

Derecho a la Ciudad en el Discurso Normativo Latinoamericano

La ciudad como bien común en las producciones legislativas de la región

The right to the City in the Latin American Normative Discourse
The city as a common good in the legislative productions of the region

José Matías Raiano

joseraiano@outlook.com

Université de Limoges - UNL

Enviado 30/03/2021 – Aceptado 14/06/2021

Raiano, José Matías (2021). "Derecho a la Ciudad en el Discurso Normativo Latinoamericano. La ciudad como bien común en las producciones legislativas de la región". En *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XV, (29). ISSN 1852 -0006, (pp. 78 – 103). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza.

<https://doi.org/10.48162/rev.55.007>

Resumen

El concepto de derecho a la ciudad fue concebido en 1968 por Henri Lefebvre, como una propuesta teórica, con un fuerte contenido político, sustentada en una mirada totalizadora del espacio social urbano. Desde esta perspectiva, la ciudad es entendida como una creación de los ciudadanos y un medio de producción esencial para la comunidad. En consecuencia, quienes habitan y crean la ciudad contarían con un derecho fundamental a esa creación. Esa caracterización inicial del espacio puede traducirse al campo legal en términos del reconocimiento de la ciudad como un bien común. Los trabajos preparativos para la tercera conferencia de ONU Hábitat dieron cuenta de esta premisa, al igual que lo hace la red de organizaciones y gobiernos locales Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. En el presente trabajo se describe, mediante el análisis textual del discurso normativo, la legislación latinoamericana relativa a este nuevo derecho. El objetivo de dicha tarea es indagar acerca de la inclusión de este presupuesto de base en las normas de la región. Como resultado, se observa, mayoritariamente, la ausencia de esa premisa en las normas que se describen en la bibliografía específica.

Palabras claves: Derecho a la ciudad – Derecho urbanístico - Bienes comunes - Agenda Urbana

Abstract

The concept of the right to the city was conceived by Henri Lefebvre in 1968, as a theoretical proposal, with a strong political content, based on a totalizing view of urban social space. From this perspective, the city is understood as a creation of citizens and an essential mean of production for the community. Consequently, those who inhabit and create the city would have a fundamental right to that creation. This initial characterization of the space can be translated into the legal field in terms of the recognition of the city as a common good. The preparatory work for the third UN Habitat conference included this premise, just as the network of organizations and local governments Global Platform for the Right to the City does. This article describes, through textual analysis of the normative discourse, the Latin American legislation related to this new right. The objective of this task is to inquire about the inclusion of this base idea in the regulations of the region. As a result, it is observed the absence of this premise in the legislation described in the specific bibliography.

Keywords: Right to the city - Urban law - Common goods - Urban agenda

Introducción

En el ámbito internacional existe actualmente una escueta cantidad de documentos, todos ellos de carácter no vinculante -*soft law*-, firmados por organizaciones sociales, redes de ONG y organismos relacionados a Naciones Unidas, en unos casos, y por representantes de diversos gobiernos locales del mundo, en otros, que se ocupan de legislar y consagran de uno u otro modo el derecho a la ciudad. Además, recientemente, en 2016, Naciones Unidas ha introducido este concepto en la Agenda Urbana de ONU Hábitat. No obstante, el análisis comparativo de esos textos normativos evidencia una heterogeneidad en la caracterización de esta nueva noción jurídica.

Según Sánchez Cuenca (2017), esa falta de concretización del Derecho a la Ciudad en el ámbito internacional puede deberse a una intencionalidad de la diplomacia, propia de los organismos involucrados, que intenta conciliar las dinámicas neoliberales con las reivindicaciones sociales y no se permite reconocer que el derecho a la ciudad implica una visión opuesta al civilismo liberal (p. 6).

Sin desmedro de ello, existe un posicionamiento jurídico acerca del derecho a la ciudad, cada vez más relevante y unívoco dentro de la bibliografía específica, que considera que el mismo debe ser entendido como un derecho colectivo sobre la ciudad, concebida ésta como un bien común. Es decir, que en la base del derecho a la ciudad se encuentra el reconocimiento de que el espacio social urbano constituye un único bien, caracterizado por su integralidad y por una estrecha vinculación con la comunidad. La ciudad se percibe como un macro bien común producido por los ciudadanos y, como tal, ligado a ellos, ya no en términos de tener, sino de ser (cfr. Mattei; 2013). En consecuencia, en palabras de David Harvey (2014), los ciudadanos tienen un derecho colectivo fundamental a esa creación (p. 123). Tal es el posicionamiento que adopta la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (cfr. <https://www.right2city.org>).

En efecto, al desarrollarse los preparativos para la conferencia de ONU Hábitat de Quito 2016, uno de los grupos de trabajo, que llevó el nombre de “*el derecho a la ciudad y ciudades para todos*”, elaboró un documento en el cual, como explican De Moraes y otros (2017) el derecho a la ciudad se reconoce como un nuevo paradigma del desarrollo urbano (p. 1223). En ese documento se insiste reiteradamente en que la ciudad debe ser considerada un bien común. En efecto, se define el derecho a la ciudad como “*el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, a ocupar, usar y producir ciudades justas, inclusivas y sustentables, definidas éstas como un bien*

común esencial para la calidad de vida” (policy paper 1: The Right to the City and Cities for All, parágrafo 10)¹.

En cuanto a qué debe entenderse en Derecho por bienes comunes, vale citar a Verez (2015), quien nos recuerda que el término es polisémico y adopta un significado diferente según la disciplina desde la cual se aborde (p.62). De allí que el presente trabajo se aparte de las conocidas formulaciones que, sobre el concepto, se han esbozado desde la ciencia económica. Vale decir, para esta disciplina, los comunes son recursos cuya explotación, explica Ostrom (2011) es más acorde a la teoría de los bienes privados que a la de los bienes públicos (p. 79), de allí que se los identifica, asimismo, como recursos de uso común (cfr. ídem).

En cambio, en el campo jurídico, como enseña Iaione (2017), existen, al menos, dos conceptualizaciones acerca de los bienes comunes. La primera de ellas, muy vinculada a esa definición económica, se centra en las ideas de rivalidad, no exclusividad y sustracción de unidades de recurso; expresando una categoría opuesta a la propiedad privada y a la propiedad pública (p.120). De este modo, los bienes comunes serían algo más bien próximo a lo que en Derecho se conoce como *res nullius*, de las que se diferenciarían, principalmente, por contar con cierto grado de regulación comunitaria en cuanto al acceso y aprovechamiento del bien.

Siguiendo a Foster y Iaione (2016), en contraposición a esa mirada, existe otra forma de conceptualizar jurídicamente a los bienes comunes, que se basa en el inherente valor social que poseen algunos recursos, lo que los convierte en bienes esenciales para la comunidad, que los utiliza colectivamente (p. 294). Esta perspectiva, más actual, se desarrolló en torno al debate acerca de nuevos tipos de bienes comunes, como los comunes digitales, los comunes del conocimiento y los comunes urbanos, los cuales tienen una capacidad expansiva; es decir, que su valor se incrementa en la medida en que más sujetos participan en ellos. Iaione (2017) considera que, a la luz de esta caracterización, se deja de percibir a los comuneros como meros usuarios o explotadores de un recurso, para considerarlos coproductores de un bien común sobre el cual tienen derechos fundamentales (p. 120).

