

FERNANDA LEVENZON

Instituto del Conurbano, Universidad Nacional
de General Sarmiento
Buenos Aires, Argentina
flevenzo@ungs.edu.ar

EL DERECHO A LA CIUDAD Y REFORMAS LEGALES EN ARGENTINA Y AMÉRICA LATINA

RESUMEN

La ola de reformas legales en países de América Latina que incluyen principios e instrumentos relacionados directamente con el derecho a la ciudad se enmarca en una percepción de ciudad como un bien colectivo y espacio de igualdad. En este sentido, el derecho a la ciudad, originalmente concebido como una consigna política, avanza en dirección a su reconocimiento como un derecho exigible dotado de instrumentos de gestión para hacerlo efectivo. Estas nuevas normativas se someten a factores externos que la debilitan en su puesta en práctica, pero sin dudas representan un piso para políticas públicas de redefinición del espacio urba-

no y de vivienda, más allá de la tradicional forma de solucionar el déficit habitacional por la construcción masiva de viviendas. En línea con estos avances legislativos, en Argentina algunas normativas han sido aprobadas o se encuentran en discusión en los poderes legislativos, entre ellas la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Ley n. 14449, de 7.10.13). Nuestro objetivo es explorar los lineamientos generales de las nuevas normas urbanísticas para presentar la reciente normativa argentina dentro de un contexto más amplio de la región, con el propósito de afianzar su implementación y comprensión.

PALABRAS CLAVES: REFORMAS LEGALES.
DERECHO A LA CIUDAD. FUNCIÓN SOCIAL
DE LA PROPIEDAD. INCULACIÓN CON EL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

RESUMEN

Several countries in Latin America have carried out legal reforms establishing principles and tools regarding the right to the city, taking into account a conception of cities as a common good and a space of equality. Therefore, the right to the city, first understood as a political statement, move forward towards its recognition as an enforceable right with concrete management tools for its implementation. These new legal framework are subject to external factors which jeopardize its implementation, but with no doubt they represent a ground for public policies on the urban space and on housing, further than the traditional way

to face the housing deficit by massive housing production. In Argentina, in line with these legal reforms, some legal diplomas have been approved or are in legislative process, among them the recent Law on Just Access to Habitat of the Province of Buenos Aires (Law n. 14449, of 7.10.13). Our main purpose is to explore the general guidelines of the recent legal frameworks in the region and analyze the brand Argentinean legislation in this context, which could strengthen its compression and implementation.

KEYWORDS: LEGAL REFORMS. RIGHT TO THE CITY. SOCIAL FUNCTION OF THE PROPERTY.

INTRODUCCIÓN

La ola de reformas legales en países de América Latina que incluyen principios e instrumentos relacionados directamente con el derecho a la ciudad se enmarca en una percepción de ciudad como un bien colectivo y espacio de igualdad. En este sentido, el derecho a la ciudad, originalmente concebido como una consigna política, avanza en dirección a su reconocimiento como un derecho exigible dotado de instrumentos de gestión para hacerlo efectivo. Estas nuevas normativas se someten a factores externos que la debilitan en su puesta en práctica, pero sin dudas representan un piso para políticas públicas de redefinición del espacio urbano y de vivienda, más allá de la tradicional forma de solucionar el déficit habitacional mediante la construcción masiva de viviendas. En el contexto del nuevo modelo de orden jurídico-urbano, el concepto de “ciudades justas” o

“justicia espacial” aparece como el fundamento principal del derecho a la ciudad y a la vez objetivo último de las políticas de planeamiento. La justicia espacial implica la evaluación y la redistribución de los bienes y recursos en el territorio. En ese sentido, para poder cumplir el propósito de promover una distribución más justa del suelo, esas leyes buscan innovar y revisar, entre otras cosas, institutos tradicionales del derecho privado, fundamentalmente las formas de adquirir y perder la propiedad, de acuerdo al principio de la función social de la propiedad.

En paralelo a estos avances legislativos, en Argentina algunas normativas han sido aprobadas y otras se encuentran en discusión en los poderes legislativos. Entre las primeras está la reciente Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires (Ley n. 14449, de 7.10.13). La ley parte de un paradigma de ciudad como un bien co-

lectivo al cual todas las personas pueden acceder y disfrutar en igualdad de condiciones, asegurando el reparto equitativo de las cargas y beneficios del proceso de urbanización. Para concretizar estos objetivos, no solamente pone a disposición de los administradores públicos instrumentos jurídicos y de gestión en forma detallada, sino también genera la obligación de dar aplicación a estos instrumentos en el menor plazo posible. Es decir, cuando se interpreta de acuerdo al prisma de las obligaciones relativas al derecho a la vivienda, la ley ingresa en un sistema de nomas que puede ser exigida de manera directa por los ciudadanos. Sin embargo, desde su aprobación en noviembre de 2012, la resistencia a la puesta en práctica de la nueva ley se verificó en los medios de prensa y en el discurso jurídico dominante, bien como en la demora en su publicación y reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Provincial.

Nuestro objetivo es presentar la reciente normativa argentina dentro de un contexto más amplio de la región con el propósito de afianzar su implementación y comprensión. No tenemos la pretensión de analizar con amplia profundidad el contenido e implementación de los nuevos diplomas legales, sino sistematizar esas iniciativas de manera a verificar la existencia de una tendencia en la región. Se trata entonces de un estudio de carácter eminentemente exploratorio, con vistas a precisar los grandes rasgos de las recientes leyes urbanísticas de la región, buscando similitudes y diferencias en relación a la nueva legislación provincial.

