

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y CIUDAD
INFORMAL: UNA MIRADA AL DEBER DE NO
DISCRIMINACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL
SERVICIO DE ACUEDUCTO A LA LUZ DEL
DERECHO A LA CIUDAD

LAND PLANNING AND INFORMAL CITY: A
LOOK AT THE DUTY OF
NON-DISCRIMINATION IN THE DISTRIBUTION
OF AQUEDUCT SERVICE IN LIGHT OF THE
RIGHT TO THE CITY

LEGUIZAMÓN ARIAS, Wilmer Yesid⁷⁰

Recibido: 4 de diciembre de 2014

Aceptado para publicación: 13 de diciembre de 2014

Tipo: reflexión

RESUMEN

El artículo que se presenta a continuación tiene por objeto proponer el debate en torno a la alternativa (o alternativas) de solución a la tensión entre la ciudad formal y la ciudad informal, que redundan en situaciones de discriminación o segregación en el acceso a los servicios públicos domiciliarios, particularmente en el caso del servicio de acueducto. Para intentar superar dicha dicotomía (ciudad formal-ciudad informal), se usará como línea argumentativa la noción de derecho a la ciudad y el principio de no discriminación en la distribución del servicio de acueducto.

⁷⁰ Abogado, Magíster en Derecho con profundización en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia (2014), Docente de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos-Tunja. e-mail: wyleguizamon@jdc.edu.co

ABSTRACT

The article presented below aims to propose the debate around alternative (or alternatives) of solution to the tension between the formal city and the informal city, resulting in situations of discrimination or segregation in access to public services, particularly in the case of water service. To try to overcome this dichotomy (formal city - informal city), it will be used as line of argument the notion of right to the city and the principle of non-discrimination in the distribution of water service.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la ciudad, informalidad, ordenamiento territorial, servicio público, servicio de acueducto.

KEYWORDS

Informality, land management, public service, right to the city, water service.

INTRODUCCIÓN

En las postrimerías del siglo XX y los albores del siglo que cursa, las ciudades contemporáneas han afrontado acelerados procesos de crecimiento y explosión urbana a diferentes escalas, al punto que el siglo XXI es considerado el “Siglo de la ciudad”, pues la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades⁷¹ y se espera que a mediados de siglo, la mayo-

71 De acuerdo con el informe del Fondo de Población de las Naciones Unidas de 2007, durante el cambio de siglo, la población urbana aumentó de 220 millones de habitantes en 1990 a 2.840 millones en 2000, invirtiéndose la tendencia de redistribución poblacional desde 2008, cuando más del 50 % de la población (3.400 mil/hab.) pasó a vivir en aglomeraciones urbanas, calculándose para el 2030, que población urbana habrá llegado a los 4.900 millones de habitantes (UNFPA, 2007). Y el caso colombiano no es la excepción, según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, la tendencia de redistribución poblacional fue invertida en solo 30 años, pasando de una población rural cercana al 80% en 1970, a una población preponderantemente urbana, cercana al 75 % en 2004 (DANE 2006).

ría de las regiones del mundo sean preponderantemente urbanas (UNFPA, 2007). Aunado a lo antes dicho, la Organización de las Naciones Unidas ha estimado que en muchas urbes del Mundo y especialmente en aquellas cuyos países están en vía de desarrollo, “El número de habitantes de los barrios de tugurios asciende a más del 50% de la población y tienen poco o ningún acceso a vivienda, agua y saneamiento, educación o servicios de salud” (ONU-Hábitat).

Bajo el anterior panorama, las ciudades contemporáneas afrontan en su día a día toda suerte de tensiones entre derechos, una de estas tensiones se deriva de la dicotomía entre la ciudad planeada, que responde al deber ser de las normas de ordenamiento territorial versus la ciudad informal, es decir, la ciudad que por diversas circunstancias está aislada o es ajena a las normas de planeación y ordenamiento territorial, presentándose una alteración a las condiciones normalmente requeridas para la cobertura y prestación de los servicios públicos domiciliarios, que a su vez causan eventos de segregación o discriminación en la distribución del servicio en mención. A manera de ejemplo, la ciudad informal se presenta cuando se dan aquellos fenómenos de invasión, o se urbanizan de forma masiva y densificada los asentamientos suburbanos⁷² o las zonas aledañas al perímetro urbano cuyo uso del suelo fue clasificado como rural⁷³ y no están destinadas como áreas de expansión urbana.

