

REVISTA
EUROLATINOAMERICANA DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 3 | N. 2 | JULIO/DICIEMBRE 2016 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



El cometido social del derecho urbano

The social role of urban law

ADRIANA TALLER*

Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
ataller@sede.unr.edu.ar

Recibido el/Received: 03.11.2016 / November 3rd, 2016

Aprobado el/Approved: 28.12.2016 / December 12th, 2016

“En este tiempo la lucha de clases ha cedido su lugar a la lucha por el espacio urbano”

Oliver Mongin

“Las ciudades están hechas de piedras, normas y personas”

Joan Clos

“At this time the class struggle has given way to the struggle for urban space”

Oliver Mongin

“Cities are made of stones, norms and people”

Joan Clos

RESUMEN:

Las ideas expuestas en este trabajo tienen por objeto reflexionar sobre el cometido, la incumbencia, o en términos de la Real Academia Española la obligación moral del derecho urbano de regular el ordenamiento de la ciudad procurando su desarrollo equilibrado, sustentable y en equidad, evitando la marginalidad, la segregación y la exclusión. Para ello las autoridades deben evitar que la urbanización sea una expresión territorial de un orden urbanístico excluyente y predatorio. El ejercicio regular de la potestad de planeamiento debe promover el derecho a la urbanización, como un derecho de incidencia

ABSTRACT:

The ideas presented in this paper are intended to reflect on the role, responsibility or, in terms of the Royal Spanish Academy, the moral obligation of urban law to regulate the city's ordering its balanced, sustainable development and equity, avoiding the marginalization, segregation and exclusion. To this end, the authorities must prevent urbanization from being a territorial expression of an exclusive and predatory urban order. The regular exercise of planning power must promote the right to urbanization, as a right of collective action, a corollary of the right to a decent habitat, consist in the progressive satisfaction of the urban and

Como citar este artículo | *How to cite this article:* TALLER, Adriana. El cometido social del derecho urbano. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 3, n. 2, p. 37-61, jul./dic. 2016. DOI: 10.14409/rr.v3i2.7118

* Profesora Titular por Concurso Público Nacional de la Asignatura de Derecho Administrativo – Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario – UNR (Rosario, Argentina). Directora de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo de la UNR. Directora del Centro de Investigaciones de la Facultad de Derecho de la UNR. Abogada Especializada en la Magistratura. Magister en Asesoramiento Jurídico de Empresas - Universidad Austral Argentina. Investigadora Categoría III del Programa de Incentivos del Ministerio de Educación de la Nación Argentina. E-mail: a.taller@hotmail.com



colectiva, corolario del derecho al hábitat digno, consisten en la satisfacción progresiva de las necesidades urbanas y habitacionales de las personas de la ciudad, especialmente de quienes no logran resolverlas con recursos propios. En los procesos de urbanización deben tender a satisfacer de manera progresiva el derecho a vivir dignamente en suelo servido o urbanizado, como corolario del respeto por parte de las autoridades públicas del derecho humano a la ciudad, consistente en el uso y goce de estas dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social, y de la observancia de principios rectores como la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y del acceso al suelo.

Palabras claves: derecho urbano; derecho a la ciudad; urbanización; planificación; participación ciudadana.

housing needs of the people of the city, especially who can not solve them with their own resources. In urbanization processes, they should tend to progressively satisfy the right to live in dignity on served or urbanized land, as a corollary of the respect by the public authorities of the human right to the city, consisting in the use and enjoyment of these within the principles of sustainability, democracy, equity and social justice, and the observance of guiding principles such as the social function of property, democratic management of the city and access to land.

Keywords: urban law; right to the city; urbanization; planning; citizen participation.

SUMARIO:

1. Introducción. **2.** Derecho a la urbanización como derecho humano fundamental. **2.1.1** La triada gobierno-planificación-participación de la ciudadanía. **2.2** Un modelo de urbanización posible. **2.3** El derecho a la urbanización como derecho de incidencia colectiva. **2.3.1** Derechos individuales (o derechos subjetivos). **2.3.2.** Derecho de incidencia colectiva. **2.3.2.1.** Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos. **2.3.2.2** Derechos de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos. **3.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho urbano¹ ha tenido distinto contenido y trascendencia, según el momento histórico, socio, económico y cultural en que se ha desarrollado. No obstante

¹ El derecho urbano adquiere cada vez más importancia cuando advertimos que vivimos en un mundo de ciudades y las proyecciones muestran que esta tendencia se acentúa. Según las previsiones realizadas la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65% en el 2050. En la actualidad 300 conurbaciones han accedido a la categoría de urbes millonarias y se espera 650 en el 2025 (FNUAP, 1991 a y b). Un número considerable de estas ciudades supera los 10 millones de habitantes y los primeros lugares pasan a ser ocupados por mega-ciudades como Ciudad de México y San Pablo en Brasil. Actualmente la población urbana de América Latina supera el 75%. El crecimiento se produce a través de diferentes modalidades. La ciudad compacta da paso a una expansión descontrolada hacia la periferia, ocupando zonas propensas a amenazas naturales y aumentando la vulnerabilidad frente a riesgos naturales y tecnológicos. Aparecen dificultades para la provisión de infraestructuras y equipamientos, lo que provoca además un aumento de las externalidades y costos de urbanización. Surgen nuevas tipologías urbanas y los llamados artefactos urbanos, grandes megaproyectos inmobiliarios comerciales y residenciales que producen un fraccionamiento del tejido urbano con la consecuencia disminución del espacio público y un mayor deterioro de las condiciones de seguridad y calidad de vida de la población. GUDIÑO, María Elina. Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona**, ISSN: 1138-9788, Depósito Legal: B. 21.741-98, v. XIV, nº331 (25), agosto. 2010.



ello, sus disposiciones desde su aparición en la segunda mitad del siglo XIX² han conformado un sistema con instituciones propias y una función pública específica: la de lograr un orden justo del espacio urbano. Así, podemos sostener que el ordenamiento jurídico urbano tiene por finalidad³ regular: a) el desarrollo ordenado y sustentable de la ciudad, para conducir su dinámica y dar solución a sus problemas, reglamentando el proceso de urbanización y de edificación, b) la utilización racional del suelo, c) el ordenamiento territorial y d) las relaciones con los propietarios inmobiliarios y con los terceros ocupantes del suelo. En la ordenación de estas relaciones se aplican de manera clara y diferenciada las normas que disciplinan el uso del suelo⁴ y la urbanización⁵, entendida ésta última como el conjunto de obras necesarias para la creación de una estructura urbana óptima, que permita la existencia de unidades de suelo sobre los cuales se pueda edificar (proceso de edificación⁶ sobre un espacio determinado).

Ambos procesos se complementan, en tanto sólo es susceptible de edificación el espacio urbanizado, resultando estos procesos corolario del ejercicio del derecho de propiedad sobre el suelo.

Mi propósito en este trabajo es a partir del contenido del derecho urbano esbozado tan sucintamente compartir algunos conceptos o ideas sobre como el cometido o quehacer social de este derecho debe permitir concretar políticas públicas de inclusión social.

En reiterados estudios o ensayos sobre el rol del derecho urbano, hice referencia a la vocación que debe tener éste derecho para habilitar el pleno ejercicio del derecho a

² Así, este concepto se encuentra vinculado a las últimas fases o etapas del fenómeno urbano, cuya causa eficiente es la revolución industrial, que marca el momento en que occidente comienza a dejar de ser una civilización agraria, debido a la industrialización y a los progresos que se experimentan en la explotación agrícola y ganadera, y se concentra un porcentaje creciente y mayoritario de la población en las ciudades, creando aglomeraciones caóticas, barrios marginales y miserables. Sobre esta nueva realidad histórica se desarrollan las bases de una legislación urbanística que tiene por objeto la ordenación de la ciudad, la creación de nuevos espacios y la protección de la población a través de un conjunto de medidas sanitarias y de habitabilidad.

³ El ordenamiento jurídico que compone el derecho urbano regula la ordenación del conjunto del territorio, como expresión normativa que reglamenta el destino, uso, transformación y aprovechamiento del suelo y sus recursos, tendiente a lograr el desarrollo equilibrado de la ciudad y la organización física de su espacio, es en definitiva la proyección en el espacio de la política global de la autoridad pública, en función de los presupuestos constitucionales, reglamentando también la urbanización como el derecho de los particulares propietarios del suelo a crear la ciudad, controlando el derecho a edificar en miras a evitar colisiones entre el derecho de propiedad y el interés general.

⁴ La regulación del uso del suelo, hace referencia al conjunto de derechos y deberes que configuran los procesos de urbanización y edificación sobre las propiedades inmobiliarias. Concretándose también en el conjunto de intervenciones dirigidas desde las autoridades públicas sobre el mercado del suelo, con el objetivo de evitar situaciones de inequidad social, ambientales, económicas y físicas.

⁵ Cuando hablamos del proceso de urbanización hacemos referencia al derecho del propietario del suelo o a la potestad de la autoridad pública de dotar a un terreno de los servicios de infraestructura fijados en un plan, código o instrumento que lo desarrolló.