Esta última noción, fue incorporada en el proyecto de reforma del Código Civil Italiano de la Comisión de Rodotà, en donde se describió a los comunes como *“las cosas que expresan utilidad funcional para el ejercicio de los derechos fundamentales, así como*

¹ Este documento puede ser consultado en <http://uploads.habitat3.org/hb3/Habitat%20III%20Policy%20Paper%201.pdf>

para el libre desarrollo de la persona”². Como explica Mattei (2013) La idea que informa a la definición de bienes comunes dada por la Comisión es que éstos valen más por su valor de uso que por su valor de cambio y que no responden a la lógica de la disputa por su consumo (p. 92). En este sentido, D’Orsogna (2020) muestra cómo la comisión de Rodotá consideró que el término bienes comunes excede la noción de propiedad, enfatizando que lo que debe garantizarse es el disfrute colectivo, sin que revista relevancia en cabeza de quién o quienes se encuentra la titularidad -si es que existe- de los bienes (p. 82). Ésta es la noción jurídica que debe considerarse cada vez que se afirme que el derecho a la ciudad se sustenta en la concepción de la ciudad como un bien común.

Conceptualizar a la ciudad dentro de la categoría de los comunes nos permite pensar en un derecho colectivo sobre ella. De ese presupuesto de base se derivan todos los derechos que se reconocen al describirse el contenido o las dimensiones del derecho a la ciudad, como son los derechos a la participación e información, acceso a la justicia, producción social del hábitat, usufructo igualitario del espacio, función social de la propiedad y de la ciudad, entre otros. Dicho de otro modo, todos estos derechos pueden existir y justificarse porque, primeramente, se reconoce que la ciudad es un bien común.

Esa idea de ciudad, concebida como totalidad, es además coincidente con el desarrollo teórico que tuvo el derecho a la ciudad desde que fue imaginado por el sociólogo Francés Henri Lefebvre en 1968. La obra de este pensador parte de considerar que el espacio social es un producto social y que ese producto es, a su vez, un medio de producción de esencial relevancia para la comunidad. De esta forma, Lefebvre (1980) se pronunciaba en contra de las conceptualizaciones del espacio como vacío que puede ser ocupado con objetos (p. 56). En este mismo sentido, criticaba la fragmentación del espacio llevada a cabo por los técnicos -urbanistas y arquitectos-, a las que catalogaba de funcionales a la ideología liberal (cfr. Lefebvre; 1976). De allí que Lefebvre oponía a la mirada fragmentaria, escaqueada del espacio, una visión totalizadora, integral.

Entonces, ya desde su formulación inicial, el concepto de derecho a la ciudad se encontraba sustentado sobre la idea de que el espacio social urbano, la ciudad, es un producto en sí mismo. Más específicamente, una creación de la comunidad (cfr. Lefebvre; 2013). Como tal, y dada su relevancia en cuanto herramienta de producción

² Propuesta de articulado de la Comisión para la reforma del Código Civil Italiano en lo relativo a los bienes públicos, elaborada en febrero de 2008.

y reproducción social, la comunidad tiene un derecho indiscutible sobre esa creación (cfr. Lefebvre; 1978).

Cabe aclarar que algunos autores como Levenzon y Tedeschi (2017), sostienen que esas primeras formulaciones de Lefebvre carecían de una orientación jurídica. Por contrario, la noción de derecho a la ciudad era una consigna política y filosófica. Por su parte, Fernandes (2012), parte de una mirada similar, pero reconoce, a su vez, que la propuesta del sociólogo francés *“brinda la esencia para la formulación tanto de un discurso general sobre los derechos y la justicia social como para un enfoque más específico del desarrollo urbano, basado en los derechos”* (p. 494). Llevando al extremo la posición de que el discurso de Lefebvre no debe ser considerado en términos jurídicos, Granero (2017) considera que adecuar el derecho a la ciudad a las estructuras jurídicas vigentes desvirtúa la propuesta, que fue elaborada como una reivindicación política revolucionaria (p.73). En relación a ello, el propio Lefebvre (1976) introduce una duda al afirmar que, si bien el derecho a la ciudad no es un derecho en la acepción jurídica del término, debe considerarse como un derecho análogo a los presentes en la Declaración de los Derechos del Hombre; es decir, un derecho constitutivo de los principios democráticos, carente de exigibilidad (p.130). Más clara parece la posición de Lefebvre (1990) acerca de la posibilidad de positivizar el derecho a la ciudad cuando, en un contexto político muy diferente al de los años 60 y 70, califica al derecho a la ciudad como uno de los nuevos derechos del ciudadano, conjuntamente con otros derechos ya ampliamente reconocidos, como lo son el derecho a la información, el derecho de expresión o el derecho a la cultura.

Haya o no pensado Lefebvre en la posibilidad de positivizar el derecho a la ciudad - discusión que excede el objeto del presente trabajo, como también lo hacen las críticas que, desde el propio campo sociológico recibió el concepto-, lo cierto es que éste se encuentra hoy transcrito al discurso legislativo; y que la tendencia actual es la de considerarlo un derecho colectivo sobre un bien común (la ciudad o el espacio social urbano).

Dada esa caracterización, seguidamente analizaré cómo el discurso normativo latinoamericano la incorpora o la omite. Es decir, si, al abordarse legislativamente el derecho a la ciudad en nuestra región, se incorpora en las normas una visión de la ciudad en cuanto bien común como fundamento principal de ese nuevo derecho. Para ello, revisaré la totalidad de los textos legales mencionados en los desarrollos doctrinarios consultados, realizando un examen del texto de las normas y de la

bibliografía que las refiere, describiendo su contenido en relación al tema que nos ocupa y poniéndolo en relación con la idea de la ciudad como bien común.

El derecho a la ciudad en el derecho regional latinoamericano

A nivel internacional, una pequeña cantidad de textos normativos, no vinculantes, recuperan el concepto de Derecho a la Ciudad. Entre ellos, el Tratado por Ciudades, Villas y Poblados Justos, Democráticos y Sustentables; la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad en sus dos versiones y la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad³. Si bien estos documentos mencionan el derecho a la ciudad, cada uno lo hace desde una perspectiva diferente. Tomando los ejemplos aquí citados, en el primer caso, apenas se menciona el compromiso de los estados a respaldar a quienes luchan por el derecho a la ciudad, el cual aparece como un concepto ambiguo (cfr. apartado “4. Compromisos”; 30; c). En la Carta Mundial, el derecho a la ciudad es un concepto amplio, definido como el derecho al usufructo equitativo de las ciudades (art. 1.2). Conceptualización a la que se suman dos definiciones de ciudad (art. 1.4), seis principios estratégicos (art. II) y una expresa vinculación, sustancial, con todos los derechos humanos reconocidos (art. 1.2 y Partes II y III). En la Carta-Agenda, el derecho a la ciudad es un derecho a una ciudad en cuanto entidad política local (apartado I. Derecho a la Ciudad; párrafo 1) y una síntesis o sumatoria del ejercicio y respeto de determinadas libertades individuales ya reconocidas, contextualizadas en el espacio urbano (apartado I. Derecho a la Ciudad; párrafo 2).

