



Universidad de Córdoba
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Ciencias Jurídicas Internacionales,
Históricas y Filosofía del Derecho

**La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo
de la ciudad sostenible. El caso de la República del
Ecuador.**

**The influence of Urban Planning Law in the development of the sustainable city.
The case of the Republic of Ecuador.**

Doctorando: Jaime Alfredo Alarcón Zambrano
Email contacto: ed2alzaj@uco.es

Directores: Prof. Dr. D. Diego Medina Morales, PhD
Prof. Dr. D. José J. Albert Márquez, PhD

TITULO: *La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador*

AUTOR: *Jaime Alfredo Alarcón Zambrano*

© Edita: UCOPress. 2021
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

<https://www.uco.es/ucopress/index.php/es/>
ucopress@uco.es

**TÍTULO DE LA TESIS:**

La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador.

DOCTORANDO/A:

Jaime Alfredo Alarcón Zambrano

INFORME RAZONADO DEL/DE LOS DIRECTOR/ES DE LA TESIS

Esta investigación es continuación del Trabajo de un Fin de Máster, titulado: *El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en el Ecuador. Un análisis propedéutico*, desarrollado por el doctorando Jaime Alfredo Alarcón Zambrano, a raíz del convenio de cooperación académica interinstitucional, suscrito oficialmente entre los señores rectores de la Universidad San Gregorio de Portoviejo (USGP) y la Universidad de Córdoba (UCO) dentro del programa de doctorado de ciencias sociales y jurídicas, ofertado por la última institución nombrada. Tesis doctoral presentada para su defensa, que nace del interés científico del doctorando de investigar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y de manera particular en el caso de la República del Ecuador.

En el primer capítulo de la tesis, el doctorando contextualiza los aspectos que han motivado el desarrollo de este estudio partiendo de la situación del problema al reconocer que la grave problemática urbana y sus efectos sociales, económicos y políticos demandan del Derecho un marco legal que regule los crecimientos urbanos para convertirlos en desarrollos urbanos. En este sentido presenta las preguntas y los objetivos de la investigación, así como las decisiones metodológicas realizadas para diseñarla. Además, expone el cronograma y la organización de esta tesis doctoral.

En el segundo capítulo de este trabajo, el doctorando analiza las construcciones semánticas y conceptuales de la ciudad en general, realiza una revisión de los conceptos que sobre el urbanismo se han emitido y que durante la historia lo han considerado como arte, técnica y como una ciencia en continua evolución que se encarga de la ordenación de las ciudades; y, muestra una breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo y las características de las ciudades, que han utilizado criterios urbanísticos para su constitución y desarrollo histórico, hasta llegar a la etapa en que el urbanismo acoge el paradigma de la sostenibilidad, surgiendo el urbanismo sostenible. Hace referencia a la planificación urbana, que genera los planes territoriales y urbanísticos, y examina sus objetivos, características, contenido y naturaleza jurídica.

En el capítulo tercero explora los diferentes conceptos que sobre el Derecho Urbanístico han emitido tratadistas de varios países en diferentes años; estudia la autonomía disciplinar y examina las características, los principios, el contenido y la competencia de esta rama del Derecho; realiza un somero estudio sobre las relaciones del Derecho Urbanístico con diferentes disciplinas jurídicas y no jurídicas; y, finalmente, efectúa una indagación sobre la existencia de los marcos jurídicos territoriales y urbanísticos que constituyen el Derecho Urbanístico en América Latina.

En el capítulo cuarto formaliza un estudio conceptual de la ciudad como el bien satisfactor de las necesidades humanas y como el derecho denominado “derecho a la ciudad”; realiza una descripción de las aproximaciones al concepto de desarrollo sostenible; y, explora las características de la sostenibilidad urbana. Compara la ciudad compacta y la ciudad dispersa como dos modelos antagónicos de desarrollo urbano, describe e investiga los criterios emitidos por varios autores sobre las características de la ciudad sostenible, y finalmente presenta dos propuestas: un modelo teórico de ciudad sostenible y una estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad, aplicable al Derecho Urbanístico, propuestas que evidencian la originalidad de la presente tesis doctoral.

En el capítulo quinto centra la atención en el sistema jurídico del ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador, expone una revisión analítica de la normativa para el ordenamiento territorial y urbanístico en este país, mereciendo especial notoriedad el análisis crítico del contenido de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para posteriormente hacer una descripción de las características y las evidencias de insostenibilidad que muestran las ciudades ecuatorianas; y, posteriormente aplica la propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo.

En el último capítulo, el doctorando discute el resultado de su trabajo y llega a las conclusiones de la investigación. Además, ha optado por una redacción ordenada y promovida en lenguaje sencillo para llegar a comprobar la significativa influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, con lo que sin duda se cumple el objetivo principal de esta tesis.

El doctorando para la elaboración de su trabajo, ha realizado, de manera metódica y responsable, varias estancias en la Universidad de Córdoba. También realizó estancias de investigación en la Universidad de la Habana de Cuba y en la Universidad Central del Ecuador, ubicada en la ciudad de Quito, Ecuador.

El trabajo, amén de ser el estudio sobre dos elementos que históricamente han sido de vital importancia para la humanidad, como son: el Derecho y la ciudad, presenta la particularidad de examinar la relación de la ciudad, el Urbanismo, el Derecho y la planificación territorial y urbanística dentro del contexto del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, llegando a proponer un modelo teórico de ciudad sostenible y una estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad, para evaluar el nivel de sostenibilidad del Derecho Urbanístico. Por lo tanto, es previsible que, de acuerdo a los resultados obtenidos que, son muy interesantes por el asunto abordado, de lugar a su publicación, como de diversos trabajos y libros con diferentes enfoques, por cuanto el tema no se agota.

De hecho, como indicios de calidad de la tesis aportados por el doctorando, se presentan las siguientes publicaciones en revistas indexadas:

“El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible. Un análisis propedéutico del caso de la República del Ecuador” (en coautoría con José Albert Márquez). Revista de Dereito da Cidade, ISSN 2317-7721, Vol. 11, No. 2, 2019, pp. 457-490. Latindex, DOAJ, MIAR, REDIB, Clarivate Analytics de la Web of Science, Google Scholar, PKP. ICDS (Índice de impacto): 9.6.

“Las estrategias de sostenibilidad: un reto para el Derecho Urbanístico” (en coautoría con José Albert Márquez). Revista San Gregorio. ISSN 1390-7247. No. 31 (2019), 30 de junio del 2019, pp. 6-17. Clarivate Analytics (Web of Science), Dialnet, Latindex, OJS, DOAJ (Directorio de Acceso Abierto), REDIB, OAJI (índice de revistas

académicas abiertas), ERIHPLUS (índice europeo de revistas académicas), MIAR, C.I.R.C, Flacso Andes. ICDS (Índice de impacto): 7.5

“La ciudad compacta y la ciudad dispersa: Un enfoque desde las perspectivas de convivencia y sostenibilidad”. Revista San Gregorio. ISSN 1390-7247. No. 39 (2020), 30 de junio del 2020, pp. 1-14. Clarivate Analytics (Web of Science), Dialnet, Latindex, OJS, DOAJ (Directorio de Acceso Abierto), REDIB, OAJI (índice de revistas académicas abiertas), ERIHPLUS (índice europeo de revistas académicas), MIAR, C.I.R.C, Flacso Andes. ICDS (Índice de impacto): 7.5

Por todo lo expuesto, se autoriza la presentación de la tesis doctoral.

Córdoba, enero de 2021

Fdo.: Dr, Diego Medina Morales

Fdo.: Dr. José Albert Márquez



Universidad de Córdoba
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales

**La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad
sostenible. El caso de la República del Ecuador**

Tesis doctoral presentada por:

D. Jaime Alfredo Alarcón Zambrano

Dirigida por:

Prof. Dr. D. Diego Medina Morales, PhD

Prof. Dr. D. José J. Albert Márquez, PhD

Tribunal Calificador:

Presidente.

Vocal.

Vocal.

Vocal.

Secretario.

Calificación.

Córdoba, diciembre de 2020



Universidad de Córdoba
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Ciencias Jurídicas Internacionales,
Históricas y Filosofía del Derecho

Autoría de responsabilidad

La responsabilidad de las ideas, comentarios y criterios expuestos en la presente memoria del trabajo final de grado, para optar el doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas, corresponden exclusivamente al autor.

Jaime Alfredo Alarcón Zambrano

C.C. No. 130210288-2

Córdoba, diciembre de 2020



Universidad de Córdoba
Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales
Departamento de Ciencias Jurídicas Internacionales,
Históricas y Filosofía del Derecho

Autorización publicación biblioteca virtual

Por medio del presente documento certifico que he leído la política de propiedad intelectual de la Universidad de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo final de grado quedan sujetos a lo dispuesto en la política en referencia. Asimismo, autorizo también, a la Universidad de Córdoba para que realice la digitalización y publicación de esta tesis doctoral en su respectivo repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la ley.

Jaime Alfredo Alarcón Zambrano

C.C. No. 130210288-2

Córdoba, diciembre de 2020

Dedicatoria

A la memoria de mis padres

José Alarcón Cevallos y Flérida Zambrano de Alarcón

A mi esposa

Mónica Barcia Mendoza

A mis hijas

Mónica Cecilia, Laura Andrea y Alda Noelia

A mis nietos

Mónica Mariana, Ailani Victoria,

Joel Fabricio, Ronnie Elías y

Fabiana Noelia

Agradecimiento

Nuestro singular agradecimiento a los ilustres Canciller y Rectora de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, doctores Marcelo Farfán Intriago, PhD, y Ximena Guillen Vivas, PhD, respectivamente; y, al ilustre Rector de la Universidad de Córdoba (España), doctor José Carlos Gómez Villamandos, PhD, por cuanto a través de un convenio de cooperación académica interinstitucional pudimos acceder a este proceso académico y científico.

Nuestra imperecedera gratitud a los doctores Diego Medina Morales, PhD, y José Albert Márquez, PhD, directores de esta investigación, e insignes profesores de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, por sus valiosas orientaciones y meritorios aportes en el desarrollo de este trabajo.

Nuestro profundo reconocimiento al personal de las Bibliotecas de la Universidad Central de Quito, Universidad de La Habana, y, en especial, a los amigos y compañeros de la Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba y de la Biblioteca “Ángel Loo Giler” de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, por la amable y prodigiosa atención brindada durante mis estancias de estudio e investigación en dichos templos sacros del bien y del saber.

Nuestro cordial agradecimiento a todas y todos quienes, de una u otra forma, en la ciudad de Córdoba, España, y en el Ecuador, me ofrecieron y me otorgaron su invaluable e incondicional apoyo para poder lograr una de las metas de mi vida cual es la de alcanzar un grado doctoral, que me permite ser más para servir mejor.

Resumen

El objeto del presente trabajo de investigación es determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en la República del Ecuador. La investigación se justifica por la imperiosa necesidad de contar con marcos jurídicos actualizados que garanticen la superación de las carencias y problemas urbanos, con un fuerte compromiso para tutelar derechos humanos, sociales y urbanos, para respaldar una debida distribución del suelo y para aplicar una planificación urbana dirigida a lograr modelos de desarrollo inclusivos, seguros y sostenibles en las ciudades. En la investigación analizamos la influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de ciudades sostenibles, ya que por las condiciones que caracterizan a la ciudad moderna de órgano contaminante, consumidora de recursos y productora de exclusión social, se demandan entornos ciudadanos con normativa jurídica que regule el correcto uso del suelo para promover ambientes ordenados, equitativos y saludables que garanticen la calidad de vida de los ciudadanos y el respeto al medio ambiente. Además, otra causa para presentar este trabajo es indagar las características especiales atribuidas a la ciudad sostenible, que avalan el pleno ejercicio de derechos humanos y el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad moderna; de tal manera que, considerando los beneficios que genera la ciudad sostenible en la vida humana y en el ambiente, se estudien los medios e instrumentos propicios para lograr su impulso y desarrollo, siendo uno de ellos, el Derecho Urbanístico, rama del Derecho que paralelamente debe ser analizada para verificar y comprobar su útil, efectivo y eficiente aporte que puede ofrecer para lograr un desarrollo sostenible en la ciudad. La investigación es de carácter documental bibliográfica y de tipo cualitativa, exploratoria, descriptiva y analítica. En primer lugar, abordamos la cuestión desde la perspectiva que exige este tipo de investigación y exponemos algunos asuntos particulares sobre la selección y definición del tema,

planteamiento y formalización del problema, hipótesis, pregunta de la investigación, objetivo general, objetivos específicos, justificación metodológica, justificación práctica, el marco teórico y metodológico de la investigación, antecedentes, estado de la cuestión, definiciones conceptuales y cronograma. En segundo lugar, verificamos la relación que existe entre la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, para recordar y comprobar que esta esencial vinculación, no siempre valorada y utilizada en su justa medida, debe ser debidamente reconocida y aplicada para favorecer el desarrollo de la ciudad que, concebida como el espacio físico donde los individuos realizan la mayor parte de sus actividades y donde materializan muchos de sus derechos fundamentales individuales, y donde confluyen con mayor fuerza intereses colectivos como la protección del medio ambiente o de un espacio público adecuado, necesita de la intervención de la ciencia del Urbanismo para organizar sus espacios a través del ordenamiento territorial y urbanístico aplicados en la planificación urbana, cuyas normas técnicas deben ser acogidas por un marco legal que les suministre el valor jurídico para que tengan carácter vinculante en los habitantes de la ciudad. Es decir, la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, relacionados entre sí, también requieren y están vinculados a la ciencia del Derecho. Esta parte de la investigación estudia la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, elementos interrelacionados entre sí y vinculados al Derecho, que constituyen el trípode que sostiene, conceptualmente, el análisis posterior de las dos temáticas principales de la investigación que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible. En tercer lugar, examinamos el concepto, las características, el contenido, los principios y la competencia del Derecho Urbanístico, así como también las disciplinas jurídicas y no jurídicas que se relacionan con éste y la existencia de leyes urbanísticas nacionales en América Latina. Es decir, las particularidades de esta rama del Derecho con la finalidad de indagar su objeto y sus objetivos principales, para determinarlo como el marco jurídico que garantiza a la

ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, el debido y armónico cumplimiento de sus particulares funciones, y finalmente establecer la significativa influencia que tiene para impulsar y promover el desarrollo de ciudades sostenibles. En cuarto lugar, ejecutamos un examen de la ciudad sostenible, modelo estudiado profundamente mediante las aproximaciones conceptuales, el desarrollo sostenible, la sostenibilidad urbana, el derecho a la ciudad y, especialmente, a través del análisis de las características de la ciudad sostenible, análisis utilizado para la construcción de un modelo teórico de ciudad sostenible que sirva de referencia para la normativa jurídica urbanística; posteriormente, identificando los síntomas de insostenibilidad que se producen en la ciudad para establecer una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico. En quinto lugar, efectuamos un estudio de caso del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República del Ecuador, que comprende los antecedentes y la descripción del marco jurídico del ordenamiento territorial y urbanístico en la República del Ecuador; el análisis del contenido y la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para determinar si el Derecho Urbanístico en este país, cuenta con la autonomía y las características necesarias que puedan influir significativamente en el desarrollo de ciudades sostenibles; las características de las ciudades ecuatorianas; y, un análisis de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”, cantón ubicado en la provincia de Manabí, República del Ecuador, mediante la aplicación de la estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico, que es una propuesta del presente trabajo de investigación. Finalmente presentamos las conclusiones que son las ideas de culminación de la investigación ejecutada a fin de colaborar con el acervo académico.