⁶ Labor de construir un edificio, público o privado de carácter permanente y respetando las normas que reglamentan el desarrollo de la ciudad.



la ciudad⁷, entendiéndola a este de manera simplificada como el derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, aunque pensado en origen para los grupos vulnerables o desfavorecidos.

Así señalaba entonces que el derecho urbano es un capítulo del derecho administrativo⁸— como disciplina propia del derecho público, tanto en la relación con los principios que la integran, como en la forma en que se regulan los sujetos que intervienen en él, como las técnicas de intervención, procedimientos y mecanismos de control. Esta disciplina cuya autonomía aún me cuestiono, es parte, sin dudas de una disciplina mayor dentro de la división del derecho, como es el derecho administrativo, disciplina subordinada al derecho constitucional⁹ de cada país, subordinación que condiciona su contenido a los derechos y garantías consagrados a los habitantes de las ciudades y que como tal busca observar, en la creación, renovación y crecimiento de la ciudad su derecho a ésta, satisfaciéndolo como un derecho de incidencia colectiva relacionado a intereses individuales o plurindividuales homogéneos¹⁰ y esenciales de los habitantes

⁷ TALLER, Adriana. El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 7-37, ene./jun. 2014; TALLER, Adriana. El Derecho Urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 57-71.

⁸ Aunque no es tema de este trabajo la autonomía del derecho urbano, debo señalar que aún muchos juristas que se han ocupado de la cuestión urbana, a través de la perspectiva restrictiva del Derecho Administrativo. Las ciudades y sus problemas crecen de manera preocupante, y a pesar del hecho de que miles de leyes urbanísticas han sido aprobadas en todos los niveles de gobierno desde la década de 1930 -sobre todo a lo largo de las tres últimas décadas-, se continúa discutiendo acerca de la autonomía del Derecho Urbanístico, La urbanización intensiva ha sido seguramente el fenómeno socioeconómico más significativo del siglo XX, provocando cambios drásticos de todo tipo. El impacto de ese proceso en el orden jurídico no puede ser ignorado y tal vez sea tiempo y de discutir y sostener la autonomía de esta rama del derecho. "Por su parte, el "Urbanismo como disciplina técnico-científica", más o menos consciente de todos los elementos y relaciones que contempla y con la complejidad teórica con que hoy se concibe, solo inicia su desarrollo en la segunda mitad del siglo XIX, cuando se comienza a teorizar (como bien dice FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Manual de Derecho Urbanístico**. 12. ed. Madrid, 1997) sobre los espacios urbanos desde una perspectiva global e integradora respecto de todo lo que se refiere a la relación del hombre con el medio en que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo".

⁹ TALLER, Adriana; ANTIK, Analía. **Curso de Derecho Urbanístico**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni Editores, 2011. p. 45.

¹⁰ Se trata de un derecho de incidencia colectiva relacionado a intereses individuales homogéneos, donde el interés colectivo corresponde a una pluralidad de sujetos que constituyen una categoría o grupo homogéneo, conformado por personas entre las que no existen vínculos jurídicos o fácticos precisos, se trata de personas que se identifican entre sí por circunstancias de hecho contingentes y variables, por pertenecer a la misma región o al mismo barrio, o participar en ciertos emprendimientos. Como señaló la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986". ARGENTINA, Corte Suprema de Justicia de la Nación. Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986.H. 270. XLII, Buenos Aires, 24 de febrero de 2009.

todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Ese dato tiene relevancia jurídica porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa que



de una ciudad, que amplía el tradicional enfoque de los derechos humanos fundamentales, de manera que las normas que conforman el derecho urbano no pueden vulnerar o violar este nuevo derecho colectivo.

Y agregaba por entonces que ante la nueva realidad que presentan las ciudades y su desarrollo, el derecho urbano no puede solamente traducirse en concretas potestades o competencias referidas al planeamiento, la gestión y ejecución de instrumentos planificadores y a la intervención administrativa en el derecho de propiedad sobre el uso del suelo y la edificación, sino que debe ampliar su objeto de estudio hacia la concreción de un urbanismo productivo, social y humano.

Consecuentemente, el derecho urbano no solo debe contener normas de organización para el desarrollo físico y ordenado de la ciudad, sino que con el reconocimiento del derecho a la ciudad¹¹ debe ampliar su tradicional objeto y enfoque en miras a beneficiar a las personas durante el proceso de urbanización¹² de la ciudad.

Bajo estas circunstancias el derecho a la ciudad, a ser amparado por el derecho urbano consiste en la promoción y defensa de los derechos humanos mediante el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad¹³.

lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte, salvo en lo que hace a la prueba del daño”

¹¹ En estas nuevas realidades urbanas el derecho a la ciudad, que es también el derecho a la ciudadanía, se convierte en la cuestión fundamental. Los derechos humanos se proclamaron por primera vez en 1789 al aprobar la Revolución Francesa una Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Esos derechos fueron ampliados y reconocidos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, y ratificada luego por la mayor parte de los países que se integran en la ONU. Posteriormente se han aprobado otras declaraciones: de Derechos de los Niños (1959), de los Discapacitados (1971), de las Mujeres (1979), de los Pueblos (1976), de los Pueblos Indígenas (2007), de los Derechos Lingüísticos (1996). Incluso existe una Declaración Universal de los Derechos de los Animales, adoptada por la Liga Internacional de dichos derechos (1978) y aprobada por la UNESCO y la ONU. En esta cascada de reconocimientos se incorpora también el derecho a la ciudad. Henri LEFEBVRE en su libro titulado “Le droit à la ville”, escrito en 1967, puso énfasis en un derecho nuevo, el derecho a la ciudad, como el “derecho a la vida urbana, transformada, renovada”. El autor partía de la valoración de la vida urbana, con todo lo que ello implica, y afirmaba el derecho a participar en la construcción de la ciudad y a la apropiación del espacio urbano por los ciudadanos. El derecho a la ciudad de Lefebvre se oponía a la deshumanización de las ciudades y con él se trataba de rescatar a la persona como elemento real y principal, como eje de la ciudad.

¹² Cuando hablamos de urbanización nos referimos concretamente a la acción de proveer en un terreno todos aquellos servicios necesarios, como luz, gas, teléfono, entre otros, para poder luego ser habitado por las personas. Urbanizar, es en síntesis, acondicionar una porción de terreno y prepararlo para su uso urbano, abriendo calles y dotándolo de infraestructura y servicios esenciales, mientras que el término suburbanizar, se reserva para denominar a una porción de terreno que no está en condiciones aptas de habitabilidad, pero que igualmente se desarrollan en él los asentamientos informales, denominados “ciudad informal o no legal” y que conforman fenómenos de segregación urbana, que deberían ser evitados a través de políticas públicas inclusivas.

¹³ El principio de la función social de la propiedad, implica que el derecho de propiedad puede ser limitado, sometido a obligaciones o condicionado al cumplimiento de deberes por razones urbanas o de protección al medio ambiente. En este sentido es competencia de las autoridades locales en la formulación de las políticas públicas de ordenamiento urbano territorial, equilibrar los intereses individuales de los propietarios del suelo con los intereses colectivos, en cuanto la utilización de este bien no renovable y esencial para el desarrollo sostenible de la vida de las ciudades, como es el suelo urbano.



Conforme la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad¹⁴, el derecho a una ciudad democrática, justa, equitativa y sostenible presupone el ejercicio pleno y universal por parte de todos sus habitantes de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos previstos en los Pactos y Convenios Internacionales de Derechos Humanos ya reconocidos, entre los que podemos destacar, por ejemplo, el derecho a una vivienda adecuada; el derecho a la salud; el derecho al agua y a otros recursos naturales; el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, el derecho a la no discriminación, el derecho a salud, el derecho a la cultura, el derecho a la seguridad pública, el derecho al uso y goce del suelo, sea urbano o rural, el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sostenible de los recursos naturales, de las riquezas, de los servicios esenciales, de los bienes y de las oportunidades sociales, económicas, educacionales, culturales, recreativas, de salud, edilicias, etc. , que brinda la ciudad, porque en definitiva la ciudad es de las personas que la habitan.

En ese sentido, y a los fines de este ensayo es relevante resaltar entre los derechos colectivos que contempla el derecho a la ciudad, que se mencionan en la Carta y que son reconocidos a todos los habitantes de la ciudad: el derecho al medio ambiente¹⁵ (sano y equilibrado) y el derecho a la participación en el planeamiento y la gestión urbana.

Como se expresa en el Preámbulo de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, “desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana.”

No puede dudarse que, ante la existencia de este nuevo derecho colectivo, el mayor desafío para las autoridades locales del siglo XXI es y lograr superar las dinámicas contradictorias existentes en la ciudad como cuerpo vivo, mediante los procesos de urbanización como una oportunidad visible de promoción del desarrollo urbano sostenible¹⁶.

¹⁴ FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito, julio 2004. Disponible en: <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089>. En ella se establecen una serie de derechos que son de carácter muy general, como que: Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política y religiosa, y preservando la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta carta; La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes y Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sin afectar su contenido mínimo esencial”.