En el marco de Naciones Unidas y, particularmente, de su Programa para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), ha habido algunos intentos por sondear y, eventualmente, incorporar en algunos documentos el Derecho a la Ciudad con una perspectiva basada en los derechos. Muestra de ello es la iniciativa -elaborada en conjunto con UNESCO- Políticas Urbanas y el Derecho a la Ciudad de 2005 (cfr. UNESCO; 2006), A pesar de esas tentativas, no puede decirse que haya tenido lugar un verdadero desarrollo de este derecho en el marco de ONU Hábitat. No surge de los documentos emanados de las dos primeras conferencias (Vancouver 1976 y Estambul 1996) referencia alguna que haga pensar en la posibilidad de su reconocimiento.

Fue recién en la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de Quito de 2016, que se introdujo una mención expresa al derecho a la ciudad en el marco de

³ Los textos de estos instrumentos pueden consultarse en <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/El-Derecho-a-la-Ciudad-en-el-Mundo.pdf> y en https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda_ESP_0.pdf

ONU Hábitat. En ese documento, se lo caracteriza como un *ideal* que se orientaría al logro de ciudades -y asentamientos humanos en general- donde prime la igualdad en el uso y el disfrute de todos los ciudadanos. Si bien se afirma que algunos componentes del Derecho a la Ciudad se encuentran reconocidos en la Nueva Agenda Urbana (cfr. De Moraes et al.; 2017 y Sánchez Cuenca; 2017), es claro que no existe un reconocimiento expreso del derecho a la ciudad en cuanto derecho exigible.

En el ámbito regional latinoamericano, el Derecho a la Ciudad fue introducido por el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, coordinado por CEPAL⁴. Si bien se trata de un instrumento de *soft law*, el mismo resulta significativo en cuanto directriz que marca el rumbo que debe seguirse en materia urbana en la región.

En ese documento se destacan los avances en América Latina en lo relativo al reconocimiento de la ciudad como un *macro bien público* y, en la Introducción, C. Oportunidades y desafíos regionales, apartado 6, se expresa que

“uno de los aportes principales de América Latina y el Caribe al debate global de desarrollo urbano con igualdad es la promoción del derecho a la ciudad, un derecho colectivo que se fundamenta en la gestión democrática sobre el proceso de desarrollo urbano y que en la región se expresa en: a) La participación ciudadana, con importantes implicancias para la transparencia y rendición de cuentas, y b) Normativas y jurisprudencia urbana que potencian instrumentos de desarrollo urbano inclusivo”

Además, en un apartado referido a los marcos legales urbanos, se dedica un párrafo al derecho a la ciudad, poniendo en valor el rol que los países latinoamericanos han tenido en el reconocimiento de *derechos colectivos a la ciudad*, remarcando los casos de Brasil, Colombia y México, así como diferentes iniciativas locales sobre presupuestos participativos, acceso a la información pública, incentivos a la producción social del hábitat, derecho a habitar el suelo en que se reside, gobiernos locales abiertos e instrumentos jurídicos de inclusión social (III. Ejes de acción, B. Eje 2: Marcos Legales Urbanos, séptimo párrafo).

Sin perjuicio de lo expresado, el Plan de Acción reconoce la debilidad de la región para la implementación de este nuevo derecho y remarca la persistencia de sistemas jurídicos urbanísticos burocráticos y poco innovadores, que dificultan el acceso a la vivienda, a la producción social del suelo y a la función social de la tierra urbana.

⁴ Este documento puede consultarse en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42144-plan-accion-regional-la-implementacion-la-nueva-agenda-urbana-america-latina>

Frente a ello, el derecho a la ciudad se percibe como una alternativa jurídica potente y novedosa para afrontar los graves problemas de desigualdad y segregación territorial que flagelan a la región. Por ello, se invita a los Estados a encontrar una definición del derecho a la ciudad y a incorporarlo como un derecho fundamental constitucional. Es decir, se pretende que los gobiernos latinoamericanos logren una adecuada normativización del derecho a la ciudad en sus legislaciones urbanísticas y que puedan materializarlo, concretarlo por medio de la regulación de los instrumentos legales correspondientes (III. Ejes de acción, B. Eje 2: Marcos Legales Urbanos, cuadro puntos 2.1.1 a 2.1.7 del cuadro). El Plan de Acción propone, entonces, como objetivo, unificar los criterios legales acerca de qué debe entenderse por derecho a la ciudad. Ello en miras a consagrarlo en cuanto un nuevo derecho humano colectivo, actual y exigible, que se efectiviza mediante la participación de la ciudadanía en la producción del espacio urbano y la incorporación al sistema legal de instrumentos de justicia social e inclusión urbana, y bajo del cual subyace una visión holística de la ciudad, considerada como un macro bien. Esta conceptualización del derecho a la ciudad es poderosamente innovadora e implica la introducción de un nuevo paradigma en el campo del derecho urbanístico, claramente vinculada a la idea ciudad en cuanto bien común.

Brasil: Primeras traducciones normativas del derecho a la ciudad

El proceso de incorporación del derecho a la ciudad en el campo normativo se originó en Brasil, que es en donde, además, este concepto urbanístico ha alcanzado mayor desarrollo doctrinario y materialización. Como explica Fernandes (2010), a mediados de la década de 1970, tuvo lugar un fuerte crecimiento de la movilización social, propulsado desde los sindicatos, las organizaciones civiles, los movimientos sociales, las asociaciones de residentes, los grupos católicos progresistas y otros colectivos. A ello se sumaron diversos factores, como la reorganización de los partidos políticos tradicionales y la creación de nuevos partidos, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la reconfiguración del capital terrateniente e inmobiliario. Esta combinación de sucesos sociales y políticos produjo el resquebrajamiento del régimen militar conservador y el surgimiento de los primeros intentos significativos para la democratización de la gestión urbana (p. 146). Las nuevas propuestas comenzaron a verse traducidas al ordenamiento jurídico brasileño a partir de 1979, con el dictado de la ley federal 6.766, de Parcelación del Suelo para fines Urbanos. En consonancia con ello, a lo largo de la década de 1980 se sancionó una importante cantidad de normas urbanísticas, tanto a nivel federal como local; proceso que encontró su máxima

expresión en la incorporación de un capítulo sobre política urbanística en la Constitución Federal de 1988.

Ese capítulo de la Carta Magna brasileña apunta a propiciar la gestión democrática de las ciudades. El mismo reafirma la función social de la propiedad urbana, ya existente en textos constitucionales anteriores, pero agrega nuevos parámetros a considerar para el efectivo cumplimiento de dicha función. Asimismo, el capítulo regula algunos instrumentos de gestión urbana de claro tinte progresista: la imposición de parcelamiento o edificación obligatorios, los impuestos progresivos en el tiempo sobre la tierra urbana, la expropiación mediante pago con títulos de deuda pública y una usucapión breve para la adquisición del dominio de terrenos urbanos para vivienda única. Si bien la constitución no reconoce expresamente el derecho a la ciudad, conjuntamente con estas definiciones, incorpora la función social de la ciudad, como un objetivo central de las políticas urbanísticas, lo que permite inferir una concepción de la ciudad como unidad, producto social o bien común, y dio pie para el posterior reconocimiento de aquél en la legislación federal brasilera.