Entre los hallazgos más relevantes de la investigación se determina, entre los principales, que la ciudad sostenible es el objeto del Derecho Urbanístico y que los objetivos principales de la normativa jurídica urbanística se encuentran dirigidos a regular el uso del suelo, los procesos de urbanización y la conducta social, que generan tres elementos interrelacionados que son: el territorio, la urbanización y la población; que el Derecho Urbanístico tiene los méritos suficientes para que no solo sea considerado como dependiente del Derecho Administrativo, sino como una rama del Derecho con autonomía didáctica, científica y legislativa; que el modelo de desarrollo urbano de la ciudad compacta es el más conveniente para lograr una ciudad sostenible; que el modelo teórico de la ciudad sostenible propuesto comprende doce características, siendo seis criterios urbanísticos y seis derechos humanos; que en el Derecho Urbanístico de la República del Ecuador se han omitido estrategias de sostenibilidad, es decir, no se han establecido criterios generales para una ordenación urbanística sostenible en las ciudades. El presente trabajo de investigación está estructurado en seis capítulos bien caracterizados, a saber: En el capítulo primero se muestran los aspectos en concreto que han motivado el desarrollo de este estudio partiendo de la situación del problema que se presenta en el mundo sobre la necesidad de marcos jurídicos para desarrollar ciudades sostenibles, que garanticen entornos equitativos, inclusivos y dignos para una vida de calidad; se presentan las preguntas y los objetivos de la investigación, así como las decisiones metodológicas realizadas para diseñarla; y, el cronograma y la organización de esta tesis doctoral. En el capítulo segundo se analizan las construcciones semánticas y conceptuales de la ciudad en general, se realiza una revisión de los conceptos que sobre el urbanismo se han emitido y que durante la historia lo han considerado como arte, técnica y como una ciencia en continua evolución que se encarga de la ordenación de las ciudades; y, se expone una breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo, que resume, de manera paralela,

las características de las ciudades que han utilizado criterios urbanísticos para su constitución y desarrollo histórico, hasta llegar a la etapa en que el urbanismo acoge el paradigma de la sostenibilidad, surgiendo el urbanismo sostenible. Se hace referencia a la planificación urbana, que genera los planes territoriales y urbanísticos, sobre los cuales se analiza sus objetivos, sus características, su contenido y su naturaleza jurídica. En el capítulo tercero se examinan diferentes conceptos que sobre el Derecho Urbanístico han emitido tratadistas de varios países en diferentes años. Se analizan la autonomía disciplinar y se exploran las características, los principios, el contenido y la competencia de esta rama del Derecho. Se realiza un somero estudio sobre las relaciones del Derecho Urbanístico con diferentes disciplinas jurídicas y no jurídicas; y, finalmente, se efectúa una indagación sobre la existencia de los marcos jurídicos territoriales y urbanísticos que constituyen el Derecho Urbanístico en América Latina. En el capítulo cuarto se efectúa un estudio conceptual de la ciudad como el bien satisfactor de las necesidades humanas y como el derecho denominado “derecho a la ciudad”, se realiza una descripción de las aproximaciones al concepto de desarrollo sostenible y se examinan las características de la sostenibilidad urbana, se analizan la ciudad compacta y la ciudad dispersa como dos modelos antagónicos de desarrollo urbano, se describen y exploran los criterios emitidos por varios autores sobre las características de la ciudad sostenible, para finalmente elaborar una propuesta de un modelo teórico de ciudad sostenible y una estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad, aplicable para evaluar al Derecho Urbanístico. En el capítulo quinto centramos la atención al estudio del sistema jurídico del ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador, se expone una revisión analítica de la normativa para el ordenamiento territorial y urbanístico en este país, mereciendo la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo especial notoriedad el análisis crítico de su contenido en general, para posteriormente hacer una descripción

de las características y las evidencias de insostenibilidad que muestran las ciudades ecuatorianas; y, finalmente aplicar la propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo. El capítulo sexto comprende la discusión de resultados y reflexiones finales con lo que se deja constancia de la conclusión general y de las conclusiones particulares de la investigación, así como también futuras líneas de investigación. Por lo tanto, luego de la discusión de resultados que constituimos entre el contenido de los capítulos segundo, tercero, cuarto y quinto, se establece como conclusión general que el Derecho Urbanístico es el principal campo jurídico en el que se está construyendo la nueva visión del crecimiento urbano para convertirlo en desarrollo urbano sostenible, porque está constituido por un conjunto de normas jurídicas-urbanísticas que tienen como objeto principal lograr una ciudad sostenible; como objetivos regular el ordenamiento del territorio, los procesos de urbanización y el comportamiento social; y, como ámbitos de aplicación el territorio, la urbanización y la población de una ciudad; normativa jurídica urbanística que debe contar con estrategias de sostenibilidad para cumplir con su objeto que es la ciudad sostenible; por consiguiente, es la rama del Derecho y el instrumento legal que tiene una significativa influencia para lograr desarrollar ciudades sostenibles. Sin embargo, el Derecho Urbanístico en la República del Ecuador no es reconocido en su justa medida, y, por consiguiente, no es utilizado eficiente, efectiva y convenientemente, como el instrumento jurídico que puede contener la normativa urbanística con estrategias de sostenibilidad para hacer factible una política urbana orientada a conseguir ciudades sostenibles, por lo tanto, su actual estado no le permite tener una significativa influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles.

Abstract

The purpose of this research work is to determine the influence of Urban Law on the development of sustainable cities, and in particular in the Republic of Ecuador. The investigation is justified by the urgent need to have updated legal frameworks that guarantee the overcoming of urban deficiencies and problems, with a strong commitment to protect human, social and urban rights, to support a proper distribution of land and to apply planning aimed at achieving inclusive, safe and sustainable development models in cities. In the research we analyze the influence that Urban Law has on the development of sustainable cities, since due to the conditions that characterize the modern city as a polluting organism, a consumer of resources and a producer of social exclusion, city environments are demanded with legal regulations that regulate the correct use of the land to promote orderly, equitable and healthy environments that guarantee the quality of life of citizens and respect for the environment. In addition, another reason to present this work is to investigate the special characteristics attributed to the sustainable city, which guarantee the full exercise of human rights and the improvement of the quality of life in the modern city; In such a way that, considering the benefits that the sustainable city generates in human life and in the environment, the means and instruments conducive to achieving its promotion and development are studied, one of them being Urban Law, a branch of Law that in parallel It must be analyzed to verify and verify its useful, effective and efficient contribution that it can offer to achieve sustainable development in the city. The research is of a bibliographic documentary nature and of a qualitative, exploratory, descriptive and analytical nature. First, we approach the question from the perspective that this type of research demands and we expose some particular issues on the selection and definition of the topic, approach and formalization of the problem, hypothesis, research question, general objective, specific objectives, methodological justification,

practical justification, the theoretical and methodological framework of the research, background, state of the question, conceptual definitions and timeline. Second, we verify the relationship that exists between the city, Urbanism and urban planning, to remember and verify that this essential link, not always valued and used in its proper measure, must be duly recognized and applied to favor the development of the city that, conceived as the physical space where individuals carry out most of their activities and where they materialize many of their fundamental individual rights, and where collective interests such as the protection of the environment or adequate public space converge with greater force, It needs the intervention of the science of Urbanism to organize its spaces through the territorial and urban planning applied in urban planning, whose technical standards must be accepted by a legal framework that provides them with the legal value so that they are binding on the inhabitants from the city. That is, the city, Urbanism and urban planning, related to each other, also require and are linked to the science of Law. This part of the research studies the city, Urbanism and urban planning, interrelated elements and linked to Law, which constitute the tripod that conceptually supports the subsequent analysis of the two main themes of the research which are: Law Urban development and the sustainable city. Third, we examine the concept, characteristics, content, principles and competence of Urban Law, as well as the legal and non-legal disciplines that are related to it and the existence of national urban planning laws in Latin America. That is, the particularities of this branch of law in order to investigate its object and its main objectives, to determine it as the legal framework that guarantees the city, Urbanism and urban planning, the due and harmonious fulfillment of its particular functions, and finally to establish the significant influence it has to drive and promote the development of cities. sustainable. Fourth, we carry out an examination of the sustainable city, a model deeply studied through conceptual approaches, sustainable development, urban sustainability,

the right to the city and, especially, through the analysis of the characteristics of the sustainable city, analysis used for the construction of a theoretical model of a sustainable city that serves as a reference for urban legal regulations; subsequently, identifying the symptoms of unsustainability that occur in the city to establish a structure of sustainability strategies applicable to Urban Law. Fifthly, we carry out a case study of Urban Law and the sustainable city in the Republic of Ecuador, which includes the background and description of the legal framework of territorial and urban planning in the Republic of Ecuador; the analysis of the content and the implementation of the Organic Law of Territorial Ordering, Land Use and Management, to determine if the Urban Law in this country has the autonomy and the necessary characteristics that can significantly influence the development of sustainable cities; the characteristics of Ecuadorian cities; and, a sustainability analysis to the "Reform Ordinance to the Ordinance that Regulates the Development and Territorial Ordering of the Canton Portoviejo and incorporates the Unnumbered Title called: From the Urban Master Plan of the GAD Portoviejo", canton located in the province of Manabí, Republic of Ecuador, through the application of the structure of sustainability strategies applicable to Urban Law, which is a proposal of this research work. Finally, we present the conclusions that are the ideas of culmination of the research carried out in order to collaborate with the academic heritage. Among the most relevant findings of the research, it is determined, among the main ones, that the sustainable city is the object of Urban Planning Law and that the main objectives of urban legal regulations are aimed at regulating land use, urbanization processes and social behavior, which generate three interrelated elements that are: territory, urbanization and population; that Urban Law has sufficient merits so that it is not only considered as dependent on Administrative Law, but as a branch of Law with didactic, scientific and legislative autonomy; that the urban development model of the compact city is the most

convenient to achieve a sustainable city; that the theoretical model of the proposed sustainable city includes twelve characteristics, being six urban criteria and six human rights; that in the Urban Planning Law of the Republic of Ecuador, sustainability strategies have been omitted, that is, general criteria have not been established for sustainable urban planning in cities. This research work is structured in six well-characterized chapters, namely: In the first chapter, the specific aspects that have motivated the development of this study are shown, starting from the situation of the problem that arises in the world about the need for legal frameworks to develop sustainable cities, which guarantee equitable, inclusive and dignified environments for a quality life; The questions and objectives of the research are presented, as well as the methodological decisions made to design it; and, the schedule and organization of this doctoral thesis. In the second chapter, the semantic and conceptual constructions of the city in general are analyzed, a review is made of the concepts that have been issued on urbanism and that during history have considered it as art, technique and as a science in continuous evolution that is in charge of the organization of the cities; and, the sustainable city are described and explored brief historical review on the evolution of urban planning, which summarizes, in a parallel way, the characteristics of cities that have used urban criteria for their constitution and historical development, until reaching the stage in which urban planning embraces the paradigm of sustainability, emerging sustainable urbanism. Reference is made to urban planning, which generates territorial and urban plans, on which its objectives, its characteristics, its content and its legal nature are analyzed. In the third chapter, different concepts that on Urban Law have been issued by writers from various countries in different years are examined. Disciplinary autonomy is analyzed and the characteristics, principles, content and competence of this branch of Law are explored. A brief study is carried out on the relations of Urban Law with different

legal and non-legal disciplines; and, finally, an inquiry is made about the existence of the territorial and urban legal frameworks that constitute the Urban Law in Latin America. In the fourth chapter, a conceptual study of the city is carried out as a good satisfying human needs and as the right called "right to the city", a description of the approaches to the concept of sustainable development is made and the characteristics of urban sustainability, the compact city and the dispersed city are analyzed as two antagonistic models of urban development, the criteria issued by various authors on the characteristics of, to finally elaborate a proposal for a theoretical model of the city sustainability and a structure of strategies, criteria and sub-criteria of sustainability, applicable to evaluate Urban Law. In the fifth chapter we focus our attention on the study of the legal system of territorial and urban planning in Ecuador, an analytical review of the regulations for territorial and urban planning in this country is exposed, meriting the Organic Law of Territorial Planning, Use and Management of the soil special notoriety the critical analysis of its content in general, to later make a description of the characteristics and the evidence of unsustainability that Ecuadorian cities show; and, finally, apply the proposed strategies, criteria and sub-criteria of sustainability to the Reform Ordinance to the Ordinance that Regulates the Development and Territorial Order of the Canton Portoviejo. The sixth chapter includes the discussion of results and final reflections with which the general conclusion and the particular conclusions of the research are recorded, as well as future lines of research. Therefore, after the discussion of the results that we constitute between the content of the second, third, fourth and fifth chapters, it is established as a general conclusion that Urban Law is the main legal field in which the new vision of the city is being built. urban growth to turn it into sustainable urban development, because it is constituted by a set of legal-urban regulations whose main objective is to achieve a sustainable city; as objectives to regulate land use planning,

urbanization processes and social behavior; and, as areas of application, the territory, urbanization and population of a city; urban legal regulations that must have sustainability strategies to fulfill its purpose, which is the sustainable city; therefore, it is the branch of law and the legal instrument that has a significant influence to achieve the development of sustainable cities. However, Urban Law in the Republic of Ecuador is not recognized in its fair measure, and, therefore, it is not used efficiently, effectively and conveniently, as the legal instrument that urban regulations can contain with sustainability strategies to make feasible an urban policy aimed at achieving sustainable cities, therefore, its current status does not allow it to have a significant influence on the development of sustainable cities.

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
Portadilla	i
Informe razonado de los directores	ii
Tribunal Calificador	vii
Autoría de responsabilidad.....	viii
Autorización publicación biblioteca virtual	ix
Dedicatoria	x
Agradecimiento	xi
Resumen	xii
Abstract	xviii
ÍNDICE GENERAL.....	xxiv
INTRODUCCIÓN	29

Capítulo 1º

EL PROBLEMA

Y SUS GENERALIDADES

Aspectos preliminares	48
1. Planteamiento del problema	49
1.1 <i>Referencias</i>	49
1.2 <i>Formulación</i>	57
1.3 <i>Antecedentes</i>	61
1.3.1 Revisión literaria	61
1.3.2 Estado de la cuestión	62
1.4 <i>Justificación</i>	64
1.5 <i>Alcance</i>	67
2. Objetivos del estudio.....	68
2.1 <i>Objetivo general</i>	70
2.2 <i>Objetivos específicos</i>	70
2.3 <i>Interrogantes necesarias</i>	70
2.4 <i>Bases teóricas</i>	75
3. Metodología de la investigación	77
3.1 <i>Tipo de investigación</i>	78
3.2 <i>Nivel de investigación</i>	80
3.3 <i>Diseño y métodos de la investigación</i>	81
3.4 <i>Técnicas e instrumentos de recolección de datos</i>	86
4. Cronograma y organización de la tesis	89

4.1 Cronograma	89
4.2 Organización de la tesis	91

Capítulo 2°
LA CIUDAD,
EL URBANISMO
Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

Generalidades	94
1. La ciudad	96
1.1 Caracterización	96
1.2 La ciudad moderna	111
2. Consideraciones generales sobre el Urbanismo	128
2.1 Concepto y dimensiones	128
2.2 Breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo	140
2.3 Hacia un urbanismo sostenible	162
3. La planificación urbana	176
3.1 El ordenamiento territorial y urbanístico	176
3.2 Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico	179
3.3 Objetivos, características, fases y contenido de los planes	187
3.4 La naturaleza jurídica de los planes	192
3.5 La planificación territorial y urbanística sostenible	197

Capítulo 3°
EL DERECHO URBANÍSTICO

Argumentos iniciales	205
1. Concepto del Derecho Urbanístico	207
1.1 Análisis conceptual del Derecho Urbanístico	207
1.2 Objeto y objetivos del Derecho Urbanístico	223
1.3 La autonomía disciplinar del Derecho Urbanístico	226
2. Características del Derecho Urbanístico	232
3. Los principios del Derecho Urbanístico	235
4. El contenido del Derecho Urbanístico	241
5. La competencia del Derecho Urbanístico	246
6. Relación del Derecho Urbanístico con otras disciplinas	248
6.1 Con disciplinas jurídicas	248
6.2 Con disciplinas no jurídicas	254
7. El Derecho Urbanístico en América Latina	259

Capítulo 4°

LA CIUDAD SOSTENIBLE

Explicaciones previas.....	266
1. Concepciones generales	267
1.1 <i>La ciudad como satisfactor</i>	267
1.2 <i>El derecho a la ciudad</i>	272
2. El desarrollo sostenible	286
2.1 <i>Concepto</i>	286
2.2 <i>La sostenibilidad urbana</i>	290
3. Los modelos de desarrollo urbano	297
3.1 <i>La ciudad de metabolismo lineal y la ciudad de metabolismo circular</i>	297
3.2 <i>La ciudad compacta y la ciudad dispersa</i>	299
4. Definiendo a la ciudad sostenible	308
4.1 <i>Aproximación conceptual</i>	308
4.2 <i>Análisis de las características de la ciudad sostenible</i>	311
4.3 <i>Modelo teórico de la ciudad sostenible</i>	334
5. Las estrategias de sostenibilidad	345
5.1 <i>Los síntomas de insostenibilidad y las estrategias de sostenibilidad</i>	345
5.2 <i>Propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad</i>	348
5.3 <i>Descripción de los subcriterios de sostenibilidad y su relación con las características de la ciudad sostenible</i>	358

Capítulo 5°

EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA CIUDAD SOSTENIBLE EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asuntos preliminares.....	374
1. El sistema jurídico para el ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador.	376
1.1 <i>Antecedentes</i>	376
1.2 <i>El marco jurídico</i>	383
1.3 <i>La Constitución de la República del Ecuador</i>	383
1.4 <i>El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas</i>	385
1.5 <i>El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización</i>	388
1.6 <i>La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo</i>	392
1.7 <i>Las ordenanzas</i>	393
1.8 <i>La distribución de competencias</i>	393
2. La normativa para el Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.....	398
2.1 <i>Los derechos ciudadanos sobre el hábitat y la vivienda</i>	398

2.2 Rectoría nacional y competencias locales sobre el hábitat y la vivienda	400
2.3 El contenido y alcance del ordenamiento territorial	403
2.4 El ordenamiento urbanístico (urbanismo)	408
3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo	412
3.1 Referencias	412
3.2 Estructura, fines de la Ley, y principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento urbano	413
3.3 Aspectos principales de la Ley	418
3.4 Los instrumentos para el planeamiento del uso y de la gestión del suelo	422
3.5 Los instrumentos de la gestión del suelo	428
3.6 La plusvalía	432
3.7 El régimen institucional y sancionatorio	436
3.8 Comentarios sobre la Ley y su proceso de implementación	439
4. Características de las ciudades ecuatorianas	445
5. Análisis de sostenibilidad de la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”	450
5.1 Antecedentes	450
5.2 Aplicación de la propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado “Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”	453
5.3 Análisis del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la ciudad de Portoviejo por ámbitos.	468
5.4 Análisis general del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad de la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado “Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”	472

Capítulo 6°

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Prefacio	474
1. Discusión de resultados	475
2. Conclusiones	505
2.1 Conclusión general	506
2.2 Conclusiones particulares	506
3. Futuras líneas de investigación	513

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas consultadas.....	515
Páginas web consultadas	531

INTRODUCCIÓN

El tema: “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, está constituido por dos elementos que, históricamente, han sido de vital importancia para la humanidad, como son: el Derecho y la ciudad.

