

El derecho a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano

The right to the city: an analysis of the concept in light of its necessity within the framework of Colombian constitutional law

Jhon Fredy Arango Ramírez¹
Juan José Taborda Álvarez²

Cómo citar: González, F.; Arriaga, I. (2023). El derecho humano a la ciudad: un análisis del concepto a la luz de su necesidad en el marco del derecho constitucional colombiano. *Nuevo Derecho*, 19(33): 1 – 15. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1522>

Recibido: 11/04/2023 - Aceptado: 30/11/2023 - Publicado: 30/11/2023

Resumen

El presente artículo de reflexión aborda el concepto de derecho a la ciudad desde la perspectiva del teórico francés Henri Lefebvre, tomando como referencia su concepción hasta llegar a las diferentes delimitaciones conceptuales que ha adquirido en su desarrollo teórico e histórico. Posteriormente, se analiza la relación de este derecho a la ciudad con el ordenamiento jurídico colombiano. Se aporta un análisis conceptual y jurídico del derecho a la ciudad, entendido como la materialización de la voluntad de la comunidad en su interacción directa en la construcción de políticas públicas de acuerdo con sus necesidades, se analizan el caso normativo colombiano y se contrasta con la realidad material que devela las tensiones fácticas que inhiben su efectividad pragmática. A través de una revisión documental de corte jurídica y doctrinaria que lleva indefectiblemente a una consideración estadística, se concluye que hay una deficiente consideración del derecho a la ciudad como posibilidad para avivar la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan y que modifican sus condiciones espaciales de vida; así, se constata que decrece la importancia de su participación en las dinámicas políticas y sociales de la ciudad.

Palabras clave: derecho a la ciudad, déficit habitacional, plan de ordenamiento territorial, participación democrática, justicia material.

¹ Abogado. Especialista en Derecho Administrativo de la Institución Universitaria de Envigado. Investigador. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8396-5817>. Correo electrónico: jfarangor@correo.iue.edu.co

² Estudiante de Derecho. Investigador de la Institución Universitaria de Envigado. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-7835-9879>. Correo electrónico: jtaborda@corre.iue.edu.co



Abstract

This article addresses the concept of the right to the city from the perspective of the French theorist Henri Lefebvre, taking as a reference his conception until reaching the different conceptual delimitations it has acquired in its theoretical and historical development. Subsequently, the relationship of this right to the city with the Colombian legal system is analyzed. It is provided a conceptual and legal analysis of the right to the city, understood as the materialization of the will of the community in its direct interaction in the construction of public policies according to its needs, the Colombian normative case is analyzed and contrasted with the material reality that reveals the factual tensions that inhibit its pragmatic effectiveness. Through a legal and doctrinal documentary review that leads inevitably to a statistical consideration, it is concluded that there is a deficient consideration of the right to the city as a possibility to enliven the participation of the communities in the decisions that affect them and modify their spatial conditions of life; thus, it is found that the importance of their participation in the political and social dynamics of the city decreases.

Key words: right to the city, housing deficit, land use plan, democratic participation, material justice.

1. Introducción

En el Estado social, democrático y ambiental de derecho, una de las bases fundamentales es la idea de espacio y la manera en que agrupa a su vez la idea de territorio, dado que es allí donde se materializan los postulados normativos y constitucionales consagrados por la Constitución Política de 1991 y las leyes estatutarias que han fijado la línea de ruta para establecer el disfrute y goce de estas cláusulas por parte de los ciudadanos.

Es por lo anterior que se hace necesario realizar una reflexión, desde la literatura jurídica y política del concepto de derecho a la ciudad, entendiéndolo a partir de un restablecimiento del sentido de la ciudad como contrapropuesta a la ofrecida y deferida por el sistema de capital actual, el cual, y a la luz de los teóricos, ha despojado a la ciudadanía de su propiedad, como se evidencia con la privatización de los espacios urbanos. Este derecho a la ciudad, entonces, vincula no solo a la ciudadanía como actor social, sino que involucra a las diferentes instituciones del Estado y su política de regulación. A su vez, con el sujeto y la idea de lo colectivo como protagonista, el Estado constitucional insta a considerar un concepto que dentro del ordenamiento jurídico colombiano ha merecido un desarrollo incipiente, casi inexistente, que reviste y pretende dotar a la ciudadanía de facultades que van más allá de los someros mecanismos de participación ciudadana.

El derecho a la ciudad no consiste tampoco en un mero derecho de tránsito por la ciudad, ni en una revisión teórica de la ciudad tradicional, sino que se concibe como un derecho a la vida urbana. Sin menospreciar el ámbito de la ruralidad, consiste en concentrar la atención de la vida en sociedad, en donde se presenta la mayor acumulación de bienes y servicios, donde se dota de una mayor valía al uso.

Es un hecho notorio la manera en que la ciudad, a raíz de la intromisión del gran capital, ha ido erosionando la gran masa de la población a las periferias, convirtiéndose en grandes amasijos de manzanas bancarias y parques vigilados.