¹⁵ Este derecho fue incorporado como derecho constitucional en el art. 41 de la Constitución Reformada de la República Argentina de 1994. ARGENTINA. Constitución Reformada de la República Argentina de 1994.

¹⁶ El Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) (Ley 148/98) que plantea una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto N°206/01), constituye una muestra de política habitacional de la Ciudad hacia los asentamientos informales.



Es responsabilidad de las autoridades locales a través de las políticas públicas conciliar en el crecimiento de las ciudades la cohesión social, la sostenibilidad educacional y cultural, la competitividad económica y la participación ciudadana, para la satisfacción progresiva de los derechos humanos, evitando la regresividad de los mismos.

Al impacto que produjo al derecho urbano la Carta de Derecho a la Ciudad, se suma La Nueva Agenda Urbana, documento final resultante del acuerdo en la conferencia Hábitat III que se llevó a cabo en octubre de 2016 en Quito, Ecuador, que se edificó sobre tres principios básicos que conmueven al contenido tradicional del derecho urbano: no dejar ninguna ciudad subdesarrollada, promover las economías urbanas sostenibles e inclusivas y fomentar la sostenibilidad ambiental.

Para ello la Nueva Agenda plantea como deber de los gobiernos locales: proporcionar servicios básicos para todos los ciudadanos, acceso a la vivienda, agua potable y saneamiento, alimentos nutritivos, atención de la salud y planificación familiar, educación, cultura y acceso a las tecnologías de comunicación; garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a la igualdad de oportunidades y libre de discriminación; promover medidas en apoyo de ciudades más limpias; fortalecer la resiliencia en las ciudades para reducir el riesgo y el impacto de los desastres; tomar medidas para hacer frente al cambio climático mediante la reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero; respetar plenamente los derechos de los refugiados, los migrantes y los desplazados internos, independientemente de su situación migratoria; mejorar la conectividad y apoyar iniciativas innovadoras y ecológicas; y promover espacios públicos seguros, accesibles y ecológicos.

En resumen, con la satisfacción progresiva de estos principios y planteamientos se aspira a que la ciudad sea inclusiva, participativa, resiliente¹⁷, segura y sostenible. La ciudad se presenta a como un bien público, un espacio a ser regulado por el derecho urbano, conclusión a la que se deriva de la lectura de los propios derechos enunciados en la Carta, que en su mayoría son un compendio de derechos que sólo atañen al derecho público.

Cuando la Agenda refiere al derecho a la ciudad se describe al derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales; el derecho a sentirse parte de la ciudad; el derecho a vivir dignamente en la ciudad; el derecho a la convivencia; el derecho al gobierno de la ciudad, el derecho a la igualdad de derechos.

La Carta, como se señaló, califica el derecho a la ciudad como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y

¹⁷ La resiliencia es un concepto que, aplicado a las ciudades, consiste en que éstas tengan la capacidad para prepararse, resistir y recuperarse frente a una crisis. Los desastres naturales, como incendios, terremotos e inundaciones, y los problemas que pueden presentar ciertos sistemas, como el de agua potable y transporte, son algunas de las crisis a las que se pueden enfrentar las ciudades.



costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado; y este derecho a la ciudad se materializa cuando se concretiza la función social de la ciudad y de la propiedad urbana; la planificación y gestión social de la ciudad; la producción social del hábitat; el desarrollo urbano equitativo y sustentable; el derecho a la información pública; la participación política; el derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, el derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, el derecho al transporte público y a la movilidad urbana y el derecho a un medio ambiente sano y sostenible, todos derechos reconocidos como de derecho público y de raigambre en las constituciones nacionales.

En resumen, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad basa su propuesta en tres ejes fundamentales: 1. el ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir el ejercicio de todos los derechos humanos que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y la producción y gestión social del hábitat; 2. la gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales y 3. la función social de la propiedad y de la ciudad, siendo predominante el bien común sobre el derecho individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano que sin lugar a dudas son derechos y aspectos tradicionalmente regulados por el derecho público, y más concretamente por el derecho urbano.

Hoy debemos pensar en el derecho a la ciudad como un derecho humano y detenemos en reflexionar sobre el cometido y contenido de un nuevo derecho urbano, porque la urbanización¹⁸, como objeto de estudio de aquel, es transformadora de una mejor calidad de vida, sólo si respeta y promueve los derechos humanos de los habitantes de la ciudad.

Cuando referimos al derecho urbano tradicionalmente hacemos referencia, al conjunto de principios y de normas jurídicas, de contenido político, administrativo, financiero, económico, social y técnico, de derecho público interno, cuyo objetivo es asegurar el desarrollo ordenado y sustentable de la ciudad, conduciendo la dinámica de su crecimiento, regulando las relaciones jurídicas entre la administración pública y los propietarios del suelo y dando soluciones a los conflictos que en ella se suscitan como consecuencia de la ocupación del suelo urbano¹⁹.

¹⁸ Debemos darle importancia a la urbanización porque ha sido la tendencia global más importante del siglo XX y XXI; actualmente más de la mitad de las personas mundialmente viven en zonas urbanas; el estilo de vida urbano se ha convertido en la normalidad para dos tercios de la población mundial, siendo América Latina la región en desarrollo con los niveles más altos de urbanización.

¹⁹ Para otros conceptos, consultar, TALLER, Adriana; ANTIK, Analía. ob. cit. p. 46-49.



La ocupación del suelo, sin control de las autoridades públicas muchas veces genera barrios pobres, con personas en condiciones de vida inadecuadas y sin seguridad de la tenencia de la tierra ni de sus viviendas, generando mayores disparidades, desigualdades y discriminación.

De allí la importancia de la mirada que promueve la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de su Objetivo 11 que propone “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, sumado al propósito de lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas y respetar, proteger y promover los derechos humanos, sin discriminación.

Los derechos humanos son la clave para promover y desarrollar procesos de urbanización sostenibles y socialmente inclusivos, por ello un enfoque de los humanos es vital para que las ciudades brinden espacios físicos promotores de la igualdad de oportunidades, de la no discriminación en todas sus formas y del empoderamiento de los ciudadanos para vivir en paz, seguridad y dignidad.

2. DERECHO A LA URBANIZACIÓN COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Las ciudades son un producto del hombre²⁰, consecuencia de la planificación²¹, que contempla los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización²² y la edificación y, conforme esas ciudades sean gobernadas, planeadas, construidas, y gestionadas, pueden ser una unidad de vital importancia para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de sus habitantes o para vulnerar los derechos humanos.

Así, los distintos modelos de urbanización²³ deben estar encaminados a garantizar los derechos humanos y a respetarlos, cuando adoptando estrategias de desarrollo

²⁰ El hombre ordenar en el tiempo el crecimiento urbano de un ámbito geográfico determinado, con el fin de evitar conflictividad en el mismo, aparece entonces, como fase preliminar la cuestión de la definición teórica del hecho urbano en contraposición a lo rural, y la enumeración de los rasgos esenciales de la ciudad, a los fines de fijar los estándares a partir de los cuales puede empezar a hablarse de ciudad como entidad urbana distinta de los núcleos rurales o semirurales.

²¹ La planificación de la ciudad tiene como objetivo evitar o superar el desorden con que suele desarrollarse el proceso de urbanización de las ciudades; mejora las modalidades de ocupación y uso del suelo, las actividades que se desarrollan en él y la calidad de vida de los habitantes que viven o trabajan en la ciudad.

²² En un sentido amplio, urbanización refiere a la acción y resultado de urbanizar, haciendo referencia al proceso de construcción de viviendas que se lleva a cabo en un terreno que ha sido previamente loteado, cedido el suelo con destino a vías de comunicación, espacios verdes y comunitarios y dotado de los servicios básicos domiciliarios, luz, gas, teléfono, entre otros; todo conforme esté regulado en el plan de urbano o master plan de la ciudad.

²³ Urbanización básica: Comprende en general toda intervención que transforme la tierra rural en urbana (sin edificación simultánea). Específicamente será considerada urbanización con loteo o parcelamiento, todo fraccionamiento de tierra con el fin de ampliar el núcleo urbano existente, con extensión o modificación de la



urbano para el empoderamiento político, social, cultural y económico de las personas, en especial de los más vulnerables o alejados, defendiendo los derechos y las libertades fundamentales de aquellos, en particular el derecho a la información, a la consulta y a la participación libre y activa de todos los ciudadanos en los procesos de urbanización.

La urbanización no puede reducirse a la mera apertura de calles, fragmentando el territorio, como la imagen física de la segregación social. Las intervenciones urbanísticas deben procurar y resguardar el bien común, garantizando preferentemente el derecho de las personas perteneciente a los sectores sociales más vulnerables y desprotegidos y promover políticas públicas tendientes a eliminar paulatinamente las situaciones de exclusión y todas aquellas que constituyan un obstáculo para el efectivo desarrollo de la persona.

El Estado²⁴ debe intervenir en la regulación del uso del suelo, urbanizándolo, para encauzar el crecimiento de las ciudades a través de la toma de decisiones y realización de acciones positivas para cumplir, dentro de sus posibilidades presupuestarias y técnicas, con esos fines.