En este contexto, el artículo que se presenta a continuación tiene por objeto proponer el debate en torno a la alternativa (o alternativas) de solución a esas tensiones entre ciudad formal y ciudad informal, particularmente cuando involucra la afectación del servicio público domiciliario de acueducto.

72 Ley 388 de 1997, “Artículo 34. Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales.”

73 Ley 388 De 1997, “Artículo 33. Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

Para abordar tal dicotomía –ciudad formal y ciudad informal–, se usará como hilo conductor los servicios públicos domiciliarios (especialmente el servicio de acueducto) y su relación con el ordenamiento territorial; el segundo apartado del artículo, abordará el estudio de la tensión entre ciudad formal e informal, pero a la luz del derecho a la ciudad; y en la tercera parte del artículo se acudirá al principio de no discriminación del servicio de acueducto ante el derecho a la ciudad, como posible solución a la tensión antes planteada, pero cuando se involucra el derecho al agua.

1. LA RELACIÓN ENTRE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La prestación de servicios públicos constituye una de las actividades clásicas de la administración pública, desarrollada a partir de la Escuela de Burdeos (Santofimio Gamboa, 2011, pp. 43-86), no solo para identificar las actividades propiamente administrativas, sino también para justificar la existencia de un derecho especial administrativo con principios y fundamentos diversos a los del derecho común (García Oviedo, 2010)⁷⁴; sin embargo, este concepto no solamente ha sido reevaluado, prevaleciendo la noción donde el servicio público es fundamentalmente una actividad (Rodríguez, 2011), sino que además, en el caso colombiano tal concepto ha sido complejizado en virtud de la configuración constitucional de derechos fundamentales y sociales y su relación con el modelo económico del Estado colombiano (Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 1997).

En efecto, el artículo 334 de la Carta Política, preceptúa que el Estado es director general de la economía, teniendo por mandato constitucional intervenir de manera especial, para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios

74 “El derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Todo país civilizado tiene servicios públicos, y para regular el funcionamiento de estos servicios existen necesariamente reglas jurídicas especiales. Se puede, pues, afirmar que en todo país donde se haya alcanzado la noción del servicio público tal como lo expondremos más adelante, es decir, en todo país civilizado, existe derecho administrativo”. Jèze, Gastón Paul Amedee, 1869-1953. Los principios generales del derecho administrativo; traducción de la segunda edición francesa revisada y aumentada considerablemente y prólogo de Carlos García Oviedo, Bogotá, Axel Editores, 2010.

básicos, y en sentido semejante, el artículo 365 de la Constitución consagra en su inciso primero que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, razón por la cual este debe asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, eficiencia que implica que se presten con amplia cobertura, calidad y tarifas razonables en los términos fijados por la ley, como lo ordena el artículo 367 de la Carta Política. De esta manera, los propósitos consagrados en la Constitución, orientan las actuaciones del Estado a cubrir necesidades básicas insatisfechas, para garantizar las mínimas condiciones para que la existencia del hombre sea acorde con su dignidad humana (Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 2003).

En este contexto, según la Corte Constitucional y de conformidad con la Carta Constitucional de 1991, los servicios públicos se caracterizan por: (i) su connotación social, pues su pretensión es el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las personas; (ii) su régimen jurídico está fijado por la ley; (iii) pueden ser prestados por el Estado, por comunidades organizadas y por particulares; (iv) su regulación, control y vigilancia está en cabeza del Estado; (v) su régimen tarifario consultará criterios de costos, solidaridad y redistribución de ingresos; (vi) pueden ser prestados directamente por los municipios, siempre y cuando se trate de los servicios públicos domiciliarios y cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y (vii) las entidades territoriales pueden conceder subsidios para las personas de menores ingresos (Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 2003).