El Derecho, concebido como el conjunto de normas que imponen deberes y normas, que confieren facultades, que establecen las bases de convivencia social y cuyo fin es dotar a todos los miembros de la sociedad de los mínimos de seguridad, certeza, igualdad, libertad y justicia; y, la ciudad, considerada tradicionalmente como el espacio físico en donde el hombre realiza sus actividades individuales y colectivas para satisfacer sus necesidades humanas y materializar sus derechos fundamentales. Aproximaciones conceptuales que, según mi particular criterio, demuestran que el Derecho y la ciudad, han sido, son y serán siempre fundamentales para la existencia y la convivencia humana.

El tema está identificado con la formación profesional, la función pública ejercida y la trayectoria académica del autor del presente trabajo de investigación.

La idea del tema de la investigación quizás tenga su inicio cuando en el mes de junio de 1982, al culminar mis estudios en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Central del Ecuador, logro obtener el título de Arquitecto, el cual me permitió que, en el mes de enero de 1983, sea designado jefe del Departamento de Planeamiento Urbano de la Municipalidad del cantón Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, República del Ecuador.

La función pública indicada, relacionada por entero a la planificación y desarrollo urbano de la ciudad, se constituyó en la oportunidad para iniciar el ejercicio profesional

en la administración pública, aplicar los conocimientos de Urbanismo en la ordenación de la ciudad y tener un primer contacto con la Ley Orgánica de Régimen Municipal y las ordenanzas municipales, éstas consideradas leyes locales en la legislación ecuatoriana, pues son los marcos legales que le otorgan validez jurídica y carácter vinculante a las disposiciones urbanísticas contenidas en los planes de desarrollo urbano; contacto que, indiscutiblemente, generó nuestra primera motivación para conocer la ciencia del Derecho.

En el cumplimiento de la función pública como jefe de Planeamiento Urbano Municipal de la ciudad de Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, en la República del Ecuador, me correspondió, en el año 1986, ser el Director de la contraparte municipal en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo Urbano-Rural de Portoviejo, que tuvo una vigencia de 20 años, instrumento de planeamiento urbanístico que, justamente, se lo elaboró y aprobó para tratar de ordenar la ciudad, que en aquel tiempo comenzaba a evidenciar un crecimiento poblacional violento y descontrolado, producto de la migración de la población rural hacia las áreas urbanas; y, por consiguiente, un inadecuado uso del suelo urbano.

La participación en el proceso de la implementación del mencionado instrumento de planeamiento urbano para la ciudad de Portoviejo, fue la ocasión de conocer, aún más, el fenómeno complejo que es la ciudad y lo difícil que es lograr la ejecución de un documento de este tipo si es que no se cuenta con la voluntad política para aplicarlo, con la colaboración de la ciudadanía para aceptarlo, y con un marco jurídico que lo respalde y regule su aplicación, lo que me condujo a reflexionar que la ciudad, organizada por la técnica y la ciencia del Urbanismo, necesitaba también de la intervención de la ciencia del Derecho, razón por la que también se fortalece la idea de la estrecha vinculación que debe existir entre la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho.

Al culminar el periodo de la función pública municipal a finales del año 1988, que motivó mi interés por conocer la ciencia del Derecho, me matriculé, en el mes de marzo de 1990, en la Facultad de Derecho de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, extensión en Portoviejo, culminado mis estudios universitarios en el mes de septiembre de 1997 y obteniendo el título de Abogado.

El título de Abogado me abrió las puertas para acceder a la docencia universitaria. Así, a partir del año 1998, fui seleccionado para ser docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Laica Vicente Rocafuerte de Guayaquil, extensión en Portoviejo, en la que me asignaron la cátedra de Derecho Municipal, que comprendía el estudio de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, cuerpo legal que tutelaba en el Ecuador, en aquella época, precisamente, el funcionamiento de las instituciones municipales y el desarrollo urbano de las ciudades, lo que acrecentó mi afección por los temas de la ciudad, el Urbanismo y el Derecho, pero sobre todo reafirmó mi convicción de la significativa influencia que podía tener la ciencia del Derecho en el desarrollo de ciudades ordenadas, confortables, saludables y sostenibles.

En el mes de diciembre del año 2000, se crea la Universidad San Gregorio de Portoviejo, siendo fundador de la misma y en donde he desempeñado varias funciones como son: Decano de la Facultad de Arquitectura, Director del Área Académica Técnica, Director General de Desarrollo Institucional y Vicerrector Académico, pero sobre todo, en donde he ejercido, desde el inicio institucional y de manera ininterrumpida, la noble tarea de la docencia en la Facultad de Arquitectura en las asignaturas de Geometría Descriptiva, Urbanismo, Diseño Arquitectónico y, en los últimos años, Legislación Urbana, cátedras que influyeron para incursionar en el campo de la investigación dirigida a la ciudad, el Urbanismo y el Derecho, porque si admitimos que la enseñanza es la transmisión de conocimientos y la forma para que en el futuro los estudiantes sean capaces

para adquirirlos por sí mismo, y la investigación es su producción, entonces enseñanza e investigación son inseparables e intrínsecas o deberían serlo. No se puede concebir a la academia y a la institución universitaria como un ámbito de simple transmisión de conocimientos, de mecánica repetición del saber acumulado, pero tampoco puede ser visualizada como una institución que, encerrada en sí misma dentro de sus campus universitarios, solamente produce conocimientos sin que puedan ser transmitidos. No hay verdadera enseñanza sin producción de saberes y conocimiento, ni investigación sin transmisión de resultados y sin enseñanza, por lo tanto, enseñanza e investigación son actividades inherentes.

Nuestra formación profesional de Arquitecto y Abogado explica entonces, de algún modo y en primera instancia, la razón para que el presente tema de investigación considere dos variables principales que son: la ciudad y el Derecho. La ciudad, como el espacio que a través de la ciencia del Urbanismo estudia el arquitecto, y el Derecho, que es la ciencia que estudia el abogado.

El ejercicio de la función pública influyó, desde otra perspectiva, para que el tema relacionado a la ciudad y el Derecho, incluya y considere -como se verá en el desarrollo de la investigación- materias intermedias como son: el Urbanismo, el ordenamiento territorial y urbanístico, la planificación urbana y los planes de desarrollo territorial y urbanístico, aspectos que, desde mi punto de vista, fundamentado en la experiencia profesional, se interrelacionan entre sí, requieren de un marco jurídico para su debida aplicación y están íntimamente vinculados con la ciudad y el Derecho.

La experiencia en la docencia universitaria forjó, por su parte, la determinación de la necesidad que temas como la ciudad y el Derecho, que siempre han sido analizados, tratados y compartidos en el aula de clase con los estudiantes, se trasladen al campo de la investigación, ya no solamente como materias generales y separadas, sino para que sean

tratados de manera específica, profunda y conexas, como Derecho Urbanístico y como ciudad sostenible, en correspondencia a las circunstancias sociales, económicas, políticas y culturales del mundo actual.

El Derecho como Derecho Urbanístico, porque a pesar de que en muchos países ya se conoce con esta denominación al conjunto de normas jurídicas dirigidas a racionalizar el uso del uso del suelo y de las actividades que se desarrollan en este para lograr ciudades ordenadas, saludables y sostenibles, en algunos países de Latinoamérica, como por ejemplo en la República del Ecuador, todavía se lo sigue llamando legislación urbana, sin que tenga una total autonomía académica, jurídica y científica; sin que su contenido incluya estrategias de sostenibilidad; y, sin que se lo reconozca como la nueva rama de la ciencia del Derecho establecida para regular el crecimiento urbano y dirigirlo a ser un auténtico desarrollo urbano.

La ciudad como ciudad sostenible, porque en la actualidad las ciudades son sistemas extremadamente ineficientes, que contribuyen en alto grado a la contaminación ambiental del planeta y utilizan una buena parte de la energía consumida por la humanidad, por lo que las ciudades pueden seguir constituyéndose en el espacio donde se generan los mayores problemas ambientales, si las seguimos viendo, tratando y denominando simplemente como ciudades, pero que, a su vez, se pueden convertir en los espacios donde existe la mayor capacidad para afrontar la crisis medioambiental global, si es que existe el compromiso de comenzarlas a observar, estudiar, planificar, tratar y normarlas como ciudades sostenibles.

Es decir, el tema “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, plantea el reto de considerar y vincular dos aspectos fundamentales para la coexistencia humana que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, para coadyuvar a la solución de un problema vigente

que los organismos mundiales han puesto en el centro del debate como es la necesidad de un desarrollo urbano dirigido a lograr la ciudad sostenible. Pero el reto en el presente trabajo de investigación se lo plantea en el sentido de no considerarlos, estudiarlos y analizarlos de manera independiente, ya que ello impediría que el Derecho Urbanístico cumpla con su objeto y sus objetivos, y que la ciudad logre un desarrollo sostenible, sino que se requiere concebirlos en una permanente conexión y correlación, tal como lo fundamenta el tema y el desarrollo de la investigación.

Por lo expuesto, la presente investigación titulada “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, se fundamenta en la imperiosa necesidad de contar con marcos jurídicos nacionales actualizados que garanticen la superación de las carencias y problemas urbanos, con un fuerte compromiso para tutelar derechos humanos, sociales, económicos, ambientales y urbanos, para respaldar una debida distribución del suelo y para aplicar una planificación urbana dirigida a lograr modelos de desarrollo inclusivos, seguros y, sobre todo, sostenibles en las ciudades.

En base a los fundamentos expuestos, la investigación está motivada por el urgente requerimiento de analizar la influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de ciudades sostenibles, ya que por las condiciones que caracterizan a la ciudad moderna de órgano contaminante, consumidora de recursos y productora de exclusión social, se demanda, de manera inaplazable, entornos ciudadanos con normativa jurídica que regule el correcto uso del suelo para promover ambientes ordenados, equitativos, saludables y sostenibles que garanticen la calidad de vida de los ciudadanos y el respeto al ambiente.

Además, la causa principal para presentar este trabajo es indagar las características específicas atribuidas a la ciudad sostenible, que avalan el pleno ejercicio de derechos

humanos y el mejoramiento de la calidad de vida en la ciudad moderna; de tal manera que, considerando los beneficios que genera la ciudad sostenible en la vida humana y en el ambiente, se estudien los medios e instrumentos propicios para lograr su impulso y desarrollo, siendo uno de ellos, el Derecho Urbanístico, rama del Derecho que paralelamente debe ser analizada para verificar y comprobar su útil, efectivo y eficiente aporte que puede ofrecer para lograr un desarrollo sostenible en la ciudad.

Por lo motivos expresados, en una primera fase se verifica la relación que existe entre la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, para recordar y comprobar que esta esencial vinculación, no siempre valorada y utilizada en su justa medida, debe ser debidamente reconocida y aplicada para favorecer el desarrollo de la ciudad que, concebida como el espacio físico donde los individuos realizan la mayor parte de sus actividades y donde materializan muchos de sus derechos fundamentales individuales, y donde confluyen con mayor fuerza intereses colectivos como la protección del medio ambiente o de un espacio público adecuado, necesita de la intervención de la ciencia del Urbanismo para organizar sus espacios a través del ordenamiento territorial y urbanístico aplicados en la planificación urbana, cuyas normas técnicas deben ser acogidas por un marco legal que les suministre el valor jurídico para que tengan carácter vinculante en la ciudad. Es decir, la ciudad, el urbanismo y la planificación urbana, relacionados entre sí, también requieren y están vinculados a la ciencia del Derecho.

Esta primera fase estudia la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, elementos interrelacionados entre sí y vinculados al Derecho, que constituyen el trípode que sostiene, conceptualmente, el análisis posterior de las dos temáticas principales de la investigación que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible.

En una segunda fase examinamos el concepto, las características, el contenido, los principios y la competencia del Derecho Urbanístico, así como también las disciplinas

jurídicas y no jurídicas que se relacionan con éste y la existencia de leyes urbanísticas nacionales en América Latina. Es decir, las particularidades de esta rama del Derecho con la finalidad de inquirir sus objeto y objetivos principales, y determinarlo como el marco jurídico que garantice a la ciudad, el urbanismo y la planificación urbana, el debido y armónico cumplimiento de sus particulares funciones, para finalmente establecer la significativa influencia que tiene para impulsar y promover el desarrollo de ciudades sostenibles.

La tercera fase corresponde al examen de la ciudad sostenible, modelo estudiado profundamente mediante sus aproximaciones conceptuales, el desarrollo sostenible, la sostenibilidad urbana, el derecho a la ciudad y, especialmente, a través del análisis de las características de la ciudad sostenible, estudio utilizado para la construcción de un modelo teórico de ciudad sostenible que sirva de referencia para la normativa jurídica urbanística; finalmente, identificando los síntomas de insostenibilidad que se producen en la ciudad para establecer una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico.

En la cuarta fase se realiza un estudio de caso del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República del Ecuador, que comprende los antecedentes y la descripción del marco jurídico del ordenamiento territorial y urbanístico en la República del Ecuador, y el análisis del contenido y la implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, para determinar si el Derecho Urbanístico en este país, cuenta con la autonomía y las características necesarias que puedan influir significativamente en el desarrollo de ciudades sostenibles; las características de las ciudades ecuatorianas; y, finalmente, se efectúa un análisis de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformativa a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan

Maestro Urbano del GAD Portoviejo”, cantón ubicado en la provincia de Manabí, República del Ecuador, mediante la aplicación de la estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico, que es una propuesta del presente trabajo de investigación.

La investigación de las dos variables del presente trabajo: la ciudad sostenible y el Derecho Urbanístico, se realiza por el interés de conocer cuál es el nivel de influencia que puede tener la debida aplicación del Derecho Urbanístico para promover ciudades sostenibles, puesto que, si bien existe una vasta literatura sobre la ciudad sostenible, la misma ha sido elaborada de manera independiente, en muchos casos ligada a otras variables, pero no a la rama del Derecho denominada Derecho Urbanístico.

Por otra parte, estimamos que el Derecho Urbanístico como rama del Derecho, no ha sido investigado a profundidad y menos aún investigado como cuerpo jurídico para normar y regular un desarrollo sostenible en las ciudades. Es decir, se trata de un estudio dirigido a averiguar las características del Derecho Urbanístico para mejorarlas y relacionarlas con las características y rasgos de la ciudad sostenible mediante estrategias de sostenibilidad.

El objeto principal de esta investigación se centra en determinar, de manera general, la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en la República del Ecuador. Objeto que nos lleva a estudiar aspectos importantes e intermedios entre las dos variables principales del estudio tales como: aproximaciones conceptuales de la ciudad y las características de la ciudad moderna; cuestiones generales del Urbanismo como: concepto, dimensiones e historia del mismo, para finalizar con apreciaciones de su necesaria identificación con la sostenibilidad; y, el ordenamiento territorial y urbanístico, los planes de ordenamiento territorial y

urbanístico, su naturaleza jurídica y la concepción sostenible que pueden adoptar para aportar en la consecución de modelos urbanos sostenibles en las ciudades.

El presente proceso de investigación es ejecutado a través de una metodología que incluye: tipo de investigación, técnicas, procedimientos; el método cualitativo de análisis documental y de contenido, y el nivel explorativo, descriptivo y crítico, metodología que permite apreciar cómo las características y los rasgos de la ciudad sostenible pueden estar considerados en la normativa del Derecho Urbanístico a través de estrategias de sostenibilidad y, a la vez, cómo el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico determinan que regular el ordenamiento territorial, los procesos de urbanización y el comportamiento de la población son sus objetivos, y la ciudad sostenible su objeto.

La investigación plantea los objetivos siguientes un objetivo general que radica en determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en la República del Ecuador; y, cinco objetivos específicos que son: Verificar la relación de la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho; Examinar el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico; Identificar las características de una ciudad sostenible para establecer un modelo teórico que sirva de referencia al Derecho Urbanístico; Formular una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico; y, Analizar si el estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador le permite influir en el desarrollo de ciudades sostenibles.

En coherencia con los objetivos, nos preguntamos: ¿Es factible determinar la influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible? ¿Es posible verificar la relación entre la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho? ¿Es viable examinar el concepto, las características, los principios y el

contenido del Derecho Urbanístico para establecer la influencia que tiene en el desarrollo de la ciudad sostenible? ¿Es viable identificar las características de la ciudad sostenible para establecer un modelo teórico, que sirva de referencia al Derecho Urbanístico? ¿Cómo producto del análisis de las insostenibilidades y de la referencia del modelo teórico de la ciudad sostenible, es posible formular una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico? ¿El análisis del estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador permite determinar si tiene una significativa influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles?

El presente trabajo de investigación comprende los capítulos siguientes:

El primer capítulo **-Capítulo 1º.- “El problema y sus generalidades”-** En el capítulo primero se muestran los aspectos en concreto que han motivado el desarrollo de este estudio partiendo de la situación del problema que se presenta en el mundo sobre la necesidad de marcos jurídicos para desarrollar ciudades sostenibles, que garanticen entornos equitativos, inclusivos y dignos para una vida digna y de calidad. Se presentan los antecedentes, las bases teóricas, las preguntas y los objetivos de la investigación, así como la metodología utilizada para diseñar la investigación. Y, además, se muestran el cronograma y la organización de esta tesis doctoral.