EL DERECHO A LA CIUDAD Y SUS MÚLTIPLES SIGNIFICADOS: CONSIGNA POLÍTICA, DERECHO EXIGIBLE O MARCO PARA UNA TEORÍA URBANA CRÍTICA

Desde la visionaria conceptualización de Lefebvre del derecho a la ciudad como una consigna política o filosófica, que tradujo a lo urbano las reivindicaciones en las calles parisienas del 1968, el concepto de derecho a la ciudad ha tenido un largo recorrido durante el cual ha sido apropiado progresivamente por movimientos sociales, administradores públicos, legisladores e incluso algunos integrantes del Poder Judicial. Su reconocimiento explícito en el Estatuto de la Ciudad de Brasil del 2001, en la Constitución de Ecuador del 2008 o en el Programa de Acción de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en el 2007, son apenas algunos ejemplos de cómo ese derecho ha sido progresivamente incorporado en diferentes ámbitos. La pendencia de un reconocimiento como un derecho internacionalmente exigible no obstaculiza su amplia acepta-

ción en diferentes campos.

Nos interesa observar los múltiples significados que puede adoptar el derecho a la ciudad en los diferentes campos de estudio. En el campo del Derecho, significa un derecho exigible que conlleva la aplicación de la noción de justicia espacial y equidad en el territorio. En el campo del urbanismo, conforma una teoría urbana crítica, que incorpora una perspectiva del urbano en el primer plano del conflicto y el cambio social (MARCUSE, 2011:95). A la vez, el derecho a la ciudad es una consigna que agrega demandas de movimientos sociales con diferentes intereses y demandas.

En ese sentido, Marcuse señala el carácter unitario del derecho a la ciudad, en tanto factor que unifica a las demandas de los diferentes movimientos sociales en una consigna apropiable por todos, es decir el derecho a la ciudad "une a quienes cuentan con un interés común, aunque en principio tengan prioridades prácticas diferentes" (MARCUSE, 2011: 93). De tal suerte que los intereses específicos de cada grupo pueden ser agrupados alrededor de una consigna común en la búsqueda de una ciudad que satisfaga más plenamente las necesidades de todos.

Para Fernandes, el concepto de derecho a la ciudad, bien como otros derechos tales como el derecho a la información o a la cultura, fue imaginado como una resignificación de la noción de ciudadanía plasmada en las primeras declaraciones de derechos humanos, para adaptarse a los nuevos modos de vida y a una sociedad pluralista (FERNANDES; 2012: 501)¹. El llamado de atención

¹ Son escasas las referencias a la cuestión urbana en los instrumentos universales y regionales de derechos humanos. Los principales instrumentos en el sistema universal - La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y los Pactos de Derechos Económicos Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966 - no contemplan directamente la cuestión. Una de las principales fuentes regionales para el tema es la Carta de la OEA, que en su art. 34.k establece, entre las metas básicas para el desarrollo integral, **condiciones urbanas** que hagan posibles una vida sana, productiva y digna (el resaltado me pertenece). En su art. 54.f, la Carta inscribe, entre los principios y mecanismos para alcanzar un orden social justo, "la incorporación y

de Lefebvre se relacionaba con un importante cambio de paradigma y la necesidad de dar prioridad a los valores de uso ante los valores de cambio, los que han sido puestos en primer plano por la producción capitalista del espacio urbano.

Sin embargo, en las últimas décadas del capitalismo globalizado, la consolidación de un mundo predominantemente urbano asociada al deterioro de las condiciones de vida en las grandes metrópolis hace con que la idea del derecho a la ciudad se reinvente con más fuerza y sentido. El geógrafo David Harvey es en gran parte responsable por retomar y difundir la idea de Lefebvre sobre el derecho a la ciudad, considerando que más que una simple ampliación de la carta de derechos fundamentales, el derecho a la ciudad subvierte "las lógicas de mercado liberales y neoliberales o los modos dominantes de legalidad y de acción estatal", en los cuales los derechos humanos han sido tradicionalmente inscriptos. Harvey destaca el papel activo que la urbanización ha desempeñado en la absorción de los excedentes generados por el desarrollo capitalista (HARVEY, 2008:25), de tal forma que el modelo de ciudades se relacionaría más con los designios del mercado que con la planificación generada en las necesidades de sus habitantes. En este sentido, el derecho a la ciudad significaría no solamente el simple derecho a acceder a los recursos urbanos, sino también la capacidad de cada individuo de cambiar a la ciudad y a sí mismo, prevaleciendo la libertad de hacer y rehacer las ciudades [por] sobre las necesidades del mercado (HARVEY, 2008:23). Ello se traduce, además, en un "mayor control democrático sobre la producción y utilización del excedente", lo que convierte el dere-

creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la **ciudad**, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. (...) (el resaltado me pertenece). Para más información sobre el tema, véase TEDESCHI, 2013.

cho a la ciudad en una consigna que permite la integración de las diferentes demandas y luchas sociales a nivel global.

El valioso enfoque de Harvey sobre el derecho a la ciudad lo acerca a un eslogan práctico o ideal político, inspirador de una necesaria revolución urbana. Esa mirada es complementada por una elaboración del derecho a la ciudad dentro de la doctrina más clásica de los derechos humanos. La aparición de ese derecho en diversas iniciativas legales en diferentes países, en declaraciones de gobiernos nacionales y municipales, en cartas de la sociedad civil organizada y aun en algunas decisiones judiciales es lo que paulatinamente va dotando este derecho de un contenido concreto en tanto derecho humano exigible².

A la par de la discusión sobre el derecho a la ciudad, se ha fomentado un debate sobre el concepto de justicia espacial o ciudad justas, principalmente entre los anglosajones, vinculado directamente con las ideas lefebvrianas sobre el derecho a la ciudad. En ese sentido, Marcuse ha sintetizado los principales argumentos relativos al concepto de justicia espacial. En primer lugar, señala que existen dos formas cardinales en que la injusticia espacial puede ser observada: el confinamiento involuntario de un grupo en un espacio limitado (segregación o guetificación) y la distribución desigual de los recursos en el espacio. Asimismo, vincula directamente la discusión sobre la justicia social con la justicia espacial, aduciendo que ambas son complementarias una vez que se producen de forma conjunta y requieren ser remediadas simultáneamente. Es decir, la injusticia espacial como causa y como consecuencia de la injusticia social (MARCUSE; 2009: 4).

