepto de ciudadanos se aparta de los conceptos típicos del derecho civil para establecer la titularidad del derecho a la ciudad; así, de forma amplia la *Carta* incluye como sujetos del derecho a la ciudad a todas las personas que se encuentren en ella en algún momento dado, sin ningún otro tipo de consideración.

En segundo lugar y en relación con los obligados o destinatarios del derecho, se determinan, en un primer momento, a las autoridades públicas de cada ciudad en concreto como responsables de fomentar y garantizar el cumplimiento del contenido del derecho a la ciudad. No obstante, dada la naturaleza compleja del derecho, la *Carta mundial por el derecho a la ciudad* establece en su artículo 2° un sistema de corresponsabilidades entre dichas autoridades locales con: las autoridades de rango superior, las organizaciones sociales, la familia, el individuo y el sector privado.

Así, de un lado, tanto las entidades de carácter estatal, regional y municipal, como las manifestaciones de la autoridad pública deben permitir el pleno ejercicio de la ciudadanía. Para ello se debe, en primer lugar, garantizar las libertades individuales y los derechos civiles y políticos, absteniéndose de coartarlos, y en segundo, ejecutar las acciones afirmativas para fomentar la organización social y colectiva y su participación en los asuntos de la ciudad.

3.3 ¿Cuál es su naturaleza?

La discusión sobre la naturaleza del derecho a la ciudad se enmarca en las distinciones teóricas que sobre la naturaleza de los derechos humanos en el sistema de Naciones Unidas tienen lugar. Brevemente la primera distinción divide los derechos humanos en tres categorías: (a) los derechos civiles y políticos, de los cuales son titulares los hombres y las mujeres individualmente y que en teoría implican una abstención de limitación por parte del estado y de los terceros⁵¹. (b) Los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), que de acuerdo con Caballero y Anzola⁵², contienen los derechos del individuo a ciertas prestaciones del Estado; el desarrollo de estos derechos, plantean los autores, requiere de la erogación de presupuesto por parte del erario público⁵³. (c) Finalmente los derechos colectivos y del ambiente, de los cuales es titular la colectividad como un todo, se refieren a los mínimos necesarios para garantizar las condiciones de la

51. Cfr. (a) Caballero Sierra, Gaspar y Anzola Gil, Marcela, *Teoría constitucional*, Bogotá, Temis, 1995, p 176 (b) Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2004.

52. Caballero Sierra, Gaspar y Anzola Gil, Marcela, *Op. cit.*, 1995, p 176.

53. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Op. cit.*, 2004.

vida en comunidad. Éstos derechos hacen referencia a valores, intereses y necesidades que no son atribuibles a los individuos, sino a todos, a muchos, esos intereses son los que, en palabras de López Calera⁵⁴, dan fundamento a los derechos colectivos.

Planteado el panorama de la primera distinción surgen necesariamente críticas. La anterior división se plantea en función del contenido de las obligaciones que cada uno de estos tipos de derechos implican del estado. Tradicionalmente se ha indicado que los primeros implican obligaciones de no hacer, mientras que los segundos y terceros tienen un contenido de hacer, las cuales necesariamente implican un gasto. Esta distinción, como lo explican Abramovich y Curtis⁵⁵, está basada sobre visiones sesgadas del rol del estado y corresponde a la visión decimonónica del estado mínimo, garante exclusivo de la justicia, la seguridad y la defensa. Adicionalmente, esta adopción jurídica del pensamiento económico clásico liberal es defectuosa, porque aún estos economistas reconocían el paralelismo necesario entre las abstenciones del Estado y las prestaciones positivas correlativas. Incluso las abstenciones estatales necesitan de las condiciones institucionales positivas.

Por otro lado, los DESC no sólo se agotan en obligaciones que consisten únicamente en disponer de reservas presupuestarias a efectos de ofrecer una prestación. Éstos se manifiestan también como el posible mandato de establecer algún tipo de regulación sin la cual el ejercicio del derecho no tiene sentido o está fijo el marco sobre el cual se mueven el mismo estado y los particulares. Además, estos derechos también pueden implicar obligaciones negativas⁵⁶.

En relación con la cuestión sobre la utilidad de la distinción entre ambas categorías de derechos, Abramovich y Curtis señalan algunos argumentos en su favor como: (a) su valor heurístico, ordenatorio y clasificatorio⁵⁷; (b) identifican alguna utilidad en la distinción en la medida que refleja la operación de paradigmas o matices político-ideológicos diferentes de regulación jurídica; y (c) ayudan a contextualizar históricamente la forma como fueron positivados ciertos tipos de derechos⁵⁸.

Así, una conceptualización más rigurosa, basada en el carácter de las obligaciones que cada derecho genera, llevaría a admitir un *continuum* de derechos, en el que el lugar de cada uno de éstos esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones negativas o positivas que lo caractericen. Como desarrollo de esta idea, los derechos podrán clasificarse según su composición, de acuerdo con las obligaciones, así:

54. López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, España, Ariel Derecho, 2000, p 92.

55. Abramovich, Víctor y Curtis, Christian, *Op. cit.*, 2004, p 23.

56. *Ibíd.*, p 32-33.

57. *Ibíd.*, p 27.

58. *Ibíd.*, p 48.

(a) derechos de **respeto** (obligación del Estado de no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el núcleo del derecho), (b) derechos de **protección** (obligación del Estado de impedir que terceros obstaculicen el acceso a los bienes núcleo del derecho) y (c) derechos de **satisfacción** (obligación del Estado de garantizar y promover el acceso a los bienes núcleo del derecho)⁵⁹. No obstante, por su misma complejidad dicha clasificación es apenas ilustrativa, no excluyente.

Desde esta perspectiva, las diferencias entre los derechos humanos son de grado, más que diferencias sustanciales en cuanto a las obligaciones⁶⁰. Por tanto, establecer jerarquías entre derechos de las cuales se haga depender su efectividad y justiciabilidad no está justificado.

En el marco de estas distinciones a la naturaleza del derecho a la ciudad, algunos de los teóricos citados en el presente texto han señalado una naturaleza concreta de este derecho; sin embargo, no ha habido una discusión profunda sobre el asunto en concreto. Lefebvre⁶¹ lo califica como una forma superior de derechos. Complementariamente, Fernandes⁶² agrega que, además de ser un derecho que se encuentra por encima de los derechos humanos, el derecho a la ciudad se halla en situación de correlación e interdependencia con los demás derechos.

Por su parte Tibajuka⁶³ indica que el derecho a la ciudad debe ser entendido como un derecho colectivo de todos los habitantes de la ciudad, especialmente de aquellos vulnerables y desfavorecidos. Finalmente, Velásquez Carrillo⁶⁴ establece que es un derecho de naturaleza compleja que involucra dimensiones de tipo político, social, económico y cultural.

Los planteamientos de Henri Lefebvre y Edésio Fernandes sobre la naturaleza de este derecho no aportan a su discusión y elaboración jurídica, por cuanto no permiten sobrepasar la plataforma política que le da vida. Sin embargo, las ideas expuestas por Tibajuka y Velásquez Carrillo permiten dar unos pasos adelante.

Es necesario entender que, dada la complejidad intrínseca del derecho a la ciudad y las facetas en que éste se manifiesta, este derecho puede inscribirse, de acuerdo con los criterios establecidos por López Calera⁶⁵, en la categoría de derecho colectivo o en los términos de Abramovich y Courtis un derecho humano del *continuum* que por medio de las tres facetas expuestas, desarrolla los diferentes tipos por ellos expuestos.

59. *Ibidem*, p 27-31.

60. *Ibidem*, p 25.

61. Cfr. Lefebvre, Henri, *Op. cit.*, 1978.

62. Fernandes, Edésio, *Op. cit.*, 2006b, p 46.

63. Tibajuka, Anna, *Op. cit.*, 2006, p 24.

64. Velásquez Carrillo, Fabio, *Op. cit.*, 2004, p 13-14.

65. López Calera, Nicolás, *Op. cit.*, 2000.

En primer lugar se considera que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo, en la medida que incorpora un interés colectivo, es decir, una necesidad que no es atribuible a los individuos, sino a todos, a muchos⁶⁶. Dicho interés colectivo se sintetiza en el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer, bajo criterios de sostenibilidad, igualdad, equidad y justicia social. Sin embargo, el interés colectivo no queda así planteado en abstracto; los mandatos de construcción colectiva y participativa, así como el goce efectivo de los derechos humanos dibujan el contorno de lo que la ciudad debe ofrecer y determinan que no queda supeditada al vaivén de las voluntades políticas.