El segundo capítulo **-Capítulo 2º.- “La ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana”-** contiene un estudio sobre las construcciones semánticas y conceptuales de la ciudad en general, las que se confrontan con las concepciones filosóficas de comunidad y sociedad; y, sobre las tendencias que caracterizan a la ciudad moderna, la misma que, por los problemas que acumula, requiere la intervención de un nuevo urbanismo mediante la planificación territorial y urbanística, respaldada por un sistema normativo para regular los comportamientos del habitante urbano en beneficio del bienestar colectivo, la

protección ambiental y un desarrollo sostenible; y, de un espíritu comunitario, respetuoso del ambiente y el bien común.

En este capítulo también se realiza una revisión de los conceptos que sobre el urbanismo se han emitido, concepciones que durante la historia lo han considerado como arte, técnica y, finalmente, como una ciencia en continua evolución que se encarga de la ordenación de las ciudades. De igual forma, mediante la confrontación de criterios doctrinales, determinar si el urbanismo puede ser catalogado como una función pública con carácter legal o como una ciencia que crea documentos eminentemente técnicos que requieren de un procedimiento administrativo-legal para que obtengan valor jurídico.

Se expone una breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo, que resume, de manera paralela, las características de las ciudades que han utilizado criterios urbanísticos para su constitución y desarrollo histórico, hasta llegar a la etapa en que el urbanismo acoge el paradigma de la sostenibilidad como respuesta a los hechos ambientales, sociales, económicos y culturales de la época, apareciendo el urbanismo sostenible.

En este capítulo se expone que el urbanismo sostenible procura desde un enfoque integral y holístico, incorporar y armonizar, los ejes ambientales, económicos y sociales, en la planificación territorial y urbanística; concepción que ha sido respaldada durante varios años y a través de varios documentos internacionales, que tuvieron su punto de partida en la Declaración de Naciones Unidas sobre el medio humano firmada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, la misma que establece como principio general que los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa y conveniente planificación.

Se hace referencia a la planificación urbana, que genera los planes territoriales y urbanísticos, sobre los cuales analiza sus objetivos, sus características, su contenido y su

naturaleza jurídica, determinándose que son instrumentos que, siendo de origen eminentemente técnico, deben tener carácter legal y constituirse en normas jurídicas, que obedecen a la necesidad humana de que los miembros de la sociedad se conduzcan de una manera determinada por el bien colectivo, instrumentos que son requeridos para ejecutar la planificación urbana, de manera particular, la planificación urbana sostenible.

Finalmente se realiza un acercamiento a lo que sería conceptualmente la planificación urbana sostenible y se proponen varios aspectos que debe contener para que pueda cumplir su objetivo.

En el tercer capítulo **-Capítulo 3°- “El Derecho Urbanístico”-** se analizan diferentes conceptos que sobre el Derecho Urbanístico han emitido tratadistas de varios países en diferentes años, cuyo análisis nos permite definirlo como la disciplina jurídica que controla el correcto uso del suelo y regula los procesos de urbanización para una debida organización del territorio, a través de una normativa que concierta los procesos de planificación, gestión y control de la propiedad del suelo y del crecimiento de las ciudades, para el uso racional del suelo y lograr desarrollos urbanos habitables, saludables y sostenibles para una vida digna.

Se determina que la ciudad sostenible es el objeto del Derecho Urbanístico y que los objetivos principales de la normativa jurídica urbanística, se encuentran dirigidos a regular tres ámbitos de acción que son: la ordenación territorial, el proceso de urbanización y la participación ciudadana, que a su vez generan tres elementos interrelacionados que son: el territorio, la urbanización y la población. De igual manera, se realiza un análisis de la autonomía disciplinar del Derecho Urbanístico, temática que ha generado una posición dividida entre los tratadistas, sin embargo, se concluye que tiene los méritos suficientes para que no solo sea considerada como dependiente del Derecho

Administrativo, sino como una rama del Derecho con autonomía didáctica, científica y legislativa.

Se exploran las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico, mediante el estudio descriptivo y comparativo del criterio de varios autores, concluyendo que se caracteriza por ser de naturaleza pública, de carácter social, de perfil dinámico y de contenido técnico e innovador; que sus principios se pueden resumir en la primacía del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de cargas y beneficios; que su contenido se sintetiza en la organización administrativa, la planificación, la gestión y el control del uso del suelo; y, en cuanto a la competencia se precisa el concepto de la competencia urbanística, como la disposición expresa que se otorga a la Administración Pública para la aplicación del Derecho Urbanístico, y se proponen ciertos principios y reglas generales para una debida asignación y distribución de las competencias urbanísticas.

Se realiza un somero estudio sobre las relaciones del Derecho Urbanístico con diferentes disciplinas jurídicas y no jurídicas, siendo las disciplinas jurídicas, el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Ambiental, el Derecho Financiero y el Derecho Mercantil; y, las no jurídicas, el Urbanismo. la Administración Pública, la Arquitectura, la Estadística, la Sociología, la Historia y la Filosofía.

Finalmente se efectúa una indagación sobre la existencia de los marcos jurídicos territoriales y urbanísticos que constituyen el Derecho Urbanístico en América Latina.

El cuarto capítulo **-Capítulo 4°.- “La ciudad sostenible”-** se inicia con el estudio conceptual de la ciudad como satisfactor de las necesidades básicas de sus habitantes, por lo que debe proveer de espacios que estimulen la convivencia social, que promuevan la participación ciudadana y que respeten la dignidad de las personas y la naturaleza; es decir, una ciudad que funcione bajo las características de compatibilidad, solidaridad y

sostenibilidad. Se enfatiza que la ciudad es un derecho, conocido como “derecho a la ciudad”, que comprende un conjunto de derechos urbanos como son: el derecho a la vivienda y al lugar, al espacio público, a la belleza, a la integración social, a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad, a la innovación política, al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación, a la justicia local y la seguridad, a la calidad del medio ambiente, y al empleo y al salario, derechos urbanos cuyo ejercicio requiere de ciertas condiciones de cultura política, que deben ser promovidas por las instituciones políticas y las organizaciones sociales, siendo estas: la concepción de la democracia como representativa, deliberante y participativa; la práctica de un urbanismo sostenible; el principio de la igualdad política-jurídica; la creación de un ambiente de seguridad por parte de todos los actores urbanos; y, el compromiso para cumplir un mínimo de pautas comunes de buen comportamiento social, que haga viable el ejercicio de tales derechos y el acatamiento de las obligaciones ciudadanas en un ambiente de convivencia.

A continuación, se realiza una descripción de las aproximaciones al concepto de desarrollo sostenible y se examina las características de la sostenibilidad urbana, a la cual se la cataloga como un reto, encaminada a encontrar alternativas de solución a los problemas urbanos que evidenciaron la crisis de las ciudades, lo que requiere una integración de los tres ejes del urbanismo sostenible que son: el social, el económico y el ambiental, que permitan una orientación apropiada para un desarrollo urbano sostenible.

Se muestra a la ciudad como un ecosistema donde el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación se formalizan en la relación entre las personas, los colectivos y las instituciones, y se realiza un examen comparativo entre el modelo de ciudad de metabolismo lineal y el modelo de metabolismo circular.

Se analiza a la ciudad compacta y la ciudad dispersa como dos modelos antagónicos de desarrollo urbano, ante lo cual se establece que la ciudad compacta

estimula la cohesión social, garantiza la justicia urbana y promueve el uso del espacio público, potenciando las diversas actividades que se desarrollan en su contexto con impacto positivo en los ámbitos ecológico, económico, social y cultural; y, la ciudad dispersa es donde prima el interés particular sobre el interés común y se evidencian los usos del suelo monofuncionales, la baja densidad poblacional, los núcleos dispersos, distantes e inconexos, un alto costo de la infraestructura y una obligada movilización en vehículos particulares con la consiguiente contaminación ambiental, por lo que recomienda el modelo de la ciudad compacta como el más conveniente para lograr una ciudad sostenible, en razón de la complejidad y estabilidad en el territorio urbano, proximidad y ahorro de recursos, mejor aprovechamiento de recursos y calidad urbana y de vida.

Describe y examina los criterios emitidos por varios autores sobre las características de la ciudad sostenible, revelándose que la compactidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio espacial y el verde urbano (según Salvador Rueda); justa, bella, ecológica, de contacto, compacta, policéntrica y diversa (acorde al criterio de Richard Rogers); conservación de recursos, ambiente construido antrópico, calidad ambiental, equidad social y participación política (según el punto de vista de Carmen Echebarria e Itziar Aguado); la compactidad, la complejidad, la eficiencia y la estabilidad (conforme al Libro Verde del Medio Ambiente); mayor densidad, mayor diversidad urbana y estructura policéntrica (de acuerdo a Jorge Montejano); económicamente productiva, socialmente inclusiva y medioambientalmente sostenible (acorde a Jeffrey Sachs); verde, pública, doméstica, entrópica, densa, móvil, señalizada, culta, segura, y antigua y moderna (desde la visión de Hugo Macdonald), son, entre otras, las principales peculiaridades que deben caracterizar a las ciudades para que sean sostenibles, en base a las cuales se elabora una propuesta de un modelo teórico de ciudad sostenible, propuesta

que destaca la originalidad de la tesis y que resume doce características que son: la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio espacial, el verde urbano, la justicia, la inclusión, la productividad, la cultura, la seguridad, la participación y la educación, las mismas que se distinguen por ser de dos tipos: unas, son criterios urbanísticos, y otras, son derechos humanos, enunciándose que las mismas pueden lograrse si se cuenta con la educación ciudadana, orientada a una conducta responsable y a un espíritu de vida comunitaria; y, con un adecuado marco jurídico, que regule el accionar de la Administración Pública y el comportamiento social del habitante urbano.

Al final del Capítulo se identifican varios síntomas de insostenibilidad urbana en base a los cuales se determinan las correspondientes estrategias de sostenibilidad que pueden ser aplicadas en el territorio, la urbanización y la población, que son los elementos a los que se direcciona la normativa urbanística; a continuación, se elabora una propuesta de estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad. Estructura que también revela la originalidad del presente trabajo y que puede ser aplicada como medio de evaluación para verificar el nivel de sostenibilidad del contenido del Derecho Urbanístico, culminado este capítulo con una breve descripción de los subcriterios de sostenibilidad establecidos en la propuesta, determinando cuales son las características de la ciudad sostenible que promueven cada uno de aquellos.

El quinto capítulo **-Capítulo 5°.- “El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República de Ecuador”** versa sobre el estudio de caso del sistema jurídico del ordenamiento territorial y urbanístico en la República del Ecuador, el mismo que es tratado mediante sus antecedentes; los cuerpos legales que lo conforman como son: la Constitución de la República del Ecuador; el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; el Código Orgánico de Planificación y

Finanzas Públicas; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y, las Ordenanzas; y, la distribución de competencias.

Se expone una revisión analítica de la normativa para el ordenamiento territorial y urbanístico en la República del Ecuador y, específicamente, se examinan los derechos ciudadanos sobre el hábitat y la vivienda, la rectoría nacional y competencias locales sobre el hábitat y la vivienda, las competencias y el alcance del ordenamiento territorial en los diferentes niveles de gobierno; y, el ordenamiento urbanístico, éste último identificado con el urbanismo.

En este Capítulo, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo merece especial notoriedad con un estudio sobre su contenido en lo que respecta a su estructura y fines, y principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento urbano; se analizan sus aspectos principales y se determina que fundamentalmente son: el planeamiento urbanístico, la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano; así mismo, se repasan los instrumentos para el planeamiento del uso y la gestión del suelo; la plusvalía; y, el régimen institucional y sancionatorio. además, dejando constancia que se observan falencias en lo que respecta a establecer con mayor precisión y énfasis las políticas, directrices y mecanismos para lograr que las ciudades cumplan con los rasgos y requisitos analizados como necesarios en el modelo de la ciudad sostenible.

Se emiten comentarios sobre la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo y el proceso de implementación, acotaciones que recogen los problemas encontrados y las falencias que aún tienen que resolverse para su efectiva y eficiente aplicación, revelándose que la escasa articulación real entre las políticas públicas urbanísticas nacionales, las mismas que además se encuentran en proceso de construcción, y la aplicación de políticas y actuaciones locales, es una de las dificultades

que se tienen que resolver con miras a tener resultados positivos en lograr ciudades sostenibles. Acotaciones que permiten observar que en la Ley se han omitido estrategias de sostenibilidad; es decir, no se han establecido criterios generales para una ordenación urbanística sostenible, como tampoco se determina que las actuaciones sobre el suelo deben proponerse, en el marco de la ordenación territorial y urbanística, conforme a los principios de viabilidad ambiental, social y económica. Finalmente se describen las características y las evidencias de insostenibilidad que muestran las ciudades ecuatorianas; y, se realiza la aplicación de la propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”, para evaluar el nivel de sostenibilidad, aplicación que genera dos análisis del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad, el uno teniendo como referencias a los ámbitos del territorio, la urbanización y la población; y, el otro de tipo general, estableciéndose que la mencionada ordenanza no satisface los requerimientos para promover un desarrollo sostenible en la ciudad de Portoviejo.

El séptimo capítulo -**Capítulo 6º.- “Discusión de resultados y conclusiones de la investigación”**- comprende la discusión de resultados y reflexiones finales que nos direccionan a establecer la conclusión general y las conclusiones particulares de la investigación, así como también futuras líneas de investigación.

Capítulo 1º

EL PROBLEMA Y SUS GENERALIDADES

Aspectos preliminares

El vocablo problema puede ser considerado como cualquier contexto actual de índole social que sea diferente en alguna medida del contexto ideal, señala Méndez¹; es decir, presenta elementos posibles de ser mejorados, reformados o corregidos. Por su parte, Arias argumenta que un problema es todo aquello que merece ser resuelto, independientemente de su naturaleza, por lo que, si no hay necesidad de encontrar una solución, entonces el problema no existe².

Los problemas de investigación científica, que son problemas cognoscitivos o de conocimiento, son interrogantes que nacen de un aspecto no conocido de la realidad. Sin duda, para el investigador lo desconocido se presenta como un problema a resolver, para lo cual se plantea preguntas sobre aquello que desconoce, duda y deberá responder mediante la labor denominada proceso de investigación. Así, las respuestas que se obtengan constituyen la solución al problema³.

Por lo tanto, “un problema de investigación es una pregunta o interrogante sobre algo que no se sabe o que se desconoce, y cuya solución es la respuesta o el nuevo conocimiento obtenido mediante el proceso investigativo”⁴. Para ello, la pregunta debe estar basada en la observación, necesidad o problema de un contexto; y, ser coherente y proporcionada con el fenómeno observado, la realidad y la necesidad del contexto.

¹ MÉNDEZ, C., *Metodología: diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales* (4ª ed.), Editorial Limusa S.A., México, D.F., 2013, p. 10.

² ARIAS, F., *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica* (6ª ed.), Editorial Episteme C.A., Caracas, Venezuela, 2012, p. 37.

³ *Ibid.*, p. 38.

⁴ *Ibid.*, p. 39.

Este capítulo 1º “El problema y sus generalidades” tiene como finalidad sustentar el inicio y el desarrollo de la presente investigación científica mediante cuatro aspectos que, vinculados entre sí, son:

- a) Planteamiento del problema;
- b) Objetivos del estudio;
- c) Metodología de la investigación; y,
- d) Cronograma y organización del trabajo.

El planteamiento del problema, comprende a las referencias, formulación, antecedentes: revisión literaria y estado de la cuestión, justificación, delimitación y alcance del tema de investigación.

Los objetivos de estudio, definen el objeto de estudio, el objetivo general y los objetivos específicos, y las interrogantes necesarias de investigación y las bases teóricas.

La metodología de la investigación, que contiene el tipo, nivel, diseño y métodos de la investigación, y las técnicas e instrumentos de recolección de datos.

El cronograma y la organización de la investigación que son los esquemas de ordenación respecto a temas, actividades y tiempo de la investigación.

1. Planteamiento del problema

1.1 Referencias

La sociedad está caracterizada por un continuo proceso de urbanización, en el que la forma de planificar, construir, gestionar y utilizar ciudades influye directamente sobre el medio ambiente y la calidad de vida.

En la opinión de Echebarria y Aguado, en las ciudades conviven diversos modelos de estructuras como cascos comerciales, centros históricos, áreas de edificación concentradas o dispersas, entre otros, junto a nuevas tendencias de extensión y renovación

urbanas; convivencia que ha generado, en los últimos años y en determinadas superficies, el despilfarro de suelo, infraestructura y recursos naturales y, por consiguiente, nuevos y graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad⁵.

En la actualidad, las ciudades -sobre todo en aquellas urbes en las que la normativa jurídica urbanística se encuentra en estado embrionario- soportan crecientes procesos de polarización y exclusión social, y un sistema urbano caracterizado por preocupantes desequilibrios socio-espaciales y económicos.

El crecimiento desaforado de la industrialización y la consecuente desorganización de la ciudad ha traído consigo un alto deterioro de los recursos naturales; y, el incremento de los asentamientos humanos en la periferia de las ciudades produjo, en no pocas ocasiones, el sacrificio de amplias zonas verdes y de ecosistemas silvestres estratégicos, la contaminación de recursos acuíferos, el tratamiento indebido de residuos sólidos domésticos, industriales y farmacéuticos.