Este estudio alterna unas ideas sobre la inclusión de este concepto en el ordenamiento constitucional colombiano, determinando que desde su concepción no ha tenido más influencia que la de algunas consideraciones teóricas someras que han dado pinceladas a un tema que aboga por una reivindicación del espacio. Se pasará a hacer unas consideraciones ideológicas pero sin pretender realizar una postconstrucción del concepto sino planteando una reflexión acerca de su necesidad en nuestro Estado. Se estudia el bagaje teórico desde su eclosión en 1968 en Francia, revisando sus principales puntos de inflexión en aras de realizar una comprensión del concepto que permita asimilar su importancia en un Estado constitucional y, con ello, ambientar y abrir el espacio de discusión para tratar el derecho a la ciudad en el ámbito colombiano.

2. El derecho a la ciudad a la luz del marco teórico-conceptual y sus bases genealógicas

El derecho a la ciudad como concepto autónomo ha tenido un desarrollo y una atención particular durante los últimos años por parte de teóricos que han adoptado la tesis de una reformulación de lo que debe desarrollarse en el espacio de la ciudad. Así, en 1967 el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre se refirió de manera particular a este concepto, el cual de manera apresurada y global se presenta como una propuesta que aboga por una democratización de la vida urbana (Lefebvre, 2017). Se apunta, en este sentido, a una institucionalización de derechos concretos de los ciudadanos frente la ciudad (Martínez, 2017) y, en consecuencia, la propuesta lefebvriana se concibe como “una denuncia, una exigencia” (Lefebvre, 2017, p.138).

No obstante, y para efectos de habituar y aterrizar el concepto en su contexto primigenio, debe decirse que se afinsa en la Francia de la segunda mitad del siglo xx, y con mayor proximidad a lo que fue el mayo del 68, y se establece como una contraposición al urbanismo funcionalista de la posguerra, tras la devastación sufrida a lo largo y ancho de Europa, que replanteó la manera en que resurgirían no solo las edificaciones, sino la planificación de su distribución. De allí surgió el urbanismo funcional propuesto por Le Corbusier, quien genera una ciudad cuadrática pensada en su mayoría para los automóviles y una planificación que alejaba al ciudadano cada vez más del centro de la ciudad (Le Corbusier, 1985).

En ese sentido y con la finalidad de dar una primera definición, debe decirse que el pensamiento lefebvriano circunda alrededor de una crítica directa a la ciudad capitalista, estableciendo a la ciudad como escenario de la lucha anticapitalista (Lefebvre, 2017), y específicamente, según Molano Camargo (2016), al tratar de aproximar la definición de derecho a la ciudad y explicar el contexto francés de la década del sesenta así:

El derecho a la ciudad como la posibilidad y la capacidad de los habitantes urbanos y principalmente de la clase obrera, de crear y producir la ciudad. Su producción teórica sobre lo urbano se dio en un contexto intelectual, marcado por los agudos antagonismos sociales de Francia en la década de 1960 y las rupturas epistemológicas en las ciencias sociales del momento (p. 6).

Lo anterior implica que, en el desarrollo teórico propuesto por Lefebvre, el sujeto activo que entra directamente como el beneficiario del derecho a la ciudad, en primera instancia, es la sociedad civil, la masa de la población. Esto no se compadece con la realidad que se vivió, es decir, con el despojo que el urbanismo funcional y su modelo de ciudad fueron realizando sobre el cuerpo de la sociedad, arrojándola progresivamente fuera, convirtiendo a la ciudad de un campo de lucha e intercambio de valor, es decir, efectuando la mercantilización de la ciudad.

No obstante lo anterior, el derecho a la ciudad como concepto e ideario programático sobre la ciudad tuvo una época en la que estuvo adormilado en tanto su impacto en el campo de las ciencias sociales fue superfluo y opacado por el desarrollo lecorbusiano.

El derecho a la ciudad planteado por Lefebvre, al ser una mirada teórico-filosófica, no permite en principio realizar una discusión y un desarrollo desde el derecho, dado que se presenta como una propuesta a la crisis de la ciudad capitalista; no obstante, sirve para estudiar la evolución del concepto y el punto de inflexión que posteriormente imbrica en el derecho.

Empero, resurge nuevamente la discusión en el campo académico y político debido al acaecimiento, como explica Molano Camargo (2016), de nuevas luchas urbanas contra algunas expresiones espaciales por parte del dominio del capital financiero, tales como el proceso de gentrificación, la transformación del espacio urbano cada vez más deteriorado que ha impactado en el costo del hábitat habitacional y de alquiler, la degradación ambiental, y la poca injerencia de la ciudadanía en la definición de políticas públicas. A partir de lo anterior, se puede considerar la definición *sub examine* que propuso Lefebvre sobre el derecho a la ciudad y que obliga a repensarlo en la contemporaneidad:

El derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (a la actividad participativa) y el derecho a la apropiación (muy diferente del derecho a la propiedad) están imbricados en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2017, p. 158).