De este modo, conforme Fernandes (2012), tras más de una década de debate, presión social y experimentación democrática e institucional a nivel municipal (p. 508), en 2001 se sancionó en Brasil el Estatuto de la Ciudad (ley 10.257)⁵, que reglamenta y amplía el capítulo constitucional sobre política urbana. En esta norma se reconoce expresamente, por primera vez en una norma nacional, el derecho a la ciudad. El mismo es incluido como una directriz para orientar el desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana, y se describe en términos de un derecho de las generaciones presentes y futuras a contar con ciudades sustentables. Su caracterización es, entonces, la de un derecho colectivo, el cual es definido mediante una serie de contenidos: “*derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al esparcimiento* (Ley 10.275 de Brasil -Estatuto de la Ciudad-, art. 2, apartado I). Con esta nueva perspectiva, advierte Fernandes (2010), el Estatuto de la Ciudad rompe con el esquema individualista del tradicional derecho civil brasileño y establece las bases para un nuevo paradigma jurídico y político en materia de uso de las tierras urbanas y de control del desarrollo territorial (p. 150).

Más allá de esa inclusión expresa en el comienzo de la ley, los postulados del derecho a la ciudad se ven traducidos de forma más bien implícita a lo largo de todo el texto del

⁵ El texto del Estatuto de la Ciudad puede consultarse en español en https://cafedelasciudades.com.ar/imagenes/Estatuto%20de%20la%20Ciudad_Brasil.pdf

Estatuto de la Ciudad. Ello se advierte, por ejemplo, del análisis de las disposiciones que tratan de evitar la retención especulativa de terrenos o que separan el derecho de propiedad del potencial constructivo de los inmuebles. Explica Rolnik (2002) que estos instrumentos pretenden hacer frente a la lógica de la formación de precios de las tierras inmobiliarias por parte de los capitales privados (p. 28). Lo mismo sucede con la ampliación de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre el destino urbanístico de la ciudad, lo que puede observarse, por ejemplo, en la incorporación de los presupuestos participativos y de los estudios de impacto del entorno (ídem, p. 33). En suma, se ven reflejadas en esta norma algunos de los preceptos que pueden considerarse ínsitos en el derecho a la ciudad, tales como la apropiación social del espacio urbano y su consecuente democratización o la desmercantilización y la vinculación del derecho a la ciudad con la problemática ambiental.

Según Fernandes (2012), de un análisis más profundo de lo normado en la ley 10.257 puede extraerse una conceptualización de lo que significaría el derecho a la ciudad para el ordenamiento jurídico brasileiro. Este autor explica que

“el Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales, a saber: una conceptual, que brinda elementos para interpretar el principio constitucional de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad; la regulación de los nuevos instrumentos legales, urbanísticos y financieros para que los municipios construyan y financien un orden urbano diferente; la indicación de procesos para la gestión democrática de ciudades; y la identificación de los instrumentos legales para la completa regularización de asentamientos informales en zonas urbanas privadas y públicas. Combinadas, estas dimensiones proporcionan el contenido del ‘derecho a la ciudad’ en Brasil...” (p. 509).

Este nuevo enfoque del derecho urbanístico brasileño, consagrado en el Estatuto de la Ciudad, fue complementado con una serie de normas -v.gr. Ley del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social (ley n°11.124 de 2005), creación del Programa *Minha Casa, Minha Vida* (leyes n°11.977 de 2009 y 12.424 de 2011), Programa de Convenios Público Privados (ley n°11.688 de 2004), Ley de Consorcios Públicos (ley n° 11.107, de de 2005)-. Asimismo, dio lugar a la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003 y del Consejo Nacional de las Ciudades. Si bien el proceso ha sido largo y se ha visto plagado de inconvenientes, muchos de los cuales aún quedan por resolverse (cfr. Fernandes; 2010; 154), los logros alcanzados en materia jurídica urbanística, particularmente en lo atinente a la democratización de la gestión urbana y a la incorporación de más y mejores derechos colectivos en Brasil, son verdaderamente relevantes. Ello permite a Fernandes (2012) afirmar que existió un

esfuerzo gradual, pero constante, por materializar el derecho a la ciudad (p. 513), que, a pesar de no encontrarse acabadamente definido, es transversal en el ordenamiento jurídico urbanístico del país a modo de un nuevo paradigma que, tácitamente, parecería reconocer a la ciudad como un bien perteneciente al conjunto de los ciudadanos.

Ecuador: Constitucionalización del derecho a la ciudad

En la República del Ecuador, el derecho a la ciudad fue introducido en el ordenamiento jurídico a través de la vanguardista Constitución Nacional de Montecristi, de 2008, que lo incorporó expresamente en el artículo 31, dentro de una sección especial de hábitat y vivienda. Conforme la redacción de este precepto, se puede definir al derecho a la ciudad en términos de un “*derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural*”. Según el texto constitucional, este derecho se encuentra asentado sobre tres pilares: 1) La gestión democrática de la ciudad; 2) La función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad; y 3) El ejercicio pleno de la ciudadanía. Asimismo, cabe resaltar que el derecho a la ciudad se halla regulado dentro del capítulo relativo a los derechos del buen vivir, que reciben un tratamiento especial (cfr. Constitución de la República de Ecuador, Título VII), y que de por sí implican el respeto por las diferentes culturas, la relación armoniosa con la naturaleza, la supremacía del interés general por sobre los intereses particulares y la desmercantilización de las relaciones humanas.

Por otra parte, algunos autores entienden que también el artículo 23 de la constitución ecuatoriana alude al derecho a la ciudad, ya que señala que las personas tienen derecho a acceder y participar del espacio público (cfr. Martínez-Moscoso, et al.; 2019). Esta afirmación se justifica a partir de los posicionamientos que enfatizan el vínculo entre el derecho a la ciudad y el disfrute de los espacios públicos (cfr. Borja; 2003). Tal perspectiva podría considerarse receptada en la norma bajo análisis, si atendemos a que la referencia del artículo 31 no es únicamente al disfrute de la ciudad en sí, sino también al de sus espacios públicos. Sumado a ello, Levenzon y Tedeschi (2017) identifican instrumentos jurídicos emparentados con los preceptos del derecho a la ciudad en diferentes apartados de la Constitución del Ecuador, como son los casos de la promoción de los alquileres sociales y la vivienda de interés social del artículo 375, la previsión de mecanismos de democracia directa, que surge de los artículos 103 a 107, y los presupuestos participativos del artículo 100 (p. 141)

En conclusión, la caracterización constitucional del derecho a la ciudad en Ecuador es la de un derecho de fuerte contenido colectivo, que realiza el interés común al disfrute igualitario e intercultural de la ciudad, con especial referencia al uso equitativo de los espacios públicos, y cuyo contenido queda delimitado por los tres pilares referidos: democratización de la ciudad -que implica mayor participación ciudadana-, función social de la ciudad y la propiedad, y ciudadanía plena -es decir, el respeto por el conjunto de los derechos fundamentales-. A ellos debe adicionarse la relación estrecha con la sustentabilidad, la tutela del ambiente y la necesidad de *descomodificar* bienes esenciales para la comunidad.