En estas circunstancias, la naturaleza tenía un papel secundario; la principal motivación era resolver las necesidades inmediatas y, en ese sentido, lo primordial fue la expansión y la urbanización de la ciudad, sin tener en cuenta el respeto al medio ambiente, como elemento estructurador y articulador de la misma, y a la vida de los seres humanos, de acuerdo con el pensamiento del doctor en Derecho, de nacionalidad colombiana, Jorge Rincón⁶.

Por tal razón, como expresan Ramírez y Sánchez, es cada vez más frecuente que temas referentes al medio ambiente urbano, tales como contaminación atmosférica, ocupación del espacio, afectación de la capa de ozono, pérdida de áreas verdes, hacinamientos insalubres y de alto riesgo, entre otros, sean considerados como problemas

⁵ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., “La planificación urbana sostenible”, *Cuadernos de Antropología-Etnografía*, Zainak 24, 2003, pp. 643-660, cit. p. 644.

⁶ RINCÓN, J., *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Digiprint Editores EU, Bogotá, 2012, p. 12.

de interés público, en razón de que la imagen de deterioro ambiental en la ciudad es grave⁷.

La concentración poblacional, el consumismo, el incremento del parque vehicular, los procesos industriales, las actividades del sector servicios, los sistemas de transporte y otras manifestaciones de la vida urbana, han contribuido a una situación de degradación de la naturaleza y de la calidad de vida en las ciudades.

Por ello, la ciudad, que debe ser el espacio garantizador de un medio ambiente propicio para la salud física y mental de sus habitantes, aparece en la actualidad como un órgano contaminante, consumidor de recursos y productor de exclusión social⁸.

La idea de un medio ambiente en peligro, ha pasado a formar parte de la conciencia colectiva y se refleja tanto en la ciudadanía como en las autoridades encargadas de la toma de decisiones en los niveles locales, regionales y nacionales.

Esta difícil situación que se forja en la ciudad, será evidente y sentida inicialmente en los entornos y gobiernos locales, pero posteriormente ocasiona el surgimiento de una verdadera preocupación en los gobiernos nacionales, que comienzan a pensar y trabajar en la idea del ordenamiento territorial para tratar de solucionar la problemática descrita, para finalmente, por su vital trascendencia, ser acogida en el ámbito internacional, donde los Estados plasman en instrumentos internacionales la importancia de la protección al medio ambiente y de un crecimiento equilibrado de las urbes para lograr ciudades sostenibles.

Sin embargo, los documentos de carácter internacional, por su propia naturaleza, carecen de la precisión oportuna para solventar toda la problemática particular de cada caso, amén de que no se ven reforzados por un sistema de infracciones y sanciones que

⁷ RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J., “Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo”. *Revista Digital Universitaria*, 10 de julio de 2009, 10 (7), 2009, pp. 1-9, cit. p. 1

⁸ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., p. 643.

aseguren su eficacia, por lo que parece claro que la implementación del Desarrollo Sostenible debe fortalecerse en las escalas regional y local a través de una participación ciudadana comprometida con estrategias colectivas responsables, un reconocimiento a la importancia de los gobiernos regionales y locales, y nuevas políticas de planificación sustentadas en un nuevo Urbanismo.

Pero el Urbanismo nacido y creado para organizar la ciudad y remediar los desequilibrios espaciales que había generado el modelo de la ciudad industrial; es decir, el urbanismo moderno basado en un prototipo de crecimiento expansivo, continuo e irresponsable, está desactualizado, está en problemas y se encuentra en crisis.

Por ello, en la búsqueda de alternativas para resolver la problemática ambiental y como la ciencia que se encarga del ordenamiento de la ciudad para elevar la calidad de vida de sus habitantes, el urbanismo acoge la sostenibilidad como un modelo viable, que significa una visión nueva y estratégica, pues es un concepto que pretende conjugar, de manera integral, la protección de los ecosistemas, la integración social y el desarrollo económico equitativo.

A partir de una nueva visión del medio ambiente el urbanismo sostenible propone un cambio planificado, pacífico y gradual, para modificar el actual enfoque económico, social y cultural de las relaciones entre los ciudadanos y de éstos con la naturaleza dentro de los entornos ciudadanos.

En virtud de que toda urbe requiere un medio ambiente de calidad, pues es su proveedor de materias primas, así como es el espacio físico en que se asienta para satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos, el urbanismo sostenible se constituye, se consolida y se erige como una de las principales disciplinas y campos de actuación e intervención para lograr la sostenibilidad en las ciudades.

La ciudad sostenible, que se la puede definir inicialmente como aquella que permite su funcionamiento dentro de sus capacidades de carga natural y artificial, de uso amigable para sus habitantes, que promueve la integración social, la equidad económica y los procesos sociales inclusivos, es, desde nuestro criterio, un modelo de desarrollo urbano posible que se puede lograr y desarrollar a partir de la formulación, concertación y gestión de un nuevo tipo de políticas públicas, donde las inversiones públicas y privadas, tomen en cuenta los criterios para conservar la capacidad reproductiva y generativa de los diversos tipos de capital: el humano, el natural, el económico, el físico y el institucional; a partir de la aplicación de un Urbanismo sostenible respaldado por un debido marco jurídico.

De este modo, nos encontramos ante una indispensable relación entre Urbanismo, ordenación del territorio y medio ambiente, correspondencia que crea la necesidad de la planificación urbana.

El doctor en urbanismo, de nacionalidad ecuatoriana, Fernando Carrión revela que la planificación urbana surgió en Inglaterra a mediados del siglo XIX, durante los procesos de cambio generados por la Revolución Industrial, precisamente, para atenuar los efectos ambientales nocivos que el inusitado crecimiento urbano produjo en la ciudad, a causa de la transferencia de los medios de producción y de la migración de la población del campo a la ciudad⁹.

Inicialmente, su enfoque estuvo encauzado a estimular los cambios de usos de suelo y de las densidades poblacionales en el ámbito urbano, a través de los conceptos de un uso del suelo permitido en un mismo espacio y de un código moderno de construcción¹⁰, pero por los problemas que se fueron presentando no solo en los límites de la ciudad sino en sus entornos circundante, periférico y rural, amplió su cobertura para

⁹ CARRION, F., *Ciudad, memoria y proyecto*, Olacchi, Quito, 2010, p. 47.

¹⁰ *Id.*

considerar todos los aspectos que influyen sobre el suelo urbano y sobre el suelo adyacente a las ciudades; de esta manera, aparece la necesidad de la planificación territorial sin que por ello desaparezca la planificación urbanística.

Marta Lora-Tamayo refiere que la planificación territorial se enmarca en un contexto integral del territorio en general, a efectos de obtener un desarrollo equilibrado, que incluye aspectos sobre el medio ambiente, desarrollo económico, estructura social, regulación del suelo rústico, infraestructura y urbanismo; y, la planificación urbanística se circunscribe a un ámbito más reducido y de ordenación local, por lo que constituye una planificación sectorial de la ordenación integral del territorio, orientada sobre todo a la regulación directa y específica de los usos del suelo en el ámbito de la ciudad¹¹.

En todo caso, la implementación de la planificación territorial y la planificación urbanística requiere de un instrumento denominado plan.

El plan es la representación gráfica de un espacio físico con características propias y, más concretamente, es la propuesta gráfica de lo que se desea hacer en los aspectos físicos, económicos, sociales y ambientales, con ese espacio de acuerdo a un conjunto de políticas, programas, proyectos y acciones; y, se configura en el instrumento para la ordenación de un espacio geográfico determinado.

Los planes de desarrollo en general y los planes territoriales y urbanísticos en particular, sirven para precisar la distribución de la población, la delimitación de los espacios necesarios para vías públicas, redes de servicios públicos e infraestructura indispensable para un desarrollo integral de la ciudad. De igual manera, a través de ellos se delimitan, clasifican y califican los tipos de suelo; y, se distribuyen los elementos del equipamiento urbano requerido para garantizar los derechos fundamentales de los

¹¹ LORA-TAMAYO, M., *Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson D.L., Madrid, 2006, p. 56.

habitantes en los ámbitos de la educación, la salud, la recreación, el comercio y el transporte.

Es decir, los planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano deben viabilizar que se proyecte el espacio físico de la ciudad de manera ordenada, comfortable, saludable y acorde con el principio de la dignidad humana, considerando políticas para la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y la cohesión social, ámbitos característicos del urbanismo sostenible, por lo que todo plan que se muestre como sostenible debe considerar las tres dimensiones del urbanismo sostenible que son: ambientales, económicas y sociales, y debe garantizar que toda actuación urbanística se sustente en el principio de sostenibilidad.

El proceso de urbanización implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de base al hombre, la familia y la comunidad, para realizar las funciones vitales y las actividades humanas colectivas e individuales, en el menor tiempo posible y con el mínimo costo, pero en el momento en que el hombre se vuelve sedentario, se estaciona en un territorio, construye su vivienda y trabaja en un sitio, se desenvuelve en un espacio donde surgen múltiples relaciones e intereses sociales, económicas, políticas y culturales, que deben ser reguladas por el Derecho.

Las referencias descritas conducen a una profunda reflexión sobre el trascendental y actual problema de la vida en la ciudad, que obliga a intervenir con estudios, propuestas y alternativas de solución desde las diversas áreas del conocimiento a través de la investigación.

Con este pensamiento iniciamos el proceso de la presente investigación con la selección del tema a partir de un curso de experto en metodologías de la investigación científica que realizamos en el proyecto de doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas en

el 2017, en el marco del convenio interinstitucional entre la Universidad de Córdoba (España) y la Universidad San Gregorio de Portoviejo (Ecuador).

Luego emprendimos en el “Programa de Doctorado en Ciencias Sociales y Jurídicas”, cuya línea de investigación se constituye en las tendencias actuales del derecho y la economía, ejecutado por el Departamento de Ciencias Jurídicas Internacionales, Históricas y Filosofía del Derecho de la Universidad de Córdoba, España, con la finalidad de obtener el correspondiente grado doctoral, aproximándonos a la realización de una investigación del proyecto de grado, teniendo que definir el tema por investigar, que como ya se expresó en líneas anteriores, se había venido mentalizando y fortaleciendo durante nuestra trayectoria profesional, pública y académica, y, en los últimos tiempos, consolidado por las referencias expuestas.

A pesar de ello, para tomar la decisión final y seleccionar de manera definitiva el tema, nos planteamos cuatro preguntas, que son:

- ¿Es de interés el tema?
- ¿Existe información sobre el mismo?
- ¿Quién tiene o dónde se puede encontrar la información?
- ¿Qué resultados personales y generales traería el desarrollo de esta investigación?

Luego de examinadas las preguntas precedentes, tomamos de referencia a la influencia que puede tener el Derecho Urbanístico para promover el desarrollo de ciudades sostenibles, y asumimos las respuestas siguientes:

La respuesta a la primera pregunta fue que, la investigación es de mucho interés por cuanto a través de ella estaremos aportando para resolver, o por lo menor mejorar, la situación de la ciudad moderna y sus problemas de insostenibilidad que afectan a la calidad de vida y al entorno natural en general, problema de preocupación mundial que ha generado la intervención y el compromiso de los países del mundo para trabajar en

esos aspectos en los próximos 30 años; la respuesta a la segunda, que existe una vasta información sobre la ciudad sostenible y una significativa información sobre el Derecho Urbanístico, aunque casi no existe una literatura que aborde los dos temas a la vez, nivel de información que, en todo caso, es suficiente para desarrollar la investigación; la respuesta a la tercera, que la literatura de ambos temas se encuentra disponible en las bibliotecas físicas y digitales; y, la respuesta a la cuarta, que el beneficio de esta investigación, en lo personal, es aprovechar la oportunidad para tributar, como arquitecto y abogado, con nuestros conocimientos y experiencias profesional, pública y académica, a través de la investigación, con alternativas de solución para mejorar el contexto actual del problema de estudio, y en lo general, para motivar otras investigaciones sobre estas temáticas y contribuir al propósito mundial de coadyuvar para lograr ciudades seguras, inclusivas, resilientes y sostenibles que ofrezcan espacios saludables y agradables para garantizar la calidad de vida en las ciudades.

De esta forma, el tema de investigación debidamente seleccionado y definido, cuidadosa y objetivamente, fue establecido como: “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”.

1.2 *Formulación*

La grave problemática urbana y sus efectos sociales, económicos, políticos y culturales, demandan del Derecho un marco legal que regule los crecimientos urbanos para convertirlos en desarrollos urbanos.

El vínculo entre el hombre y el espacio territorial, y las diversas relaciones y problemas que se derivan de los asentamientos humanos y de la aplicación de planes de desarrollo urbano, dan origen a la necesidad de contar con una normativa jurídica que regule el uso del territorio o suelo y los procesos de urbanización para lograr ciudades sostenibles. Esta normativa la constituye el Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbanístico, si bien nace como una disciplina singular, concreta y de carácter especial dentro de la rama más amplia del Derecho Administrativo, y muy a su inicio relacionado con el Derecho Civil, con el tiempo va tomando forma, objeto y objetivos propios, bajo las ideas del uso racional del suelo y de las actividades que se desarrollan en éste, comenzando a contar con principios propios y técnicas de intervención que pasan a tener una identidad particular.

En este escenario, el Derecho Urbanístico se constituye como una nueva rama de las ciencias jurídicas que doctrinariamente se puede definir como el conjunto de normas jurídicas de Derecho Público que regulan el planeamiento urbano, la ordenación del suelo, y la equilibrada relación que debe existir entre la función de la autoridad pública y el comportamiento de los particulares en los procesos de desarrollo urbano.

La situación explicada determina que la ciudad y, específicamente, la ciudad sostenible, constituya un objetivo y un reto para el Derecho Urbanístico, pues juega un rol estelar dentro del ordenamiento jurídico como herramienta puesta a disposición de la organización del territorio para lograr desarrollos sostenibles en las ciudades, y se instaura en los diferentes Estados como el marco jurídico urbano nacional de cada uno de ellos.

En ese contexto, el presente trabajo fundamenta la estrecha relación que existe entre la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana, el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible; pero sobre todo trata de demostrar el significativo nivel de influencia que tiene el contenido y la aplicación de la normativa urbanística para hacer viable una política urbana con miras a lograr ciudades sostenibles, es decir, la significativa influencia que puede tener el Derecho Urbanístico para lograr ciudades sostenibles.

De esta manera, el Derecho Urbanístico debe estar constituido por leyes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano, que son los marcos jurídicos que deben tratar, en todo o en parte, conforme al nivel competencial, aspectos que tienen

relación con el derecho a la ciudad; el reconocimiento de los grupos sociales vulnerables en el territorio; la reducción de desigualdades sociales; la promoción de la equidad; la protección y preservación de recursos ambientales y culturales; las reglas para la edificación y construcción; la orientación de las inversiones públicas en el territorio; los procesos de participación y de gestión democrática; la gobernanza; la planificación urbana bajo los preceptos de compatibilidad y densidad urbana, formación de centralidades, promoción de los usos mixtos, integración del suelo urbano con el transporte, entre los principales, para evitar la expansión urbana descontrolada.

En efecto, el problema principal radica en que, si bien es cierto que se conoce sobre la ciudad sostenible, sus beneficios y su importancia para la calidad de vida y el cuidado medio ambiental, también es verdad que se desconoce las cuestiones específicas del Derecho Urbanístico que lo reconocen como la nueva rama del Derecho orientada a encaminar el crecimiento urbano hacia un auténtico desarrollo urbano y, sobre todo, como la rama del Derecho que puede influir significativamente en el desarrollo de modelos sostenibles en las ciudades. Es decir, el Derecho Urbanístico no es conocido, no es reconocido en su justa medida, y, por consiguiente, no es utilizado efectiva, eficiente y convenientemente, como el instrumento jurídico que puede contener la normativa urbanística con estrategias de sostenibilidad para hacer factible una política urbana orientada a conseguir ciudades sostenibles,

Para averiguar el porqué de estas aseveraciones pensamos que era preciso en una primera etapa analizar la problematización, la conceptualización y la caracterización de la ciudad, y de la ciudad moderna en particular, las cuestiones generales del Urbanismo, la planificación para el ordenamiento territorial y urbanístico, y la interrelación que existe entre la ciudad, el urbanismo y la planificación urbana y la relación de estos tres elementos con la ciencia del Derecho; análisis que se realiza con los criterios que

proponen varios autores como una primera aproximación a la formulación del problema. En una segunda etapa analizamos el Derecho Urbanístico, los conceptos, características, contenido, principios y competencia, desde el punto de vista de varios tratadistas; en una tercera etapa se profundiza sobre la ciudad sostenible, especialmente sobre los rasgos que la deben distinguir para ser considerada como tal; y, en una cuarta etapa realizamos un estudio de caso de la situación del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República del Ecuador. Análisis y estudios que nos dirigen a colegir como señala Carlos Méndez que “el planteamiento del problema parte de la identificación y descripción de los síntomas que se observan y son relevantes de la situación, relacionándolos con las causas que lo producen”¹². Por lo tanto, esta tesis doctoral plantea realizar una investigación que problematice la actual situación de insostenibilidad de la ciudad y las posibles soluciones, situación que es de relevancia como actividad de búsqueda, argumentación y producción de investigación o de conocimiento.