Se considera, además, que el derecho a la ciudad implica un interés colectivo en la medida que no puede ser ejercido por una sola voluntad, sino que su misma naturaleza ordena un proceso de construcción social, de interacción y corresponsabilidades entre los ciudadanos, las organizaciones sociales, el sector privado y, desde luego, la presencia ineludible de las autoridades públicas; no es algo que un solo individuo pueda reclamar para sí.

Adicionalmente, implica la existencia de un sujeto colectivo que sea su titular, los ciudadanos. Éstos existen y son el resultado del conjunto de individuos que lo componen, necesita de la cooperación interindividual, pero de su sinergia deviene un individuo colectivo independiente, cuyos fines e intereses son algo más que la suma de los de cada individuo. Es decir, se produce la integración de un sujeto colectivo conformado por múltiples individualidades, pero que constituye una naturaleza separada de sus partes, que tiene vida gracias a que se enmarca dentro de una organización y representación democrática⁶⁷.

A este punto se ha planteado que el derecho a la ciudad constituye un derecho colectivo en la medida que integra un interés colectivo y está referido a un sujeto colectivo, el de los ciudadanos. Es necesario agregar, además, algunas consideraciones sobre la manera como éste grupo, los ciudadanos, ejercen colectivamente el derecho, es decir, la forma como opera el fenómeno jurídico de la representación.

Para efectos que pueda considerarse que un grupo o un sujeto colectivo como los ciudadanos, están debidamente representados y por tanto, que se ha garantizado, por lo menos en parte el derecho a la ciudad, es necesario poder verificar algunas condiciones específicas para cada caso concreto.

En primer lugar, debe haber un adecuado nivel de organización e institucionalización en la forma en que se ejerce el derecho; en segundo lugar, hay que tener en cuenta que la voluntad colectiva expresada no puede asimilarse a la voluntad individual, ésta debe entenderse como un proceso, un resultado del diálogo entre individuos libres e iguales

66. *Ibíd*em, p 92.

67. *Ibíd*em, p 102-106.

–bajo este entendido, así el diálogo venga de individuos, ya no puede asimilarse a una suma de voluntades individuales–, y en tercer lugar, es indispensable tener en cuenta que no basta cualquier tipo de institucionalización y de proceso de expresión de la voluntad colectiva, sino que es necesario que tales sean democráticos⁶⁸.

Resulta evidente que los individuos puedan agruparse, dialogar, discutir, tener relaciones estables, y sobre esa base estructurar una voluntad colectiva, en ese proceso de consenso y disenso se gesta la voluntad común que no es perfecta, infalible, ni homogénea. La voluntad colectiva es del todo, del grupo, pero no de todos y cada uno al interior del mismo. La voluntad colectiva es el producto de las voluntades individuales de seres que dialogan, así, cuanto más maduro y civilizado, el encuentro de razones y voluntades será más organizado, permitirá una auténtica comunidad de diálogo y la voluntad general será más compartida y menos fragmentada⁶⁹.

El derecho a la ciudad implica una serie de prestaciones particulares y sociales, que individualmente consideradas pueden ser reclamadas como un derecho en particular, por ejemplo: la vivienda digna, el espacio público, la seguridad de las edificaciones, la movilidad. Sin embargo, la suma de estos intereses, junto con otros tantos, dibuja el contorno del derecho a la ciudad, que sin eliminar las características propias de cada uno de ellos, configura un interés, un derecho nuevo, el cual, como un todo, se considera un derecho colectivo que, sobre la idea de Abramovich y Courtis del *continuum* de derecho, se entiende como un derecho humano, interdependiente y relacionado con los demás derechos del sistema internacional.

4. Perspectivas constitucionales y legales del derecho a la ciudad en Colombia

Ahora bien, expuestas las ideas y argumentos en relación con la ciudad como elemento para la garantía de los derechos humanos y las aproximaciones teóricas sobre el derecho a la ciudad, se pasa a explorar algunos elementos normativos del orden constitucional y legal para entender el derecho a la ciudad en Colombia. En este sentido y como se planteará, este derecho no puede considerarse propiamente como un derecho exigible y justiciable en Colombia, sin embargo en el ordenamiento jurídico es posible encontrar una serie de elementos normativos que fungen de presupuestos que abren el camino de la discusión que se teje en el contexto internacional y que pretende convertirse en un instrumento internacional con fuerza vinculante.

El ordenamiento jurídico colombiano no es completamente ajeno a los postulados de este derecho, por el contrario, sus tres facetas expuestas encuentran múltiples referentes parciales dispersos en la constitución, la legislación y la jurisprudencia. En el presente

68. *Ibidem*, p 141-144.

69. *Ibidem*, p 145.

capítulo se ofrece principalmente un análisis de la Ley 388 de 1997 en relación con la constitución y otras normas en función de los planteamientos teóricos del derecho a la ciudad. Se espera que algunas de las reflexiones aquí planteadas sirvan para futuros estudios similares de la normativa completa, de la jurisprudencia y principalmente de las prácticas de planeación.

Ley 388 de 1997 de ordenamiento territorial es un paso importantísimo en la adecuación del ordenamiento del territorio en función de los postulados constitucionales de 1991 y es observada en el contexto internacional, junto con el “Estatuto de la Ciudad” de Brasil, como un instrumento de avanzada para la garantía del derecho a la ciudad⁷⁰.

Como lo establece en su artículo 1° la Ley se orienta principalmente a: (a) recoger la normativa anterior y actualizarla en función de los postulados constitucionales; (b) establecer una serie de mecanismos e instrumentos para las ciudades (sean estas municipios o distritos) que les permitan ordenar más eficientemente su territorio y las actividades que en él tienen lugar; (c) fomentar el nuevo entendimiento de la propiedad bajo los postulados del interés público, permitir y fomentar la garantía de derechos constitucionales como: la vivienda, el acceso a los servicios públicos, la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente; y finalmente promover la concurrencia de la nación, las entidades territoriales y otra serie de autoridades en el proceso de ordenación del territorio, proceso liderado por la entidad municipal, la ciudad.

Sobre la base de estos propósitos se comienza en Colombia un proceso de largo aliento, ordenar sistemáticamente el territorio, planificar el crecimiento de las ciudades, los servicios públicos, la vivienda, asociar a estos procesos equipos interdisciplinarios herramientas tecnológicas e instrumentos prácticos que dinamicen la planeación de la ciudad.

En su interior la norma plantea una visión principalmente funcionalista de la ciudad y de su planeación, visión que se permea de la dimensión humana y por el paradigma del desarrollo basado en derechos en múltiples situaciones y que, no obstante algunas limitaciones, hacen de ella un resultado más o menos afortunado. Ella recoge el estado del pensamiento y del discurso frente a la planeación de la ciudad en Colombia, entiende el territorio, el suelo y las actividades que en él tienen lugar como los elementos centrales

70. Cfr. (a) Fernandes, Edésio, “The City Statute in Brazil”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006a.

(b) Fernandes, Edésio, “Updating the Declaration of the Rights of Citizens in Latin America: Constructing the Right to the City in Brazil”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006b.

(c) Fernandes, Edésio, “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”, en: *Social & Legal Studies*, 16; 201, pp 201 – 219, 2007.

(d) Instituto Polis, *The Statute of the City. New tools for assuring the right to the city in Brazil*, Brazil, Instituto Polis, 2001.

de la planeación urbana y a dichos elementos les asocian un instrumento central, una herramienta político-administrativa llamada integrar todos los propósitos y principios y a coordinar las acciones y estrategias que se desarrollen, el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante el Plan) y sus instrumentos subordinados. La visión de ciudad mediante el plan es una típica manifestación o impacto de la pretendida racionalidad de la modernidad aplicada a la ciudad, en el plan confluyen los aportes técnicos y los intereses políticos que con vocación de permanencia pretenden ordenar la ciudad en el corto, mediano y largo plazo⁷¹.

No obstante la ley tiene la virtud de permear dicha racionalidad y lógica administrativa con la dimensión humana, el Plan se refiere a los hombres y a las mujeres, a sus actividades, a sus proyectos de vida, y en esa medida dicho instrumento político-administrativo tiene como norte el mejoramiento de la calidad de vida del territorio, sin embargo no puede decirse que la Ley 388 de 1997 constituya propiamente una ley sobre el derecho a la ciudad, ella presenta algunos elementos que permiten avanzar la discusión, pero no desarrolla a profundidad todas las dimensiones de este derecho. En Colombia todavía queda un largo camino por recorrer.