Esta nueva regulación constitucional dio lugar a normas inferiores, que reglamentaron los instrumentos propuestos en la Carta Magna. Una de ellas fue el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) de 2010, el cual tiene como meta la descentralización del Estado y un nivel más elevado de autonomía local. Esta norma, que es citada en algunos textos científicos como un avance en la implementación del derecho a la ciudad en Ecuador (cfr. Martínez-Moscoso et al.; 2019), no hace una alusión expresa a este nuevo derecho, pero integra múltiples instancias de participación ciudadana en el desarrollo territorial, como la democratización de la planificación de los ordenamientos territoriales y la regulación de los presupuestos participativos, de lo que puede inferirse la influencia de los preceptos constitucionales del derecho a la ciudad en la redacción y el espíritu del código.

Por otra parte, en 2016 se promulgó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo⁶, que sí incorporó expresas referencias al Derecho a la Ciudad. Éste es mencionado en el artículo 1 de la ley, en donde se manifiesta que el objeto de la norma es

“fijar los principios y reglas que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural (...) para que (...) propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad...”.

Seguidamente, la norma indica que el derecho a la ciudad es uno de sus principios rectores (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, art 5 inc. 6) y enumera sus elementos, los que coinciden casi plenamente con las bases del

⁶ El texto completo de la norma puede consultarse en <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>

derecho a la ciudad consagradas en la Constitución Nacional, esto es: 1) Ejercicio pleno de la ciudadanía en condiciones de igualdad y justicia; 2) La gestión democrática de las ciudades por medio de la participación ciudadana y el acceso a la información; y 3) La función social y ambiental de la propiedad con primacía del interés general sobre el particular como garante de un hábitat seguro y saludable. Curiosamente, en comparación al artículo 31 de la Constitución -con el cual se referencia explícitamente en sus considerandos-, la norma suprime la mención a la función social y ambiental de la ciudad. Ello puede deberse a que en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo se diferencian expresamente los conceptos de ciudad y hábitat (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de la República de Ecuador, art .4), lo que configura una particularidad nada frecuente en las normativas que tratan al derecho a la ciudad.

Ahora bien, más allá de ser caracterizado como un objetivo y un principio, en la norma bajo análisis el derecho a la ciudad también es considerado un *derecho de las personas sobre el suelo* y un *derecho constitucional de ciudadanía*, que no es definido en cuanto tal y que aparece separado de los derechos al hábitat (seguro y saludable), a una vivienda digna, a la participación ciudadana y a la propiedad (art. 6).

Como dije, esta ley traza una diferencia entre ciudad y hábitat: la primera es un núcleo de población organizado a través de instituciones de gobierno, en cuya definición queda también comprendido el espacio necesario para su desarrollo. El segundo es caracterizado como el entorno (el espacio) en el cual la comunidad realiza sus actividades (art. 4). La distinción puede resultar algo confusa. Entendidos de esta manera, parecería que la ciudad incluye al hábitat o, al menos, a una fracción del mismo. Puede inferirse que la intención de los legisladores ecuatorianos probablemente haya sido la de reconocer dos bienes jurídicos diferentes: el hábitat como una expresión del ambiente urbano o habitado; y la ciudad, definida por su organización política y las realidades jurídicas existentes en el territorio de su jurisdicción. De allí que, según la norma, el derecho a la ciudad debe garantizar el derecho al hábitat seguro y saludable. Esa distinción entre ciudad y hábitat no parece del todo compatible con el derecho a la ciudad. Es decir, en la formulación de la noción de derecho la ciudad en el campo de las ciencias sociales, ciudad y hábitat, como creación social, son necesariamente coincidentes, *a contrario sensu* de lo preceptuado por la Ley Orgánica, en la que la ciudad se disocia conceptualmente del espacio en sí. Lo mismo puede decirse respecto a la concepción jurídica de la ciudad en cuanto un bien integralmente considerado o un macro bien común.

México: El derecho a la ciudad desde abajo hacia arriba

En 2010 el gobierno del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, junto a un gran número de organizaciones sociales, instituciones académicas, gobiernos locales, gremios, y comunidades indígenas, entre otras entidades, suscribió la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad⁷. El contenido de este instrumento es verdaderamente rico en cuanto al desarrollo del concepto y los contenidos del derecho a la ciudad, aunque no debe perderse de vista que, tal como afirma Delgadillo (2012) “se trata de una Carta de buenos deseos (sic), pero no de una ley y por lo tanto no obliga a las partes, salvo en términos morales, a su realización efectiva” (p. 133); es decir, que podría clasificarse como una suerte de *soft law* de nivel local.

Ya desde el preámbulo, la Carta expresa que el derecho a la ciudad, si bien se concibe interrelacionado con todos los demás derechos humanos, no se agota en una simple reivindicación de éstos en el territorio urbano, sino que,

“en tanto construcción de la comunidad culturalmente diversa que la produce y la vive, y por ser un espacio que pertenece a todos sus habitantes, la ciudad es reconocida en la Carta como derecho humano colectivo, a diferencia de instrumentos vigentes en otras ciudades que se limitan a promover el ejercicio y satisfacción individualizada de los derechos humanos” (preámbulo, párrafo vigésimo).

Ello implica, entre otras cosas, la incorporación de nuevas obligaciones -tanto para la administración como para la población-, el fomento de la función social de la ciudad y de la propiedad, la implementación de mecanismos de participación de todos los ciudadanos en el desarrollo de las políticas urbanas, la democratización de la producción de la ciudad y la promoción del manejo sustentable y el disfrute equitativo del espacio urbano. Además, se plantea como objetivo no sólo la igualdad de todos los habitantes actuales de la ciudad, sino la implementación de mecanismos de tutela de los intereses de las generaciones futuras.

En el instrumento, el derecho a la ciudad es definido como un derecho humano colectivo al usufructo de las ciudades, en poder de todos sus habitantes, que confiere a éstos legitimidad de acción y organización con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio de la autodeterminación y un nivel de vida adecuado. Este derecho se basa en los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; y se lo considera interrelacionado con todos los derechos humanos conocidos, los que quedan incluidos en él (art. 1.1) y con los cuales comparte las características de

⁷El texto completo de la Carta puede consultarse en https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUADAD_2011-muestra.pdf

universalidad, indivisibilidad, integralidad, interdependencia, inalienabilidad y progresividad (art. 1.5), y una serie de principios comunes a todos ellos (art. 1.6).

La caracterización propuesta es complementada con ciertos postulados que se identifican como *fundamentos estratégicos y contenidos del Derecho a la Ciudad* (capítulo segundo); estos son: 1) *Ejercicio pleno de los Derechos Humanos en la ciudad*, 2) *Función social de la ciudad, la tierra y la propiedad*; 3) *Gestión democrática de la ciudad*; 4) *Producción democrática de la ciudad y en la ciudad*; 5) *Manejo sustentable y responsable de los bienes naturales, patrimoniales y energéticos de la ciudad y su entorno*; y 6) *Disfrute democrático y equitativo de la ciudad*. A su vez, estos fundamentos son puestos en relación con las propuestas acerca de *La Ciudad que Queremos* de la Asamblea Mundial de Pobladores de 2000: ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora y habitable. De ello se desprende una extensa serie de lineamientos y recomendaciones para la acción que concretizan los postulados expuestos en los primeros capítulos de la Carta (capítulo tercero).