Ahora bien, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas por los artículos 311 y 315 de la Constitución Política de 1991, corresponde a los Municipios “prestar los servicios públicos que determine la ley”, y en concordancia con las normas antes citadas, en materia de servicios públicos domiciliarios, la Ley 142 de 1994 estableció en su artículo 5º, que los municipios tienen una competencia como garante y gestor de materia de servicios públicos domiciliarios: Es garante, pues su deber primordial es el de garantizar que los servicios se presten a su comunidad, y es gestor, porque debe hacer que los servicios sean prestados efectiva y eficientemente a su comunidad (Superintendencia de Servicios, 2007, p. 10).

Pero además de las competencias asignadas a los municipios en materia de servicios públicos domiciliarios, la Ley 1454 de 2011 (Art. 29), establece las competencias de estas entidades territoriales en materia de Ordenamiento Territorial, encargándoles la tarea de: a. formular y adoptar los planes de ordenamiento del Territorio; b. reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas, urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con la ley, y c. optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y planes departamentales y metropolitanos.

Bajo el anterior régimen de competencias, la correlación entre ordenamiento territorial y servicios públicos domiciliarios se expresa en varios escenarios como se explicará en los siguientes ejemplos:

Por regla general, “no puede clasificarse como urbano el suelo que no cuente con infraestructura vial y redes primarias de servicios públicos domiciliarios que posibiliten su edificación, en consecuencia, el suelo no dotado de tales elementos es rural o de expansión urbana” (Maldonado Copello, 2006, p. 43), y la única excepción son las zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidas en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los P.O.T. “Esta excepción se debe reglamentar en función del objetivo de asegurar las condiciones de integración urbana y de acceso a las infraestructuras y servicios por parte de la población que recurre a la urbanización ilegal por no contar con el acceso regular a suelo urbanizado, es decir, en función de objetivos sociales” (Maldonado Copello, 2006, p. 43).

Otro ejemplo de la correlación antes anotada, se puede identificar en el artículo 7° del Decreto 302 de 2000 (modificado parcialmente por el Decreto 229 de 2002), norma que precisa los requisitos que debe cumplir el inmueble para obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, señalando dentro de los tres primeros requerimientos los siguientes: estar ubicado dentro del perímetro de servicio, tal como lo dispone el párrafo

segundo del artículo 12⁷⁵ de la Ley 388 de 1997; contar con la licencia de construcción cuando se trate de edificaciones por construir, o la cédula catastral en el caso de obras terminadas y, estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias que permitan atender las necesidades del inmueble.

Con los anteriores ejemplos se quiere significar la estrecha y obvia relación entre ordenamiento territorial y servicios públicos domiciliarios, la cual fue establecida por la legislación colombiana precisamente para evitar el desarrollo de zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios. En consecuencia, el ordenamiento territorial entra en correlación con los servicios públicos domiciliarios en tanto que, uno de los criterios para clasificar el suelo como urbano, es que el mismo cuente con redes primarias de servicios públicos domiciliarios que posibiliten su edificación y por otra parte, esta misma correlación se manifiesta en los requisitos establecidos para que un inmueble pueda obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, esto es, estar ubicado dentro del perímetro de servicio, contar con la licencia de construcción o cédula catastral según el caso y estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias, entre otros.

Quiere ello decir que el acceso a los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas, en principio, está supeditado al previo cumplimiento de las normas locales de ordenamiento territorial y la obtención de las licencias correspondientes. No obstante, las ciudades latinoamericanas y, en especial, las ciudades colombianas, cuentan con un mercado informal del suelo que en la mayoría de los casos impide el acceso de sus habitantes a los servicios públicos domiciliarios, como en efecto lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas en el informe ONU-Hábitat - Por un mejor futuro urbano, estimando que en muchas ciudades del mundo y especialmente en

75 Ley 388 de 1997, art. 12, Parágrafo 2: “En cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 367 de la Constitución Política, y a fin de evitar que pueda haber zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios, en adelante el perímetro urbano no podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios”.

aquellas cuyos países están en vía de desarrollo, “El número de habitantes de los barrios de tugurios asciende a más del 50% de la población y tienen poco o ningún acceso a vivienda, agua y saneamiento, educación o servicios de salud”.