La formulación del problema de la investigación se configura en la presentación expresa, literal y concisa del mismo en una oración gramatical, es decir, “reducción del problema a términos concretos, explícitos, claros y precisos”, como afirma Rozas¹³.

Según Tamayo, luego de planteado el problema de investigación, es necesario hacer una pregunta que defina exactamente cuál es el problema que en la investigación debemos resolver mediante el conocimiento sistemático a partir de la observación, la descripción, la explicación y la predicción¹⁴. Por consiguiente, el problema general de esta investigación se sustenta y se puede sintetizar en el supuesto hipotético que el Derecho Urbanístico influye significativamente en el desarrollo de la ciudad sostenible.

¹² MÉNDEZ, C., *Metodología: diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales* (4ª ed.), ob. cit., p. 162.

¹³ ROZAS, M., *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en el trabajo social*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998, p. 165.

¹⁴ TAMAYO, M., *Diccionario de la investigación científica* (2ª ed.), Editorial Limusa S.A., México, D.F., 1993, p. 169.

1.3 *Antecedentes*

Los antecedentes de una investigación son los estudios previos, monografías, textos, artículos y tesis de grado relacionadas con el problema planteado, es decir, investigaciones realizadas anteriormente y que tienen relación con el problema de estudio planteado, en las cuales hay que tener presente a los autores, coautores y el año en que se realizaron los estudios, los objetivos, el alcance y los principales hallazgos de los mismos.

Los antecedentes constituyen elementos teóricos y pueden preceder a los objetivos de la investigación, ya que la búsqueda de la información en los antecedentes de una investigación es una de las primeras actividades que se realiza y en algunos casos la primera, ya que permite precisar, concretar y delimitar el objeto de estudio y de investigación y, por consiguiente, los propósitos de la indagación en general.

Los antecedentes del presente trabajo de investigación lo constituyen la literatura y el estado de la cuestión sobre el tema de investigación, aspectos que seguidamente exponemos.

1.3.1 Revisión literaria

La revisión de la literatura se ha centrado en las dos variables principales de la presente investigación que son: la ciudad sostenible y el Derecho Urbanístico, y sobre los otros temas colaterales como son: la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, entre los principales, y ha permitido descubrir, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que hemos considerado de suma utilidad para poder cumplir con los propósitos establecidos para esta investigación. De igual manera, son varios los tipos de documentos de los cuales se ha extraído, recopilado y sistematizado la información pertinente, relevante y vinculada a las dos variables y a los temas adyacentes mencionados de nuestro tema de investigación.

1.3.2 Estado de la cuestión

La problemática descrita ha generado que los Estados y los organismos internacionales, mediante sendas resoluciones, propuestas y acuerdos, hayan puesto en el centro del debate la necesidad de un desarrollo urbano sostenible en general y de una ciudad sostenible en particular, a través de un urbanismo sostenible que concentre sus esfuerzos para lograr ciudades compactas, diversificadas, equitativas, saludables y sostenibles, como, por ejemplo, en los últimos años, la Asamblea General de las Naciones Unidas que, en septiembre de 2015, instituyó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, la prosperidad y el planeta, que también tiene la intención de fortalecer la paz mundial y el acceso a la justicia. La nueva estrategia deberá regir los programas de desarrollo mundiales durante los próximos quince años y los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron una resolución en la que reconocen que el mayor desafío del mundo actual es la erradicación de la pobreza, afirmando que sin erradicación de la pobreza no puede existir desarrollo sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, siendo el objetivo 11, precisamente, “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, objetivo que está directamente relacionado con una de las dos variables temáticas del presente estudio de investigación, como es la ciudad sostenible.

De igual manera, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, aprobó la Nueva Agenda Urbana, la misma que fue refrendada en la sexagésima octava sesión plenaria realizada en Quito, Ecuador, el 23 de diciembre de 2016.

La Nueva Agenda Urbana promueve ciudades más compactas, conectadas, integradas e incluyentes, mediante la planificación y diseño urbano, gobernanza y legislación urbana, y la economía urbana, para crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo; y, es el documento más actual y amplio en términos temático, regional, gubernamental, cultural y social, relacionado al desarrollo urbano y a la ciudad sostenible, teniendo como una de sus acciones estratégicas la adopción de políticas urbanas nacionales y la generación de marcos jurídicos nacionales relacionadas al desarrollo urbano.

Los marcos jurídicos nacionales, distinguidos como parte del contenido del Derecho Urbanístico, se constituyen en la otra variable temática del presente trabajo de investigación, en razón de que, como ya hemos expresado, es el marco legal necesario para respaldar una debida distribución y uso del suelo y para aplicar una planificación urbana dirigida a lograr modelos de desarrollo inclusivos, seguros y sostenible en las ciudades.

En síntesis, las temáticas de la ciudad sostenible y el Derecho Urbanístico constituyen un tema referencial actual, común y de vital importancia en el ámbito mundial, relacionadas con las ciencias jurídicas-urbanísticas. Precisamente, esta tesis doctoral, tiene como antecedentes la relevancia de esta primera investigación, que permite iniciar el posicionamiento de la trascendencia que deben tener los marcos jurídicos urbanísticos nacionales en el logro de modelos de desarrollo urbano inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles en las ciudades.

1.4 Justificación

Sabaj y Landea enfatizan que “La justificación es una operación racional mediante la cual fundamentamos nuestros actos, creencias y conocimientos”¹⁵, fundamentos que deben ser consolidados mediante la redacción, la argumentación y la exposición de las razones por las cuales se pretenden realizar las diversas investigaciones.

En el presente proceso de investigación, luego de seleccionado el tema y definido el planteamiento del problema, pasamos a determinar las causas que nos motivaron a realizar el presente estudio, para fundamentarlas desde los puntos de vista teórico, metodológico y práctico, pero especialmente para justificarlas a través de sus aportes y beneficios que pueden plantear para solucionar o, por lo menos, mejorar la problemática planteada, para lo cual consideramos necesario responder a las preguntas siguientes:

- ¿Por qué se hace la investigación?
- ¿Cuáles serán sus aportes?
- ¿A quiénes pudiera beneficiar?
- ¿Se justifica realizar la investigación?

La investigación propuesta busca, mediante la aplicación de la teoría, la metodología y la práctica, encontrar cuáles son los escenarios que ocasionan establecer la significativa influencia que tiene el Derecho Urbanístico para propiciar el desarrollo de la ciudad sostenible, utilizando las aproximaciones conceptuales de la ciudad, el Urbanismo, el ordenamiento territorial y urbanístico, la planificación urbana, el Derecho, el desarrollo sostenible, la sostenibilidad urbana, el derecho a la ciudad, las estrategias de sostenibilidad, entre otras.

¹⁵ SABAJ, O. y LANDEA, D., “Descripción de las formas de justificación de los objetivos en artículos de investigación en español de seis áreas científicas”, *Onomázein*, n°. 25, Publicación de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2012, p. 316.

Ahora bien, ¿Por qué se hace la investigación? Por la imperiosa necesidad de contar con marcos jurídicos urbanísticos nacionales actualizados que garanticen la superación de las carencias y problemas urbanos, con un fuerte compromiso para proteger derechos humanos, sociales y urbanos, para resguardar una debida distribución del suelo y para utilizar una planificación urbana dirigida a lograr modelos de desarrollo inclusivos, seguros y sostenible en las ciudades.

¿Cuáles serán sus aportes? De acuerdo a los objetivos de la investigación, ésta permite encontrar y ofrecer alternativas direccionadas a mejorar o solucionar la crítica situación de las ciudades, presentando un modelo de ciudad sostenible y una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico; evidenciando la significativa influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de ciudades sostenibles, para que sea debidamente concebido y correctamente utilizado y aplicado en beneficio de un autentico, equilibrado y justo desarrollo urbano; y, proponiendo sugerencias para orientar el contenido del Derecho Urbanístico hacia la sostenibilidad, como también contribuirá para motivar futuros estudios sobre el Derecho Urbanístico y las ciudades sostenibles.

Liana Vallicelli a la pregunta de: ¿por qué apostar a la creación de ciudades sostenibles?, responde que, en los próximos cincuenta años, habrá más gente viviendo en las ciudades que en el campo, escenario que implica que, si no generamos ciudades vivibles, humanas y sostenibles con el medio ambiente, nos convertiremos en la generación de la especie que podría terminar con la vida en la tierra, siendo esto así de terrible, así de dramático y así de real¹⁶, lo que nos debe conducir a una profunda reflexión sobre el grave y actual problema de la vida en la ciudad, que nos obliga a intervenir con

¹⁶ VALLICELLI, L., *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago, 48, 2012, p. 72.

estudios, propuestas y alternativas de solución desde las diversas áreas del conocimiento a través de la investigación. Por ello, a la pregunta ¿A quiénes pudiera beneficiar?, la respuesta es que la investigación beneficia a los habitantes de las ciudades, a los habitantes de la tierra, al medio ambiente y a la vida humana en general.

Finalmente, para responder a la pregunta ¿Se justifica realizar la investigación?, tomamos las palabras del Santo Padre Francisco que en la Carta Encíclica LAUDATO “SI” expresa que “El desafío urgente de proteger nuestra casa común incluye la preocupación de unir a toda la familia humana en la búsqueda de un desarrollo sostenible e integral, pues sabemos que las cosas pueden cambiar”¹⁷.

Además, el hecho que el objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sea “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” y que la Nueva Agenda Urbana tenga como una de sus acciones estratégicas la adopción de políticas urbanas nacionales y de marcos jurídicos relacionadas al desarrollo urbano, consolida y demuestra la vigencia, la importancia y la justificación de la presente investigación.

Por consiguiente y como se ha descrito, explicado, verificado y sustentado, la investigación, en su escala, contribuye a la solución o por lo menos al mejoramiento del problema que se circunscribe a la delicada y difícil situación del ser humano en la ciudad moderna y a la degradación ambiental, argumento que demuestra que el presente estudio es necesario, significativo y justificado.

¹⁷ SANTO PADRE FRANCISCO, *Carta Encíclica LAUDATO SI del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*, La Santa Sede, p. 5.

1.5 Alcance

Hernández, Fernández y Baptista argumentan que el alcance de una investigación se basa en establecer el resultado de lo que se conseguirá de la misma, y condiciona el método que se seguirá para obtener dichos resultados¹⁸; es decir que, a partir del grado de desarrollo de conocimiento y el enfoque planteado para la investigación, se determina el alcance y los objetivos de la mismas, para lo cual, según varios autores, existen cuatro tipos de estudios diferentes: exploratorio¹⁹, descriptivo²⁰, correccional²¹ o explicativo²².

La revisión de la literatura y el estado de la cuestión que son los antecedentes de la presente investigación, revelan que, según el grado de conocimiento que nos proporcionan, el tipo de estudio de esta investigación es exploratorio y descriptivo, porque nos permite una mayor penetración y comprensión del tema indagado; y, tiene como objetivo, la formulación de un problema que viabiliza una investigación más específica

El propósito de esta investigación científica cuyo objetivo principal es determinar el nivel de influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, también es estudiar las aproximaciones conceptuales y relaciones de temáticas implícitas entre las dos principales variables que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, obtener información para realizar una investigación más completa sobre estas temáticas, identificar conceptos o variables relacionados al tema, preparar investigaciones

¹⁸ HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P., *Metodología de la investigación* (5ª ed.), Editorial McGraw-Hill, México, D.F., 2010, pp. 76 y ss.

¹⁹ La investigación exploratoria “es el diseño de investigación que tiene como objeto primario facilitar una mayor penetración y comprensión del problema que enfrenta el investigador” (MALHOTRA, K., *Investigación de mercados: un enfoque práctico*, Editorial Prentice Hall, México, D. F., 1997, p. 87).

²⁰ La investigación descriptiva trata de la información detallada respecto un fenómeno o problema para describir sus dimensiones (variables) con precisión (HERNÁNDEZ, R., *et al*, ob. cit., p. 80).

²¹ El estudio correlacional, trata sobre la información respecto a la relación actual entre dos o más variables, que permita predecir su comportamiento futuro (HERNÁNDEZ, R., *et al*, ob. cit., pp. 81-83).

²² El estudio explicativo, apunta a determinar las causas de los eventos, sucesos o fenómenos estudiados, explicando las condiciones en las que se manifiesta (HERNÁNDEZ, R., *et al*, ob. cit., pp. 84 y ss.).

futuras, o proponer tesis y preceptos para posicionar a la ciudad sostenible y al Derecho Urbanístico en el lugar preponderante que les corresponde en el contexto de la investigación científica, razones y argumentos que también fortalecen el tipo exploratorio y descriptivo de la presente investigación

Por lo expuesto, el alcance del presente trabajo de tesis doctoral está determinado y desarrollado a través de una investigación de tipo exploratoria y descriptiva con el carácter de investigación cualitativa.

2. Objetivos del estudio

Los objetivos de una investigación indican las metas que se aspiran alcanzar luego de culminado el proceso de investigación y definen las formas en que se conseguirán los resultados de la investigación. Son las actividades que se deben ejecutar para responder a la pregunta o preguntas del problema, a diferencia de las actividades para desarrollar el proceso de investigación.

Con respecto a los objetivos, Ramírez destaca que expresan “un producto de la labor investigativa”²³; es decir, son los resultados que se pretenden lograr con la investigación en base a los aspectos que se desea averiguar y conocer. Según Palella y Martins, los objetivos “...indican, de manera concreta y precisa, en palabras sencillas, lo que se pretende obtener con el estudio a realizar”²⁴; por consiguiente, deben tener una redacción clara, concreta y precisa.

²³ RAMÍREZ, T., *Cómo hacer un proyecto de investigación* (3a ed.), Editorial Carhel, Caracas, Venezuela, 1996, p. 61.

²⁴ PALELLA, S. y MARTINS, F, *Metodología de la investigación cualitativa* (1ª reimpresión), Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas, 2012, p. 55.

La formulación de objetivos precisa una redacción de tal manera que, estos traduzcan “en forma afirmativa, lo que expresan las preguntas iniciales”²⁵ de la investigación. Los objetivos se hacen con verbos en infinitivo que indican la acción que se va a realizar, como, por ejemplo: conocer, examinar, caracterizar, determinar, establecer, detectar, diagnosticar, etc.; y, además de ser claros, concretos y precisos, deben estar dirigidos a los elementos básicos del problema, ser observables y seguir un orden lógico.

Los objetivos deben orientar, limitar y definir las fases del proceso de investigación, situándolas dentro de un contexto general; y, deben ser considerados como “...aquella parte de la realidad objetiva que es portadora del problema..., es aquella parte de la realidad sobre la cual actúa el sujeto (el investigador), tanto desde el punto de vista práctico como teórico, con vista a la solución del problema planteado”²⁶. Los objetivos de investigación son imprescindibles, tienen “la finalidad de señalar a lo que se aspira en la investigación”²⁷, y son las actividades que se deben ejecutar para responder a la pregunta o preguntas del problema, que son diferentes a las actividades para desarrollar el proceso de investigación.

Los objetivos de una investigación son de dos clases: general(es) y específico(s). Los primeros generales indican el propósito general de la investigación y los objetivos específicos señalan los propósitos concretos, específicos y delimitados por los cuales se puede lograr el propósito general. Los objetivos generales deben dar respuestas a las preguntas siguientes: ¿Qué se quiere hacer? ¿Qué se pretende obtener? ¿Qué se desea

²⁵ SABINO, C., *Cómo hacer una tesis* (2ª ed.), Editorial Panapo, Caracas, Venezuela, 1994, p. 108.

²⁶ ÁLVAREZ de ZAYAS, C. y SIERRA, V., *Metodología de la investigación científica*, Programa Internacional de Maestría en Educación Superior. Universidad ndina Simón Bolívar, Sucre, Bolivia, 1997, p. 6.

²⁷ HERNÁNDEZ, R., *et al*, ob. cit., p. 13.

alcanzar? Los objetivos específicos garantizan el cumplimiento de los objetivos generales en base a los aspectos particulares y específicos del objeto de estudio, que además permiten profundizarlo.

2.1 Objetivo general

El objetivo general de la presente investigación es:

- Determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en el Ecuador.

2.2 Objetivos específicos

Para lograr el cumplimiento del objetivo general descrito planteamos los objetivos específicos siguientes:

- Verificar la relación de la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho.
- Examinar el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico.
- Identificar las características de la ciudad sostenible para establecer un modelo teórico que sirva de referencia al Derecho Urbanístico.
- Formular una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico.
- Analizar si el estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador permite que sea influyente en el desarrollo de ciudades sostenibles.

2.3 Interrogantes necesarias

¿Es viable determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en el Ecuador?

¿Es posible verificar la relación entre la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho?

¿Es factible examinar el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico para reconocer la influencia que tiene en el desarrollo de la ciudad sostenible?

¿Es viable identificar las características de la ciudad sostenible para establecer un modelo teórico que sirva de referencia al Derecho Urbanístico?

¿Cómo producto del análisis de las insostenibilidades y de la referencia del modelo teórico de la ciudad sostenible, es posible formular una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico?

¿El análisis del estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador permite determinar si influye en el desarrollo de ciudades sostenibles?