El proceso de urbanización – creación de suelo servido o de un hábitat digno²⁵ y decoroso para el hombre, protegiendo la salud, la estética, el ambiente y la seguridad, organizando y normativizando la vida de los habitantes en el espacio deseado, tanto

red vial, con la provisión de espacios verdes y/o espacios para equipamiento de uso público y los servicios e infraestructura correspondientes. Urbanización integral: Comprende toda operación de habilitación de tierra vacante de uso y/o habilitación efectiva (con destino de uso urbano) con edificación simultánea; y que tenga como fin ampliar o completar el núcleo urbano existente: con donación de espacios verdes y/o espacios para equipamiento de uso público y la provisión de servicios e infraestructuras que correspondieren; con o sin subdivisión de las manzanas resultantes y con extensión o modificación de la red vial. Y podemos agregar que, Con el objeto de asegurar condiciones mínimas de calidad urbana, será considerada urbanización toda habilitación de suelos al uso urbano, mediante su incorporación a áreas efectivamente urbanizadas o mediante operaciones que impliquen la extensión de la planta urbana. Serán requisitos la provisión de las infraestructuras y la donación al dominio público municipal de las áreas destinadas a completar los trazados y a la dotación de espacios verdes y equipamiento.

^{5e} entenderá que existe proceso de urbanización cuando inmuebles registrados como sin manzana en el Registro Catastral de la Municipalidad de Rosario, a la fecha de promulgación de la presente, son divididas originando calles a incorporar al dominio público y sus remanentes a efectos de completar manzanas existentes o a la creación de nuevas manzanas.

²⁴ En Argentina la competencia para la regulación del uso del suelo es de las provincias, corresponde a las facultades no delegadas al gobierno nacional, conforme surge del artículo 124 de la Constitución Nacional, "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" y artículo 41 de la misma, "...Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. ..."

²⁵ Puede sostenerse que se refiere a los entornos dignos y adecuados, a un medio urbano apropiado, lo que efectivamente está reconocido hoy en declaraciones sobre el derecho a la ciudad. Pero, además, puede defenderse que es un derecho claramente vinculado con otros derechos y principios fundamentales reconocidos también en las constituciones, como los derechos a la igualdad, a la integridad física y moral, a la intimidad personal y familiar, a la libertad de residencia y a la educación, y a otros principios constitucionales como la solidaridad y la cohesión territorial.



en sus necesidades materiales como espirituales, es consecuencia de la potestad de planeamiento de las autoridades locales. Esta potestad de planeamiento²⁶, como corolario de la potestad reglamentaria de la autoridad pública, se expresa en el dictado de un conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y transformación física a través de la urbanización y la edificación; comprende las decisiones fundamentales sobre la organización de los usos y aprovechamientos del espacio urbano y da nacimiento al plan urbano, como instrumento normativo de gestión urbana, que define el proyecto urbanístico deseado y posible de transformación a futuro de la ciudad, indicando las directrices generales de ordenamiento integral del territorio local, los proyectos de carácter estructural para el logro de un desarrollo positivo y los procedimientos administrativos²⁷ (modalidades e instrumentos de gestión) para orientar la gestión del territorio, por medio de normas urbanísticas que hacen efectivas las políticas que se plantean, concibiendo regulaciones de carácter general y de carácter particular²⁸.

Los instrumentos de la gestión urbana conforman un conjunto de herramientas de planificación y de gestión, que aplicadas de forma simultánea y coordinada, permiten definir de qué manera se actuará sobre el suelo para producir el espacio urbano. La gestión del suelo o gestión urbana, puede ser definida como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente dañosas, y de manera aún más sencilla “la gestión urbana es la suma de acciones tendientes a asignar una utilización al suelo”.

La gestión del suelo urbano es una herramienta fundamental para el desarrollo socio-económico de las ciudades en dirección a un proceso sustentable, donde la planificación física en sí misma tiene escasos efectos prácticos si no se acompaña con una adecuada gestión urbana. El énfasis puesto en la planificación y construcción de sus componentes físicos, se traslada a la gerencia, que incorpora cada vez más elementos económicos, sociales e institucionales y pasan a ser prioritarios nuevos asuntos que inciden especialmente en el desarrollo de las ciudades argentinas, por ejemplo, la

²⁶ Esta potestad debe derivar de criterios coherentes de planificación y encuentra su límite en los estándares urbanísticos, que son las determinaciones establecidas por la leyes y los reglamentos, indicadores urbanísticos como uso del suelo, alturas permitidas, reserva de espacios verdes y comunitarios, superficie edificable, entre otros.

²⁷ Son procedimientos de carácter técnico-jurídico que permiten la ejecución de las actuaciones que afectarán la estructura predial, los derechos de propiedad y/o la financiación de los procesos de desarrollo urbano. Aplicados en forma simultánea y coordinada permiten definir las condiciones de la actuación para la producción del espacio urbano.

²⁸ Como regulaciones particulares pueden citarse los Planes Especiales, Planes de Detalles y Áreas de Preservación Histórica o de Reversas Ecológicas, entre otros, que permiten impulsar el desarrollo de sectores de la ciudad considerados de valor estratégico.



constitución y el fortalecimiento de gobiernos locales capaces de acoger los consensos políticos y sociales en torno a la orientación de las políticas de asentamientos humanos.

Entre los instrumentos de gestión identificados como de planificación el documento básico es el plan que se traduce en una serie de documentos legales (controles, regulaciones de las subdivisiones, así como códigos de edificación o construcción) que estipulan los criterios de utilización del terreno y la calidad de la construcción. La ciudad aparece dividida en zonas en las que se permiten por derecho ciertos usos del terreno y se especifican las restricciones generales en lo relativo a la altura, tamaño y destino de lo construcción.

Esta forma de planificación tecnocrática es una actividad revestida de neutralidad, capaz de establecer parámetros normativos sobre el deber ser a largo y mediano plazo. Está en manos de una elite técnica de planificadores apolíticos-neutros que consideran que la realidad es un sistema controlable desde una posición externa.

El Plan Urbano²⁹ se muestra así, como la herramienta básica de actuación, que ordena la acción pública, a través de un obrar administrativo racional, que promueve y regula también la inversión privada.

Paralelo a este proceso de urbanización que identificamos como legal o formal, derivación de la regulación del derecho de propiedad de los particulares o de las intervenciones de las autoridades públicas sobre el suelo, como consecuencia de la aplicación de instrumentos urbanísticos para dar soluciones habitacionales, hay otro proceso de construcción de la ciudad informal, ilegal, irregular, espontánea, que se desarrolla sin sujeción al ordenamiento urbanístico vigente y al que no podemos calificar técnicamente de urbanización porque no crea suelo servido: servicios, infraestructura, equipamiento.

Esos asentamientos³⁰ que se confinaban en la periferia de las ciudades fueron modificando su patrón de localización, y en la actualidad se ubican en la ciudad existente,

²⁹ El plan es el medio adecuado para ordenar los núcleos urbanos, los asentamientos poblacionales. Es el estatuto urbanístico de la ciudad, define la estructura urbana, clasifica el suelo, su destino: público o privado, sus usos e intensidades, es un verdadero estatuto legal al que deben ajustarse las autoridades edilicias y los habitantes. El Plan urbanístico, es una manifestación de voluntad de la autoridad pública, expresión de su potestad de planeamiento que ordena el territorio, dispone las previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y servicio y de residencias, regula la ordenación y utilización del suelo urbano tanto para su destino público como privado, definiendo el contenido del derecho de propiedad y la implementación de los instrumentos de gestión urbana.

³⁰ La proliferación de las formas de ilegalidad en las ciudades, especialmente en el contexto cada vez más significativo de la economía informal, es una de las mayores consecuencias del proceso de exclusión social y segregación espacial que ha caracterizado el crecimiento urbano intensivo en los países en desarrollo. Este fenómeno se vuelve aún más importante en lo que refiere a los procesos socioeconómicos y culturales de acceso al suelo y producción de la vivienda: un número cada vez mayor de personas han tenido que incumplir la ley para tener un lugar en las ciudades, viviendo sin seguridad jurídica de la tenencia en condiciones precarias, insalubres y peligrosas, generalmente en zonas periféricas o en áreas centrales desprovistas de infraestructura urbana adecuada. "En general, estos barrios, se iniciaron como usurpaciones de tierras públicas fuera de uso, como por ejemplo predios ferroviarios, aunque, cabe destacar que en los últimos años, también se han dado



provocando un cambio en la tendencia tradicional del desarrollo urbano, ocupando la ciudad construida, caracterizándose por su anormalidad dominial, heterogeneidad en el tipo de materiales utilizados en las viviendas, la irregularidad de las conexiones a la red de energía eléctrica, la ausencia de red cloacal, agua potable, gas natural e infraestructura urbanística.

Más, el problema o las dificultades de estas poblaciones no se reduce a la falta de acceso a una vivienda con servicios necesarios para vivir dignamente, también están afectadas por situaciones de exclusión, desempleo o informalidad laboral, falta de movilidad, situaciones de inseguridad, discriminación.