Y es en estos usos informales del suelo que surge la siguiente duda. ¿Cómo resolver tal dicotomía, particularmente para garantizar el acceso al servicio público domiciliario de acueducto?

2. LA TENSIÓN ENTRE CIUDAD FORMAL Y CIUDAD INFORMAL: UNA MIRADA DESDE EL DERECHO A LA CIUDAD

Aunque en los años sesenta y setenta el filósofo francés Henri Lefebvre se refirió por primera vez al concepto de “Derecho a la ciudad”, “Según Lefebvre, el derecho a la ciudad no debía concebirse como el derecho de acceso a las ciudades tal como eran, sino como el derecho a una vida urbana transformada, renovada” (Pisarello, Gerardo, 2011, p. 35) (Lefebvre, 1968), para criticar los efectos negativos de la urbanización, como las ciudades inconexas que rompen relaciones sociales y conducen a formas universales de segregación espacial (Costes Laurence, 2012), ubicando el problema en una cuestión social y política, que demuestra la utilización de las ciudades como mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital (Sugranyes & Bueras, 2009), el derecho a la ciudad adquirió inusitado interés entrado el siglo XXI, particularmente a partir de las luchas de organizaciones sociales e incluso de organismos internacionales como la ONU.

La II Conferencia de Hábitat celebrada en Estambul en 1996, el Foro Europeo de Autoridades Locales de 2003, el Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre en 2003, el Foro Social de las Américas, celebrado en la ciudad de Quito en julio de 2004, y el Foro Mundial Urbano celebrado en las ciudades de Barcelona y Quito en el mes de octubre de ese mismo año, son algunos de los ejemplos que relatan la lucha de organizaciones civiles y autoridades locales por consolidar el derecho a la ciudad como un Derecho Humano, a partir de la toma de conciencia del estado actual de las ciudades y la necesidad de generar un cambio de paradigma respecto a los modelos de desarrollo urbano imperantes en el mundo globalizado.

Tales postulados pueden advertirse en los preámbulos de las declaraciones y documentos generados durante estos encuentros. Es el caso del Foro Europeo de Autoridades Locales celebrado en Saint-Denis en 2003, donde se precisó en una de sus actas:

Junto con los movimientos sociales, para enfrentar los retos de la globalización, el desafío de las autoridades locales es construir un mundo diferente, partiendo del plano local, contribuir a la emergencia concreta de propuestas ciudadanas en las políticas públicas, comprometerse a favor de los derechos fundamentales de los ciudadanos, del servicio público, del derecho a un desarrollo sostenible y solidario de su espacio territorial (Guillén Lanzarote, 2011, p. 17).

Entre tanto, el preámbulo de la Carta por el Derecho a la Ciudad, advierte que los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países del tercer mundo “Se caracterizan por establecer patrones de concentración de renta y poder así como procesos acelerados de urbanización que contribuyen a la depredación del ambiente y a la privatización del espacio público, generando empobrecimiento exclusión y segregación social y espacial” (Foro Social Mundial, 2004), impidiendo que las ciudades puedan ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes, privándolos en muchos casos, de la posibilidad de satisfacer sus más elementales necesidades.

La estrecha relación entre el modelo de desarrollo y modelo de ciudad soportan la tesis del Derecho a la ciudad, en tanto que “El hábitat autoproducido no es ajeno al modelo de desarrollo sino que es parte inherente de este”, (Torres Tovar comp., 2009, p.19) y, por lo tanto, el análisis de la problemática denunciada por las organizaciones civiles y autoridades locales en las declaraciones antes mencionadas, reconocen el estrecho vínculo existente entre modelo de ciudad y modelo de mercado, pues el primero (Modelo Urbano) es una reproducción del segundo (Modelo de Mercado) (Torres Tovar comp., 2009).