En el mismo orden de ideas, Soja argumenta que

² En el campo de los derechos humanos, una posible caracterización del derecho a la ciudad es como un derecho de naturaleza compleja, que incluye dimensiones de tipo político, social, económica y cultural, de incidencia colectiva (MONTROYA, 2010).

es necesario “enfatar explícitamente la especialidad de la justicia y de la injusticia, no solamente en la ciudad sino también en todas las escalas geográficas, desde lo local hasta el global” (SOJA, 2009:1, traducción propia). Es decir, un énfasis en el enfoque específicamente espacial conduce a verificar los efectos generativos de las aglomeraciones urbanas en diferentes procesos, entre ellos la producción de justicia e injusticia, lo que permite pensar en acciones más efectivas para lograr más justicia y democracia³. En último análisis, la idea de justicia espacial se refiere a la “justa y equitativa distribución en el espacio de los recursos socialmente valorados y las oportunidades para utilizarlos” (SOJA, 2009: 2, traducción propia).

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es el documento de ámbito internacional que congrega y consolida todos esos desarrollos, elaborada desde la sociedad civil en diferentes instancias, principalmente durante talleres de significativa asistencia en los sucesivos encuentros del Fórum Social Mundial y Fórum Social de las Américas (OSORIO, 2005: 2)⁴. En este sentido, aunque prescinda de un carácter jurídicamente vinculante, la Carta consolida y da contenido al derecho a la ciudad, cumpliendo las finalidades de establecer

³ Soja señala tres principios básicos para un pensamiento crítico espacial: a) la espacialidad ontológica del ser humano; b) la producción social de la especialidad; y c) la dialéctica socio-espacial (el espacial molda al social de igual manera que el social molda el espacial) (SOJA, 2009:2).

⁴ La Carta Mundial tiene como principales antecedentes la “Carta Europea de salvaguarda de los Derechos en la Ciudad”, compromiso asumido por más de doscientas ciudades europeas en Saint Dennis, en Francia en mayo de 200. Esa Carta, firmada por autoridades locales, no obliga los Estados nacionales y carece de instrumentos para garantizar su exigibilidad, sin embargo es un fuerte compromiso de las ciudades en la ampliación de los derechos con el posicionamiento de los municipios en un lugar central para la implementación de esos derechos. Otros antecedentes son el “Tratado sobre Urbanización” o “Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables”, firmado por ONGs y movimientos urbanos en ocasión de la Cumbre Mundial sobre el Medio Ambiente en Río de Janeiro en 1992, y la Carta por los Derechos Humanos en las Ciudades presentada por la ONG FASE en la VI Conferencia Nacional de Derechos Humanos de Brasil en 2001.

una referencia para el diseño de políticas públicas, crear un paradigma para el ordenamiento y el desarrollo territorial urbano con base en los derechos humanos, así como proveer un listado de los derechos y deberes de los agentes públicos y de los privados en la gestión urbana.

En simultáneo con esa propuesta de la sociedad civil organizada, el Fórum Social Mundial también desencadenó la adopción de una Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las Ciudades, por iniciativa de diversos gobiernos locales⁵. En ese sentido, la Carta Mundial, juntamente con la Carta Agenda, permiten traducir en lenguaje de derechos experiencias locales de gestión progresistas, transformando “prácticas discrecionales de buenos gobiernos en derechos ciudadanos” (TEDSCH, 2013).

No podemos dejar de referirnos a las objeciones que son frecuentemente aducidas para debilitar la construcción de una nueva perspectiva urbana alrededor del derecho a la ciudad. Uno de los argumentos más frecuentes es la falta de especificidad de ese derecho, es decir, otros derechos tales como el derecho a la vivienda, al desarrollo, al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, serían suficientes y adecuados para proteger las necesidades de los ciudadanos urbanos. Esa línea de pensamiento está representada, por ejemplo, en el uso de la terminología ‘derechos humanos en la ciudad’, más frecuente en el ámbito europeo, o entonces derecho a las ciudades, más común en el contexto norte-americano (MARCUSE, 2011). Sin embargo, ese punto de vista no da cuenta de que los demás derechos fundamentales no incorporan la dimensión colectiva que es

⁵ La Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en las Ciudades fue adoptada en diciembre del 2011 por el Consejo Mundial del CGLU – Ciudades Gobiernos Locales Unidos, habiendo sido discutida desde 2006 en el ámbito del Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa (FAL). La Carta Agenda fue abierta a adhesiones de ciudades del mundo que acepten comprometerse a observar los derechos e implementar el plan de acción que propone.

especifica del derecho a la ciudad, que incluye la protección de la ciudad en tanto un bien común construido por el trabajo de todos sus habitantes. La transformación urbana depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización, y solamente la idea de un derecho colectivo lo permite (HARVEY, 2008: 23).

Otra objeción adviene de una comprensión limitada del derecho a la ciudad como el derecho a residir en la ciudad, lo que implica la exclusión de las necesidades y derechos de las poblaciones campesinas del contenido de ese derecho, así como un posible estímulo a la migración campo-ciudad. La idea original de Lefebvre ya partía de la constatación de una paulatina desaparición de la distinción estricta entre campo y ciudad, la aparición de espacios integrados en el territorio, así como la creciente influencia del proceso urbano sobre el campo por medio del agronegocio, el turismo rural o la segunda residencia. (HARVEY, 2008:28). Por otro lado, el derecho a la ciudad, lejos de negar u ocultar las necesidades campesinas, se relaciona íntimamente con el derecho a la tierra rural, en tanto reconoce que el modelo capitalista de producción se relaciona directamente con la expulsión campo-ciudad y el empeoramiento de las condiciones de vida urbana⁶. Finalmente, la perspectiva del derecho a la ciudad, más que promover el modelo de mega-ciudades del capitalismo globalizado, promueve ciudades sustentables y en equilibrio con el ambiente rural. Por fin, una última objeción se relacionaría con