En la medida que su enfoque es territorial, del manejo y ordenación del suelo, desarrolla una visión funcionalista de la ciudad que se queda corta para responder a problemas tan complejos como: desplazamiento forzado en razón del conflicto armado, la segregación espacial, la exclusión social y las vulneraciones de derechos humanos en y por la ciudad. Ella, entendida como una creación política sustentada en lo urbano requiere de la mirada funcionalista que la Ley le otorga, pero también de una atención certera en la dimensión humana en la ciudad y es allí donde el derecho a la ciudad aparece como una forma jurídica más compleja y como respuesta más coherente a los retos que la ciudad demanda.

Salvo la reclamación judicial de algunos derechos constitucionales correlativos, actualmente la única forma de hacer exigible el derecho a la ciudad en Colombia es a través del Plan de Ordenamiento Territorial, entendido éste como un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas y programas que orientan y administran el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo⁷² en relación con sus determinantes, principalmente los planes de desarrollo y las normas ambientales. En ese sentido las herramientas que se tienen a disposición son principalmente políticas. Para garantizar el derecho a la ciudad se deberá poder influir en la elaboración, diseño y decisión del Plan, así como en sus instrumentos subordinados, la garantía del derecho está entonces en función de los contenidos que en ellos se plasman y en las acciones que efectivamente se llevan a cabo, en Colombia sin duda se ha avanzado en ello, pero, de acuerdo con Osorio⁷³, el

71. García Vázquez, Carlos, *Ciudad Hojaldré. Visiones urbanas del siglo XXI*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004.

72. Cfr. Artículo 9° de la Ley 388 de 1997.

73. Osorio, Leticia, *Op. cit.*, 2006.

derecho a la ciudad no ha trascendido la dimensión política hacia un derecho plenamente exigible y justiciable.

El subsiguiente análisis de los elementos y presupuestos del derecho a la ciudad se ofrece en función de las tres facetas expuestas y no constituye un análisis concluyente sobre el tema, por el contrario, invita a una revisión crítica del ordenamiento a la luz de este derecho.

4.1 El usufructo equitativo de los beneficios y oportunidades que ofrece la ciudad

En su primera faceta el derecho a la ciudad integra un mandato de igualdad y prohibición de la discriminación, la ciudad, como realidad física, tangible y como construcción política no puede ser un factor de discriminación y exclusión de la población o de algunos de sus grupos. Esta faceta encuentra pleno asidero en el ordenamiento constitucional colombiano a partir del artículo 13⁷⁴, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional debe entenderse que la igualdad tiene por lo menos tres dimensiones en la Constitución Colombiana de 1991: (a) como generalidad corresponde a la consagración de la igualdad ante la ley para efectos de los derechos y deberes, así como de los procedimientos; (b) como equiparación que se manifiesta en la igualdad entre el hombre y la mujer, en la igualdad de derechos y obligaciones; (c) y como diferenciación, es la diferencia entre distintos que se manifiesta en la adopción de medidas en favor de grupos marginados o débiles⁷⁵.

En este sentido el mandato de igualdad que integra el derecho a la ciudad lleva necesariamente a preguntarse: ¿cómo se permea en el ordenamiento del territorio y del gobierno de la ciudad en todas sus manifestaciones para que este derecho y principio sea una realidad? Cómo se identifican, evitan y atacan las dinámicas de exclusión social y segregación espacial, así como las distancias económicas que impiden en la práctica acceder en condiciones de igualdad a todos los beneficios que la ciudad tiene para ofrecer. Cómo responden a las presiones que reciben del contexto colombiano: el desplazamiento forzado interno, el desplazamiento forzado intraurbano, la urbanización del conflicto, entre otras.

Políticamente son las preguntas que tienen que hacerse los ciudadanos y las autoridades públicas frente al Plan, a los instrumentos y a las actuaciones urbanísticas, se trata: en

74. Constitución Política de 1991, artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan".

75. Cfr. Sentencia C-530 de 1993.

primera medida de que la ciudad no sea un factor de exclusión social y segregación espacial; y en segunda medida que las acciones y actuaciones urbanísticas integren acciones para evitarlas, controlarlas y eliminarlas. Sin embargo influir con dichos propósitos en el Plan resulta a todas luces insuficiente, la acción pública debe dirigirse a otros, a todos los instrumentos de planificación social y económica, entre ellos el Plan de Desarrollo.

En segundo lugar, como elemento y presupuesto del derecho a la ciudad es posible encontrar la nueva concepción de la propiedad planteada en el artículo 58⁷⁶. Ésta implica una ruptura fundamental, en los términos de Lefebvre⁷⁷ y Fernandes⁷⁸ del paradigma clásico-liberal de la propiedad, principalmente sobre la propiedad inmueble. De esta manera se quiebra la importancia diametral, casi absoluta, que había tenido y se somete a criterios de interés público, al desarrollo de una función social y ecológica. Si bien la visión funcional de la ciudad y de su planeación aún perdura en Colombia, este elemento marca el tránsito de la ciudad, de lo urbano, entendido como una mera función, como un mercado, hacia una construcción política, democrática y participativa.

Pero no es solo la propiedad la que se modula en función de criterios de interés público, el urbanismo y el ordenamiento territorial lo hacen también. En esta medida la Ley 388 de 1997 invita a la superación de las visiones tecnócratas y elitistas de la planeación y gobierno de la ciudad, y como se planteó, las permea de la dimensión humana, del enfoque de derechos y de criterios de justicia urbana. De esta manera, de acuerdo con el artículo 2° el ordenamiento del territorio está fundamentado igualmente en: (a) la función social y ecológica de la propiedad; (b) la prevalencia del interés general sobre el particular; y (c) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. La forma como estas normas se plasman en las prácticas y en las actuaciones públicas requieren especial atención de investigaciones posteriores.

Adicionalmente en su artículo 3° la Ley le impone al urbanismo una función pública y una serie de finalidades, entre ellas: el deber de posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, su destinación

76. Constitución Política de 1991, Artículo 58: "Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio".

77. Cfr. Lefebvre, Henri, *Op. cit.*, 1978.

78. Cfr. Fernandes, Edésio, *Op. cit.*, 2006b.

al uso común, así como hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. Así como atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

Garantizar el acceso, uso y goce a los beneficios y oportunidades que debe ofrecer la ciudad, es decir, no excluir, segregar o discriminar a los ciudadanos en y por la ciudad es el norte de la primera faceta del derecho a la ciudad, algunos de dichos elementos están actualmente planteados en el ordenamiento jurídico Colombiano, sin embargo y como se expuso, desde una visión extremadamente territorial y de manejo del suelo.

Si se tiene en cuenta los planteamientos de Borja⁷⁹ la discriminación y exclusión tiene cada vez menos una perspectiva territorial, no se manifiestan tanto en guetos, sino en grandes megalópolis en donde para acceder a ciertos beneficios se hace necesario recorrer grandes distancias, extremadamente costosos en términos de tiempo y dinero, o en donde la principal causa de segregación y exclusión es el poder adquisitivo y la pertenencia a determinadas clases sociales, al ciudad se divide entonces entre ricos y pobres, unos viviendo al lado de los otros, se generan dinámicas de miedo en donde todos, en un primer momento pueden estar y habitar la ciudad, pero existe una imposibilidad real de acceder a espacios, beneficios, experiencias y sensaciones que ofrece la ciudad⁸⁰ y bajo lógicas de inseguridad, miedo al encuentro, temor por el otro, por el feo, el pobre, el que no encaja, la ciudad se fragmenta, ya no necesariamente de forma territorial, sino invisiblemente.

A este tipo de retos es que el ordenamiento del territorio y la planeación física que promueve la Ley 388 de 1997 no pueden darle respuesta, su magnitud es tan compleja que requiere una real integración sobre la base de una idea de ciudad, más allá de lo físico, hacia los mecanismos de planeación socioeconómica, territorial, sectorial y demás.

4.2 La participación democrática de los habitantes en el proceso de toma de decisiones y manejo de los asuntos de la ciudad

La faceta de participación ciudadana del derecho a la ciudad exige que para la discusión, decisión, implementación y evaluación de los asuntos y los políticas de ciudad, y con mayor énfasis en los asuntos locales, se deban desarrollar procesos participativos efectivos, esto es, integrar a la población en dichos procesos, construir colaborativamente y tomar

79. Borja, Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

80. Cfr. Amendola, Giandomenico, *Op. cit.*, 2000.

decisiones conjuntas. De hacerlo, la autoridad pública no sólo estará garantizando el derecho a la ciudad y a la participación ciudadana, sino que estará dotando su actuación de información relevante, legitimidad y pertenencia social⁸¹.