En efecto, los fenómenos de informalidad urbana y segregación espacial encuentran su causa –en la mayoría de los casos–, en el modelo hegemónico de desarrollo urbano. Autores como el arquitecto Ricardo Montezuma,

han denunciado que la estructuración del espacio urbano de la mayoría de las ciudades en desarrollo no se ha regulado mediante planes de urbanismo u otros tipos de orientaciones técnicas y a contrario sensu, estas sí son el resultado de un proceso especulativo de manejo del suelo urbano según el nivel económico de sus habitantes.

Para explicar tal fenómeno, Montezuma hace la siguiente comparación: En primer lugar, los sectores de estratos altos acceden a los lugares más costosos, con una calidad espacial, ambiental y paisajística superior, en segundo lugar, los estratos medios ocupan algunas áreas periféricas próximas a las de las clases altas o sitios cada vez más alejados y los estratos populares se localizan en los lugares más periféricos y remotos de la ciudad, pues solo en estas zonas pueden acceder a un suelo urbano de bajo precio (Montezuma, 2003, p. 179).

De otro lado, para el caso colombiano, la abogada y urbanista María Mercedes Maldonado Copello, considera que uno de los principales problemas en materia de ordenamiento territorial que afrontan los municipios del país, es el desarrollo de actividades urbanas en los suelos suburbanos y rurales, desatendiendo todas las previsiones técnicas y de planeación territorial adoptadas por las administraciones municipales correspondientes (Maldonado Copello, 2006); sobre el particular se comentó lo siguiente:

Uno de los principales problemas que enfrentan actualmente muchos municipios colombianos es la extensión de actividades urbanas en los suelos suburbanos o rurales, sin que se prevean las condiciones adecuadas –en términos de responsabilidades urbanísticas de los propietarios de suelo y de los promotores de los respectivos desarrollos– que protejan a los futuros ocupantes de estas zonas y anticipen costos excesivos para los presupuestos públicos derivados de la urbanización dispersa (Maldonado Copello, 2006, p. 44).

Por su parte, Martim Smolka, citado por Torres Tovar (2009), explica la relación entre progreso y pobreza a partir de un punto en específico: la restricción en el acceso al suelo urbano, señalando sobre tal correlación que “Las ciudades latinoamericanas ofrecen una creciente evidencia de que la persistente y penetrante informalidad en los mercados de suelo constituye un factor clave que contribuye a la pobreza urbana” (Torres Tovar et al.,

2009 p. 37). En sentido similar, el profesor Carlos Torres Tovar argumenta que si bien es cierto que las ciudades sí cuentan con procesos de planificación pensados a largo plazo, es cierto también que la mayoría de las veces estos ordenamientos son formulados bajo criterios técnicos distantes de las necesidades del conjunto de la población, “fundamentados en la idea de que la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida se logran mediante el crecimiento de la producción” (Torres Tovar et al., 2009, p. 136).

En concreto, la creciente desigualdad e inequidad propiciada por los modelos de desarrollo urbano, que son una reproducción del modelo de mercado liberal, ha motivado el desarrollo de los mercados informales de suelo urbano para los sectores excluidos del sistema formal, exclusión que en cierta medida es funcional para las urbes, pues la mano de obra barata que habita los sectores informales, es fundamental para el funcionamiento de la ciudad (Hardoy & Satterhwaite, 1987).

Así las cosas, la dicotomía que surge entre el fenómeno de uso informal del suelo, es decir, construcciones por fuera de las normas de ordenamiento vigentes (Galvis Gaitán, 2014) y las disposiciones de ordenamiento territorial⁷⁶, que para el caso colombiano están regladas principalmente por la Ley 388 de 1997, nace por un lado, de la violación del ordenamiento territorial, al desarrollar usos de suelo informales y, por otro lado, del consecuente desconocimiento o negación que los instrumentos de ordenamiento hacen a las realidades de quienes habitan la ciudad, pero en zonas con usos de suelo informal, impidiendo que tales sectores puedan acceder a servicios públicos, equipamientos urbanos y demás derechos y servicios que ofrece un asentamiento urbano.