Las interrogantes descritas nos incitan y nos motivan a realizar el presente trabajo de investigación, relacionado con la influencia del Derecho Urbanístico sobre el desarrollo de ciudades sostenibles, que comprende la revisión de la transcendental relación que tiene la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho Urbanístico; el análisis del concepto, el contenido y los principios del Derecho Urbanístico para poder verificar que el objeto del Derecho Urbanístico es precisamente la ciudad sostenible; estudiar el criterio de varios autores para establecer un modelo teórico de ciudad sostenible que sea referente del Derecho Urbanístico; la presentación de una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicables al Derecho Urbanístico como producto del examen de las insostenibilidades que se producen en la ciudad; así como también el análisis del estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador para determinar su nivel de influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles, como un caso particular del presente trabajo de investigación.

Para ello es necesario investigar y hacer un estudio sobre la conceptualización y las cuestiones esenciales de la ciudad, desde sus orígenes hasta la época moderna, analizando las concepciones de comunidad y sociedad; así como también del Urbanismo, considerado como la técnica y la ciencia encargada de la organización de las urbes, partiendo de su evolución conceptual que determina tres dimensiones: la organizativa, la científica y la normativa, y finalmente su orientación hacia el desarrollo sostenible; y, del ordenamiento territorial y urbanístico, de la planificación territorial y urbanística, y de la planificación urbana sostenible. Pero, sobre todo, a realizar un estudio para evidenciar la fundamental relación que tienen la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, relación que les permite cumplir sus funciones específicas, y que las vincula también con el Derecho.

La ciudad, como el espacio físico en donde los seres humanos realizan sus actividades individuales y colectivas y satisfacen sus necesidades básicas que, inclusive, la convierte en un derecho denominado “derecho a la ciudad”, entendido como un conjunto de derechos humanos a escala urbana, requiere de una organización espacial que le proporciona el Urbanismo a través de la planificación urbana que diseña el ordenamiento territorial y urbanístico para lograr una ciudad sostenible. Este trípode de funciones debe tener un marco que lo soporte, asegure y respalde, siendo esta moldura, el marco jurídico del Derecho Urbanístico, rama del Derecho que también será motivo de investigación.

El Derecho Urbanístico, entendido como la rama del Derecho llamada a dar una solución jurídica a los efectos socio económicos y políticos de la grave problemática urbana; y, al incremento de los conflictos de intereses públicos y privados que se derivan del violento proceso de urbanización. El Derecho Urbanístico analizado como la rama del Derecho que a través de sus características, contenido y principios sea reconocido como

la nueva rama del Derecho direccionada a convertir el crecimiento urbano en desarrollo urbano, pero, sobre todo, como la nueva rama del Derecho con gran influencia para contribuir a desarrollar ciudades sostenibles.

La ciudad y, de manera particular, la ciudad sostenible, es una temática que ha sido objeto de una amplia y diversa literatura; y, el Derecho Urbanístico, ha generado numerosos manuales, libros y tratados. Sin embargo, y lamentablemente, por lo general, ambos temas han sido analizados por separado, sin mediar la relación que existe entre ellos. La influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible ha tenido un limitado interés, debido a diferentes factores, primordialmente la carencia de estudios especializados debido a la falta o ausencia de cultura jurídica urbanística y difusión o promoción en este campo del conocimiento de la legislación urbana; lo que impide conocer la vital importancia de contar con un Derecho Urbanístico debidamente estructurado con estrategias de sostenibilidad para lograr ciudades sostenibles que permitan una vida humana digna y saludable.

La delimitación obedece a tiempo y espacio para situar ese problema en un contexto definido y homogéneo²⁸; desde este enfoque, delimitar un tema de investigación comprende determinar tres aspectos fundamentales: área, alcance y límites del estudio, tratando, en lo posible, de dirigir una problemática general hacia una realidad precisa, resumida y viable de analizar.

En efecto, lo que se busca siempre es indicar con claridad el contexto geográfico e histórico en el cual queda limitado el trabajo de campo realizado en el proyecto de investigación²⁹, límites de espacio, tiempo y contenido, que coadyuvan a que el investigador realice una labor certera, efectiva y eficiente.

²⁸ SABINO, C., ob. cit., pp. 48-49.

²⁹ CHAVERRI, D., “Delimitación y justificación de problemas de investigación en ciencias sociales”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. III, n.º. 157, 2017, pp. 185-193. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15354681012>. Consulta: 29/04/2020.

La delimitación temporal, indica el tiempo que ha requerido la ejecución del estudio, que puede ser desarrollado de forma continua o de manera interrumpida de acuerdo a fases de trabajo previamente planificadas. El tiempo de duración de este trabajo se ajusta al período de estudios doctorales 2017-2021 y se desarrolla fundamentalmente en la ciudad de Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, República del Ecuador, y en la provincia de Córdoba, región autonómica de Andalucía, Reino de España; y, durante una pequeña estancia en la ciudad de La Habana en Cuba.

La investigación se ubica y se centra en los asuntos que plasman la idea de la influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible; considera dos variables que forman parte del problema: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible; y, genera la pregunta principal ¿Es viable determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en el Ecuador? La respuesta a la pregunta principal debe ser adecuada a la investigación, en concreto, se trata de la formulación del problema³⁰.

La hipótesis es una proposición que expresa una solución posible, racional y demostrable de un problema; señala una respuesta anticipada a la solución de un problema de investigación y se expresa como generalización o proposición; y, puede ser puesta a prueba para verificar su validez³¹; es decir, es una afirmación o negación que plantea una posible solución a un determinado problema u objeto investigado.

Así, la hipótesis del presente trabajo de investigación se la enuncia de la manera siguiente: El Derecho Urbanístico tiene influencia en el desarrollo de la ciudad sostenible, la misma que ratifica la factibilidad y la justificación de la presente investigación.

³⁰ MÉNDEZ, C., *Metodología. diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales* (4ª ed.). Editorial Limusa, Bogotá, 2006, p. 166.

³¹ PALELLA, S. y MARTINS, F., ob. cit., p. 64.

2.4 Bases teóricas

La teoría es un conjunto de proposiciones conexas que presenta una visión sistematizada de determinados fenómenos, mediante la descripción de relaciones entre conceptos³², de acuerdo al criterio de Wimmer y Dominick.

En ese sentido, los antecedentes contenidos en la revisión de la literatura y el estado de la cuestión nos orientan a enunciar la base teórica de estudio que es la que, el Derecho Urbanístico tiene una significativa influencia para desarrollar ciudades sostenibles. Sin embargo, hay que aceptar que el Derecho Urbanístico es una rama del Derecho poco conocida y, por consiguiente, poco reconocida su rol jurídico; aún más, su incidencia sobre el desarrollo de la ciudad sostenible generalmente es inadvertida. El análisis teórico conceptual y sistemático de la ciudad, el Urbanismo, el ordenamiento territorial y urbanístico, y la planificación urbana, y de la relación de estos elementos teóricos, permite organizar los elementos relacionados al fenómeno de estudio, observar el objeto y los objetivos del Derecho Urbanístico, y determinar su significativa influencia que tiene esta rama del Derecho en el desarrollo de la ciudad sostenible, en razón que “cada teoría pretende sistematizar el conocimiento sobre una realidad, conocimiento que en muchas ocasiones se encuentra disperso, desorganizado”³³.

La teoría de la presente investigación proporciona los elementos relacionados con el fenómeno de estudio que es la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible; por tal razón, la teoría se la precisa primero como “conceptual”, luego como “descriptiva”, para finalmente pasar a ser necesariamente “analítica”, por cuanto procura describir el modo en que los elementos del fenómeno de estudio se generan y se presentan en la realidad lo que incita y permite realizar un análisis crítico.

³² WIMMER, R.D. & DOMINICK, J.R., *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1996, p. 12.

³³ PALELLA, S., *et al*, ob. cit., p. 30.

Por lo tanto, “es una teoría útil porque describe, explica y analiza el objeto de estudio, además que organiza el conocimiento sobre el mismo”³⁴, como, en efecto, ha sucedido en este proceso de investigación.

En este caso, la base teórica o marco teórico referencial es el resumen de varios elementos que, como la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana, el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, pasan a constituirse en los elementos conceptuales básicos que sustentan el inicio y el desarrollo de la investigación

Es decir, el marco teórico de referencia está solventado en un conocimiento previo y basado en criterios científicos que se encuentran en estructuras de la respectiva literatura ya existentes, razón por la cual la observación, la descripción y la explicación de la realidad que se investiga deben transitar por la vía teórica.

Para estructurar el marco teórico referencial, inicialmente, revisamos la bibliografía básica con la cual concretamos el tema y bosquejamos el problema de investigación; luego seleccionamos la bibliografía más importante de los autores más relevantes para iniciar un proceso de lectura, de resumen y de reflexión sobre los aspectos que se vinculan directa o indirectamente con el fenómeno de investigación; y, finalmente, acogimos los resúmenes, sistematizamos los puntos de vista y ajustamos los resultados para configurar el marco conceptual.

El marco teórico es la descripción de los elementos planteados por uno o por diferentes autores que nos permite fundamentar el proceso de conocimiento, como señala Méndez³⁵; y, se caracteriza por tener dos componentes: el uno, se refiere a que el tema objeto de investigación es ubicado dentro del conjunto de teorías existentes, con el propósito de precisar en cual corriente de pensamiento se inscribe y en qué medida

³⁴ *Id.*

³⁵ MÉNDEZ, C., *Metodología. diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales*, ob. cit., p. 201.

significa algo nuevo o complementario³⁶; y, el otro, que el marco teórico es una descripción detallada de cada uno de los elementos teóricos que se utilizarán directamente en el desarrollo de la investigación y las relaciones más significativas que se producen entre esos elementos teóricos³⁷.

Por lo expuesto, el marco teórico de la presente investigación titulada “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, se estructura con elementos teóricos como: la ciudad, el Urbanismo, el ordenamiento territorial y urbanístico, la planificación territorial y urbanística, la planificación urbana sostenible, el Derecho Urbanístico, el desarrollo sostenible, la sostenibilidad urbana y la ciudad sostenible, componentes teóricos que se utilizan directamente en el proceso de investigación mediante una debida conceptualización, una minuciosa descripción y un profundo análisis, en base a la identificación y lectura de fuentes secundarias como: textos, libros especializados, artículos científicos, trabajos de tesis de grado elaborados por autores que contienen y profesan diferentes corrientes de pensamiento, lo que posibilita reflexionar debidamente sobre el tema, detectar aspectos nuevos o complementarios del tema y establecer las relaciones más significativas que se producen entre esos elementos para fundamentar con bases teóricas firmes el conocimiento del fenómeno de investigación.

3. Metodología de la investigación

La palabra metodología, etimológicamente, se la puede definir como el estudio de los métodos o caminos a seguir en una investigación, de acuerdo al criterio de Héctor

³⁶ *Ibid.*, p.202.

³⁷ *Id.*

Martínez Ruiz³⁸, quien también señala que la investigación puede ser concebida de dos formas:

Como el estudio de los métodos, procedimientos o técnicas de investigación que permitirán alcanzar el conocimiento de un objeto o fenómeno, natural social; y, como la aplicación sistemática de los pasos propios de un método específico para lograr un determinado objetivo, por lo que la metodología de la investigación se refiere al estudio sistemático de los métodos que se utilicen con relación a los fines y metas que se plantean en la investigación científica³⁹.

La metodología “constituye la médula del plan, se refiere a la descripción de las unidades de análisis o de investigación, las técnicas de observación y recolección de datos, los instrumentos, los procedimientos y las técnicas de análisis”, como lo hace notar Guillermina Baena Paz⁴⁰.

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación de acuerdo con las fuentes originarias para obtener la información es de tipo documental bibliográfica, puesto que se solventa en estudios ya realizados y unifica los diversos criterios que se manejan en las ciencias jurídicas urbanísticas y que se relacionan con el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible.

La “investigación documental depende fundamentalmente de la información recogida o consultada en documentos o cualquier material impreso susceptible de ser

³⁸ MARTÍNEZ, H., *Metodología de la investigación*, Editorial Cengage Learning Editores, S.A. de C.V, México, D. F., 2012, p. 73.

³⁹ *Id.*

⁴⁰ BAENA, G., *Metodología de la investigación* (1ª ed. ebook), Grupo Editorial Patria, México, D. F., 2014, p. 74.

procesado, analizado e interpretado”⁴¹, y la presente investigación se basa, precisamente, en la revisión de la literatura de diversos documentos impresos existentes sobre los elementos y componentes del tema de estudio y sus relaciones, como libros, revistas, tesis de grado, folletos, que han sido revisados, descritos, interpretados y analizados.

Según autores como Álvarez, Montemayor, García y Garza, sostienen que la investigación documental puede ser de dos tipos: informativa expositiva, que es una investigación formativa, y argumentativa exploratoria, que demuestra que un contexto es correcto o incorrecto y que llega a una conclusión crítica luego de evaluar los datos investigados. No obstante, la investigación documental consiste en escudriñar una información general de las diferentes fuentes confiables de un tema específico, para lo cual lo más importante es saber analizar y seleccionar la información, aquello que es relevante para el investigador⁴².

Con los fundamentos expuestos, esta investigación se la tipifica como investigación documental de tipo argumentativa exploratoria y, como su caracterización lo determina, se la realiza consultando documentos y fuentes de información escrita de varios géneros como: libros, revistas y periódicos, electrónicas o fuentes primarias que se localizan en archivos públicos y privados e internet. La consulta de documentos y fuentes de información determina hacer uso de la técnica de análisis documental para la interpretación de los datos informativos encontrados.

Finalmente, se concluye que la presente investigación documental es de carácter cualitativa exploratoria, descriptiva y analítica, durante la cual se consultaron diferentes textos tanto bibliográficos como fuentes visuales o fonéticas a través de la web; es decir, textos físicos y virtuales en las bibliotecas de la Universidad Central del Ecuador,

⁴¹ ÁLVAREZ, G., *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*, Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago de Chile, 2002, p. 32.

⁴² MONTEMAYOR, M., GARCÍA, M. y GARZA, Y., *Guía para la investigación documental*, Editorial Trillas S.A., México, D. F., 2002, p. 13.

Universidad Técnica de Manabí, Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí y la Universidad San Gregorio de Portoviejo en la República del Ecuador; la Universidad de la Habana en Cuba; y, la Universidad de Córdoba en España.

3.2 Nivel de investigación

“El nivel de investigación se refiere al grado de profundidad con que se aborda un fenómeno u objeto de estudio”, como dice Fideas Arias⁴³, quien también menciona que, según el nivel, la investigación se clasifica en: exploratoria, descriptiva y explicativa.

La investigación exploratoria es la que se efectúa sobre un tema u objeto desconocido o poco estudiado, por lo que sus resultados constituyen una visión aproximada de dicho objeto⁴⁴.

La investigación descriptiva consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo con el fin de establecer su estructura o comportamiento⁴⁵.

La investigación explicativa se encarga en buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto⁴⁶.

Conforme a los conceptos descritos, la presente investigación reúne las características para definirla como exploratoria-descriptiva, nivel relacionado y coherente con el alcance de la misma, tal como se ha indicado y fundamentado en líneas anteriores de la presente tesis doctoral.

El nivel de la presente investigación es exploratorio porque tiene como objeto estudiar y explorar la temática del Derecho Urbanístico relacionado con la ciudad sostenible, temática poco estudiada, de la cual se tienen muchas incertidumbres o no se conoce porque antes solo se había estudiado al Derecho Urbanístico de manera

⁴³ ARIAS, F., ob. cit., p. 23.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 23.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 24

⁴⁶ *Ibid.*, p. 26.

independiente de la ciudad sostenible o viceversa. En el presente caso, este estudio exploratorio sirvió de base para alcanzar el siguiente nivel de la investigación que es el descriptivo, en razón de que, luego de explorados, se describen, analíticamente, hechos y fenómenos relacionados a la ciudad, el urbanismo, la planificación urbana, el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, con la finalidad de establecer el comportamiento de los elementos mencionados y sus relaciones entre sí. En síntesis, la presente investigación tiene un nivel exploratorio-descriptivo-analítico.

3.3 Diseño y métodos de la investigación

“El diseño de la investigación es la estrategia general que adopta el investigador para responder al problema planteado. En atención al diseño, la investigación se clasifica en documental, de campo y experimental”⁴⁷, destaca Arias, mientras que, por su parte, Hurtado de Barrera expresa que “los diseños se refieren a los aspectos operativos de la investigación”⁴⁸, aspectos que cubren la totalidad de los elementos que intervienen y configuran el proceso de investigación y que permiten organizarla y direccionarla para lograr el cumplimiento de los objetivos planteados.

Arias agrega que, la estrategia en investigación está definida por el origen de los datos, y en estudios documentales son datos secundarios⁴⁹. En este sentido, el diseño de la presente investigación es documental porque es un proceso basado en la búsqueda, recuperación, sistematización, descripción, interpretación y análisis crítico de datos secundarios que, sobre el Derecho Urbanístico, la ciudad sostenible y los elementos relacionados con estos, han sido registrados y publicados por otros investigadores en

⁴⁷ *Ibid.*, p. 27.

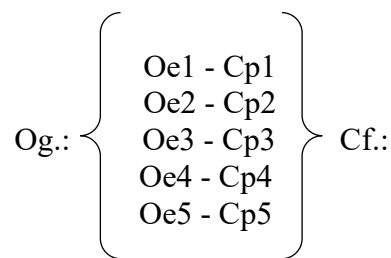
⁴⁸ HURTADO de BARRERA, J., *Proyecto de investigación* (8ª ed.), Editorial Quirón, Caracas, Venezuela, 2015, p. 156.