Sin embargo el desarrollo de esta faceta no fluye tranquilamente ni en la teoría ni en las prácticas democráticas, ella, por el contrario, se inscribe en la tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa, o en términos de Santos⁸² una tensión entre prácticas democráticas hegemónicas y contrahegemónicas. La tensión no implica necesariamente la eliminación de una de las formas a favor de la otra sino, la construcción de prácticas complementarias que apunten a un único norte: la redefinición de la democracia en función de prácticas ciudadanas más cercanas, responsables y horizontales.

La democracia representativa o hegemónica se puede entender de manera sencilla, en tanto consiste en el uso del sufragio universal para la elección por parte de los ciudadanos de otros ciudadanos que tomen las decisiones políticas y de asuntos de carácter público, configurando así una relación típicamente vertical entre gobernantes y gobernados. La característica principal de esta práctica, siguiendo a Basave⁸³ es que el representante actúa de acuerdo con la voluntad del pueblo, en su beneficio, pero no bajo una serie de instrucciones ni encomiendas concretas.

Actualmente se duda que la democracia representativa pueda dar respuesta a los retos que implica el entendimiento político de la ciudad, en este orden de ideas se presentan

81. Para mayor profundidad sobre los presupuestos, objetivos, alcances y limitaciones de la participación local pueden consultarse:

- (a) Berry, Jeffrey M., Portney, Kent E. and Thomson, Ken, *The rebirth of urban democracy*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.
- (b) Augur, Tracy B, "Citizen Participation in City Planning", En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 242, Building the Future City (Nov., 1945), pp. 101-103.
- (c) Buck, J. Vincent, "The Impact of Citizen Participation Programs and Policy Decisions on Participants' Opinions", En: *The Western Political Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1984), pp. 468-482.
- (d) Chapin, F. Stuart, Jr, "A Plan for Citizen Participation in Community Development", En: *Social Forces*, Vol. 25, No. 3 (Mar., 1947), pp. 313-320.
- (e) Gao, Fu-feng, "Analysis on the major obstacles of public participation in public policy-making", En: *Journal of US-China Public Administration*, Aug. 2009, Volume 6, No.4 (Serial No.47).
- (f) Leong, Ho Khai. "Citizen Participation and Policy Making in Singapore: Conditions and Predicaments", En: *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3 (May - Jun., 2000), pp. 436-455.
- (g) Marschall, Melissa J, "Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods", En: *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2 (Jun., 2004), pp. 231-244.
- (h) Moulder, Evelina y O'Neill, Robert J. JR. "Citizen Engagement and Local Government Management", En: *National Civic Review*, Summer 2009.
- (i) Weissman, Stephen R, "The Limits of Citizen Participation: Lessons from San Francisco's Model Cities Program", En: *The Western Political Quarterly*, Vol. 31, No. 1 (Mar., 1978), pp. 32-47.

82. Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

83. Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría de la Democracia - Fundamentos de Filosofía Democrática*, México, Libreros Mexicanos, 1964, p 74.

algunas de las principales críticas a la democracia representativa que plantea la tensión y por tanto la necesidad última de conferir más protagonismo a las prácticas participativas activas de la democracia en consonancia con el derecho a la ciudad.

La primera crítica que se encuentra es que la democracia representativa se identifica en palabras de Santos⁸⁴, como una democracia de baja intensidad, en su interior se ejerce apenas una forma de participación pasiva, la cual consiste en el ejercicio de las obligaciones y deberes básicos por parte de cada uno de los ciudadanos, principalmente observar la ley y ejercer el derecho al voto para elegir a sus representantes y pronunciarse en las consultas de las autoridades⁸⁵.

La pasividad que espera el sistema político de la democracia representativa da paso a la segunda crítica: el efecto de espera y poco involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y políticos. Al ejercer el derecho al voto los ciudadanos tienden a considerar que sus deberes ciudadanos han sido cumplidos y agotados y en esa medida esperan que automáticamente, o por lo menos como consecuencia del voto, las instituciones satisfagan sus demandas y expectativas sin activar ningún mecanismo de rendición independiente de cuentas o de influencias⁸⁶.

Esta segunda crítica hace que por su misma dinámica la democracia representativa entre en crisis por una doble patología: la primera de ellas es que en un sistema basado en el ejercicio del voto cada vez más se asiste a un aumento considerable de la abstención. La segunda es que en un sistema en donde la relación de representación vertical entre gobernantes y gobernados es vital, cada vez más los ciudadanos se sienten menos representados y por tanto más insatisfechos en relación con el sistema y la estructura hegemónica. Ambas patologías constituyen un ciclo vicioso que se realimenta a sí mismo y que pone de presente la necesidad de desarrollar dinámicas participativas que ayuden a revertirlo⁸⁷.

Las prácticas hegemónicas han estado basadas en la excesiva confianza de la representación en las democracias a gran escala y en el planteamiento de la ineficacia de la participación en contextos ampliados. Bajo el muy atractivo sofisma de las escalas según Santos⁸⁸ se ha dicho que entre representación y participación la relación es

84. Santos, Boaventura de Sousa, *Op. cit.*, 2004.

85. Seth, D. L., "Micromovimientos en la India: hacia una nueva política de la democracia participativa", En: Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p 98.

86. Montúfar, César, "Representación y participación ciudadana en el Ecuador: Tensiones y complementariedades", En: MASSAL, Julie (Compiladora), *¿Representación o Participación? Los retos y desencantos en el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2008, p 22.

87. Santos, Boaventura de Sousa, *Op. cit.*, 2004, p 38.

88. *Ibídem*.

inversamente proporcional: entre menor sea la unidad democrática mayor es el potencial de la participación, entre mayor sea la escala de ésta es más necesario el proceso de la representación.

Sin embargo, partiendo de que la representación facilita el ejercicio de la democracia en escalas ampliadas, también es cierto, siguiendo a Santos⁸⁹ que dificulta: (a) la rendición de cuentas y (b) la representación de múltiples identidades. La principal limitación de la democracia hegemónica está en la imposibilidad de representar agendas e identidades específicas, situación que se profundiza en países con amplia diversidad étnica donde existen grupos que no tienen las mismas posibilidades de que sus derechos e intereses no sean reconocidos con la misma fuerza. De la misma manera es insuficiente para generar dinámicas democráticas en pequeñas escalas, como lo local, lo barrial en relación con los gobiernos de la ciudad y superiores.

Como segundo elemento de la tensión, la democracia participativa se caracteriza, en términos generales, por desarrollar el quehacer público y político con la presencia e intermediación activa de los ciudadanos, quienes toman un papel protagónico, tanto en el cumplimiento de sus obligaciones y deberes como en la garantía y satisfacción de sus derechos. Se les permite ir más allá y constituirse en agentes de colaboración, apoyo e innovación para que las autoridades e instituciones cumplan con los objetivos de toda o una parte de la sociedad, ella constituye una manifestación directa de la tercera faceta del derecho a la ciudad.

Como proceso contrahegemónico, la democracia participativa de acuerdo a lo planteado por Buhlungu⁹⁰ implica por lo menos: (a) que se les permita a los ciudadanos tener el máximo control posible sobre su entorno individual, familiar, económico y social en general y (b) que se los aliente, capacite e incite a interactuar creativamente con otras personas para la discusión y asuntos públicos y políticos.

Sin embargo el desarrollo de procesos de democracia participativa no es por más un proceso evidente y de sencilla implementación, por el contrario, desde las posturas hegemónicas se han enfilado varias críticas para torpedear su implementación y dudar de su eficacia. En primer lugar, desde las democracias representativas el ejercicio de la participación ha sido visto como una parapolítica, una actividad política periférica, de poca importancia y relevancia para el sistema político. Sin embargo en épocas de globalización cuando las prácticas representativas están absorbidas por la hegemonía global las prácticas participativas parecen cada vez más relevantes⁹¹.

89. *Ibidem*, p 44-45.

90. Buhlungu, Sakela, "Reinvención de la democracia participativa en Sudáfrica", En: Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p 121.

91. Seth, D. L, *Op. cit.*, 2004, p 97.

En segundo lugar se ha considerado que la participación es una forma política arcaica, impráctica y sólo procedente en pequeñas y homogéneas sociedades, una mera aspiración romántica evocadora de Grecia, de las trece colonias británicas en su configuración temprana o de sociedades utópicas. Forma política que de realizarse en sociedades complejas tendría consecuencias nefastas para la democracia misma⁹².