En resumen, la Carta de la Ciudad de México intenta abarcar todos los aspectos presentes en el desarrollo de la idea de derecho a la ciudad: parte de la ciudad como producción de toda la comunidad, para justificar un derecho humano colectivo a esa creación, el cual excede a las presentes generaciones. Como expresa Delgadillo (2012), “*la Carta reivindica que la ciudad es una construcción, un producto y un proceso social*” (p. 131). Asimismo, la idea de que la ciudad es producida y vivida por los ciudadanos, permite advertir una gran proximidad de esta conceptualización con la noción de ciudad como un bien común. Para la Carta, la ciudad no sólo pertenece (en términos de tener) a los habitantes, sino que el ser de ese espacio social urbano se confunde con el ser de la comunidad. De allí deriva la necesidad primordial de alcanzar una mayor democratización en su proceso de producción. Conforme la norma, este derecho debe, además, desarrollarse en un marco de pleno ejercicio de los derechos humanos, atendiendo a una nueva versión de ciudadanía que contempla a todos éstos -ya sean civiles, políticos, sociales, económicos o culturales- en un plano de estricta igualdad, en donde prime el respeto por la diversidad y usufructo equitativo de los bienes y servicios de la ciudad. A su vez, se reconoce permanentemente una estrecha relación entre la calidad del espacio social y la preocupación ambiental, sin que pueda advertirse entre uno y otra una verdadera diferenciación. Finalmente, se hace expresa mención a las responsabilidades de la administración local, lo que puede entenderse como contracara de un derecho de la comunidad a instituciones locales comprometidas con la tutela de este nuevo derecho y de todo lo que el mismo implica.

Más allá de su evidente riqueza en cuanto a la descripción y síntesis del derecho a la ciudad, esta norma tiene el mérito de haber sido el antecedente más importante para su consagración en la Constitución Política de la Ciudad de México, aprobada en 2017, la cual sí cuenta, a diferencia de la Carta, con plena aplicabilidad y operatividad.

El artículo 12 de dicha ley suprema, el cual se ubica dentro del título relativo a los derechos humanos, expresa:

“Derecho a la Ciudad. 1.La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente. 2.El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.”

Es necesario destacar que este derecho, como todos los demás derechos consagrados en la norma -y a diferencia de lo preceptuado en la Carta-, cuenta con *exigibilidad y justiciabilidad*, conforme el artículo 5.B de la propia Constitución. Es decir, que se declara expresamente que su vulneración puede ser objeto de una reclamación ante los correspondientes tribunales, lo que representa un gran avance en la materia si ello es comparado con otras legislaciones que incluyen el derecho a la ciudad, pero que suelen carecer de las garantías necesarias para su efectiva tutela.

En lo relativo al concepto y contenido, es cierto que, si se parangona por un lado el tratamiento dado al derecho a la ciudad en la Carta y, por el otro, el recibido en el artículo 12 de la Constitución, puede parecer que este último ha incurrido en una reducción o acotamiento del mismo. De allí que resulta entendible que Cárdenas García (2017) considere exigua la regulación del derecho a la ciudad en la Constitución Política de la Ciudad de México (p. 119). Sin embargo, hay aspectos que aparentan no estar contemplados en la definición del artículo 12, pero sí son incluidos en otros apartados de la Constitución; tal es el caso del derecho a la producción social del hábitat, el cual se regula expresamente más adelante en el texto de la Carta Magna (art. 16.E.1). Además, ciertos contenidos del derecho a la ciudad, como la participación ciudadana y la gestión sustentable del ambiente, son profundizados e introducidos transversalmente en la regulación de otros derechos e instituciones. No debe perderse de vista que estamos ante una norma constitucional que, como tal, no es exhaustiva y tiene la potencialidad de ser complementada por normas de menor jerarquía. En suma, el artículo analizado es suficientemente claro al definir el derecho

a la ciudad como un derecho humano colectivo al uso y usufructo equitativo de la ciudad, y al expresar sus contenidos fundamentales: ejercicio pleno de los derechos humanos -de la ciudadanía-, gestión democrática y función social de la ciudad, desarrollo equitativo de la ciudad -justicia territorial, igualdad social e inclusión.

De lo dicho puede inferirse que el tratamiento dado al derecho a la ciudad en la normativa mexicana es, probablemente, el más desarrollado y concreto de los aquí relevados. Asimismo, por fundamentarse en la idea de la ciudad como construcción colectiva, el abordaje del concepto de derecho a la ciudad resulta muy próximo a la perspectiva de la ciudad considerada como un bien común.

Argentina: Emergencia del derecho a la ciudad como principio jurídico

A pesar de las diversas iniciativas impulsadas desde las organizaciones de la sociedad civil, en Argentina no existen normas nacionales que regulen la producción y gestión del espacio urbano, por lo que no existen referencias al derecho a la ciudad en ninguna ley federal. En consecuencia, las mismas deben buscarse en las legislaciones provinciales y locales.

Una norma ciertamente relevante en cuanto a esta materia es la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (ley N°14.449)⁸, sancionada en 2012. En la misma se incluyeron, entre los principios rectores de las políticas de vivienda y hábitat, *el derecho a la ciudad y a la vivienda*, tratados conjuntamente; a los que se sumaron otros tres principios íntimamente relacionados: 1) Función social de la propiedad; 2) Gestión democrática de la ciudad; y 3) Igualdad y justicia en los procesos de desarrollo urbano (art. 10). El principio de derecho a la ciudad y a la vivienda es definido como el derecho de todos los habitantes de la provincia

“al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiéndolos como el derecho a:

- a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana;*
- b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios;*
- c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas;*
- y d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado” (art. 11).*

Queda claro que el contenido del derecho a la ciudad, conforme esta enumeración, es principalmente el uso y goce -el usufructo- del espacio social urbano -conceptualizado como ciudad o hábitat-. Pese a esta caracterización del derecho a la ciudad como un derecho que se concretiza en las facultades enunciadas, no surgen de la norma elementos jurídicos que den cuenta de su exigibilidad como tal, por lo que bien puede

⁸ El texto completo de la norma puede consultarse en <https://cafedelasciudades.com.ar/imagenes120/texto%20ley.pdf>

deducirse que su naturaleza aquí es la de un principio u objetivo; es decir, una directriz de optimización de la política urbanística. Además, así regulado, el derecho a la ciudad parecería ser un derecho individual a la vivienda y a los demás elementos que componen la ciudad.

Sin embargo, seguidamente, la norma incorpora en su texto diversos mecanismos de participación ciudadana, como las instancias *multiactorales*, las audiencias públicas y las iniciativas populares (art. 57 y ss.), e incentiva la producción social y la autogestión del hábitat (art. 18 y 22). Asimismo, consagra regímenes de integración socio-urbana para asentamientos informales y regularización dominial de la tierra urbana (art. 26 y ss.), y promueve la proximidad de todos los ciudadanos con los espacios de centralidad (v.gr. art. 15.a.l). Estas herramientas sí guardan, claramente, una relación directa con el derecho a la ciudad, tal como fue conceptualizado en la teoría social; y, conforme la estructura de la ley bajo análisis, puede afirmarse que son derivaciones de ese precepto, que es principalísimo en ella.