Es claro que la esfera del derecho a la ciudad no se circunscribe al nudo campo de la literacidad, sino que abarca una amplia gama de derechos que involucran no solo el desarrollo colectivo de la sociedad, sino la manera en que individualmente la misma es percibida, y a la que se puede aunar también el derecho a gozar y propender por un ambiente sano en la ciudad que enriquezca la libertad.

El estudio del derecho a la ciudad involucra unas categorías de análisis desde donde vira la propuesta lefebvriana: la teórica y la política. En este punto es preciso destacar cómo en el trasegar de las últimas décadas se han decantado análisis a partir de lo desarrollado con posterioridad a la obra de Lefebvre por Harvey (2013), Soja (2008) y Alessandri Carlos (2014) en las que se concibe el derecho a la ciudad como un marco de comprensión para entender, desarrollar y estudiar los problemas socioespaciales urbanos (Molano Camargo, 2016).

David Harvey, geólogo británico, uno de los precursores desde una perspectiva anglosajona del estudio del derecho a la ciudad lefebvriano, esgrime una definición del derecho que vincula el derecho a la ciudad como derecho humano y esboza que “la definición del derecho es en sí misma objeto de una lucha que debe acompañar a la lucha por materializarlo” (Harvey, 2013, p. 13). Esto supone la idea de lo colectivo como elemento esencial de la configuración dogmática del derecho, a por lo que debe precisarse que la conceptualización del derecho a la ciudad desde Harvey se presenta desde un análisis económico marxista.

Al igual que para Lefebvre, es una posibilidad para transformar y recuperar la ciudad como bien común (Harvey, 2013); lo que varía en este caso es que, para Harvey, el precursor de esa transformación no será la clase obrera propuesta por el filósofo francés sino las prácticas de ciudadanos insurgentes, concepto del teórico James Holston que no supone, como se sugiere, una idea beligerante, sino la propuesta de que estos puedan hacer del territorio una plaza de construcción de alternativas sociales espaciales que restrinja los efectos urbanos de apropiación capitalista del espacio.

La finalidad, explica Harvey (2013), es generar un proceso de construcción de una sociedad no capitalista, en el que el derecho a la ciudad no se presenta como el fin último, sino como un medio, o como lo diría el teórico británico, una “estación paso”.

Ese proceso de construcción, a su vez, se ve revestido por unos componentes que a la luz de Harvey engloban dos líneas —sociales y políticas—; las primeras, entienden que hay una producción social de la ciudad por parte del capital, lo que genera una sobreacumulación de excedentes, es decir, capital-trabajo (Harvey, 2013); y las segundas, inmersas en unas escalas mediante las cuales el derecho a la ciudad se torna viable, esto es, a partir de la articulación de políticas respecto de un espacio personal, luego un espacio comunitario, hasta terminar en la participación de las diferentes instituciones del Estado.

No obstante, todo desarrollo teórico histórico acerca de una categoría conceptual tan divergente trasciende en el tiempo, generando avances, nuevas unidades de análisis y nuevos escenarios de discusión. Es así como, para Soja (2008), el derecho a la ciudad se observa desde una postura ecléctica por la lucha de una justicia espacial, es decir, va más allá de la lucha de clases marxista y se basa en nuevas posibilidades, culturales y simbólicas, y es allí donde se erigen tres elementos que revisten el derecho a la ciudad, a saber: 1. La construcción social del espacio, es decir, un proceso mediante el cual intervienen diversas fuerzas económicas, sociales y culturales; 2. La ciudad entendida como posmetrópolis; 3. Lucha por justicia espacial y democracia regional, en el que se entiende que la lucha por la justicia social de la ciudad es un problema urbano (Soja, 2008).

El derecho a la ciudad se convierte en un instrumento con la capacidad de refrendar la manera en que se ejecuta la producción del espacio que, como se ha dicho, ha sido organizada y segregada a partir de las dinámicas económicas propias del sistema de capital (Molano Camargo, 2016), pero no se agota allí, sino que se expande también

en reivindicaciones de grupos que reclaman su hábitat y van más allá de las meras producciones obreras (Soja, 2008).

Esa variabilidad del derecho a la ciudad se dota de su campo experimental, en el cual tiene un asidero incierto normativamente hablando, lo que permite reavivar discusiones pasadas, retomar elementos desde su configuración primigenia y situarla en el presente. Es el caso de la geógrafa urbana brasileña, Ana Fani Alessandri Carlos, quien en un intento por retomar la tesis marxista del derecho a la ciudad ha especificado que hay dos tareas importantes que se proponen desde el derecho a la ciudad: recuperar el espacio público urbano apropiado por el capital financiero y mantener la autonomía política y revolucionaria del derecho a la ciudad en el discurso del Estado (Alessandri Carlos, 2014); no obstante, mantiene la consideración de que la ciudad es una construcción colectiva y conflictiva con la participación de varias clases sociales.