6 En el mismo sentido, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad declara que “el territorio de las ciudades y su entorno rural es también espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.” (art. 1.2)

la conveniencia de llevar al lenguaje de los derechos humanos a la cuestión urbana y los conflictos sociales urbanos. Es una crítica común en relación a una ampliación desmedida del lenguaje de los derechos, que desarticularía las luchas y movimientos sociales. Ello ha sido fácilmente superado por la verificación de que la perspectiva de derechos humanos suele agregar parámetros más equitativos e inclusivos a la resolución de los conflictos urbanos así como al diseño e implementación de las políticas urbanas. Asimismo, como ya se mencionó, más que desarticular, fortalece y unifica las diferentes demandas urbanas⁷. En síntesis, podemos decir que el derecho a la ciudad se vincula con la protección del espacio urbano en cuanto un bien colectivo y la realización de la justicia socio espacial. Una definición más concreta de ese derecho consiste en “el derecho de todos los habitantes urbanos a disfrutar en forma colectiva los beneficios, la pluralidad cultural, la diversidad social, las ventajas económicas y las oportunidades de la vida urbana, así como a participar activamente en la gestión urbana– y deberá realizarse según las realidades nacionales, locales o específicas” (FERNANDES, 2012: 515)⁸. Asimismo, contiene una serie de principios que se traducen en políticas públicas concretas y dirigidas, entre ellos el ejercicio pleno de la ciudadanía, la gestión democrática de la ciudad, la protección especial de los grupos vulnerables,

7 Un ejemplo de articulación de demandas sociales alrededor de los principios del derecho a la ciudad son las manifestaciones de junio de 2013 en Brasil. En ese sentido, véase VAINER, C. et. al, 2013.

8 La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad lo define “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es 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 costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos” (Art. 1.2).

igualdad y no discriminación, y la función social de la propiedad y de las ciudades, el compromiso del sector privado, el impulso a la economía solidaria y a las políticas impositivas progresivas.

REFORMAS LEGALES Y TENDENCIAS EN LA REGIÓN

Las innovaciones en la gestión urbana oriundas del enfoque del derecho a la ciudad, llevadas a cabo en algunas experiencias de gestión municipal en América Latina, han generado un fuerte movimiento por su consolidación en el orden legal. Las primeras reformas del paradigma legal dominante para el desarrollo urbano fueron impulsadas a mediados de la década de ochenta en Brasil y Colombia.

En el caso de Brasil, el disparador de las reformas legales fue la inclusión de un capítulo sobre la reforma urbana en la Constitución del 1988, el cual reconoce a la función social de las ciudades como un principio ordenador de la política de desarrollo urbano y reafirma la función social de la propiedad como paradigma del derecho privado. Ese reconocimiento constitucional ha sido impulsado por la iniciativa de la sociedad civil, que se ha organizado alrededor de la consigna de la Reforma Urbana para proponer un nuevo marco legal. El principal resultado de esa movilización es el conocido Estatuto de la Ciudad, aprobado en el 2001 por el Congreso Nacional como la ley marco para la política urbana, que reglamenta el mencionado capítulo constitucional y establece las directrices generales de la política urbana. Fundamentalmente, el Estatuto crea y consolida principios e instrumentos de gestión urbana innovadores, muchos de ellos generados en experiencias municipales de gestión popular llevadas a cabo a partir de los ochenta⁹.

9 El Estatuto “establece normas de orden pública e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad, el bienestar de los ciudadanos y el equilibrio ambien-

Los nuevos aires instalados por el Estatuto de la Ciudad han sido diseminados y consolidados por otras importantes reformas legales subsiguientes en Brasil. Puntualmente, podemos mencionar la reforma constitucional que reconoce el derecho a la vivienda como un derecho social en el 2000; la Ley n. 11.24/05, del Fondo Nacional de Habitación de Interés Social; la Ley n. 11.445/07, que crea el marco regulador del Saneamiento Ambiental¹⁰; las leyes n. 1.977 de 2009 y 12.424 de 2011, que tratan del Programa “Minha Casa, Minha Vida” y establecen un procedimiento de regularización dominial de asentamientos urbanos; acompañadas del punto de vista institucional de la creación del Ministerio de las Ciudades y del Concejo Nacional de las Ciudades.

Otros países de América Latina, dentro de sus diferentes contextos y procesos, optaron por plasmar ese modelo de ciudad en sus normas urbanísticas, ampliando los primeros y adaptando a sus especificidades locales. Partimos del enfoque de que esos nuevos marcos legales no representan, en definitiva, respuestas automáticas para la problemática urbana, sino imponen un modelo de desarrollo urbano más inclusivo, amplían los de-

tal. Entre las directrices del Estatuto podemos mencionar el derecho a ciudades sustentables; la gestión democrática de las ciudades; la cooperación entre los gobiernos y el sector privado; la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano; la integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales; la prioridad a la regularización dominial; entre otros. En tanto a los instrumentos previstos, podemos señalar los planes nacionales, regionales y estaduais; los planes directores; la gestión presupuestaria participativa; el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo; la contribución por mejoras; el parcelamiento, edificación o utilización compulsorios; la expropiación-sanción; las zonas especiales de interés social; la concesión de uso especial para fines de vivienda; la prescripción adquisitiva especial; el derecho de superficie, el derecho de precedencia; la concesión onerosa del derecho de construcción y modificaciones del uso; las operaciones urbanas consorciadas; la regularización dominial; la demarcación urbanística para fines de regularización dominial y la legitimación de la posesión (incluidos por la Ley n. 11.977/2009); y los estudios de impacto ambiental y del entorno urbano.