Esta visibilización en el territorio urbano de dos ciudades, una legal y otra ilegal, atravesada esta última por una complejidad de variables que conforman la problemática de quienes habitan en esos asentamientos irregulares, pone en evidencia la existencia de un conflicto que obliga a las autoridades públicas a repensar el tipo de políticas públicas o de procedimientos administrativos (modalidades e instrumentos de gestión urbana) y procesos de urbanización a llevar adelante y que les permita abordar de manera integral la cuestión planteada, guiados por la tríada: gobierno-planificación-participación de la ciudadanía; donde participación y concertación³¹ favorezcan la relación entre actores institucionales, actores públicos y actores privados. La búsqueda de soluciones pacíficas en un marco de acuerdo como respuesta a conflictos que son complicados y que suman diversos actores.

Estos conflictos que no pueden verse como meramente individuales y que se ajustan a la idea de violaciones de derechos a escala, requieren un replanteo de los objetivos del planeamiento urbano y de los procesos de urbanización y edificación tradicionales o tecnocráticos de manera que, además de expandir el suelo urbanizado y la superficie construida, gestione en beneficio de la comunidad, el suelo ocupado y deficientemente urbanizado y el patrimonio construido; todo ello, sin desatender a sus valores ecológicos e históricos-culturales, ya que el suelo y lo construido están interrelacionados con los ecosistemas y paisajes en los que se insertan, dando personalidad al territorio y al medio urbano.

ocupaciones en terrenos privados. En algunos casos grupos familiares ocupan estos lugares ya que necesitan un lugar para vivir y en otros se reconocen acciones de especulación inmobiliaria informar en el marco de las ocupaciones irregulares. Las ocupaciones comienzan con viviendas precarias con condiciones sanitarias bastante precarias ya que generalmente se encuentran en zonas alejadas de la trama de servicios existentes” Álvarez, Ing. Raúl D. Hábitat y asentamientos irregulares en Rosario. publicación del Consejo Económico y Social Rosario. Disponible: <<http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/07/Power-Asent-Irreg.pdf>>.

³¹ Participar “es tomar parte de algo, recibir parte de algo, compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc. que otra persona, dar parte, noticiar, comunicar”, en cambio Concertar, es algo más es “componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa o de varias cosas, pactar, ajustar, tratar, acordar, traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes”. ARGENTINA. Plan Urbano Rosario 2007-2017, parte II, capítulo 1, La conceptualización general. Disponible en: <<http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/libro-plan-urbano-rosario-2007/2017>>. p. 45.



Frente a esta problemática tal vez como señala Nardeo³² el instrumento para resolverla no es incentivar la producción de suelo urbanizable, infraestructuras y viviendas nuevas, sino planificar la reutilización del stock de suelo, infraestructuras y viviendas ya existentes, para redimensionarlo y hacer un uso más razonable de los mismos, permitiendo de este modo, atender mejor las importantes necesidades insatisfechas del colectivo afectado³³.

2.1. LA TRIADA GOBIERNO-PLANIFICACION³⁴-PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA

Hoy nadie discute que los municipios, tienen la capacidad de convertirse en los núcleos donde más fácilmente puede favorecerse la innovación política y social y la adaptación de sus políticas públicas a las demandas de los ciudadanos, donde la planificación como expresión de su política urbanística debe trascender de la mera preocupación por la ordenación del territorio para concentrarse en la persona humana como centro de las agendas públicas de gestión del uso y del hábitat.

Los gobiernos locales tienen que dar respuesta a los procesos de urbanización informal o irregular, promoviendo la integración socio-espacial-cultural. Esta urbanización tienden a dividir a las personas en la ciudad, entre incluidos y excluidos³⁵, por ende la

³² NARDEO, José Manuel. **El modelo inmobiliario español y sus consecuencias en Ciudades**: una ecuación imposible. BELIL, Mireia; BORJA, Jordi Borja; CORTI, Marcelo (Editores). Colección Urbanidad. Fundación Fórum Universal de les Cultures. Barcelona: Editorial Café de las Ciudades, 2012. p. 94.

³³ En la causa "Zarate Villalba, Juan Ramón y otros c/ GCBA s/ Amparo", que tramita por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, se está debatiendo el pedido de "urbanización" del denominado "Barrio Rodrigo Bueno", proveyendo los servicios públicos necesarios de agua corriente, energía eléctrica, gas, cloaca, pavimentación de los caminos internos y de los accesos al predio, o bien garantizar a todos los habitantes, el acceso a una vivienda digna, dentro del radio de la Ciudad de Buenos Aires. En el mismo recurso se planteó también la desesperante situación económica por la que estaban atravesando algunas personas con sus familias, que se instalaron en el predio en cuestión, hace ya veinte años atrás, frente a la actitud pasiva de la aquí demandada ante el desarrollo creciente y sostenido del barrio, el que hoy cuenta con viviendas sólidamente construidas, con los servicios funcionando; y todo ello merced al inconmensurable esfuerzo de sus pobladores, a lo largo de estos años. El recurso de inconstitucionalidad puede ser consultado en: <https://www.mpdefensa.gov.ar>. Y el fallo de la Cámara de Apelaciones-Sala II Fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en la Revista Jurídica on line, tuespaciojuridico.com.ar. ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Zarate Villalba, Juan Ramón y Otros c/ G.C.B.A. s/ Amparo. Magistrados: Daniele - Centanaro - Juan Lima. Id SAJ: FA14370076. 30 de septiembre de 2014.

³⁴ Planificación Urbana es un el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico.

³⁵ Según Jordi Borja, "se dice que ahora más que nunca una división entre explotados y explotadores, es entre los que están "in" y los que están "out", los que están conectados a Internet y el resto. Y esto se manifiesta en el territorio, hay zonas que quedan fuera de las actividades modernas", en Descentralización y participación en la gestión local", Conferencia en la Universidad Nacional de Rosario, y publicada por la Municipalidad de Rosario en Cuadernillos de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario. BORJA, Jordi. Conferencia en la Universidad Nacional de Rosario, y publicada por la Municipalidad de Rosario en Cuadernillos de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario.



gobernabilidad o gestión pública del territorio es responsabilidad de estos gobiernos, porque son los que están en contacto directo con las personas y pueden llevar adelante actuaciones integrales en el territorio.

En este sentido, el bloque de las normativas urbanísticas debe ser remozado, deben buscarse nuevos instrumentos de gestión urbana, que inciten a la acción y que faciliten la cooperación público privada, procurando actuaciones que generen centralidad en las ciudades de manera de evitar la urbanización difusa, fragmentada, excluyente.

Debe gestionarse a través de la participación de la ciudadanía³⁶ y bajo los principios de concertación, transparencia y solidaridad para recrear lazos entre la autoridad y las personas.

En la actualidad se puede afirmar sin lugar a dudas que existe consenso a nivel mundial sobre la necesidad de incorporar a la ciudadanía en la gestión pública³⁷, por los beneficios significativos que suman dicha intervención.

La mayoría de los gobiernos, las agencias de cooperación, asociaciones de municipios, organismos internacionales y diversas instituciones académicas, entre otras, estiman necesario incorporar, estudiar y/o evaluar la participación ciudadana en las distintas áreas de la gestión pública, entre ellas la planificación urbana.

El tema central de la XII Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa, realizada en Junio del año 2012 en Puerto Alegre, Brasil, fue la participación en la ciudad, bajo el título “Democracia en la ciudad y grandes transformaciones urbanas”

³⁶ A decir de Miguel Martínez López: Si aceptamos que los contextos políticos, económicos y culturales en cada escala de gobierno constituyen la fuente más evidente de constricciones a toda práctica participativa, entonces no nos sorprenderá que existan acciones sociales legítimamente participativas tanto fuera como dentro de los márgenes institucionales que se establezcan, históricamente, en cada una de esas escalas. La población participa en lo que quiere y en lo que puede. A veces de forma defensiva, otras de forma constructiva. Los límites espaciales, los usos sociales que se manifiestan sobre espacios concretos, las actividades que transforman o que proyectan transformar el espacio en el futuro, etc. son únicamente unas partes más de la vida cotidiana de las personas en las que, en determinadas ocasiones, se desatan inquietudes, agravios, movilizaciones y organizaciones con una cierta constancia que pueden abarcar desde una asociación vecinal hasta movimientos sociales de mayor trascendencia. A los técnicos y a los políticos les resulta difícil, con frecuencia, entender el sentido y los efectos socialmente beneficiosos de la participación ciudadana en el urbanismo. Por varias razones: por desear que todas las dinámicas sociales se ajusten a las reglas, pautas y ritmos que marquen el ejercicio normal de las políticas públicas y los agentes urbanizadores dominantes; por la intranquilidad que les producen los procesos pluritemáticos en los que las poblaciones reclaman o proponen cuestiones en temas que desbordan lo definido oficialmente por urbanismo, casi siempre referido éste al planeamiento; por la complejidad de los procesos participativos en los que se despiertan constantemente sospechas de partidismo o electoralismo, dilaciones insoportables de las decisiones y sensaciones de ineficiencia administrativa. La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad. LÓPEZ, Miguel Martínez. **La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad.** Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>>.