En tercer lugar, y entre muchas otras, se ha dicho que la democracia participativa solo sirve de distracción para la teorización de la democracia en el mundo globalizado, como herramienta populista⁹³. La democracia participativa no da cuenta de la complejidad de los problemas políticos actuales, de los cuales ni los actuales representantes son conscientes y cuyo manejo debe dejarse a los técnicos. Así, se juzga al grueso de ciudadanos como sujetos incapaces de decidir con responsabilidad los asuntos públicos y políticos que atañen a su vida.

Pese a las críticas, las concepciones participativas de la democracia no renuncian a la democracia representativa como forma y procedimiento, por el contrario y con Santos⁹⁴, la integran como una condición necesaria, básica para el desarrollo de la democracia en sí. Sin embargo es indispensable que tal interactúe con prácticas de democracia participativa, como forma de dar respuesta a la “gramática de la organización de la sociedad” y que los deseos, intereses y necesidades de los diferentes grupos sociales sean usados como plataforma para la innovación política, social e institucional.

Los desarrollos de formas democráticas participativas, indica Santos⁹⁵, necesitan para que una decisión sea considerada democrática y plural, que haya contado con la deliberación y consenso de los actores sociales involucrados. En este sentido el procedimiento democrático no puede quedarse únicamente en la relación vertical de autorización gobernado-gobernante. La solución se perfila como un espacio intermedio de “reconexión entre el procedimiento y la participación”.

Para alcanzar dicha solución se debe, por lo menos: (a) tratar de constituirse en un mandato constitucional o legal que permita trascender las voluntades políticas, si es que se cuenta con ella; (b) permitir el consenso entre criterios técnicos e intereses colectivos, sin perder de vista el trasfondo social y comunitario que subyace al proceso; (c) tratar de permear todos los niveles de la representación política y de la administración pública; y (d) evitar y atacar la vulnerabilidad de los procesos participativos, fortaleciendo su solidez interna y externa, garantizando su sostenibilidad y evitando a toda costa que sean cooptados por los intereses privados o políticos⁹⁶.

92. *Ibíd.*, p 99.

93. *Ibíd.*, p 100.

94. Santos, Boaventura de Sousa, *Op. cit.*, 2004, p 45-46.

95. *Ibíd.*, p 47.

96. Santos, Boaventura de Sousa, *Op. cit.*, 2004, p 55.

En Colombia la Constitución Política de 1991, entre muchos otros cambios sustanciales, inició el tránsito de la democracia representativa, imperante desde los inicios de la vida republicana, hacia la consolidación de la democracia participativa. En su interior la Constitución le otorga tres características importantes a la participación, ella es, al tiempo: principio y fin del Estado, así como un derecho de los ciudadanos.

El hecho que la participación sea considerada como principio y fin del Estado Colombiano implica, en general, que ella es un elemento básico y fundante de la estructura y el quehacer de todas las instituciones que lo componen; y que como base es igualmente un elemento transversal que debe permear todas y cada una sus actividades y actuaciones públicas. De otro lado como fin, implica que la participación deba ser el norte y criterio, sobre el cual no sólo está basado, sino que actúa como una de las metas hacia las cuales debe enfocarse.

En este sentido las autoridades públicas y políticas deben promover y facilitar la participación en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos, en todos y cada uno de los procesos de discusión y toma de decisiones que los afectarán directa o indirectamente. Igualmente como lo plantea el DNP⁹⁷, extender y afianzar los escenarios de participación democrática en todos los ámbitos públicos y sociales, esto incluye necesariamente y en los términos del derecho a la ciudad el desarrollo de procesos participativos efectivos para la discusión, decisión, implementación y evaluación de los asuntos y políticas de ciudad.

Y en tercer lugar, la participación ciudadana es consagrada como un derecho constitucional⁹⁸ esencial para el desarrollo de la organización política y social y a la vez inherente al desarrollo humano, al interior del artículo 40 se plantean una serie de manifestaciones de la participación ciudadana, ninguna de ellas referidas propiamente a la participación ciudadana directa y colaborativa en los asuntos y políticas de ciudad.

97. Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Documento CONPES 2779. Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: El derecho a participar, a la participación efectiva*, Mayo 15 de 1995, Colombia, DNP, 1995.

98. Constitución Política de 1991, artículo 40: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública".

Sin embargo manifestaciones más concretas al ejercicio de la participación ciudadana directa en relación con el derecho a la ciudad son encontrados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

“El derecho de participar en la construcción y orden de la ciudad se ejerce primariamente a través de los órganos representativos de los ciudadanos a nivel nacional, regional o local, además de articularse a través de su participación directa en las juntas administradoras locales (Constitución Política arts. 318, 323, 324). Sin embargo, la participación ciudadana no se restringe a la elección de sus ediles o representantes a juntas administradoras. Es necesario que el legislador consagre mecanismos que permitan la intervención de las personas beneficiadas o afectadas por las políticas públicas y su ejecución para que formulen sus aspiraciones, sugerencias, necesidades o quejas y llamen la atención sobre posibles dificultades no previstas. En este orden de ideas, como manifestaciones concretas del principio participativo, podrían establecerse en el futuro diversas formas de participación ciudadana en el procedimiento de formación o ejecución de planes tales como la divulgación de información pública, con el objeto de permitir a cualquier persona contar con suficientes elementos de juicio y poder expresar su opinión; la encuesta previa antes de adoptar un proyecto; las citaciones a entidades locales, juntas comunales y asociaciones de barrio inclusive, el reconocimiento de una facultad de iniciativa ciudadana con eficacia para promover la revisión o el cambio de algunas situaciones urbanísticas existentes”⁹⁹.

Y adicionalmente en esta misma providencia pone de manifiesto la importancia de que en los planes de ordenamiento territorial se tenga en cuenta la opinión de los directamente afectados y el respeto de sus derechos fundamentales:

“Los derechos constitucionales del individuo, v. gr. la propiedad, la igualdad, la intimidad o el trabajo, pueden verse limitados de hecho por la ordenación del suelo a través de la planeación urbana. La construcción de puentes, avenidas, vías peatonales, parques, etc. transforma la relación individuo-espacio y puede tener variadas incidencias en la órbita de los derechos fundamentales. La intervención en la esfera patrimonial y humana del sujeto por el Estado, por lo mismo, no puede ser aleatoria y estar abandonada al arbitrio exclusivo de la autoridad, sino desplegarse siguiendo un razonable sistema de distribución de cargas y beneficios”¹⁰⁰.

99. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia T-530 de 1992*, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

100. *Ibíd.*

Igualmente, en una providencia diez años después, la Corte reafirma esta misma tesis ampliándola, en ella recuerda que en los procesos de planeación las comunidades son protagonistas y les incumben los cambios culturales, sociales o ambientales que puedan generar los procesos de desarrollo:

“(…) el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. Esto explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación, ya que las personas y las comunidades no son simples objetos de los procesos de desarrollo sino que son los sujetos protagónicos de los mismos, por lo cual la participación democrática aparece profundamente ligada a una noción integral de desarrollo. En efecto, conforme a los principios y valores constitucionales, el desarrollo no es sinónimo del crecimiento económico sino que es un proceso complejo e integral que tiene otras dimensiones, pues comprende también las relaciones ambientales, sociales y culturales”¹⁰¹.

La triple caracterización de la participación implica dos cambios adicionales en la forma como se entiende la relación entre gobernantes y gobernados y la trascendencia de los sistemas electorales como formas privilegiadas de ejercicio de la participación desde el enfoque de la representación.

El primero es el entendimiento del rol del ciudadano en la relación entre gobernantes y gobernados, dibujado por los postulados de la Constitución en relación con la soberanía, en esta medida el postulado de la soberanía nacional, imperante desde la Constitución de 1886 fue relegado únicamente a las relaciones internacionales¹⁰² mientras que el grueso de las relaciones políticas fue supeditado a la soberanía popular¹⁰³, en donde ya el poder político no se hacía residir en una ficción sociológica como la nación, sino en cada uno de los ciudadanos que conforman el pueblo.

En segundo lugar el nuevo rol ciudadano en la democracia participativa implica un cambio en la forma como se conciben las relaciones entre gobernantes y gobernados. Las relaciones típicamente verticales que caracterizan la democracia representativa se muestran como ineficaces para responder a la complejidad social, en esta medida la

101. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-891 de 2002*, Magistrado Ponente: Jaime: Araujo Rentería.