10 El concepto de Saneamiento Ambiental incluye los servicios, infraestructura e instalaciones de agua potable, alcantarillado sanitario, limpieza urbana y manejo de los residuos sólidos, drenaje y manejo de las aguas pluviales urbanas.

rechos de los habitantes de las ciudades, así como promueven el uso de herramientas legales y de gestión urbana valiosas para la implementación del derecho a la ciudad.

Edesio Fernandes sintetiza en dos principios los ejes centrales comunes que acompañan la consolidación legal y constitucional del derecho a la ciudad en los diferentes países latinoamericanos. En primer lugar, está la función socio ambiental de la propiedad y de la ciudad, que conlleva la idea de prevalencia del interés público en la regulación urbana sobre los intereses individuales y estatales. En segundo lugar, la indivisibilidad del derecho urbano y la gestión urbana, en un marco de transparencia y participación, con la reducción del margen discrecional en el diseño de las políticas públicas y el fortalecimiento de los gobiernos locales y las relaciones intergubernamentales. También señala que en este nuevo orden urbano-legal se han consolidado derechos colectivos tales como el derecho a la planificación urbana, el derecho a la vivienda, a la conservación ambiental, a capturar la plusvalía generada por el desarrollo urbano y a la regularización de los asentamientos informales (FERNANDES, 2012: 507).

El primer instrumento de orden constitucional a explicitar el derecho a la ciudad como parte de los derechos fundamentales es la Constitución de la República de Ecuador, adoptada en el 2008 en el marco de un amplio proceso de participación popular¹¹. El proceso ecuatoriano se caracterizó por enunciar un nuevo paradigma en el campo jurídico constitucional. Ello porque define que tanto los derechos a la vivienda y al hábitat, como el derecho a la ciudad y el medio ambiente, se

11 Artículo 31 de la Constitución Política de la República del Ecuador: “Las personas tienen 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. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

inscriben en el marco de los derechos del buen vivir, traducción de la expresión quechua “sumak kawsay”.

La principal innovación de ese instrumento es que, además de tratar de regular la política urbana de forma expresa en un nivel constitucional, utiliza el lenguaje de los derechos para depositar un mayor grado de exigibilidad a los principios de la gestión democrática de las ciudades, la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Asimismo, vincula expresamente el disfrute de la ciudad de todos los ciudadanos con las exigencias de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. Diversos otros elementos constitucionales se vinculan y complementan la disposición relativa al derecho a la ciudad, como el deber estatal de mejorar la vivienda precaria y promover el alquiler social y la vivienda de interés social (art. 375); el reconocimiento del derecho al agua y a la alimentación (arts. 12 y 13), el reconocimiento de la naturaleza o Pacha Mama como un sujeto de derechos (arts. 71 a 74); la previsión de mecanismos de democracia directa (arts. 103-107) y el presupuesto participativo (art. 100).

Asimismo, un conjunto de leyes marco fue elaborado en concordancia y por imposición del nuevo orden constitucional. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización - COOTAD - representa el proyecto democratizador del planeamiento territorial en el país, haciendo explícitos los principios de la equidad territorial, de oportunidades y de desarrollo¹². Esta norma trata de la descentralización y la participación ciudadana en control del uso

12 El código fue aprobado el 19 de octubre de 2010. Para ver el amplio proceso de participación previa a su aprobación se puede consultar en Virgilio Hernández Enríquez, “COOTAD: un paso en la construcción de la equidad” compilado en COOTAD. Ed. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Febrero de 2011. Puede verse en <http://www.mcpolitica.gob.ec/mp3/COOTAD.pdf>

del suelo urbano, estableciendo las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, y previendo que la ciudadanía podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y la gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones y sus representantes. La participación ciudadana debe, por ejemplo vigilar la ejecución de las obras y la calidad de los servicios públicos, así como decidir sobre la priorización del gasto. El Código impone también algunos instrumentos valiosos para el orden urbanístico, como un catastro nacional georeferenciado de hábitat y vivienda, instrumentos tributarios-financieros como las contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento, el impuesto del diez por ciento sobre las utilidades y la plusvalía que provengan de la transferencia de los inmuebles urbanos, y el impuesto a los inmuebles no edificados, la expropiación de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social y la expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos¹³.

En el plan infra-constitucional, se ha aprobado en Uruguay una ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible – LODTS, la Ley n. 18.308 de junio de 2008. Se trata de un marco regulador general, dentro de la tendencia de las demás leyes urbanas de la región, que representa un cambio de paradigma importante en un país de fuerte tradición patrimonialista e influenciado por el sector

13 En este supuesto el procedimiento de expropiación tiene una variación respecto del criterio ordinario, pues prevé que en la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios y efectuar el pago mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. Finalmente, la norma dispone que *a fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía*.

ganadero en el régimen del derecho de propiedad. La ley define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación, orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial. Entre los principios generales de la ley se pueden mencionar la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial; el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social; la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial; la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados; la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio; la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios; así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado y la prevención de los conflictos con incidencia territorial.

Una innovación interesante de la LODTS es el reconocimiento de un derecho al ordenamiento territorial adecuado al interés general y a la Constitución que, juntamente los derechos a la información sobre el territorio y a la participación, puede ser exigido judicialmente en caso de ser desatendidos. A esos derechos territoriales de las personas se suman deberes territoriales, que incluyen el deber de todas las personas de “respetar el ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas (...)”, así como “proteger el medio ambiente, los recursos naturales, el patrimonio cultural y conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales”.

Entre los diversos instrumentos de gestión y jurídicos previstos por la LODTS, se destacan las Directrices y Programas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, las directrices y planes locales y audiencias públicas obligatorias para la aprobación de los planes locales y otros instrumentos, el derecho de superficie, el derecho de construcción, programas de actuación integrada, el retorno de las valorizaciones, la reserva de suelo para vivienda de interés social, las operaciones territoriales concertadas, el derecho de preferencia y la prescripción especial para fines de vivienda individual o colectiva; un sistema nacional de información territorial y un mecanismo para la mediación de los conflictos sobre criterios de ordenamiento.