Es momento de considerar los anteriores apuntes acerca del derecho a la ciudad en el ámbito del derecho constitucional colombiano y realizar una aproximación a modo de análisis sobre su necesidad e inmersión en el catálogo de derecho en el que no se encuentra taxativamente reflejado, pero que, en armonía de otros, puede resultar muy relevante.

3. El derecho a la ciudad: breve aproximación a su relación con el derecho constitucional colombiano

De lo referido con anterioridad acerca de la aproximación conceptual del derecho a la ciudad, se colige que se presenta sobre el escenario de realización, disfrute y consecución, no solo de los derechos fundamentales, sino también de los denominados derechos económicos sociales y culturales (DESC), que no dejan de ser fundamentales, pero agrupan la plaza de lo colectivo como eje central en la disputa por la justicia social de la producción de la ciudad.

En este sentido, el propósito de este acápite es realizar unas breves consideraciones a partir del derecho constitucional y la relación que hay con el derecho a la ciudad en Colombia. Para comenzar, debe decirse que el desarrollo normativo directo del derecho a la ciudad es inexistente, pero como expresa Gnecco Quintero (2020):

A pesar de que no tenga una regulación jurídica explícita, del rico catálogo de derechos que ofrece el ordenamiento jurídico colombiano se pueden extraer los elementos que lo conforman. [...] En el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho a la ciudad es la mezcla entre derechos fundamentales, colectivos, sociales, ambientales, innominados, los fines del Estado y todas las reglas y los principios que tengan relación tácita o explícita con el desarrollo de la comunidad (p. 160).

Por lo que se desprende, entonces, que el derecho a la ciudad en Colombia se concibe como un derecho innominado, lo cual se compadece con lo que Lefebvre considera al respecto cuando indica que:

En el seno de esta sociedad que no puede oponerse por completo a la clase obrera y que sin embargo le cierra el camino, se abre paso a unos derechos que definen la civilización (en, pero a menudo contra la sociedad; por, pero a menudo contra la “cultura”). Estos derechos mal reconocidos poco a poco se hacen costumbre antes de inscribirse en los códigos formalizados. Cambiarían la realidad si entraran en la práctica social: derecho al trabajo, a la instrucción, a la educación, a la salud, al alojamiento, al ocio, a la vida. Entre estos derechos en formación figura el derecho a la ciudad (Lefebvre, 2017, p.167).

Por lo tanto, hay elementos para considerar que si bien no existe un derecho a la ciudad articulado, ni justiciable en los términos de dotar a la ciudadanía de la capacidad de producir el espacio ni la distribución de los bienes integrales de la ciudad, sí hay un condicionamiento constitucional que vía principios y valores puede refrendarse a la hora de optar por prácticas democráticas directas en torno a la ciudad que, como se expresó, escapan a los ya conocidos mecanismos de participación ciudadana.

Surge, entonces, un elemento relevante en torno a la configuración del derecho a la ciudad en el ámbito constitucional colombiano, atinente al tema de la planificación urbanística, la cual escapa a una participación ciudadana activa y comprometida, pues a partir del proceso de industrialización que crea la urbanización, se instrumentaliza la ciudad y se apacigua la posibilidad de direccionar por parte de la población la manera de materializar los derechos humanos (Correa Montoya, 2010).

A pesar de no existir una regulación explícita del derecho a la ciudad, podemos tomar el siguiente fragmento como un punto de partida para avivar una discusión que propenda por masificar este concepto, no solo dentro de la academia, sino en la configuración normativa:

[el] derecho a la ciudad que se presenta como la tercera línea general unificadora de una visión de ciudad: el goce de derechos humanos y la participación ciudadana. 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 este 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 (Correa Montoya, 2010, p. 137).

Lo anterior implica que, en el contexto del derecho constitucional colombiano, no hay un claro camino para hablar del derecho a la ciudad como categoría particular, lo que también impide hablar de una configuración normativa y procedimental para su disfrute; empero, las bases teóricas y sociales de su contenido, se puede ampliar el margen de acción de la ciudadanía para incidir, a través de condiciones claras y de manera directa, en las decisiones de ciudad.

4. El derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico colombiano

Si bien la literatura que cobija el derecho a la ciudad tiene un influjo ínfimo en el derecho constitucional colombiano, es importante determinar cuál ha sido su repercusión en los lineamientos jurisprudenciales nacionales desarrollados por las altas cortes y, sobre todo, dar cuenta de las dinámicas públicas que integran el desarrollo de la rama ejecutiva en relación con la expansión, deliberación y crecimiento del territorio en sus diferentes órdenes.