102. Cfr. Constitución Política de 1991, artículo 9: “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.

103. Cfr. Constitución Política de 1991, artículo 3: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”.

transformación hacia relaciones horizontales da mejor cuenta de la participación como principio, fin y derecho:

“En la democracia participativa la comunicación puede también ser horizontal: los ciudadanos deliberan entre sí, pues es a través de este diálogo entre iguales es que se construye conciencia cívica, se edifican consensos o se reconocen diferencias legítimas, se fijan prioridades que responden a necesidades y expectativas compartidas, y se adoptan decisiones”¹⁰⁴.

El cambio en dicha dinámica abre la puerta para dar más confianza y protagonismo a los ciudadanos en la discusión, decisión, implementación y evaluación de los asuntos y políticas del Estado, la ciudad y los asuntos locales. Así, el nuevo entendimiento del rol ciudadano, en tercer lugar implica que a éstos se les reconozca como sujetos capaces de dirigir los asuntos de la colectividad que modifican su ámbito personal, familiar y colectivo.

“[...] en lugar de desconfiarse del ciudadano, éste goza de plena confianza, lo cual se manifiesta en el derecho que se le otorga de participar en los procesos decisorios públicos que habrán de afectarlo, pues se entiende que es el ciudadano quien en realidad sabe cuáles son sus necesidades y, en esa medida, cuáles las prioridades en la distribución de recursos escasos y, además, tiene mayor interés en obtener los resultados perseguidos”¹⁰⁵.

De esta manera el nuevo rol de los ciudadanos, como cambio fundamental motivado por la democracia participativa y condición necesaria para que ésta tenga lugar como principio, fin y derecho implica que: (a) los ciudadanos ejerzan un liderazgo y presencia constante en los procesos políticos de toda naturaleza, escala y nivel; (b) que el Estado, en todas sus manifestaciones, permita dicho liderazgo y que al mismo tiempo lo promueva, lo proteja y lo fortalezca; (c) usar la participación ciudadana como fuente de información y criterio de focalización de recursos y actividades públicas; y finalmente como elemento para la garantía de mayor eficiencia en el quehacer público y político.

De acuerdo con lo planteado el reto es entender la participación ciudadana como principio, fin y derecho de forma ampliada a diferentes actores sociales, tratar la inclusión de temáticas y cuestiones minoritarias ignoradas, redefinir las identidades y el aumento de la participación ciudadana activa a todo nivel, superar la tensión y permear el ordenamiento del territorio y el gobierno de la ciudad de prácticas participativas directas. Ese reto no es una tarea que parta de cero en el ordenamiento jurídico colombiano, por el contrario, es

104. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia T-637 de 2001*, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá.

105. Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-180 de 1994*, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara, Bogotá.

posible encontrar en la Ley 388 de 1997 algunos presupuestos y elementos interesantes a partir de los cuales se puede proyectar la segunda faceta del derecho a la ciudad.

En su artículo 4¹⁰⁶ se plantea el mandato general de participación ciudadana del derecho a la ciudad y exige su aplicación a todas las actividades que conforman la acción urbanística, es decir, a las decisiones administrativas relacionadas con el ordenamiento del territorio y de los usos del suelo¹⁰⁷, al establecer la participación democrática como principio le exige: (a) tener en cuenta y concertar todos los intereses sociales que están en juego; (b) garantizar su eficacia; y (c) entre otras manifestaciones, presenta la posibilidad de que los ciudadanos intervengan directamente en procesos de ordenamiento del territorio.

Los planteamientos del artículo 4° son realmente prometedores y específicos, sin embargo a la luz del derecho a la ciudad en su faceta de la participación se requiere que ésta, además de ser un principio y objetivo, sea un mandato concreto y sobretudo una práctica real e indispensable en los procesos de ordenamiento del territorio y gobierno de la ciudad que pueda ser exigida administrativa y judicialmente. De esta manera la acción pública y la actividad política¹⁰⁸ de las organizaciones sociales, así como las investigaciones sobre estos procesos resultan vitales para garantizar el derecho a la ciudad desde su segunda faceta.

Desarrollando en concreto los postulados anteriores el artículo 22 describe la posibilidad y necesidad de la entidad de organizar los mecanismos de participación ciudadana en su territorio y de la obligación de integrarlos participativamente en los procesos de elaboración y revisión del plan de ordenamiento territorial.

Adicionalmente el artículo 24 exige que una vez se ha elaborado y diseñado el Plan, éste tenga que ser consultado y concertado con diferentes instancias, entre ellas el Consejo Territorial de Planeación, que junto con el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial¹⁰⁹, corresponden a instancias colegiadas en donde tienen presencia algunos delegados y representantes ciudadanos.

106. Ley 388 de 1997, artículo 4: Participación democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

107. La acción urbanística se detalla en el artículo 8° de la Ley 388 de 1997.

108. Cfr. Montoya Ruíz, Ana Milena, "Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales", en: *Estudios de Derecho*, año LXVI, segunda época, Junio 2009, No, 147, p 305.

109. Cfr. Ley 388 de 1997, artículo 29.

Finalmente es posible encontrar otras manifestaciones menores de la participación ciudadana¹¹⁰ aplicadas a procedimientos e instrumentos de planeación, de gestión o de financiación al interior del territorio en donde se le permite a la ciudadanía, en mayor o menor medida, oponerse u objetar determinada actuación.

Garantizar efectivamente el derecho a la ciudad desde la faceta de la participación ciudadana directa, es decir, integrando eficaz y realmente a los ciudadanos en los procesos de planeación y gestión del territorio, así como en el gobierno de la ciudad, constituye quizás el reto más importante, reto que al dotarse de un derecho realmente exigible y justiciables tiene la potencialidad de construir, política y democráticamente hablando, una ciudad.

4.3 La garantía de los derechos humanos en los contextos urbanos

“La ciudad debe entenderse como un fenómeno vivo y permanente, íntimamente ligado a los derechos humanos, los derechos humanos y la ciudad tienen una historia conjunta y un sujeto común, el hombre”¹¹¹.

La tercera faceta del derecho a la ciudad reconoce que ella como objeto, institución y práctica, así como su gobierno, planeación y gestión constituyen oportunidades tanto para garantía o la vulneración de los derechos humanos de sus ciudadanos, en esta medida se exige que haya una garantía de todos y cada uno en los contextos urbanos. Es decir, en su tercera faceta el derecho a la ciudad no integra derechos humanos nuevos o ajenos al sistema internacional de los derechos humanos, sino que introduce la necesidad de entender cada uno de estos derechos desde los retos que la ciudad les implica y desde su faceta colectiva.

El goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos se relaciona adicionalmente con la primera faceta del Derecho a la Ciudad, con el mandato general y abstracto de poder acceder en condiciones de igualdad a aquello que la ciudad tiene para ofrecer, esa oferta es delineada y configurada por los derechos humanos de que se goza en los contextos urbanos.

No obstante este mandato no puede dejarse atado a los vaivenes de la voluntad política o a las situaciones enormemente desiguales de desarrollo, subdesarrollo, inclusión o exclusión de cada ciudad. El derecho a la ciudad desde su primera faceta no es una posibilidad abstracta y relativa a acceder a una oferta de bienes y servicios públicos y privados en la ciudad, el usufructo equitativo de aquello que la ciudad tiene para ofrecer encuentra en los núcleos esenciales de los derechos correlativos sus límites, contornos o mínimos, de esta manera bajo la primera faceta, los ciudadanos como titulares del derecho a la ciudad, no sólo tienen derecho a exigir la posibilidad de acceder a los beneficios

110. Cfr. Ley 388 de 1997, artículos 21, 43, 126 entre otros.

111. Díaz, Cristina y Correa, Leonardo, *Derechos Humanos y Ciudad*, Bogotá, Al día consultores, 2009, p 15.

existentes, sino reclamar y exigir aquellas prestaciones inexistentes que se entienden como correlativas al derecho a la ciudad.

Finalmente y en relación con la faceta o mandato de construcción participativa de los asuntos urbanos, los derechos humanos correlativos al derecho a la ciudad devienen el norte de las políticas públicas de ciudad, la razón de ser de los asuntos urbanos y las prioridades de las autoridades y los mínimos que los ciudadanos deben reclamar a través de su movilización y participación.

Que el derecho a la ciudad esté integrado por una serie de derechos correlativos significa que cada uno de estos son derechos autónomos, es decir, consagrados en los instrumentos internacionales y los ordenamientos jurídicos internos, que pueden ser reclamados y exigidos de forma individual, social o colectiva por los mecanismos judiciales y administrativos previstos para ello. Pero, no obstante su autonomía están en relación de interdependencia con el derecho a la ciudad, es decir, entendidos cada uno de ellos desde su faceta colectiva, como prestación debida a los habitantes de la ciudad, integran como *continuum* el derecho a la ciudad.