³⁷ La ciudadanía exige el fortalecimiento de sus capacidades y la ampliación de sus oportunidades de modo de lograr interiorizarse de cómo funciona el Estado, como se gestionan sus recursos, específicamente en el nivel local y por último como este nivel crea o promueve espacios para que esta ciudadanía organizada pueda presentar demandas. En este contexto se requiere proponer agendas programáticas movilizadoras que puedan llegar a ser reconocidas tanto por el Estado como por el mercado y que incorporen y reconozcan los intereses y expectativas de la ciudadanía.



Del mismo modo, en el Informe Global de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 2009, Planificación de Ciudades Sostenibles se argumenta que la planificación urbana del futuro debe entender plenamente los factores que configuran las ciudades del siglo XXI entre los cuales se destaca la consideración de “Los desafíos y oportunidades de una democratización cada vez mayor en la toma de decisión así como más concientización del ciudadano medio sobre los derechos sociales y económicos”.

La incorporación de la participación ciudadana se expresó claramente en el acuerdo acogido por los Jefes de Estado, el año 2002, en el marco de la celebración de la XII Cumbre Iberoamericana donde se reconoció “la necesidad de promover acciones que se sustenten en la participación ciudadana, así como la importancia de instituciones que, como las entidades representativas de la sociedad civil, aseguran una participación ciudadana más activa en las cuestiones de la vida pública”, “una participación activa de los habitantes en todos sus acciones, responsabilizándose e identificándose con el medio ambiente y su barrio al mismo tiempo que el gobierno local apoya esta participación, liderando el proceso”³⁸.

En los últimos años, ese escenario viene traduciéndose en nuevos desafíos gubernamentales, que se manifiestan en nuevas prioridades para la actuación pública. Entre esas prioridades, asumen gran importancia, tornándose ítems obligatorios en las actuales agendas de gobierno, el aumento de la recaudación local y el mejoramiento y/o perfeccionamiento de la capacidad de gestión y de planificación participativa.

Ahora bien, hasta el presente la característica saliente de las ciudades argentina ha sido la profundidad de sus contrastes socio - espaciales. Las desigualdades de nuestras sociedades alimentan un proceso de exclusión social que se revela en la estructura de las ciudades de mi país y que constituye un desafío para los gobiernos y las organizaciones sociales preocupadas por la mejora de la calidad de la ciudad. La recuperación y cualificación de los asentamientos precarios resultantes del proceso de formación de nuestras ciudades en las últimas décadas se imponen con la misma urgencia que la democratización del acceso a la tierra y la provisión de nuevas unidades habitacionales.

Así, la gestión de la tierra urbana es una herramienta fundamental para el desarrollo socio-económico de las ciudades en dirección a un proceso sustentable. Los diferentes instrumentos de gestión y regulación urbanística son esenciales en la gestión de la tierra urbana en la medida que inciden directamente en la construcción y configuración del territorio³⁹.

La gestión democrática de la ciudad requiere de la participación de las personas; dicha participación con concertación es decisiva para la construcción de un modelo

³⁸ PETEREK, Michael. Architect and Urban Planner, Faculty 1: Architecture - Civil Engineering – Geomatics, Fachhochschule Frankfurt am Main - University of Applied Sciences. Citado en Revista de Urbanismo - ISSN 0717-5051- Disponible en: <<http://revistas.uchile.cl/index.php/RU/index>>.

³⁹ REESE, Eduardo. **Instrumentos de Gestión Urbana**. Disponible en: <www.cafedelasciudades.com.ar>.



sustentable de ciudad, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad y justicia social. Los gobiernos locales deben arbitrar todos los medios necesarios para garantizar la participación colectiva de los habitantes de la ciudad, así como el cumplimiento de las decisiones y de las prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad⁴⁰.

2.2 UN MODELO DE URBANIZACIÓN POSIBLE⁴¹

En la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe la primera experiencia guiada por la tríada: gobierno-planeamiento-participación ciudadana y que planificó la reutilización del stock de suelo, infraestructuras y viviendas ya existentes, fue la implementación del Programa “Rosario Hábitat” que comenzó a ejecutarse en año 2000. Este programa que es una iniciativa de la Municipalidad de Rosario aborda el problema de los asentamientos informales desde una concepción integral y con la participación activa de la población involucrada, a través de la aplicación conjunta y complementaria de políticas urbanísticas y sociales que tienen como propósito eliminar situaciones de exclusión y promover la integración física y social de la población residente en los asentamientos. El presupuesto básico del programa es el derecho a la ciudadanía, que involucra el derecho a la vivienda, a la propiedad y tenencia segura de la tierra y al acceso a los servicios básicos. Implica además, promover acciones de protección a la población más vulnerable, crear oportunidades para un mejor desempeño económico y sentar las bases de un cambio cultural que permita mejorar la convivencia, incorporando la visión de género.

El programa Rosario Hábitat considera que la informalidad debe ser subsanada en la mayoría de los casos posible y para concretarlo se plantea como objetivo general: “Encauzar los procesos de ocupación informal y mejorar la calidad de vida de la población en asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, promoviendo la integración física y social de dichas áreas informales a la ciudad formal. Esto se logrará mediante mejoras en la infraestructura urbana, la oferta de servicios sociales y la regularización de las propiedades de las poblaciones beneficiarias”⁴²

⁴⁰ Postulados insertos en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.

⁴¹ Una de las cuestiones que más ha ocupado a los juristas involucrados en la cuestión urbana a nivel internacional hace referencia a los programas de regularización de asentamientos informales que han sido implementados en varios países. Preocupados de las graves implicancias sociales, económicas, ambientales y políticas del proceso de ilegalidad urbana, sobre todo para la población pobre (en especial mujeres y niños), a lo largo de las dos últimas décadas administradores y planificadores urbanos de diversas ciudades latinoamericanas, africanas y asiáticas han buscado formular también -con mucha dificultad- programas de regularización de la tenencia de asentamientos informales, buscando promover la urbanización de estas áreas y el reconocimiento, en alguna medida, de los derechos de sus ocupantes. Esa necesidad de enfrentamiento urgente a la ilegalidad urbana, con el objeto de promover la integración socio espacial de los grupos que viven en asentamientos informales, es el tema central de la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia que viene siendo promovida desde 1999 por la agencia Hábitat de la ONU.

⁴² ARGENTINA. Plan Urbano Rosario 2007-2017. Disponible en: <<http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/libro-plan-urbano-rosario-2007/2017>>.



En función de ello, cada proyecto implementado y a implementar trabaja sobre los siguientes componentes:⁴³ -Urbanización integrada: Obras de infraestructura, construcción de viviendas de ser necesario (máximo un 30% de las familias), construcción de sedes sociales (clubes, centros de salud, etc.), regularización dominial (escrituración de terrenos a nombre de familias), -Acciones integrales para niños y adolescentes y sus familias (educación social, nutrición, recreación, producción de alimentos, inclusión en el sistema educativo de los jóvenes) y - Generación de trabajo e ingresos (capacitación a jóvenes en oficios, generación de micro emprendimientos).

2.3 EL DERECHO A LA URBANIZACIÓN COMO DERECHO DE INCIDENCIA COLECTIVA

Señalaba precedentemente que los conflictos derivados de la falta de urbanización o de urbanizaciones irregulares, informales y espontáneas no pueden verse como meramente individuales por cuanto se ajustan a la idea de violaciones de derechos a escala, de violación al derecho al hábitat digno, una violación a las necesidades urbanas de las personas humanas.

Se les reconoce entonces a las personas el derecho a la urbanización, el derecho a vivir en un hábitat digno⁴⁴, que satisfaga progresivamente las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos, especialmente de quienes no logran resolverlos por medio de sus propios recursos.

Es deber de los estados provinciales o locales, de los municipios y de las comunas⁴⁵, proteger, al menos, el "umbral mínimo" de obligaciones sin el cual el derecho a un hábitat digno no tendría razón de ser. En este sentido, deben adoptarse todas las medidas adecuadas y hasta el máximo de los recursos disponibles para satisfacer el derecho en cuestión, otorgando prioridad a los grupos más vulnerables y a los que tienen necesidades más urgentes.

⁴³ El abordaje desde estos componentes obedece a que en la actualidad las políticas de mejoramiento del hábitat popular no deben ser vistas solamente desde la perspectiva de la planificación urbana y de la obra pública, sino que deben además formar parte del conjunto de las políticas sociales. Es así que las políticas de salud, integración, protección de grupos vulnerables, etc. deben completarse modificando la situación del hábitat de los destinatarios de esas políticas.

⁴⁴ El abordaje integral del hábitat debe ser entendido como la puesta en marcha de acciones coordinadas de herramientas de regulación del mercado del suelo, instrumentos urbanísticos, producción de soluciones habitacionales y acciones que promuevan la mejora en la calidad de la organización social de los beneficiarios.

⁴⁵ En Argentina la competencia para la regulación del uso del suelo es de las provincias, corresponde a las facultades no delegadas al gobierno nacional, conforme surge del artículo 124 de la Constitución Nacional, "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio" y artículo 41 de la misma, "...Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. ..."