Tomando como referencia la tesis marxista de Lefebvre —aquella que delimita el derecho a la ciudad entendiendo su dimensión y alcance por medio del desarrollo formal y material del derecho de la sociedad a construir ciudad, que recoge como resorte fundamental para su concreción el derecho a la libertad, el derecho a ser uno en colectividad y el derecho de hábitat y de habitar— resulta imprescindible citar algunas concesiones jurídicas o reconocimientos sociales e individuales susceptibles de relacionarse con el derecho a la ciudad y mencionar que, en un primer sentido, el constituyente primario ha procurado su protección en la carta magna. A ese respecto, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 51, consagra que:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Así, desde un marco formalista, el Estado social de derecho se acerca al derecho a la ciudad, consagrando el hábitat individual como una garantía de orden constitucional. Sin embargo, la literalidad de una norma no lleva como apéndice su cumplimiento o no significa necesariamente una estricta consonancia entre la formalidad con la realidad pragmática. De conformidad con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), para el año 2020 el 36,9 % de la población vive en arriendo, el 37,7 % de las familias viven en casa propia, existe un 4,8 % de familias que se encuentran pagando su casa y se registra que un 14,6 % de hogares cuyos integrantes viven en calidad de usufructuarios (DANE, 2020, como se citó en El Tiempo, 2021). Empero, los resultados que arrojan los anteriores indicadores no son insumos que garanticen una lectura íntegra del panorama actual de la vivienda en Colombia, pues a este no solo le atañen cifras que apunten a derechos reales (derechos que se ejercen sobre una cosa, en este caso sobre bienes inmuebles destinados a habitación), sino que demanda ahondar en las condiciones, calidad de las viviendas e idoneidad espacial de las mismas con referencia al número de personas que las habitan.

De la mano con lo anterior, cabe poner en evidencia la precariedad y falta de idoneidad que presentan algunas viviendas en atención a su estado material, capacidad técnica de alojamiento o entorno.

El 36,6 % de los hogares colombianos cuentan con un déficit habitacional, es decir, habitan en viviendas que no tienen acceso a los servicios públicos o tienen deficiencias estructurales y de espacio, ya que están construidas con materiales como madera, plástico, tejas, entre otros (DANE, 2020, citado por Herrera, 2020).

Esta situación se traduce en que por lo menos 18 000 000 (dieciocho millones) de colombianos que tiene acceso a vivienda, no viven en condiciones dignas. Del mismo modo, el DANE señala que “alrededor de 19 000 (diecinueve mil) familias viven en cambuches, carpas o debajo de un puente” (DANE, 2020, citado por Herrera, 2020). También indica que 500 000 (quinientos mil hogares) cuentan con pisos de tierra y se ven obligados a cocinar en la misma habitación donde pernoctan y que cerca de 1 000 000 (un millón) de familias colombianas buscan agua fuera de su casa para cocinar, porque no cuentan con acueducto o nada semejante (DANE, 2020, como lo citó Herrera, 2020).

Además, teniendo en cuenta que el derecho a la ciudad también implica el derecho a la libertad —la posibilidad ontológica de fungir como individuo en la socialización, esto es, la posibilidad de cada persona de autodeterminarse en sociedad—, es relevante apuntalar que el costo del arriendo en Colombia inhibe o desgasta la autonomía, forzando e inclusive obligando a la convivencia intra hogar, dado la dificultad —o más bien casi osadía titánica, en usanza de una hipérbole— que implica vivir de manera independiente sin compañeros de habitación. En Colombia, Medellín y Bogotá integran la lista de las ciudades con cánones de arrendamiento más altos, donde se registran rentas desde 1 000 000 (un millón) y 700 000 (setecientos mil) pesos, en casas de estrato 2 (dos) o lugares populares (Finca Raíz, 2022, citado en Semana, 2022). Estas cifras dan cuenta de que en Colombia un canon de arrendamiento que ostenta el título de bajo deduce entre el 70 % y el 100 % de un salario mínimo legal mensual vigente (1 000 000 —un millón— de pesos).

Teniendo en cuenta los gastos fijos por concepto de servicios públicos, alimentos, transporte y aseo personal, aunados a gastos sobrevinientes en salud, recreación y vestido o de cualquier otra índole, resulta fácticamente improbable que en Colombia una persona que devengue un salario mínimo pueda habitar una vivienda, sin verse constreñido a cohabitarla para efectos de compartir gastos y poder subsistir. Sin embargo, si de por sí hacer las veces de persona independiente es intrincado e inaccesible para las personas con ingresos mensuales que se corresponden con el salario mínimo legal mensual vigente, el índice de pobreza monetaria en Colombia, esto es la cantidad de personas que perciben ingresos mayores a 161 099 pesos y menores o iguales a 354 031 mensuales, para el año 2021, según el DANE, asciende al 39,3 % de la población. Estos hechos a todas luces recrudecen la complejidad e inviabilidad fáctica de contar con una vivienda digna en Colombia (DANE, 2021, citado en El Espectador, 2022).

En consonancia con lo expuesto, es palmario que el derecho a una vivienda digna en Colombia se lee primordialmente desde una lógica meramente enunciativa, la cual se enmarca dentro de las dinámicas formalistas del Estado de derecho, sin posibilidad de constituir una verdad ontológica por conducto de la efectividad y la justicia material. Así,

el texto normativo del artículo 51 de la Constitución Política no comprende un desarrollo lato en la esfera social. El derecho a una vivienda digna solo es un ápice del derecho a la ciudad, el cual desde una óptica nacional corrobora una crisis que progresivamente se agudiza, toda vez que el derecho a la ciudad plantea la posibilidad de que los actores sociales decidan sobre su ciudad y delimiten conjuntamente su derecho al hábitat y a habitar, proposición que en Colombia está más que insatisfecha, ya que la problemática no comprende solamente la habilitación y el asentamiento de la ciudadanía a la periferia, sino que se extiende a la imposibilidad de vivienda independientemente de la ubicación geográfica (central, sur, norte, afueras) con relación a la urbe en la que se habite.

La Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-206 de 2019, en protección de la vivienda digna, ha recalcado que la tutela es susceptible de producir efectos *inter comunis*, en casos en los que la salvaguarda de los derechos fundamentales se explye sobre derechos ajenos de ciudadanos que no han invocado la acción de tutela, pero que se encuentran en situaciones análogas a las del accionante o los accionantes. Esto bajo el entendido de que la protección de derechos fundamentales individuales no es susceptible de agotarse exclusivamente en la protección de estos, cuando pudiere tener la fuerza vinculante para salvaguardar de manera efectiva derechos constitucionales de toda una comunidad o un sector de ella. En ese orden ideas, el tribunal constitucional ha enunciado las coyunturas en las cuales se justifica trascender los efectos *inter partes* de la tutela a efectos *inter comunis*.

i) para evitar que la protección del derecho de uno o algunos de los miembros del grupo afectara los derechos de otros; ii) para asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de una misma comunidad; iii) para responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso; y iv) para garantizar el derecho a acceder a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva. En el mismo sentido, ha indicado que la adopción de estos efectos es procedente cuando se constate la existencia de un grupo en el cual: (i) existan otras personas en la misma situación; (ii) exista identidad de derechos fundamentales violados; (iii) en el hecho generador; (iv) deudor o accionado; además de (v) un derecho común a reconocer; y, finalmente, (vi) identidad en la pretensión (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-206, 2019).

La tesis anterior conforma unidad de sentido con la Sentencia SU-011 (Corte Constitucional de Colombia, 2018), en la cual se reitera que el juez constitucional tiene la facultad de extender los efectos *inter partes*. Concretamente, la Corte señala que de manera recurrente “se ha admitido que el juez constitucional puede determinar los efectos de sus fallos, para garantizar la mejor protección de los derechos fundamentales y su plena garantía” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-206, 2019). Esta tesis tiene asidero en la justicia material, sobre la cual hace hincapié el Estado social de derecho, en el que se presta imprescindibilidad a la tutela jurisdiccional efectiva, que puede sintetizarse en la concreción de las garantías de corte axiológico y aspiracional en el trasegar y desenvolvimiento social.

Es diáfano que el derecho a la ciudad en Colombia, aunque cuente con mecanismos de protección de orden jurisdiccional en lo que atañe a la protección del derecho

fundamental a la vivienda digna, se acoge más a un proteccionismo de la propiedad privada que a la creación de un orden justo en el que las personas puedan apropiarse de los espacios urbanos. Fundamento empírico de esto son las condiciones de pobreza sistemática, que derivan en viviendas con déficit habitacional, carencias estructurales y personas ceñidas a la vulnerabilidad y la imposibilidad fáctica de superarla.

Siendo abordado el derecho a la ciudad en lo referente al derecho al hábitat y a habitar, es oportuno delimitar el grado de deliberación que tienen las personas para construir y ordenar la ciudad en atención a la descentralización administrativa constatada en la división territorial. Para entrar en materia, cabe señalar que la Ley 388 (Congreso de la República de Colombia, 1997) marca los parámetros que de manera general y abstracta orientan el ordenamiento del territorio en sus diferentes estamentos, consagrando los principios, los objetivos y las directrices que regirán el desarrollo urbanístico. Según lo dispuesto en su artículo 1, la ley en referencia tiene por objetivos: i) actualizar la Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, de manera tal que se condiga o corresponda con la Constitución Política de 1991; ii) definir los mecanismos que integran la autonomía de los municipios en asuntos que responden al ordenamiento territorial; iii) proteger el espacio público garantizando la primacía del interés colectivo sobre el particular; promover la armonía entre las diferentes entidades territoriales y de índole nacional y iv) procurar o permitir actuaciones urbanas integrales (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Conforme a lo expuesto, cabe resaltar que el artículo 4 de la Ley 388 de 1997 se refiere a la participación democrática en las actividades que integran la acción urbanística. A ese respecto, el inciso primero del artículo en cuestión establece que “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” (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997). Además, el inciso cuarto de la misma norma reza lo siguiente:

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 (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Si bien el legislador ordena a las autoridades administrativas fomentar la concertación ciudadana, esta no se apoya ni se desarrolla por conducto de un mecanismo realmente determinante que tenga un grado de incidencia notable en las decisiones que se adoptan en una acción urbanística de cualquier índole. No obstante, el artículo 53 de la Ley 2079 (Congreso de la República de Colombia, 2021) añade un párrafo al artículo 4 de la Ley 388 de 1997, precisando que “el gobierno nacional reglamentará los mecanismos que permitan garantizar la participación democrática en la formulación de los planes

de ordenamiento territorial” (Congreso de la República de Colombia, Ley 2079, 2021). Hay que agregar que, en su mayoría, estos mecanismos no disponen de una fuerza que vincule el decir de la ciudadanía a la praxis de las actividades que integran la acción urbanística; puede aseverarse que solo sirven de criterio orientador, sin abocar o suscitar ningún tipo de creación, modificación o extinción en los planes y las estrategias de ordenamiento territorial.