Por otra parte, en la provincia de Santa Fe la Cámara de Diputados debatió en 2019 un proyecto legislativo denominado Ley Marco de Planificación Urbana con Igualdad, de Acceso al Suelo y al Hábitat⁹, que copiaba casi al detalle lo normado en la ley bonaerense respecto al derecho a la ciudad. Allí éste era considerado como un principio rector de la planificación urbana y de las políticas de vivienda y hábitat.

Asimismo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se promulgó en 2008 el Plan Urbano Ambiental, ley N°2.930, aún vigente con algunas modificaciones, cuyo objetivo último es dar una respuesta acabada para el derecho a la ciudad de todos los habitantes (art. 3). A pesar de la pomposa inclusión, no hay una definición de este concepto en la norma. Los rasgos de la urbanización que se persiguen y que podríamos identificar como ínsitos en él son los de una ciudad integrada, policéntrica, plural, saludable y diversa. En líneas generales, el contenido del Plan Urbano Ambiental permitiría vislumbrar una concepción del derecho a la ciudad próxima a los principios de igualdad, justicia social e inclusión, por un lado, y de sostenibilidad ambiental, por el otro. Al igual que en las legislaciones provinciales precitadas, la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad es la de un precepto genérico con poca o nula apariencia de operatividad; en este caso, un objetivo general.

En consonancia con ello, el derecho a la ciudad aparece también caracterizado como un principio del desarrollo urbano, junto a la igualdad, la justicia espacial, la integración

⁹ El texto completo del proyecto puede consultarse en (<http://silviaaugsburger.com.ar/marco-planificacion-urbana-igualdad-acceso-al-suelo-al-habitat/>)

y la no discriminación en la ley N°5.798 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conocida como Ley de Reurbanización, Zonificación e Integración Social, Cultural y Urbana del Barrio Rodrigo Bueno.

Es evidente que el desarrollo legal del derecho a la Ciudad en Argentina se encuentra aún en estado embrionario, por lo que se torna menester una mejor definición del concepto, más adecuada a los preceptos que dieron origen al término y a su evolución jurídica en otros ordenamientos. Tal como ha sido incorporado en las legislaciones provinciales, es decir, como un mero objetivo o principio, el derecho a la ciudad pierde su potencialidad y se distancia de su verdadero sentido.

Posibilidades de un derecho a la ciudad implícito

Suele citarse a Colombia como un país pionero en el desarrollo del derecho a la ciudad, referenciándose una supuesta incorporación de éste en el ordenamiento jurídico colombiano desde finales de los años ochenta y durante la década de los noventa (cfr. Fernandes; 2012, Levenson y Tedeschi; 2017 y Minuchin; 2019).

En realidad, no surge del estudio de los textos legales de esa época la inclusión expresa del derecho a la ciudad en la normativa colombiana. Los autores aluden a figuras como el recupero de la plusvalía urbana y la primacía del uso común de los espacios públicos por sobre los intereses individuales, introducidas en la Constitución de 1991 por el artículo 82, como indicios de un reconocimiento implícito del derecho a la ciudad en la legislación de ese país. En este mismo sentido, se señala la ley 388 de 1997¹⁰, que armoniza y actualiza las regulaciones nacionales sobre desarrollo urbano. Esta norma reconoce entre sus principios, la función social y ambiental de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios en los procesos de desarrollo urbano (art. 2). Además, fomenta la participación ciudadana (art. 4) e indica que el urbanismo tiene una función pública (art. 3).

Si bien estos preceptos jurídicos son compatibles con el contenido del derecho a la ciudad, no hay en la norma ninguna referencia expresa a éste, ni tampoco existe en ella ninguna evidencia de la cual pueda deducirse fácilmente una concepción de la ciudad acorde a los desarrollos teóricos del derecho a la ciudad, es decir a la idea de que la ciudad es un producto y un medio de producción social. En suma, a pesar de que la norma sostiene como uno de sus objetivos revalorizar los intereses comunes y

¹⁰ El texto completo de la norma puede consultarse en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

la participación ciudadana en el ámbito urbano, no por ello puede concluirse sin más que haya introducido el derecho a la ciudad en el ordenamiento jurídico respectivo.

Algo similar sucede con la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay -N°18.308 de 2008- (cfr. Levenson y Tedeschi; 2017 y Minuchin 2019), que contempla principios como los de participación ciudadana, distribución equitativa de las cargas y los beneficios del ordenamiento territorial, acceso equitativo al hábitat, sustentabilidad, recupero de la plusvalía urbana, entre otros institutos (art. 5); pero no refiere directa ni indirectamente al derecho a la ciudad.

Otros ejemplos de este tenor son la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Decreto N°644 de 2011, y la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelamiento para Uso Habitacional, Decreto N°993 de 2012 de El Salvador, citados en algunos trabajos acerca del derecho a la ciudad (cfr. Levenson y Tedeschi; 2017).

En resumen, del relevamiento de estas normas, correspondientes a distintos ordenamientos jurídicos, se observa que es posible incorporar a la arquitectura legal urbanística algunas de las dimensiones del derecho a la ciudad sin recurrir expresamente a éste. Ahora bien, no debe perderse de vista que el reconocimiento del derecho a la ciudad y su definición como un derecho colectivo sobre el espacio social urbano tiene la potencialidad de complementar y fundamentar estas premisas, y contribuye al fomento de una mirada de la ciudad en cuanto bien común que debe ser usufrutuado equitativamente por todos los ciudadanos.

Conclusiones

Lo primero que se advierte del relevamiento de la legislación latinoamericana sobre derecho a la ciudad es que existen notorias diferencias en el modo en que las normativas transcriben ese concepto al campo jurídico. No obstante, también es posible reconocer ciertas coincidencias entre algunos de los textos legales descriptos.

Las primeras normas que la doctrina describe como consagratorias del derecho a la ciudad, como la Constitución de Brasil de 1988, la Constitución de 1991 y la ley 388 de 1997 de Colombia, legislan diversos institutos emparentados con aquel concepto, tales como la participación ciudadana, la desmercantilización de la ciudad, la función social de la propiedad urbana y de la ciudad o la mención a una nueva ciudadanía. Sin embargo, esas normas no incorporan expresamente el término derecho a la ciudad.

A partir de los años 2000, el término derecho a la ciudad comenzó a ser incluido de manera expresa en los textos legales, que empezaron, además, a incorporar conceptualizaciones de dicha noción. ONU-Hábitat y CEPAL contribuyen a la caracterización del concepto, introduciéndolo en sus documentos a partir de 2016. En el ámbito nacional latinoamericano, es descrito en el Estatuto de la Ciudad de Brasil, de 2001, en la Constitución de Ecuador de 2008 y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de ese país. Además, en Argentina es incorporado en legislaciones provinciales y en México alcanzó un gran desarrollo al ser detalladamente definidos tanto su concepto como sus contenidos en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, de 2010, y en la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017.

Pero de esa profusión normativa emergen disidencias en la regulación del derecho a la ciudad, que hacen que el término sea actualmente algo difuso. En ocasiones aparece regulado como un derecho colectivo y en otras, como la sumatoria de derechos individuales que son ejercidos en el ámbito urbano. Otras veces aparece vinculado a la calidad de los espacios públicos o como una expresión urbana del derecho al ambiente sano. En otros casos no es considerado como un derecho, sino como un principio u objetivo de las políticas urbanas. Posiblemente, tales divergencias se originen en la falta de una definición clara de qué debe entenderse por derecho a la ciudad y cuáles son los fundamentos que le dan sentido. A ello se alude en el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, coordinado por CEPAL, cuando se expresa que se ha vuelto necesario que definir al derecho a la ciudad.