Por esta razón, la dicotomía entre informalidad y formalidad, puede ser vista a la luz del derecho a la ciudad, pues tal derecho comporta un ejercicio de reconocimiento de las personas y las realidades concretas que los rodean,

⁷⁶ De acuerdo con la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial comprende, entre otros aspectos, un conjunto de acciones político-administrativas y de acciones de planificación física concertada, con la finalidad de disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio de su jurisdicción, regulando la utilización, transformación y ocupación de espacios.

desarticulando cualquier tipo de negación o exclusión hacia tales sectores poblacionales.

En efecto, el Derecho a la ciudad es en principio un derecho colectivo⁷⁷, que se ha consolidado como un derecho humano emergente (Lanzarote Aida, 2011); viable como derecho humano desde la perspectiva de la teoría crítica, porque tales derechos son el resultado de luchas de los pueblos, esto es, creaciones colectivas plurales, diversas con contextos sociales e históricos específicos (Restrepo, 2010), que consiste, –de acuerdo con la Declaración de la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad– en la reivindicación de la garantía y protección de los derechos humanos en la ciudad y según la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad, el mismo es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia y justicia social. En los términos de Guillén Lanzarote, el derecho a la ciudad es el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, que puede ser urbano o rural, a través del desarrollo de políticas públicas cuyo objetivo y epicentro sea el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes (Guillén Lanzarote, 2009, p. 22).

Bajo el prisma del derecho a la ciudad, la dicotomía entre ciudad formal y ciudad informal, no puede ser un factor condicionante que impida el acceso a los servicios públicos domiciliarios y particularmente al servicio de acueducto, porque tal derecho comporta una exigencia de garantizar los espacios de la ciudad a todos sus habitantes, pero además, comporta la obligación de garantizar la protección de sus derechos humanos sin discriminación alguna.

77 La Corte Constitucional Colombiana, mediante sentencia C-215 de 1999, define el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. Esta definición es complementada en la providencia N° C-377 de 2002, cuando la Corte explica que los derechos colectivos se caracterizan por ser derechos de solidaridad, que no son excluyentes, pertenecen a la colectividad y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. “En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”; por tanto, el interés colectivo pertenece a todos los miembros de la colectividad determinada y se concreta con su demanda ante la administración de justicia.

3. EL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN EN LA DISTRIBUCIÓN DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO

Aunque inicialmente el derecho al agua no fue consagrado de forma expresa como derecho fundamental en la Constitución de 1991, impidiendo su protección inmediata en los términos del artículo 85 Constitucional, jurisprudencialmente se ha logrado tal reconocimiento. De esta manera, el derecho al agua adquirió una doble dimensión: como derecho colectivo y como derecho subjetivo fundamental. En efecto, es un derecho colectivo a partir de la interpretación del artículo 79 de la Constitución Política, por hacer parte del derecho a un ambiente sano; pero a partir de la línea jurisprudencial construida por la Honorable Corte Constitucional, desde la sentencia T-578 de 1992, se ha sostenido que el derecho al agua se constituye en derecho fundamental cuando está destinada para el consumo humano.

En aquella oportunidad el alto tribunal constitucional, realizó la siguiente puntualización:

En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta de servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art.11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366), o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental.(Corte Constitucional: sentencia, T-578 de 1992).

Pero es a partir de la observación general N° 15 de noviembre de 2002, realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que interpreta particularmente los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (interpretación que se da luego de la expedición de la Resolución 64/292, donde la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento), se puntualizaron los elementos del derecho al agua señalando que: “El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”. (N.U., C.D.E.S.C., Observación General N° 15 de 2002).

Si bien es cierto que la observación N° 15 de 2002 no es incorporada de manera automática al bloque de constitucionalidad (por tratarse de un documento de interpretación del Pacto Internacional de los D.E.S.C.), sí constituyen un criterio hermenéutico relevante y un límite para el legislador (Corte Constitucional: Sentencia, C-355/06), a partir del contenido del derecho al agua definido en tal documento, la Corte Constitucional introdujo a su línea jurisprudencial los elementos de tal derecho ya señalados por la observación N° 15, es decir, que el derecho al agua implica: disponibilidad, calidad, acceso y no discriminación en la distribución.