El único mecanismo que destaca, entre los enunciados en el inciso tercero del artículo 4 de la Ley 388 de 1997, es la acción de cumplimiento, la cual está regulada en el artículo 116 de la misma ley y consiste en la posibilidad que tiene toda persona de acudir ante la jurisdicción con el ánimo de hacer cumplir un acto administrativo. Del mismo modo, la acción de cumplimiento es mayormente regulada por la Ley 393 (Congreso de la República de Colombia, 1997), la cual se concibe como un desarrollo del artículo 87 de la Constitución Política, en el entendido que consagra que: “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo” (Asamblea Nacional Constituyente de Colombia, 1991).

Sin embargo, la participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial se agota en mayor medida en virtud de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 388 de 1997, dado que en términos del inciso segundo del artículo 22 de la citada ley, las organizaciones cívicas pueden poner de manifiesto proposiciones en el curso de la formulación y concertación del plan de ordenamiento territorial. Inclusive pueden generar y exponer proposiciones una vez surtido el proceso de adopción del plan bajo tres marcos fácticos o coyunturas diferentes: i) cuando el efecto del POT se circunscribe solo en el territorio que representan; ii) cuando tienen el ánimo de compartir planes parciales a implementarse en su área y iii) para cumplir funciones de veeduría. En últimas, de conformidad con el artículo 24 de la Ley 388 de 1997:

El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno (Congreso de la República de Colombia, Ley 388, 1997).

Es importante advertir que la participación ciudadana, según lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, se extenderá también a procesos de evaluación. Esto es un mandato legal reglamentado por en el artículo 27 del Decreto 879 de 1998 al estatuir que:

La etapa de evaluación y seguimiento se desarrollará de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan de Ordenamiento con la participación de todas las partes interesadas y en especial del Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial, a que se refiere el artículo 31 del presente Decreto (Presidencia de la República de Colombia, 1998).

La participación ciudadana es de organizaciones sociales, no hay un mecanismo que agrupe todo el decir de la comunidad. Esto es, la participación ciudadana que le asiste a la formulación de POT se traduce en que solo puede ser discutido por organizaciones con validez y reconocimiento institucional. En todo caso, se tiene en cuenta el criterio de representantes comunitarios, configurándose un escenario de democracia indirecta o democracia representativa. Claro está que la representación en cuestión no deriva en decisiones que se sigan de una lógica mayoritaria estructurada a través de votos; se puede leer como una mera participación subyacente a un ánimo de concertación que no cuenta con un poder deliberativo vinculante. Además, es menester tener en cuenta que el POT es complementario al plan de desarrollo, razón por la cual se hace más patente que la participación ciudadana en la construcción de ciudad es a todas luces subsidiaria.

5. Conclusiones

La conceptualización del derecho a la ciudad empezó a gestarse con los aportes del filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, quien, acogiendo tesis de índole marxista, hizo una lectura de la marginación que padece la comunidad, dada su poca injerencia en la construcción de ciudad, notado en la hipermercantilización del espacio puede leerse como hegemonía del mercado y razón del desplazamiento del ciudadano de la esfera deliberativa que compromete el desarrollo urbano. En consecuencia, el derecho a la ciudad reivindica la posibilidad que tienen las personas que integran un cuerpo social de apropiarse de su territorio, en la medida en que aporten de manera directa en la construcción de su urbe, suscitando así que la voluntad ciudadana se exprese en decisiones que surtan efectos materiales en su cotidianidad, máxime en todo lo que atañe al espacio y su funcionalidad.

El derecho de la comunidad sobre la ciudad se desarrolla en diferentes dinámicas que recaen sobre la realidad individual y colectiva. Haciendo una enunciación sucinta de ellas, cabe decir que: i) tiene en cuenta el derecho a la libertad, con énfasis en la autodeterminación y las condiciones materiales que la permitan; ii) recoge reivindicaciones del derecho al hábitat y a habitar, de manera que el espacio permita resolver necesidades como la vivienda y la locomoción; iii) atañe al derecho de apropiación, el cual demanda la creación de condiciones en las que la propiedad privada esté dotada de accesibilidad; iv) hace alusión al derecho de obra, el cual se refiere a que la ciudadanía cumple un verdadero papel deliberativo sobre su urbe y su territorio.