Otro punto fundamental es la regulación del derecho de propiedad bajo la perspectiva de su sumisión al interés social, que legitima las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la misma Ley. De forma detallada, la LODTS enumera los deberes generales relativos a la propiedad inmueble, entre ellos el deber de usar conforme los usos previstos en el ordenamiento territorial; conservar el inmueble en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público; proteger el medio ambiente y la diversidad de acuerdo a las normas a respecto; proteger el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico; cuidar, vigilar y proteger el inmueble frente a terceros; rehabilitar el patrimonio y restituir el ambiente. El cumplimiento de esos deberes territoriales se impone como una condición para el dictado del acto administrativo que autoriza el ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o construir. Asimismo, la falta de cumplimiento de esos deberes autoriza la “expropiación por incumplimiento de deberes terri-

toriales”, que incide sobre inmuebles en estado de abandono por más de diez años con potencialidades productivas o de utilidad social, los cuales pasaran a integrar las carteras de tierras¹⁴.

El 11 de marzo de 2011, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó por unanimidad la ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, el Decreto n. 644, que entró en vigencia en 30 de julio de 2012. La normativa regula el uso del suelo en el país, los instrumentos de planificación, programación, evaluación y de gestión territorial y rige las inversiones públicas y privadas que se realicen en él. La Ley pretende garantizar la utilización del suelo según su vocación, el fomento de la articulación territorial y la provisión de servicios básicos en los asentamientos humanos, así como la protección y conservación de recursos naturales. Asimismo, reconoce y garantiza “el derecho a la propiedad privada en función social”.

La norma aprobada incorpora el derecho a la ciudad e introduce importantes instancias de participación desde la sociedad civil en la elaboración de los planes directores, planes de desarrollo urbano y rural y los planes de ordenamiento detallado. Se destaca la creación del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que será la institución rectora de la administración pública y municipal en materias relacionadas con el ordenamiento y desarrollo territorial, además de Concejos Departamentales. Asimismo, establece la expropiación y las sanciones que se implementarán a las instituciones, empresas y personas que hagan mal uso del suelo, dando efectividad al principio constitucional de la función social de la propiedad.

Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial son la integralidad, la participación ciudadana, la equidad de género, la sos-

14 Previsto en el art. 63 de la LODTS. El art. 64 establece que la valoración del monto de la indemnización no incorporará los beneficios que se deriven de la ejecución del instrumento mismo.

tenibilidad ambiental, la gestión integral de riesgos, el desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática, entre otros. Se destaca el reconocimiento del carácter vinculante del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, siendo que las actuaciones públicas contenidas en él serán incorporadas al proyecto de Presupuesto General del Estado.

Un importante avance de esta norma es la inclusión del desarrollo territorial como un concepto clave complementario al de ordenamiento territorial, con un foco en el mejoramiento en la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad. Sin embargo, su punto más débil es que no ofrece una lista instrumentos aplicables para la gestión del suelo urbano, lo que podría ser un elemento importante.

Más recientemente, en el 2012, la Asamblea Legislativa del mismo país aprobó la Ley Especial de Lotificaciones y Parcelaciones para Uso Habitacional, el Decreto n. 993, que tiene entre sus objetivos garantizar el derecho constitucional de acceso a la propiedad privada en función social, creando un marco de garantías legales y seguridad jurídica para la población que reside en las parcelaciones, de hecho o de derecho, conocidas como “lotificaciones”¹⁵. El Decreto establece un régimen transitorio para la regularización, legalización y autorización de las “lotificaciones” constituidas y comercializadas antes de su entrada en vigor, que incluye un célere procedimiento de regularización dominial¹⁶.

15 El Decreto define “lotificación” como “la división simultánea o sucesiva con fines comerciales, de un inmueble cuando pueda dar lugar a la constitución de un núcleo de población” (art. 3°, alinea ‘a’).

16 Existe en El Salvador también un proyecto de Ley Especial de Vivienda de Interés Social, presentado a la Asamblea Legislativa por la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO) y otras organizaciones en el 2010, el cual considera el acceso a suelo es un eje esencial de la problemática habitacional. La propuesta pretende dotar de organización institucional al sector de la vivienda, organizar un financiamiento estructural para la vivienda de interés social, garantizar la participación ciudadana y declarar el acceso al suelo para la producción de vivienda de interés social como asunto de interés público. Este último propósito

Un punto de preocupación que debe ser analizado más detalladamente es el tratamiento dado por los nuevos marcos legales al tema de las ocupaciones y los desalojos. A ese respecto, es evidente que la normativa no puede regular ni solucionar un fenómeno social, que se relaciona íntimamente con la problemática de las políticas urbanas y de vivienda y con la ampliación del acceso al suelo urbanizado. Sin embargo, es preocupante que algunos de estos nuevos códigos incluyan disposiciones que no son claras en relación a la protección de los ocupantes contra los desalojos forzosos, y que podrían, si interpretadas de manera aislada, dar lugar a la violación del derecho a la vivienda. Evidentemente, estas normas deben ser interpretadas siempre tomando en consideración las normas constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan el tema¹⁷.

Así por ejemplo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de Ecuador, un Código valioso en cuanto enriquece de instrumentos al poder público para avan-

incluye la creación de mecanismos de acceso al suelo a las familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos mensuales; la reducción del tiempo para la prescripción adquisitiva para fines de vivienda; y la creación de Cartera Inmobiliaria que garantice la disponibilidad de suelo con características de habitabilidad para la construcción de viviendas de interés social. No disponemos de información sobre la situación parlamentaria actual de ese proyecto.