Adicionalmente es necesario señalar que si bien cada uno de estos derechos correlativos se integra al núcleo del derecho a la ciudad, este no pierde por dicho efecto su autonomía como derecho colectivo autónomo según se señaló, sino que por el contrario, integra las facetas colectivas de cada uno ellos y estructura en dicho conjunto un derecho interdependiente pero autónomo referido a la vida en la ciudad.

La Ley 388 de 1997, como se ha establecido, incorpora en su visión funcionalista de la planeación urbana y de la ciudad la perspectiva de derechos. Esta perspectiva está claramente introducida en la medida que el urbanismo y las prácticas de planeación urbana, deben, en desarrollo de la función pública que les es conferida: “propender por el mejoramiento de la calidad de la vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural”¹¹².

Sin embargo para lograrlo, la Ley presta especial atención al derecho a la vivienda, al acceso a los servicios públicos domiciliarios, a la defensa del espacio público y a la garantía del medio ambiente sano. Tal es la importancia que su garantía debe constituir un objetivo de todos los procesos de ordenación del territorio¹¹³. Adicionalmente se consagra la importancia diametral de garantizar el acceso de la población a la infraestructura de transporte¹¹⁴ y la prevención de los riesgos y desastres naturales¹¹⁵.

112. Ley 388 de 1997, artículo 3, numeral 3.

113. *Ibidem*, artículo 1 numeral 3.

114. *Ibidem*, artículo 3 numeral 1.

115. *Ibidem*, artículo 3 numeral 4.

La garantía de los derechos humanos en los contextos urbanos implica necesariamente que las prácticas de planeación y gestión de la ciudad, así como su gobierno, en su totalidad, estén enfocados a ella. La ciudad, como se estableció, es un factor de vital importancia en este proceso, por ello dicha intención no puede quedar al vaivén de las voluntades políticas. A la luz de esta faceta del derecho la ciudad la Ley 388 de 1997 plantea importantes fundamentos, pero como se estableció, al dar especial importancia a algunos derechos deja otros de lado que requieren igual atención, una ley sobre el derecho a la ciudad, es una ley cuyo objetivo central, además de las facetas anteriormente mencionadas, provea mecanismos a las autoridades y a los ciudadanos para garantizar todos sus derechos constitucionales en los contextos urbanos, mecanismos que trascienden la planificación física o del territorio y que necesariamente integran otros mecanismos de planificación social.

En la práctica, ante la ausencia de una concepción clara del derecho a la ciudad, así como la falta de posibilidades reales de justiciabilidad, la lucha por el derecho a la ciudad como lo establecen Maldonado Copello¹¹⁶, Viana Garcés y Pinilla Pineda¹¹⁷ ha sido un proceso largo y tortuoso en donde primero se ha luchado por el acceso al refugio, luego a la propiedad o por lo menos a la tenencia segura, la provisión de servicios públicos domiciliarios, la legalización e incorporación de los barrios al perímetro de la ciudad, la provisión de equipamiento y el acceso a la integración real a la ciudad.

Como último presupuesto del derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico, en Colombia la ciudad, sea que esta tenga la calidad de municipio o distrito, tiene una especial importancia constitucional, lo cual, de forma correlativa con la opinión de Osorio¹¹⁸, resulta en elemento vital en la garantía del derecho a la ciudad.

La organización territorial en la Constitución Política de 1991 parte del planteamiento de la autonomía¹¹⁹ en la gestión de los intereses de cada una de las entidades territoriales que componen el Estado¹²⁰. En el marco de esta estructura es la ciudad (como municipio o distrito) la que funge de entidad fundamental, a ella le corresponde la prestación de los servicios públicos, desarrollar las obras para generar el progreso social, ordenar el territorio y los usos del suelo, promover la participación ciudadana y el mejoramiento social¹²¹. De esta manera la relación de la ciudad con las demás entidades territoriales se basa en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹²² para los efectos de fomentar el desarrollo territorial.

116. Maldonado Copello, María Mercedes, *Op. Cit.*

117. Viana Garcés, Andrée y Pinilla Pineda, Juan Felipe, "El derecho y la otra ciudad: un estudio de caso sobre el barrio Jerusalén de Bogotá", en: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. XLI (160), 343 – 356, 2009.

118. Osorio, Leticia, *Op. cit.*, 2006.

119. Cfr. Constitución Política de 1991, artículo 287.

120. Departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas, provincias y regiones.

121. Cfr. Constitución Política de 1991, artículo 311.

122. *Ibíd.*, artículos 296 y 298.

Adicionalmente la Constitución, con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar y promover la participación ciudadana, permite y fomenta formas de descentralización municipal, de manera que le es posible a la ciudad dividir su territorio (sea en comunas, localidades o corregimientos) y organizar en ellas cuerpos colegiados de naturaleza ejecutiva que elegidos de forma democrática constituyen un interesante mecanismo para ampliar la intensidad de la democracia en los entornos locales.

5. Reflexión final: algunas consideraciones para la justiciabilidad del derecho a la ciudad a través el litigio de alto impacto

El derecho a la ciudad implica la necesidad que el principio del desarrollo urbano de la vida debe permitir la inclusión, sin discriminación y excepción, de todos aquellos que habitan en la ciudad. Sin embargo no basta una noción jurídica como el derecho a la ciudad para dar respuesta a esta necesidad y a los retos que la ciudad contemporánea implica.

Sobre la base de los planteamientos del derecho a la ciudad es necesario reforzar el papel que deben jugar las ciudades en la garantía a todos sus habitantes del goce colectivo de la riqueza, la cultura, los bienes y el conocimiento. Ampliar esta responsabilidad desde el gobierno central de la ciudad hacia los niveles local, regional, nacional e internacional es el reto principal para que el derecho a la ciudad trascienda la noción política y adquiera una forma jurídica que integre en su interior obligaciones justiciables y exigibles.

Pero tener un derecho exigible y justiciable en los instrumentos internacionales y la legislación interna resulta apenas la mitad del camino. Es necesario que el derecho a la ciudad permee las políticas públicas, los instrumentos de planificación social y las prácticas institucionales. Para ello, con Velásquez Carrillo¹²³ es necesario adicionalmente: recuperar la capacidad deliberativa, de presión e incidencia que tienen los ciudadanos, especialmente los excluidos y los discriminados; evaluar la posibilidad que tienen los ciudadanos de diseñar y vivir su proyecto de vida en el marco del multiculturalismo, la democracia, el género y la diversidad social; y abordar una discusión sobre la ética que impera en las ciudades y el modelo de desarrollo;

El nuevo entendimiento del derecho a la ciudad implica ampliar el enfoque tradicional orientado a mejorar la calidad de vida de las personas desde la vivienda y el vecindario, para hacerlo trascender a una escala más amplia, a la de todos los derechos en la ciudad, a la del acceso en condiciones de igualdad a los beneficios de la ciudad y fomentar el desarrollo de procesos participativos efectivos en el gobierno, la planeación y la gestión de la ciudad.

Concretamente en Colombia la garantía del derecho a la ciudad requiere más que poder influir y participar en la elaboración, revisión e implementación del Plan de Ordenamiento

123. Velásquez Carrillo, Fabio, *Op. cit.*, 2004. p 14 – 16.

Territorial de la Ciudad, se requiere en función de sus tres facetas desarrolladas a lo largo de este texto, entender que la garantía del derecho va más allá de la planificación física y territorial y que no se agota en los derechos constitucionales que aborda la Ley 388 de 1997.

Para implementar efectivamente el derecho a la ciudad en los municipios y distritos colombianos se requiere, por lo menos, permear –tanto en la forma, en el contenido y en la práctica- todos los instrumentos de planificación social de sus facetas. Para ello deben confluír: la voluntad política de las autoridades públicas, la acción pública y política de los ciudadanos y sus organizaciones de base y la académica.

Finalmente y no obstante que el derecho a la ciudad no es aún un derecho exigible y justiciable en el ordenamiento jurídico colombiano, a partir de las ideas expuestas en este texto se invita a comenzar procesos de litigio de alto impacto¹²⁴ para su garantía en la medida que sobre la base de la garantía de los derechos colectivos y la no taxatividad de éstos¹²⁵ la acción popular puede resultar como una vía útil de reclamación.

6. Referencias Bibliográficas

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, Trotta, 2004.

Abumere, Sylvester, “The Right to the City and the Challenges of the Urban Informal Sector”, en: *International public debates. Urban policies and the right to the city*, Paris, Unesco, 2006.