En cuanto a lo que identifiqué como el presupuesto de base del derecho a la ciudad, es decir, al reconocimiento de la ciudad como un bien común, casi no hay referencias a ello en la legislación descripta. Una excepción estaría dada por el Plan de Acción Regional para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036, coordinado por CEPAL, que invita a considerar a la ciudad como un macro bien público, lo que, comprendido en el contexto de la propuesta de un nuevo paradigma urbanístico que contemple mayor grado de participación y que posibilite la producción social del hábitat, puede ser entendido en el sentido de un reconocimiento de la ciudad como bien común.

Algo similar sucede con lo expresado en el preámbulo de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, que afirma que la ciudad es una construcción de la comunidad, que la produce y la vive. Esta idea de que la ciudad es vivida por sus

habitantes puede ser puesta en relación con lo explicado arriba acerca de que los bienes comunes exceden la dimensión del tener para incorporar la dimensión del ser. Es decir, son parte de la comunidad. De allí que el concepto de ciudad que se utiliza en la Carta de la Ciudad de México y, en consecuentemente en la Constitución Política de la Ciudad de México, podría también considerarse muy próximo a la noción de bienes comunes; es decir, a la ciudad considerado como un bien común.

Fuera de estos dos casos, la idea de que la ciudad es un producto social y un bien en sí mismo, no se encuentra explicitada en los ordenamientos jurídicos relevados y sólo puede ser deducida -no sin cierta dificultad- de algunas herramientas legales urbanísticas que derivarían de ella, como expliqué al describir la legislación brasileña. Asimismo, en algunas normas, como es el caso de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de la República de Ecuador, parece incurrirse en una mirada fragmentaria del espacio, absolutamente opuesta a la noción de integralidad de la ciudad.

Entonces, puede concluirse que, en la mayor parte de las legislaciones descriptas, la idea de que el espacio social urbano es un único producto o creación social, intrínsecamente vinculado a la comunidad, no se encuentra presente, al menos de forma expresa. Esa noción, que en términos jurídicos significa reconocer que la ciudad es un bien común y regular su producción y su gestión conforme a ello, podría ser la llave para la concretización el derecho a la ciudad como un verdadero derecho colectivo aplicable, operativo y exigible.

Referencias bibliográficas

BORJA, J. (2014) *Revolución Urbana y Derechos Ciudadanos*, primera edición, Buenos Aires, Café de las Ciudades.

CÁRDENAS GARCÍA, J. (2017) *La Constitución de la Ciudad de México*. Análisis Crítico, primera edición, Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez.

D'ORSOGNA, D. y IACOPINO, A. (2020) *El patrimonio cultural en la teoría de los bienes comunes ¿De lo público "institucional" a lo público "común"?* en "Revista PH" (en línea), n.º 101, 2020, páginas 74-99

De MORAES ALFONSIN, B. et al. (2017) *Das Ruas de Paris a Quito: O Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana – Habitat III*, en "Revista de Direito da Cidade", vol. 9, Nº3.

DELGADILLO POLANCO, V. M. (2012) *El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?*, en "Revista Andamios", volumen 9, Nº18, enero-abril, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, página 117.

FERNANDES, E- (2012) *La Construcción del "Derecho a la Ciudad" en Brasil*, en "La Ciudad y el Derecho", Juan Felipe Pinilla y Mauricio Rengifo (coordinadores), Bogotá, Uniandes.

FERNANDES, E- (2010) *Notas sobre el Proceso de Implementación de la Agenda para la Reforma Urbana en Brasil*, "Revista EURE", volumen XXXVI, Nº109, Santiago de Chile.

FOSTER, S. y IAIONE, C. (2016) *The City as a Commons*, en "Yale Law & Policy Review".

GRANERO, G. (2017) *Extractivismo Urbano. Aportes desde el Derecho a la Ciudad*, en "Extractivismo Urbano. Debates para la Construcción Colectiva de las Ciudades", Vázquez Duplat, Ana María (compiladora), Buenos Aires, Fundación Rosa Luxemburgo.

HARVEY, D. (2014) *Ciudades Rebeldes. Del Derecho a la Ciudad a la Revolución Urbana*, primera edición, traducción de Madariaga, Buenos Aires, Akal.

IAIONE, C. (2017) The Right to the Co-City, en "Italian Journal of Public Law", volumen 9, 1/2017.

LEFEBVRE, H. y otros(1990) *Du Contrat de Citoyenneté*, París, Périscope.

LEFEBVRE, H. (1978). *El Derecho a la Ciudad*, cuarta edición, traducción de González Pueyo, Barcelona, Edicions 62.

LEFEBVRE, H. (2013). *La Producción del Espacio*, primera edición, traducción de Martínez Gutiérrez, Madrid, Capitán Swing Libros SL.

LEFEBVRE, H. (1980). *La Revolución Urbana*, tercera edición, traducción de Nolla, Madrid, Alianza Editorial.

LEFEBVRE, H. (1976). *Espacio y Política*, Traducción de Muls de Liarás y Liarás García, primera edición, Barcelona, Ediciones Península.

LEVENZON, F. y TEDESCHI, S. (2017). *La Construcción del Derecho a la Ciudad Inclusiva: Tendencias en los Marcos Legales Urbanísticos en Argentina y América Latina*; en SCHEIBLER, Guillermo (coordinador general), "Cuestiones de derecho urbano", primera edición; Buenos Aires, Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

MARTINEZ-MOSCOSO, A. at al. (2019). *El Ejercicio del Derecho a la Ciudad en Ecuador*. Análisis Normativo y Práctico sobre su Aplicación y Restricciones en el Municipio de Cuenca, en "Revista Iuris Dictio", N°23, junio de 2019, Universidad de Cuenca, Cuenca, página 71.

MATTEI, Ugo, (2013). *Bienes Comunes*. Un Manifiesto; traducción de Pistarello, Madrid, Editorial Trotta.

MINUCHIN, L. (2019). *De la Demanda a la Prefiguración*. Historia del Derecho a la Ciudad en América Latina, en "Revista Territorios", N°41, Bogotá.

OSTROM, E. (2011). *El Gobierno de los Bienes Comunes. La Evolución de las Instituciones de Acción Colectiva*, segunda edición, traducción de Merino Pérez, México D.F., Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma de México.

Raiano, J. M. | Derecho a la Ciudad en el Discurso Normativo Latinoamericano.
La ciudad como bien común en las producciones legislativas de la región

ROLNIK, R. (coordinadora). (2002) *El Estatuto de la Ciudad. Nuevas Herramientas para Garantizar el Derecho a la Ciudad* en Brasil, traducción de Canossa, San Pablo, Instituto Polis.

SANCHEZ-CUENCA, J. (2017). *O Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU*. Perspectivas para a Invocação Urbanística no Contexto do Fortalecimento do Neoliberalismo, en “XVII Enanpur”, Sessao Tematica 10, Sao Paulo.

VÉREZ, J-C. (2015). *Des Biens Collectifs aux Biens Communs en Europe. Quelles Réglementations?* en “Centre International de Formation Européenne”, 2015/2, N°376, página 61.