17 Los referidos instrumentos internacionales establecen estándares para los desalojos y desplazamientos forzosos. Entre ellos, mencionamos las Observaciones Generales n. 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, sobre el derecho a la vivienda adecuada y sobre los desalojos forzosos respectivamente, y los Principios Básicos y Directrices sobre los Desalojos y el Desplazamiento generados por el Desarrollo, elaborados por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre una Vivienda Adecuada (A/HRC/4/18). Un estándar fundamental es el reconocimiento de que “los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda” (párr. 16, Observación General n. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

zar en la provisión de suelo y vivienda para los sectores más pobres, pero no lo es en relación a las ocupaciones de tierras y los asentamientos que denomina “ilegales”. En este caso lejos de aplicar estándares de derechos humanos el código establece que *los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública y seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables* (Art. 458). Esta definición tan amplia no deja en claro si es posible realizar desalojos sin control judicial, y si se aplicarán los demás estándares de derechos humanos en materia de desalojos, previsto por la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. De manera similar, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible de Uruguay, resuelve de modo policial el problema de las futuras ocupaciones de predios urbanos igualando esa situación a de los loteos clandestinos, creando un procedimiento judicial célere para esos casos que culmina con la inmediata suspensión de las obras y la destrucción de lo construido (art. 69). Asimismo, la ley permite al Ministerio de Vivienda la aplicación de sanciones a “quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano” (art. 70).

Más gravemente, la Ley restringe la prestación de servicios públicos en los asentamientos ilegales, imponiendo que *“las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y transmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales”* (art. 70). Mientras tanto, los es-

tándares de derecho internacional prevén la no discriminación en la prestación de los servicios públicos esenciales, principalmente la Observación General n. 15 sobre el derecho humano al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El proyecto Ley de Acceso Justo al Hábitat – LAJH - de la Provincia de Buenos Aires fue presentado a la Legislatura provincial a partir de una propuesta inicialmente concebida por el Instituto de la Vivienda de la Provincia, el Foro de Organizaciones de Tierra, Infraestructura y Vivienda de Buenos Aires (FOTIVBA), un equipo interdisciplinario de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Ministerio de Infraestructura provincial. El Proyecto fue recibido con una fuerte resistencia de algunos sectores y una repercusión negativa en los medios informativos, lo que parecería contrastar con el contexto de innovaciones legales en la región que recién presentamos. Sin lugar a dudas, esa fuerte reacción se vincula a la cultura patrimonialista instalada por la oligarquía terrateniente en la organización territorial de Argentina. En 29 de noviembre de 2012, el proyecto fue aprobado en la Legislatura de la Provincia como ley 14.449, y en octubre de 2013, con casi un año de demora, fue publicado en el Boletín Oficial. La ley fue reglamentada en diciembre de 2013, por medio del Decreto n. 1.062. El proceso de aprobación de la ley y su reglamento fue acompañado de una amplia movilización de organizaciones sociales, académicos, movimientos populares, entre otros, lo que se pudo representar en el Cabildo Abierto por tierra y vivienda para todos/as. El Cabildo, realizado en la Cámara de Diputados de la Provincia, en la ciudad de La Plata, en 10 de junio de

2014, marca un según momento en la lucha por la reforma legal con la con el objetivo de demandar la implementación de la LAJH por las autoridades provinciales y municipales.

La LAJH, por un lado cumple el mandato de la Constitución de la Provincia de garantizar el derecho social a la vivienda y el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto a erigir una vivienda familiar, bien como el deber de reglamentar el ejercicio de ese derecho en una ley especial (art. 36. inciso 7 de la Constitución provincial). Por otro lado, en muchos aspectos modifica y crea excepciones a la actual Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-ley n. 8912/77), llenando un vacío legislativo en relación a los mecanismos para la regularización dominial. Se puede decir que “la estrategia de sus redactores parece haber sido eludir el debate sobre la modificación estructural de la Ley n. 8912 para concentrarse en cambio en la resolución de los vacíos y obstáculos legales que dificultan la gestión de la ciudad para los sectores populares” (CORTI, 2011). Entre sus fundamentos, se considera que las políticas de construcción de viviendas no han logrado revertir el déficit urbano habitacional, y por lo tanto es necesario que el Estado puede intervenir de manera eficiente y justa en el mercado del suelo, de manera a revertir la tendencia al incremento del valor del suelo y a permitir el acceso de los sectores de menores ingresos.

La LAJH es clara en cuanto a sus objetivos, los cuales consisten en: promover y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de regularización de barrios informales; abordar y atender integralmente la demanda urbano habitacional en su diversidad y complejidad; y generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir la especulación por la valorización del

suelo. Los principios consagrados por la LAJH son el derecho a la ciudad y a la vivienda, la función social de la propiedad, la gestión democrática de la ciudad y el reparto equitativo de las cargas y beneficios.

Entre sus novedosos instrumentos y procedimientos para la gestión de las ciudades, vale mencionar la reglamentación de la promoción de los procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas; el régimen de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios; el Fondo Fiduciario Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat; las Zonas de Promoción del Hábitat Social; la Participación en las Valorizaciones Inmobiliarias generadas por la Acción Urbanística; la cesión de tierras de los grandes desarrollos inmobiliarios; los consorcios urbanísticos; el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat; el impuesto inmobiliario con aumento de 50% a la tierra vacante; el régimen de sanciones contra los inmuebles vacíos especulativos; la expropiación-sanción de competencia de los municipios; y el sistema de reajuste de tierras. Cumple señalar que tanto en los procesos de producción social del hábitat como en el régimen de integración de villas y asentamientos, la LAJH flexibiliza los estándares del Decreto-ley n. 8912. Se puede constatar que el Decreto de reglamentación de la LAJH tiene algunas debilidades, y más gravemente en algunos puntos incluso obstaculiza la aplicación de la ley. Por ejemplo, el artículo 28 del Decreto, que reglamenta el Registro Provincial de Barrios y Asentamientos Precarios, condiciona la intervención del poder público a las villas y asentamientos que han finalizado el procedimiento de incorporación al registro. Es decir, crea un obstáculo formal al proceso de regularización dominial que no existía en la LAJH. Por otro lado, en su artículo 29, el Decreto establece que los procesos de relocalización se efectuaran

a través de los Municipios involucrados, lo que podría entenderse como la inexistencia de obligaciones de la Provincia en relación a las relocalizaciones. No es demás recordar que esa interpretación chocaría con la disposición constitucional que reconoce las obligaciones provinciales en relación al derecho a la vivienda, lo que se aplica a las relocalizaciones.