Amendola, Giandomenico, *La ciudad posmoderna: magia y miedo de la metrópolis contemporánea*, Madrid, Celeste Ediciones, 2000.

Angulo, Alejandro, “El Derecho a la Ciudad”, en: *Revista Javeriana*, vol 137, No. 680, p 813 – 818, 2001.

Augur, Tracy B, “Citizen Participation in City Planning”, En: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 242, Building the Future City (Nov., 1945), pp. 101-103.

Basave Fernández del Valle, Agustín, *Teoría de la Democracia – Fundamentos de Filosofía Democrática*, México, Libreros Mexicanos, 1964.

Benevolo, Leonardo, *Orígenes del urbanismo moderno*, Madrid, Celeste, 1992.

Berman, Marshall, *Todo lo sólido se desvanece en el aire: la experiencia de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1989.

124. Cfr. Correa Montoya, Lucas, “Litigio de alto impacto. Estrategias alternativas de ejercer el Derecho”, en: *Revista de Derecho*, No 30, Diciembre de 2008, p. 247-267, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

125. Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 4°.

Berry, Jeffrey M., Portney, Kent E. and Thomson, Ken, *The rebirth of urban democracy*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1993.

Borja, Jordi, “La ciudad como derecho”, en: *Caja de Herramientas*, Año 13, Número 100, Bogotá, 06 – 2004.

———, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

Buck, J. Vincent, “*The Impact of Citizen Participation Programs and Policy Decisions on Participants’ Opinions*”, En: *The Western Political Quarterly*, Vol. 37, No. 3 (Sep., 1984), pp. 468-482.

Buhlungu, Sakela, “Reinvención de la democracia participativa en Sudáfrica”, En: Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Caballero Sierra, Gaspar y Anzola Gil, Marcela, *Teoría constitucional*, Bogotá, Temis, 1995.

Castells, Manuel, “¿Un mundo urbanizado sin ciudades?”, en: *Caja de Herramientas*, Año 13, Número 100, Bogotá, 06 – 2004.

Chapin, F. Stuart, Jr, “A Plan for Citizen Participation in Community Development”, En: *Social Forces*, Vol. 25, No. 3 (Mar., 1947), pp. 313-320.

Colin, Brigitte, “Introduction”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

Correa Montoya, Lucas, “Litigio de alto impacto. Estrategias alternativas de ejercer el Derecho”, en: *Revista de Derecho*, No 30, Diciembre de 2008, p. 247-267, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia.

Corte Constitucional Colombiana, *Sentencia C-089 de 1994*, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá.

———, *Sentencia C-177 de 1998*, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Bogotá.

———, *Sentencia C-180 de 1994*, Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara, Bogotá.

———, *Sentencia C-251 de 1997*, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Bogotá.

———, *Sentencia C-530 de 1993*, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Bogotá.

———, *Sentencia C-643 de 2000*, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis, Bogotá.

———, *Sentencia C-891 de 2002*, Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

———, *Sentencia T-530 de 1992*, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

———, *Sentencia T-637 de 2001*, Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa, Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE), *Censo 2005 Ajustado*, Bogotá, Dane, 2005.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Documento CONPES 2779. Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: El derecho a participar, a la participación efectiva*. Mayo 15 de 1995. Colombia, DNP, 1995.

Díaz, Cristina y Correa, Leonardo, *Derechos Humanos y Ciudad*, Bogotá, Al día consultores, 2009.

EFE – Naciones Unidas, “Latinoamérica se muda a las ciudades”, en: *El Colombiano*. P 14 A, 27 Febrero, 2008.

Fernandes, Edesio, “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”, en: *Social & Legal Studies*, 16; 201, pp 201 – 219, 2007.

———, “The City Statute in Brazil”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006a.

———, “Updating the Declaration of the Rights of Citizens in Latin America: Constructing the Right to the City in Brazil”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006b.

Foro Social Mundial, [En línea]. *World charter for the right to the city*, disponible en: http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php-url_id=8218&url_do=do_topic&url_section=201.html [Recuperado el día 2 de Febrero de 2008].

Gao, Fu-feng, “Analysis on the major obstacles of public participation in public policy-making”, En: *Journal of US-China Public Administration*, Aug. 2009, Volume 6, No.4 (Serial No.47).

García Vázquez, Carlos, *Ciudad Hojaldre. Visiones urbanas del siglo XXI*, Barcelona, Gustavo Gili, 2004.

Gaviria, Mario, “Prólogo”, en: Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978.

Instituto Polis, *The Statute of the City. New tools for assuring the right to the city in Brazil*, Brazil, Instituto Polis, 2001.

Kantor, Paul. “Review of ‘Right to the city: urban application of american conservative thought’ by Gerald L. Houseman”, en: *The american political science review*, vol 466, No 1, 227- 228, 1983.

Lefebvre, Henri, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Península, 1978.

Leong, Ho Khai. “Citizen Participation and Policy Making in Singapore: Conditions and Predicaments”, En: *Asian Survey*, Vol. 40, No. 3 (May - Jun., 2000), pp. 436-455.

López Calera, Nicolás, *¿Hay derechos colectivos? Individualidad y socialidad en la teoría de los derechos*, España, Ariel Derecho, 2000.

Maldonado Copello, María Mercedes [En línea]. *El Significado Jurídico del Derecho a la Ciudad*. Disponible en: http://www.territorioyuelo.org/aa/img_upload/ee790d3799506e631591621e0786b613/MMM_EL_SIGNIFICADO_JURIDICO_DEL_DERECHO_A_LA_CIUADAD.pdf [Consultado el 10 de Agosto de 2009].

Marschall, Melissa J, “Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods”, En: *Political Research Quarterly*, Vol. 57, No. 2 (Jun., 2004), pp. 231-244.

Montoya Ruíz, Ana Milena, “Recorrido por las políticas públicas de equidad de género en Colombia y aproximación a la experiencia de participación femenina con miras a la construcción de escenarios locales”, en: *Estudios de Derecho*, año LXVI, segunda época, Junio 2009, No, 147, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Montúfar, César, “Representación y participación ciudadana en el Ecuador: Tensiones y complementariedades”, En: Massal, Julie (Compiladora), *¿Representación o Participación? Los retos y desencantos en el siglo XXI*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), 2008.

Moulder, Evelina y O’Neill. Robert J. JR. “Citizen Engagement and Local Government Management”, En: *National Civic Review*, Summer 2009.

Organización de la Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Nueva York, ONU, 1986.

———, *Declaración sobre el progreso y desarrollo en lo social*, Nueva York, ONU, 1969.

Osorio, Leticia, “The World Charter on the Right to the City”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

Ramírez, María Clemencia, “La política de reconocimiento y la ciudadanía en el Putumayo y la baja bota caucana: el caso del movimiento cocalero de 1996”, En: Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

República de Colombia, *Constitución Política de 1991*, Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

———, *Ley 134 de 1994*, “por el cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana”, Diario Oficial 41.373 del 31 de mayo de 1994.

———, *Ley 388 de 1997*. “Por el cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 43.091, de 24 de julio de 1997.

———, *Ley 472 de 1998*. “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial 43.357, de 6 de agosto de 1998.

Richardson, William. “Review of ‘Right to the city: urban application of american conservative thought’ by Gerald L. Houseman”, en: *The american political science review*, vol 177, No 1, 207- 208, 1983.

Safier, Michael. “Securing the right to the city: The case for a civic cosmopolitanism”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

Sané, Pierre & Tibaijuka, Anna, “Preface”. En: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Seth, D. L., “Micromovimientos en la India: hacía una nueva política de la democracia participativa”, En: Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Tibaijuka, Anna, “Keynote speech on the occasion of the public debate on ‘Urban Policies and the Right to the City’”, en: *International Public debates. Urban Policies and the Right to the City*, Paris, Unesco, 2006.

Unesco. *International public debates. Urban policies and the right to the city*. Paris, Unesco, 2006.

Velásquez Carrillo, Fabio, “Pensar la ciudad en perspectiva de derechos”, En: Velásquez Carrillo, Fabio, *Ciudad e Inclusión: por el Derecho a la Ciudad*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 2004.

Viana Garcés, Andréa y Pinilla Pineda, Juan Felipe, “El derecho y la otra ciudad: un estudio de caso sobre el barrio Jerusalén de Bogotá”, en: *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. XLI (160), 343 – 356, 2009.

Weissman, Stephen R, “The Limits of Citizen Participation: Lessons from San Francisco’s Model Cities Program”, En: *The Western Political Quarterly*, Vol. 31, No. 1 (Mar., 1978), pp. 32-47.