Corresponde, entonces para lograr la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales, efectivizar el derecho a la urbanización, respetando los estándares de progresividad y no regresividad, mejorando paulatinamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho al hábitat, absteniéndose de adoptar políticas urbanas, intervenciones urbanísticas, emitir normas jurídicas urbanas o llevar adelante vías hecho mediante las cuales se empeore o imposibilite la concretización del derecho a la ciudad. Promoviendo la participación de las personas en el diseño de las políticas públicas de urbanización y viviendas, especialmente los para hogares de bajos recursos.⁴⁶

Hablar del derecho a la urbanización es equipar este derecho al derecho a un hábitat digno, como corolario del derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, tal como está consagrado en el artículo 41 de la Constitución de la República Argentina.

Cabe entonces interrogarse sobre la naturaleza jurídica del derecho a la urbanización, como derecho humano y a los fines de poder estar legitimado para exigir su realización o satisfacción.

Para dar respuesta a esta interrogación, voy a compartir el criterio expuesto en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina recaído en el caso "Halabi"⁴⁷, cuando se expresa que en materia de legitimación procesal corresponde delimitar tres categorías de derechos: individuales, de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos y de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos.

2.3.1 Derechos individuales (o derechos subjetivos)

Se entiende en términos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que los derechos individuales son los ejercidos por su titular y ello no cambia por la circunstancia de que estén numerosas personas involucradas, toda vez que se trata de obligaciones con pluralidad de sujetos activos o pasivos, o supuestos en los que aparece un litisconsorcio activo o pasivo derivado de la pluralidad de sujetos acreedores o deudores, o bien una representación plural. En estos casos, no hay variación en cuanto a la existencia de un derecho subjetivo sobre un bien individualmente disponible por su titular, quien debe, indispensablemente, probar una lesión a ese derecho para que se configure una

⁴⁶ Participación y concertación ciudadana. Participar "es tomar parte de algo, recibir parte de algo, compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etc. que otra persona, dar parte, noticiar, comunicar"; en cambio Concertar, es algo más es "componer, ordenar, arreglar las partes de una cosa o de varias cosas, pactar, ajustar, tratar, acordar, traer a identidad de fines o propósitos cosas diversas o intenciones diferentes". ARGENTINA. Plan Urbano Rosario 2007-2017 Parte II Capítulo 1 La conceptualización general. Disponible en: <<http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/libro-plan-urbano-rosario-2007/2017>>. p. 45.

⁴⁷ Ver Nota de referencia n°12.



cuestión justiciable. Esta situación se da en el ámbito del derecho público cuando los intereses individuales se presentan distintos y autónomos con relación al interés general y eventualmente contrapuestos. Los derechos subjetivos públicos son los garantizados en una relación regulada por el derecho público, una relación en la que participa como sujeto activo o pasivo de la misma, según el caso, la administración pública. El derecho subjetivo integra una serie de facultades y atribuciones otorgadas por el ordenamiento jurídico a favor de una persona, para obrar en defensa y protección de sus intereses. El titular de un derecho subjetivo tiene la prerrogativa suficiente que le permite utilizar la coercibilidad de las normas en su favor, para defenderse y proteger esas facultades que el mismo ordenamiento le otorga⁴⁸.

2.3.2. Derecho de incidencia colectiva

A los derechos reconocidos a la sociedad se los denomina, en sentido amplio, derechos difusos o derechos colectivos o sectoriales, transindividuales, intereses supraindividuales o individuales homogéneos⁴⁹ y se los define como aquellos que pertenecen

⁴⁸ Gordillo, sostiene que el derecho subjetivo, implica que la conducta del sujeto que ejerce la función administrativa es debida a un individuo determinado en situación de exclusividad, de manera que una prestación sólo puede ser exigida por un individuo; si hay varios individuos que pueden exigir esa prestación y ella puede ser reiterada ante cada requerimiento individual, y sigue habiendo exclusividad pues hay una actividad para cada individuo. GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. t. II. p.15. En tanto Cassagne acoge la definición de derecho subjetivo como poder jurídico otorgado o reconocido por el ordenamiento a la persona, que se despliega y contiene dentro del ámbito de una actual y concreta relación con una cosa o sujeto determinados. A continuación observa que en el orden de la realidad aparecen situaciones jurídicas subjetivas que no encuadran en esta noción. Ellas traducen un poder de reacción reconocido como garantía instrumental de legalidad, a favor del administrado que se encuentra en una situación cualificada frente a una norma objetiva (por ejemplo un reglamento) o a un acto concreto (por ejemplo actos del proceso de selección en la contratación administrativa). Estas situaciones jurídicas dan lugar, en su opinión, al interés legítimo CASSAGNE, Juan C. **Derecho Administrativo**. t. II. 1998. La Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, ha sostenido que "los derechos subjetivos pueden ser definidos como aquellos que el ordenamiento jurídico reconoce como exclusivamente propios de ciertos sujetos y, como tales, los protege de un modo directo e inmediato a través de normas que ponen a cargo de la Administración Pública un deber jurídico hacia determinados sujetos, a quienes correlativamente corresponde una pretensión" ARGENTINA. Corte Suprema Justicia de Santa Fe. "Francisco C. c. Comuna de Videla", 21/02/1996.

⁴⁹ La situación de interés simple es, a su vez, la situación de carácter genérico que caracteriza a la persona como mero integrante de la comunidad. Por su parte, lo que caracteriza a los intereses difusos y a los intereses colectivos es su carácter de transindividual, indivisibles, y se intentan distinguir los difusos de los colectivos, en tanto en los primeros, los titulares serían personas indeterminadas, ligadas entre sí por circunstancias de hecho, mientras en los segundos se estaría ante un conjunto determinado o determinable de personas afectadas. Con referencia a la denominación "derechos colectivos o sectoriales", se trataría de una categoría que parece resultar comprensiva de los intereses difusos como especie dentro del género de los colectivos, para Ekmejdjian se alude a una "categoría de derechos cuya titularidad no corresponde a los individuos (o al menos no solamente a ellos), sino que es ejercida (exclusivamente o en forma compartida con los individuos) por ciertos grupos sociales, más o menos amplios, más o menos indefinidos o, incluso, por toda la sociedad civil o política." EKMEKDJIAN, Miguel A. **La protección judicial de los intereses difusos en el Derecho constitucional argentino**. Disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_003_075.pdf>. El artículo 81 del Código Civil de Brasil resulta particularmente útil para definir la categoría conceptual del interés difuso y para su distinción con otra categoría, la del interés colectivo. Al respecto, expresa: "Intereses o Derechos Difusos son, para los efectos de este Código los transindividuales de naturaleza indivisible de que



a todos en la comunidad y al mismo tiempo no pertenecen a nadie en particular: el derecho al aire, al paisaje, a un medio ambiente sano, a la calidad de vida, etc. Estos derechos conciernen a personas indeterminadas unidas por circunstancias de hecho como habitar en el mismo espacio, vivir en el mismo barrio o en una misma ciudad. Los mismos no reconocen vínculo jurídico entre las personas pertenecientes al grupo que los defienden y sólo se identifican entre sí por circunstancias de hecho contingentes y variables, como señalé precedentemente, por pertenecer a la misma región o al mismo barrio, participar en ciertos emprendimientos y/o consumir determinados productos. Estos derechos se caracterizan por: la supraindividualidad y la indivisibilidad, lo que significa que los postulantes se encuentran unidos por cierta característica común, esto es, que la satisfacción de la pretensión de unos implica idéntico resultado para todos; lo mismo que la lesión de uno se extiende de hecho a la totalidad de la comunidad.

En palabras de nuestro máximo Tribunal de Justicia, se admiten dos categorías de derechos de incidencia colectiva: a) los que tienen por objeto bienes colectivos y b) los referentes a intereses individuales homogéneos.

2.3.2.1. Derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos

En estos derechos existen dos elementos que resultan prevalentes, la pretensión de las personas tiene por objeto la tutela de un bien colectivo, por entender que éste pertenece a toda la comunidad, es indivisible y no admite exclusión alguna. Estos bienes no tienen por titulares a una pluralidad indeterminada de personas, ya que ello implicaría que si se determina el sujeto afectado, éste sería el titular, lo cual no es admisible; y tampoco hay una comunidad en sentido técnico. No pertenecen a la esfera individual, sino social, y no son divisibles en modo alguno y la pretensión es focalizada en la incidencia colectiva del derecho, no hay beneficio directo para la persona afectada o que pretende la cesación de la violación, sino para toda la comunidad.