La disponibilidad, en los términos de las sentencias T-546 de 2009 y T-616 de 2010, es “(...) el derecho a contar con un abastecimiento de agua continuo y suficiente para los usos personales (...)”.

En el mismo sentido, la sentencia T-179 de 2013, explicó que la calidad consiste en que el líquido debe encontrarse en óptimas condiciones que permitan el consumo humano, es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas o radiactivas que amenacen la salud de las personas. Entre tanto, la accesibilidad se traduce en que las instalaciones necesarias para la prestación del servicio de acueducto deben estar al alcance, tanto física como económicamente, de todos los sectores de la población, sin discriminación alguna.

Por otra parte, la Observación General Número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, indicó que la no discriminación consiste en que “El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos” (N.U., C.D.E.S.C.: Observación General N° 15 de 2002), criterio que fue utilizado por la Corte Constitucional que “se está protegiendo entonces, que por determinadas condiciones se le niegue el derecho al agua a las personas de tener ubicada su vivienda fuera del casco urbano por ejemplo, o cuando gracias a la indebida distribución en el suministro de la misma, existan personas en iguales condiciones donde unas reciben el líquido y otras no.” (Corte Constitucional, Sentencia T-279 de 2011).

Así las cosas, el principio de no discriminación en la distribución del servicio de acueducto, es instrumento que permite eliminar la tensión entre la ciudad formal y la ciudad informal en materia del derecho al agua, pues obliga al Estado a desempeñar todas aquellas obligaciones de carácter positivo o prestacional, tendientes a proveer de este servicio a los sectores más vulnerables, a pesar de encontrarse habitando usos de suelo informales. Bajo este criterio, el principio de no discriminación en la distribución del servicio de acueducto se sobrepone a las tensiones de la ciudad formal y la ciudad informal.

CONCLUSIONES

Las ciudades contemporáneas afrontan toda suerte de tensiones entre derechos, derivadas particularmente de la dicotomía entre la ciudad planeada o formal versus la ciudad informal, que termina por causar hondos eventos de segregación y en el acceso a la ciudad y sus servicios, y particularmente al servicio de acueducto.

La consecuente discriminación en el acceso a los servicios públicos domiciliarios y, en particular, al servicio de acueducto, obedece también a la relación entre ordenamiento territorial y servicios públicos domiciliarios, la cual fue establecida por la legislación colombiana precisamente para evitar el desarrollo de zonas urbanas sin posibilidad de cobertura de servicios públicos domiciliarios. Así las cosas, el ordenamiento territorial entra en correlación con los servicios públicos domiciliarios en tanto que, uno de los criterios para clasificar el suelo como urbano, es que el mismo cuente con redes primarias de servicios públicos domiciliarios que posibiliten su edificación y, por otra parte, esta misma correlación se manifiesta en los requisitos establecidos para que un inmueble pueda obtener la conexión de los servicios de acueducto y alcantarillado, esto es, estar ubicado dentro del perímetro de servicio, contar con la licencia de construcción o cédula catastral según el caso y estar ubicado en zonas que cuenten con vías de acceso o espacios públicos y redes de acueducto o alcantarillado requeridas para adelantar las redes locales y las conexiones domiciliarias, entre otros.

Frente a esta reacción causal que impide el acceso al servicio de acueducto a los habitantes de los sectores informales de la ciudad, el derecho a la ciudad ayuda a comportar en primer lugar, un ejercicio de reconocimiento de las personas y las realidades concretas que los rodean, haciendo que la mencionada dicotomía no sea un factor condicionante que impida el acceso a los servicios públicos domiciliarios y particularmente al servicio de acueducto, porque el derecho a la ciudad trae una exigencia de garantizar los espacios de la ciudad a todos sus habitantes, pero además, comporta la obligación de garantizar la protección de sus derechos humanos sin discriminación alguna.

Y bajo esta misma lógica se concibe el principio de no discriminación en la distribución del servicio de acueducto, que de acuerdo con la Observación General Número 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consiste en que “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos” (N.U., C.D.E.S.C., Observación General N° 15 de 2002).