Una vez entendidas las principales dinámicas e implicaciones del derecho a la ciudad, se realizó una revisión del derecho en cuestión en el ordenamiento jurídico colombiano, tomando como referencia, además de su marco legal, las implicaciones prácticas en el pragmatismo social y cotidiano. En un primer enfoque de carácter inductivo, se tiene que la Constitución Política consagra en su artículo 51 el derecho a una vivienda digna y el deber del Estado de crear planes y estrategias que permitan su financiación y acceso. Ahora bien, el panorama real y concreto de la efectividad del derecho a la vivienda no logra una suficiencia práctica, en atención a los altos índices de déficit habitacional, los altos costos de los cánones de arrendamiento, aunados a los altos índices de pobreza

monetaria y, en general, al reducido impacto que registran los planes de financiación de viviendas de interés social, presididos por el gobierno nacional.

Del mismo modo, el derecho a la ciudad de Colombia no se corresponde con la garantía del derecho de obra, entendido como la oportunidad que tienen los ciudadanos de materializar su voluntad en lo que respecta a la construcción de ciudad, toda vez que es ínfimo el margen de intervención de la comunidad en la discusión, formulación y evaluación del plan de ordenamiento territorial (adecuación y equipamiento del territorio), de conformidad con la Ley 388 de 1997, en tanto no es contenido de una participación democrática con vocación de transformación social. Esto es, las intervenciones de la comunidad se limitan a concesionar una posibilidad de expresión y crítica a organizaciones reconocidas institucionalmente, sin permitir deliberaciones que surtan efectos vinculantes al POT. En suma, si bien en Colombia el derecho a la ciudad comprende un marco jurídico que *a priori* podría afirmarse que lo salvaguarda, no es efectivo en cuanto a la normatividad que lo engloba, en tanto no alcanza los impactos materiales que implicaría su real goce y protección. En todo caso, el derecho a la ciudad en Colombia solo puede entenderse desde la lógica de la justicia formal, en la cual las normas tienen prelación por encima de sus efectos materiales.

6. Referencias

- Alessandri Carlos, A. F. (2014). *La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía* [conferencia]. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica El control del espacio y los espacios de control Barcelona, 5-10 de mayo de 2014. Universitat de Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2014/Ana%20Fani%20Alessandri%20Carlos.pdf>.
- Asamblea Nacional Constituyente de Colombia. (1991, 20 de julio). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 18 de julio). *Ley 388*. Diario Oficial No. 43.091. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (1997, 29 de julio). *Ley 393*. Diario Oficial No. 43.096. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0393_1997.html
- Congreso de la República de Colombia. (2021, 14 de enero). *Ley 2079*. Diario Oficial No. 51.557. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2079_2021.html
- Correa Montoya, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios*, (22), 125-149. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1386>
- Corte Constitucional de Colombia. (2018, 8 de marzo). *Sentencia SU-011* [D. Fajardo Rivera y G. S. Ortiz Delgado, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU011-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019, 16 de mayo). *Sentencia T-206* [A. J. Lizarazo Ocampo, M. P.]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-206-19.htm>

- El Espectador. (2022, 26 de abril). *Pobreza en Colombia: estas son las cifras de 2021*. Redacción Economía. <https://www.elespectador.com/economia/pobreza-en-colombia-estas-son-las-cifras-de-2021/>
- El Tiempo. (2021, 26 de noviembre). *Vivienda: ¿Los colombianos viven más en arriendo o en casa propia? Tendencias El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/cuantos-colombianos-viven-en-arriendo-635205>
- Gnecco Quintero, C. (2020). *El derecho a la ciudad. La ciudad hacia el derecho: una mirada desde las actuaciones urbanísticas de la Bogotá humana* [tesis de doctorado, Universidad Libre de Colombia]. Repositorio Unilibre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/17933/TESIS%20EL%20DERECHO%20A%20LA%20CIUDAD%20-%20CARLOS%20GNECCO.pdf?sequence=3>
- Harvey, D. (2013). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Herrera, M. F. (2020, 16 de abril). *Más de 18 millones de personas en Colombia no tienen vivienda adecuada*. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/mas-de-18-millones-de-personas-en-colombia-no-tienen-vivienda-adecuada#:~:text=M%C3%A1s%20de%2018%20millones%20de%20personas%20en%20Colombia%20no%20tienen%20vivienda%20adecuada>
- Lefebvre, H. (2017). *El derecho a la ciudad*. Capital Swing.
- Le Corbusier. (1985). *La ciudad del futuro*. Ediciones infinito Buenos Aires.
- Martínez, I. (2017). Más allá de la ciudad. El derecho a la vida urbana. En H. Lefebvre, *El derecho a la ciudad*. Capital Swing.
- Molano Camargo, F. (2016). El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, (44), 3-19. <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (1998, 13 de mayo). Decreto 879. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1369>
- Semana. (2022, 3 de marzo). *Estas son las ciudades con los arriendos más económicos de toda Colombia*. Vivienda-Semana. <https://www.semana.com/finanzas/ahorro-e-inversion/articulo/estas-son-las-ciudades-con-los-arriendos-mas-economicos-de-toda-colombia/202214/>
- Soja, E. W. (2008). *Posmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de sueños.