2.3.2.2 Derechos de incidencia colectiva referente a intereses individuales homogéneos

Esta otra categoría de derechos de incidencia colectiva, está conformada por los referentes a intereses individuales homogéneos, que son los relativos a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor. Tal sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones a aquellos bienes jurídicos tutelados. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afectan derechos individuales enteramente divisibles. Sin embargo, hay un hecho, único o continuado,

sean titulares personas indeterminadas y ligadas entre sí por circunstancias de hecho. Intereses o derechos colectivos son los transindividuales de naturaleza indivisible de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas legales unidas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica de base”.



que provoca la lesión a todos ellos y por lo tanto es identificable una causa fáctica homogénea. Este dato tiene relevancia jurídica, porque en tales casos la demostración de los presupuestos de la pretensión es común a todos esos intereses, excepto en lo que concierne al daño que individualmente se sufre. Hay una homogeneidad fáctica y normativa, la afectación a ese derecho tiene la misma causa, lo que hace posible su tutela de manera colectiva.⁵⁰

Finalizado este breve análisis sobre la categoría de los derechos, a los fines de poder encuadrar en alguno de ellos al derecho a la urbanización como derivación del derecho a un ambiente sano (hábitat digno), podemos colegir que estamos frente a un derecho humano de incidencia colectiva relativo a intereses individuales homogéneos.

Las personas que habitan en asentamientos irregulares, desprovistos de infraestructura o en barrios formales pero con servicios básicos domiciliarios inexistentes o deficientes poseen un interés común y comparten problemas idénticos o similares.

Debo aclarar que la existencia de encontrarse las personas afectadas ocupando el mismo suelo, el mismo barrio o un espacio físico común no varía la naturaleza del derecho a la urbanización por cuanto no nos encontramos ante la presencia de un “bien colectivo” a proteger, al ser factible la divisibilidad de los beneficios y porque finalmente, conforme la política pública urbana a desplegar puede haber por parte de esas personas una apropiación privada del bien, en el caso, el suelo y lo construido.

En la especie hay un hecho único (suelo no servido, no urbanizado) y continuado que provoca a todos los que habitan el lugar una lesión o violación al derecho a la urbanización, es identificable una causa fáctica homogénea y el hecho generador del daño tiene un origen común. Las personas afectadas en sus derechos pueden ser individualizadas perfectamente, podemos decir que cada una tiene un interés individual pero hay una homogeneidad objetiva entre todos ellos y la solución a adoptar es susceptible de una misma decisión por parte de las autoridades públicas locales.

Frente a esta inequidad se necesita de un derecho urbano que regule un modelo de ciudad sostenible, transparente, participativo que busque proteger a los más débiles procurando el desarrollo armónico de todos los barrios, con vista a mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

⁵⁰ Del mismo modo una publicidad engañosa, la emisión de gases tóxicos a la atmósfera o la alteración contractual ilegítima (cargos indebidos), la contaminación de acuíferos, la lesión al patrimonio cultural o artístico, suponen violaciones de derechos colectivos que por su origen común pueden ser considerados homogéneos. La amplitud del concepto cobija a los denominados conflictos repetitivos, que dan lugar a procedimiento y procesos seriados, una de cuyas características distintivas es la gran dispersión de los actores, por ejemplo demandas de contribuyentes por la inconstitucionalidad de normas fiscales, de jubilados, beneficiarios de obras sociales, etcétera. En estos casos la tutela colectiva ha sido dispuesta por la Constitución de la República Argentina en el artículo 43 (acción de amparo) de modo que la mención de los derechos a un ambiente sano, de la competencia, del usuario y consumidor y a la no discriminación es enunciativa, toda vez que la norma constitucional emplea la frase “derechos de incidencia colectiva en general”.



Para ello el derecho urbano debe afianzar su función social y su cometido⁵¹ social. Ante la violación que sufre el derecho a la urbanización de manera continúa por las autoridades locales, ante la falta de construcción de suelo servido, ante esta realidad, no nueva por cierto, que presentan las ciudades por su falta de desarrollo sustentable, el ordenamiento jurídico urbano no puede solamente traducirse en el ejercicio de concretas potestades o competencias referidas al planeamiento, la gestión y ejecución de instrumentos planificadores y a la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas, sin buscar una solución concreta a las disparidades de la realidad urbana y social, desde una perspectiva holística que le permita ser promotor de la efectivización de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

El gran desafío para el derecho urbano del siglo XXI será: a) plasmar en el ordenamiento jurídico el derecho a la urbanización, el derecho a una construcción de ciudad, con una mirada social, de respeto y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales; b) conformar un nuevo orden jurídico-urbanístico, consagrando definitivamente la función social de la ciudad y la función social de la propiedad; c) procurar la gestión democrática de las ciudades con participación activa de las personas; d) articular instrumentos de gestión urbana adecuados, que integren un conjunto de herramientas indispensables de planificación y de gestión, que aplicadas de forma simultánea y coordinada, sean una demostración de respeto por la dignidad de la persona humana; e) desarrollar un conocimiento crítico de la ciudad desde la perspectiva del acceso de sus habitantes a la reproducción de sus vidas en el contexto de la construcción de la ciudad: con centro en las personas más vulnerables e identificando las alternativas reales para su construcción racional y equitativa; f) generar una mirada superadora de los enfoques tradicionales que se centran en el acceso al suelo, a una hábitat y vivienda digna poniendo énfasis en la dignidad de la persona humana.

En suma planificar la ciudad bajo un modelo de respeto por el derecho a la ciudad y a la dignidad humana.

Hay entonces para las autoridades locales y para la academia un reto político pero primero intelectual de darle un contenido más amplio al derecho urbano como regulador del uso del suelo, del ordenamiento urbano y del desarrollo de la ciudad. Un cambio de paradigma, el derecho urbano como herramienta de inclusión social.

⁵¹ "Cometido: 2.m. Incumbencia, obligación moral". **Diccionario de la Real Academia Española**. Disponible en: < [ww.rae.es](http://www.rae.es)>.



3. REFERENCIAS

ÁLVAREZ, Ing. Raúl D. **Hábitat y asentamientos irregulares en Rosario**. Publicación del Consejo Económico y Social Rosario. Disponible: <<http://ceysrosario.org/wp-content/uploads/2014/07/Power-Asent-Irreg.pdf>>.

ARGENTINA. Constitución Reformada de la República Argentina de 1994.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986.H. 270. XLII, Buenos Aires, 24 de febrero de 2009.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Zarate Villalba, Juan Ramón y Otros c/ G.C.B.A. s/ Amparo. Magistrados: Daniele - Centanaro - Juan Lima. Id SAIJ: F.14370076. 30 de septiembre de 2014.

ARGENTINA. Corte Suprema Justicia de Santa Fe, "Francisco C. c. Comuna de Videla", 21/02/1996.

ARGENTINA. Plan Urbano Rosario 2007-2017. Disponible en: <<http://www.rosario.gov.ar/web/ciudad/planeamiento-urbano/plan-urbano-rosario/libro-plan-urbano-rosario-2007/2017>>.

BORJA, Jordi. Conferencia en la Universidad Nacional de Rosario, y publicada por la Municipalidad de Rosario en Cuadernillos de la Secretaría General de la Municipalidad de Rosario.

CASSAGNE, Juan C. **Derecho Administrativo**. t. II. Buenos Aires, 1998.

EKMEKDJIAN, Miguel A. **La protección judicial de los intereses difusos en el Derecho constitucional argentino**. Disponible en: <http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/8/AIB_003_075.pdf>.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Manual de Derecho Urbanístico**. 12. ed. Madrid, 1997.

FORO SOCIAL DE LAS AMÉRICAS. Carta Mundial del Derecho a la Ciudad. Quito, julio. 2004. Disponible en: <www.hic-al.org/documento.cfm?id_documento=1089>

GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. t. II. p. 15. Buenos Aires.

GUDIÑO, María Elina. Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. **Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona**. ISSN: 1138-9788, Depósito Legal: B. 21.741-98, v.14, nº331, ago. 2010.

LEFEBVRE, Henri. Le droit à la ville. In: **L Homme et la société**, N. 6, 1967.

LÓPEZ, Miguel Martínez. **La participación social en el urbanismo, en los límites de la realidad**. Disponible en: <<http://habitat.aq.upm.es/boletin/n34/ammr.html>>.

NARDEO, José Manuel. **El modelo inmobiliario español y sus consecuencias en Ciudades, una ecuación imposible**. BELIL, Mireia. BORJA, Jordi Borja; CORTI, Marcelo (Editores). Colección Urbanidad. Fundación Fórum Universal de les Cultures. Barcelona: Editorial Café de las Ciudades, 2012. p. 94.



PETEREK, Michael. Architect and Urban Planner, Faculty 1: Architecture - Civil Engineering – Geomatics, Fachhochschule Frankfurt am Main - University of Applied Sciences. Citado en **Revista de Urbanismo** - ISSN 0717-5051- Disponible en: <<http://revistas.uchile.cl/index.php/RU/index>>.

REESE, Eduardo. **Instrumentos de Gestion Urbana**. Disponible en: <www.cafedelasciudades.com.ar>.

TALLER, Adriana; ANTIK, Analía. **Curso de Derecho Urbanístico**. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni Editores, 2011.

TALLER, Adriana. El acceso a la vivienda digna: principio rector de las políticas públicas de inclusión social y gestión del suelo. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 1, n. 1, p. 7-37, ene./jun. 2014.

TALLER, Adriana. El Derecho Urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo**: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 57-71.