Se ha verificado hasta el momento una lenta actuación del Estado Provincial por la implementación de la Ley, e incluso su posible debilitamiento por medio del poder reglamentario. A ello se suma el uso de instrumentos de la Ley con un posible desvío de finalidad, como ha sido el caso de la aplicación del impuesto inmobiliario acrecido en 50% a los terrenos baldíos, sin claridad sobre su aplicación dentro de las especificidades de la ley. Evidentemente, ello no obsta que las municipalidades puedan avanzar en la puesta en práctica de los instrumentos de sus esferas de competencia, lo que requiere una amplia preparación de los gestores públicos y difusión de prácticas en relación a la aplicación de esos instrumentos.

CONSIDERACIONES FINALES

Buscamos analizar la evolución de la noción del derecho a la ciudad desde una consigna política hacia un derecho humano exigible, que se va progresivamente incorporando al orden jurídico urbano y a las políticas públicas de diferentes países. Evidentemente, la consolidación de normas dispersas de derecho urbanístico en un código o en una ley única, bajo los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad, no representa la única o la mejor respuesta posible para la cuestión urbana. El rol del Derecho en este caso es fortalecer las luchas sociales por la justicia espacial, consolidar y legitimar experiencias de gestión innovadora, así como promover la utilización

de los instrumentos y procesos de gestión. Más bien deberíamos comprender esos avances legales en tanto expresión de un cambio de paradigma en la gestión de las ciudades que se empieza a plasmar en las leyes, pero que a la vez promueve e incentiva réplicas de ese modelo en diferentes lugares. Asimismo, no podemos ignorar el aporte de esas leyes en dar contenido y posibilidades de implementación para los demás derechos constitucionales, especialmente el derecho a la vivienda, aumentando las posibilidades de exigibilidad por la vía judicial en los casos de violación. Pudimos percibir también que las nuevas leyes urbanas contienen algunos puntos débiles y contradicciones que, si bien no las invalidan como instrumentos de transformación social, demuestran que deben ser analizadas conjuntamente con el marco más amplio de derechos humanos reconocidos constitucional e internacionalmente. Por otro lado, encontramos importantes movimientos con la intención de dificultar la aplicación de esas leyes, como en el caso de la Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, lo que nos lleva a verificar que el sostenimiento de esas normas y su implementación dependen de una lucha continua por parte de diversos actores sociales.

Recordamos que no fue nuestro objetivo analizar hasta que punto se ha logrado poner en práctica los instrumentos de gestión, ni como esas leyes se insertan en un contexto de políticas masivas de construcción de vivienda, con énfasis en el desarrollo económico, implementadas en muchos países de América Latina. Diversas críticas han sido realizadas en relación a un posible cambio de sentido en la aplicación de los nuevos instrumentos urbanos, especialmente en su relación con el establecimiento de una especie de "participativismo" en muchas esferas, que no implicaría necesariamente cambios urbanos estructurales.

En ese sentido, las leyes urbanas que aquí presentamos, que podrían ser calificadas como emancipadoras o progresistas, representan un hito o un escalón necesario para la realización progresiva del derecho a la ciudad, y, en última análisis, la justicia espacial. Asimismo, al menos en el campo del Derecho, representan un giro sustancial que nos aleja del individualismo propietario reflejado en los códigos civiles heredados de la cultura europea, hacia el fortalecimiento de un pensamiento jurídico auténticamente latinoamericano.

Referencias Bibliográficas

- CORTI, M. "El Proyecto de Ley de Promoción del Hábitat Popular de la Provincia de Buenos Aires". En: *Café de las Ciudades*, año 10, n. 102, abril de 2011.
- FERNANDES, E. "La Construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil". En: Pinilla, J.F. y Rengifo, M. (coords.). *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*. Bogotá, Ed. Uniandes, 2012, ps. 494-518.
- HARVEY, D. *El Derecho a la Ciudad*. *New Left Review* n° 53, diciembre de 2008, págs. 23-39.
- MARCUSE, P. "¿Los derechos en las ciudades o el derecho a la ciudad?" En: Centro Cooperativo Sueco. *Derecho al Suelo y la Ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*. Montevideo, Ed. Trilce, 2012.
- _____. "Spatial Justice: Derivative but Causal of Social Injustice", *Spatial Justice*, n.1. Sept. 2009, <http://www.jssj.org>.
- MONTOYA, L.C., "Algunas Reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia", *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Buenos Aires*, año 11, n. 2, octubre de 2010.
- OSORIO, L.M. "The world charter on the right to the city", trabajo presentado en el Debate Público sobre Política Urbana y el Derecho a la Ciudad, organizado en París en marzo de 2005 por Unesco y UN-Hábitat, 2005.
- SOJA, E. W. "The City and spatial justice", *Spatial Justice*, n.1. Sept. 2009", <http://www.jssj.org>.
- TEDESCHI, S. y LEVENZON, F. "El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina". En: FERNANDES, E y ALFONSIN, B (orgs.). *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte, Ed. Forum, 2013.
- TEDESCHI, S. "El derecho a la ciudad, un cambio de perspectiva desde el enfoque de la justicia socioespacial". En: Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.). *Los Derechos Sociales en la Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba, 2013, ps. 61-78.
- VAINER, C. et. al. *Cidades Rebeldes – passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo ed., 2013.
- Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, disponible en: [file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/cartaderechociudad%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/Administrador/Mis%20documentos/Downloads/cartaderechociudad%20(1).pdf)

- Carta Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad, disponible en: http://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/Carta_Agenda_Mundial_DDHH_Ciudad_CGLU_0.pdf