En definitiva estos instrumentos contenidos en el derecho a la ciudad y el principio de no discriminación en la distribución del servicio de acueducto, permiten superar las tensiones de derechos entre la ciudad formal y la ciudad informal.

Con esta conclusión no se está desconociendo la importancia y el valor vinculante de los Planes de Ordenamiento Territorial, los cuales deben prever en todo caso soluciones concretas para prevenir y, si es el caso, solucionar la informalidad en el uso de suelo urbano, ni mucho menos debe entenderse como una fórmula para incentivar los desarrollos informales. No obstante, se deben reconocer y resolver las tensiones de derechos que hoy por hoy enfrentan las ciudades, hasta tanto no se realicen modificaciones excepcionales o se formulen nuevos P.O.T. que pongan en marcha soluciones definitivas a estas problemáticas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Foro Social Mundial (2004). *Carta por el Derecho a la ciudad*.
- Galvis Gaitán, F. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico*. Temis.
- Guillén Lanzarote, A.(2011). El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*. Institut de Drets Humans de Catalunya (pp. 16-27).
- Jèze, Gastón, P. A. (2010).1869-1953. *Los principios generales del derecho administrativo*. Traducción de la segunda edición francesa revisada y aumentada considerablemente y prólogo de Carlos García Oviedo. Bogotá: Axel Editores.
- Hardoy, J. E. & Satterhwaite, D. (1987). *La ciudad legal y la ciudad ilegal*. Buenos Aires: Instituto Internacional del Medio Ambiente.
- Laurence, C. (2012). *Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna*. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Recuperado de <http://www2.aq.upm.es/Departamentos/Urbanismo/institucional/articulos-ns/ns02-septiembre-2011/del-derecho-a-la-ciudad-de-henri-lefebvre-a-la-universalidad-de-la-urbanizacion-moderna/>
- Lefebvre, H. (1968). *El Derecho a la ciudad*. Ediciones Península.
- Maldonado Copello, M. M., (2006). *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Montezuma, R. (2003). *Ciudad y transporte: la movilidad urbana. La ciudad inclusiva*. 1ª ed. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- ONU-Hábitat (s.f.) *Por un mejor futuro urbano*. Recuperado de http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=109&Itemid=18

- ONU, Comisión de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (s.f.). *Observación General N° 15 de 2002*. Recuperado de http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml
- Pisarello, G. (2011). Del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad: avatares de una historia. *Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad*, Institut de Drets Humans de Catalunya (pp. 29 – 51).
- Restrepo Rodríguez, M. H. (2010). *Teoría crítica de los derechos humanos*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- Rodríguez, R. L. (2011). *Derecho Administrativo general y colombiano*. Décima séptima edición. Bogotá.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2011). León Duguit y su doctrina realista, objetiva y positiva del Derecho en las bases del concepto de servicio público. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 5, 43-86.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2007). *Cartilla de Servicios Públicos para Alcaldes*. Recuperado de [http://www.superservicios.gov.co/content/download/3484/36592/version/1/file/\(2007\)+CARTILLA+SERVICIOS+PU%CC%81BLICOS+PARA+ALCALDES+.pdf](http://www.superservicios.gov.co/content/download/3484/36592/version/1/file/(2007)+CARTILLA+SERVICIOS+PU%CC%81BLICOS+PARA+ALCALDES+.pdf)
- Sugranyes, A. & Bueras, S. (2009). *El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear “Otra ciudad posible”*. Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/dph/fiche-dph-8034.html>
- Torres Tovar, C. A. (2009). *Ciudad informal colombiana Barrios construidos por la gente*. Universidad Nacional de Colombia.
- UNFPA. (2007). *Estado de la población Mundial en 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano*. Recuperado de http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2007/swp2007_spa.pdf

JURISPRUDENCIALES

- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2003.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-075 de 1997.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-546 de 2009.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-616 de 2010.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia C-215 de 1999.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-578 de 1992.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-179 de 2013.
- Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-279 de 2011.