⁴⁹ ARIAS, F., ob. cit., p. 27.

fuentes documentales impresas, audiovisuales y electrónicas, los mismos que se han obtenido para la presente investigación.

El diseño de la presente investigación es cualitativo documental porque la recolección de los datos contenidos en diferentes documentos se realizó mediante las técnicas de observación, bibliográfica, de análisis documental y de contenido, que produjeron razonamientos lógicos para permitir el cumplimiento de los objetivos; aspectos que definen la estrategia de esta investigación que se presenta en el esquema de objetivos y conclusiones siguiente:

Figura 1. Diseño de la investigación.



Og.: Objetivo general
 Oe.: Objetivo específico
 Cp.: Conclusión parcial
 Cf.: Conclusión final
 Hg.: Hipótesis

Elaboración propia

El método y la técnica son instrumentos fundamentales para la actuación humana, plantea Rodríguez⁵⁰, porque han sido utilizados para alcanzar trascendentes propósitos en la historia de la humanidad, pero mucho más para la investigación formativa y científica,

⁵⁰ RODRÍGUEZ, B. P., *Metodología jurídica*, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, D. F., 2006, p. 5.

en particular, siendo los métodos y las técnicas más conocidos y utilizados, el análisis, la síntesis, el deductivo, el inductivo, el descriptivo, entre los primeros.; y, la observación, la bibliográfica, el análisis documental, la etnográfica, la teoría documentada, los estudios de caso, la entrevista, entre las segundas.

La metodología utilizada en la presente investigación fue cualitativa y documental de tipo exploratoria, descriptiva y analítica, dentro del ámbito de las ciencias sociales y jurídicas. Se utilizó el método inductivo-deductivo y la técnica del análisis documental o de contenido sustentada en las técnicas de observación y bibliográfica.

Con relación al método, partimos de un formal, cuidadoso y metódico análisis de las obras de diversos autores concernientes al tema de estudio, con la finalidad de desglosar aquellos conceptos o ideas principales de las temáticas de la presente investigación (inducción) y de la misma manera se procuró inquirir en cómo estos conceptos se proyectan, se comportan y se aplican en la vinculación de las dos variables de la investigación que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible (deducción).

El análisis documental, según refieren Peña y Pirela, es una técnica que procura reducir distancia entre las fuentes de información y la capacidad humana para aprovechar estos contenidos, configurando un estudio complejo y pluridisciplinar en el sentido de que en esta técnica intervienen diversas disciplinas y los múltiples factores intervinientes⁵¹.

Este método responde a tres necesidades: “conocer lo que otros científicos han realizado en un determinado campo, conocer las partes específicas de información de algún documento en concreto, y conocer la totalidad de información relevante escrita sobre un mismo tema”⁵².

⁵¹ PEÑA, T. y PIRELA, J., La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad*, n.º.16, 2007, pp.55-81. http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/inibi_nuevo/n16a04.pdf. Consulta: 27/05/2018.

⁵² *Id.*

En efecto, el procedimiento que hemos seguido en la presente investigación consiste en la selección, revisión y análisis exhaustivo de la bibliografía existente y el agrupamiento de los distintos conceptos de las temáticas investigadas como son: ciudad, urbanismo, planificación urbana, Derecho Urbanístico, sostenibilidad urbana y ciudad sostenible, con la finalidad de ejecutar “la operación que consiste en seleccionar ideas informativamente relevantes de un documento, a fin de expresar su contenido sin ambigüedades para recuperar la información contenida en él”⁵³.

El método utilizado ha sido factible de aplicarlo y nos ha permitido cumplir con nuestros propósitos por el acceso a las fuentes directas e indirectas, a través de la literatura existente sobre los temas del presente estudio.

La “revisión literaria” y el “estado de la cuestión”, que son parte del fundamento del capítulo 1º de esta tesis doctoral, y su vinculación con el “método” utilizado, nos permite definir que las fuentes y técnicas utilizadas para la recolección de información en este trabajo de investigación están basada en dos clases de información: primaria y secundaria.

La información primaria, es aquella que el investigador acumula directamente a través de un contacto inmediato con su objeto de análisis, y la información secundaria, es aquella que el investigador acopia a partir de investigaciones ya hechas por otros investigadores con propósitos diferentes⁵⁴. Por consiguiente, para realizar la elaboración de nuestro trabajo de investigación “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, se cuenta con la información secundaria pertinente, información que requiere ser examinada, asimilada y

⁵³ SOLIS, I., *El análisis documental como eslabón para la recuperación de información y los servicios*, 2003, <http://www.mono-grafias.com/trabajos14/analisisdocum/analisisdocum.shtml>. Consulta: 27/05/2018.

⁵⁴ GALLARDO de PARADA, Y. & MORENO, A., *Aprender a investigar. Módulo 3 recolección de la información*, Instituto colombiano para el fomento de la educación superior, Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia, 1999, p. 28.

estudiada, para lo cual se determinan como las técnicas para esta indagación a las técnicas bibliográfica y de análisis de contenido.

Para el efecto, nos trasladamos a España por dos ocasiones: la primera, en el mes de mayo del año 2018, y la segunda, en el mes de marzo del año 2019, con la finalidad de realizar la implementación de la bibliografía sobre el trabajo de investigación y durante las dos estancias -de aproximadamente tres meses cada una-, visitamos física y virtualmente la biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Córdoba, en donde buscamos, seleccionamos, revisamos y comprobamos un considerable número de textos pertenecientes a varios autores relacionados con las temáticas de estudio, de manera especial los relacionados con el Urbanismo, Ordenamiento Territorial y Urbanístico, Planificación Urbana, Derecho Urbanístico, el Desarrollo Sostenible, la Sostenibilidad Urbana y la ciudad sostenible. De igual manera y con el mismo objetivo, visitamos las bibliotecas de la Universidad de la Habana en Cuba -mientras asistíamos a la XVI Convención Internacional de Ordenamiento Territorial y Urbanismo, realizada en la ciudad de La Habana, Cuba, en el mes de octubre de 2018-; la Universidad Central del Ecuador -con ocasión de asistir al Seminario Internacional “Usos del Derecho y Acciones Colectivas en Áreas Urbanas Segregadas de América Latina” en marzo de 2018-, la Universidad Técnica de Manabí, la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí y la Universidad San Gregorio de Portoviejo en Ecuador.

La información obtenida en las bibliotecas de las universidades descritas fue analizada de manera subjetiva, diagnóstica, interpretativa y crítica, análisis cuyos resultados no son numéricos y estadísticos, sino que por la naturaleza de la presente investigación son fundamentaciones argumentativas cualitativas, que sustentarán el cumplimiento de los objetivos y la hipótesis de la investigación durante el desarrollo de

la misma y en la discusión de los resultados, con la particularidad que hemos utilizado el sistema clásico de citas, con notas a pie de página, de acuerdo a la recomendación de nuestros directores, por ser el más adecuado para este tipo de investigación en el ámbito de las ciencias jurídicas y sociales.

3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Las técnicas de recolección son importantes porque nos permiten conocer y saber con exactitud los datos que se necesitan para llegar a soluciones concretas que consoliden el éxito del proyecto de investigación. Por ello después de la formulación del problema de investigación, preguntas, hipótesis, diseño de investigación, la siguiente etapa es, la recolección de los datos pertinentes sobre variables, sucesos, contextos, comunidades u objetos involucrados en la investigación⁵⁵.

En opinión de Fífiás Arias, “Las técnicas de recolección de datos son las distintas formas o maneras de obtener la información. Son ejemplos de técnicas: la observación directa, la encuesta en sus dos modalidades (entrevista o cuestionario), el análisis documental, análisis de contenido, etc.”⁵⁶. Por su parte Marcelo Gómez refiere que recolectar los datos implican actividades estrechamente vinculadas entre sí, siendo éstas las siguientes: seleccionar o desarrollar un instrumento o método de recolección de datos, el cual debe ser válido y confiable para poder aceptar resultados; aplicar ese instrumento método para recolectar datos; y, preparar los datos, observaciones, registros y mediciones realizadas para su debido análisis⁵⁷.

⁵⁵ GOMEZ, M., *Introducción a la metodología de la investigación científica*, Editorial Brujas, Córdoba, Argentina, 2006, p. 121.

⁵⁶ ARIAS, F., ob. cit., p. 25.

⁵⁷ GOMEZ, M., ob. cit. p.121.

Las tesis de investigación se clasifican en tres tipos: documental (teórica), de campo (práctica) y combinada de investigación documental y de campo⁵⁸.

La investigación documental es aquella en cuya compilación de los datos exclusivamente se utilizan documentos que tributan antecedentes sobre el objeto o contexto de estudio⁵⁹. La investigación de campo es aquella en la que la selección de información se realiza en el ambiente específico del fenómeno de estudio; se utiliza un método exclusivo y se diseñan herramientas para conseguir información que sólo se aplica en el escenario en el que actúa el fenómeno de estudio; de manera que, para la tabulación y análisis de la información obtenida, se utilizan métodos y técnicas estadísticos y matemáticos que ayudan a obtener conclusiones formales, científicamente comprobadas⁶⁰. La investigación combinada: documental y de campo, es aquella que se inicia con el análisis teórico del objeto, recopilando información documental, y, una vez estudiado éste, se realiza la comprobación de su validez en el campo en que se presente el fenómeno, bajo el punto de vista pragmático, esto es, recopilando la información de campo⁶¹.

La provisión de información es un instrumento de recolección de datos que, en el inicio, es cualquier recurso de que se vale el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información⁶². En el acopio de datos de información es necesario observar, registrar de forma ordenada y/o esquemática, entrevistar, acceder a distintas fuentes de información, analizar documentos, reconstruir contenidos de las lecturas,

⁵⁸ MUÑOZ, C., *Como elaborar y asesorar una investigación de tesis*, Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México, D.F., 1998, p. 9.

⁵⁹ *Id.*

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² SABINO, C., *El proceso de la investigación*, Editorial Panapo, Caracas, Venezuela, 1992, p. 108.

retratar la realidad⁶³. En este sentido, en la presente tesis doctoral titulada “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, nos hemos acercado, con nuestra experiencia profesional, académica y administrativa, a la realidad de las dos variables principales que son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, mediante el análisis ordenado, minucioso y sistemático de documentos y contenidos para interpretar, mediante el razonamiento lógico, una serie de datos, fenómenos, hechos y vicisitudes, relacionados a los elementos que se derivan de la relación del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible.

Los datos que se recopilan durante el proceso de investigación son de dos clases: los datos primarios y los datos secundarios, siendo los primeros, los que el investigador recoge directamente en contacto con la realidad estudiada; y, los segundos, los que proceden de la recopilación y el procesamiento que ya han hecho otros investigadores⁶⁴. En efecto, en el presente trabajo se han utilizado preferentemente los datos secundarios por la naturaleza de la investigación, dejando constancia que en la práctica los dos tipos de datos proporcionan información y se complementan entre sí.

De otra parte, las técnicas son los medios empleados para la recolección de información, entre las que destacan la observación, cuestionario, entrevistas, encuestas⁶⁵. Cabe indicar que, en el caso de la presente investigación no se han considerado las técnicas de cuestionario, entrevista y encuesta, en razón de ser una investigación documental. En relación a la técnica de la observación, Pardinas expresa que es el conjunto de cosas observadas, el conjunto de datos y conjunto de fenómenos; es decir,

⁶³ RODRIGUEZ, M., *Material de seminario de tesis*. (Guía para diseñar proyectos de investigación de tesis) del doctorado en estudios fiscales de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008, p. 11.

⁶⁴ SABINO, C., ob. cit., p. 108.

⁶⁵ RODRÍGUEZ, M., ob. cit., p. 10.

observación equivale a dato, a fenómeno, a hechos⁶⁶. Desde esta visión y como ya hemos explicado en líneas anteriores, en el presente trabajo de indagación nos hemos acercado a observar una serie de datos, fenómenos, hechos y vicisitudes, mediante la acción de observar, por lo tanto, la observación es una de las técnicas utilizada en el presente trabajo de investigación, además, como ya se ha expresado, de las técnicas del análisis documental y del análisis de contenido.

4. Cronograma y organización de la tesis

4.1 Cronograma

El presente trabajo de investigación titulado “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, comprende la realización de varias actividades en diferentes etapas marcadas por espacios de tiempo con la finalidad de cumplir determinados objetivos. Por lo tanto, este proceso de investigación tiene que estar enmarcado en un riguroso proceso donde se planifican actividades, establecen tiempos, discuten los resultados, evalúan los avances, logran objetivos y generan conclusiones. No puede ser producto de la improvisación; por el contrario, previo a su inicio, debe contar con una planificación referente para poder efectuar las actividades y tareas en determinados períodos previstos con la finalidad de alcanzar las metas propuestas; planificación que, generalmente, debe ser expresada en un cronograma.

El cronograma es la representación gráfica de un conjunto de tareas, actividades o eventos ordenados en el tiempo o la lista de todos los elementos terminales de un proyecto con sus fechas previstas de comienzo y final; y, es muy importante porque determina los tiempos de ejecución de cada una de las actividades a realizar, así como

⁶⁶ PARDINAS, F., (2005). *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales* (38ª ed.), Siglo XXI editores, México D.F., 2005, p. 89.

Ponencias y redacción de artículos	X	X	X	X	X	X	X	X
Redacción final de la tesis	X	X	X	X	X	X	X	X

4.2 Organización de la tesis

La estructura del trabajo de investigación “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, está indicada en el índice general y en la introducción de la presente tesis doctoral. Además, en el inicio de este informe académico se incluye como cuerpo preliminar la portadilla, el informe razonado de los directores, la autoría de responsabilidad, la autorización para publicación, la dedicatoria, el agradecimiento, el resumen y el índice general.

La introducción contiene el tema: “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, los antecedentes que motivaron la elección del tema, los fundamentos en que se sustenta, las variables principales, el objeto principal, los objetivos, la hipótesis, la justificación, la metodología utilizada, y una síntesis descriptiva de los contenidos de los capítulos del presente estudio.

En el Capítulo 1º se muestran los aspectos en concreto que han motivado el desarrollo de este estudio partiendo de la situación del problema que se presenta en las ciudades modernas ante la falta de marcos jurídicos con criterios sostenibles que coadyuven a lograr desarrollos sostenibles, problema que ha motivado la preocupación de los organismos internaciones y de los Estados en general. Por lo tanto, se presentan los antecedentes y la formulación del problema, las preguntas y los objetivos de la investigación, los aspectos metodológicos utilizados para diseñarla y ejecutarla; y, al final se presenta el organigrama y la organización de la tesis.

En el Capítulo 2º se analizan generalidades y aproximaciones conceptuales de la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana, pero, sobre todo, se trata de evidenciar la relación que existe entre estos tres elementos, y que, además, constituye el trípode que sostiene la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible.

En el Capítulo 3º se exponen los conceptos, características, principios, contenido y competencia del Derecho Urbanístico, los mismos que son analizados considerando los puntos de vista de diferentes autores y tratadistas, así como también se describen las ciencias relacionadas con el Derecho Urbanístico y las legislaciones urbanísticas existentes en Latinoamérica.

En el Capítulo 4º se examinan aproximaciones conceptuales, modelos de desarrollo urbano y características de la ciudad sostenible, estudio que genera las propuestas de un modelo teórico de ciudad sostenible y de una estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico.

En el Capítulo 5º se presenta el estudio de caso del Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República del Ecuador, que comprende una observación y una descripción analítica del marco jurídico para el ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador, con la finalidad de establecer su nivel de influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles; una imagen general de los síntomas de insostenibilidad que muestran las ciudades ecuatorianas, y, la aplicación de la estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”, para determinar el nivel de sostenibilidad.

En el capítulo 6° se muestra la discusión general de los resultados obtenidos en el desarrollo de las fases de investigación y se establecen la conclusión general y las conclusiones particulares, y las futuras líneas de investigación.

Finalmente, se expone la bibliografía y las páginas web que han sido motivo de consulta para el desarrollo de la presente investigación.

Capítulo 2°

LA CIUDAD, EL URBANISMO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA

Generalidades

La ciudad es un tema tan atractivo como difuso, tan anhelado como complejo, que se puede analizar desde diversos puntos de vista y generar diferentes nociones; sin embargo, las tesis enunciadas siempre consideran al hombre como su principal actor, caracterizado como un ser social por naturaleza. Así pues, la ciudad puede ser conceptuada y observada como el sitio que construyen, adecuan y desarrollan los hombres para vivir juntos, mejorar los contextos de vida, desplegar sus actividades y satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas.

Desde esta visión, Alarcón sostiene que la ciudad debe ser el espacio ideado en base a modelos de desarrollo urbano que ocasionen una armónica y productiva relación social y un debido comportamiento individual del hombre, en un contexto de respeto al medio ambiente y de manejo responsable de los recursos de la ciudad⁶⁷.

Por ello, la ciudad requiere determinadas características física-espaciales comprendidas en los modelos de desarrollo urbano, concebidas por la ciencia del urbanismo que, según el geógrafo y urbanista español Jordi Borja, nace junto a las ciudades, precisamente, con el objetivo fundamental de ordenar los espacios, las actividades y la convivencia en la ciudad en función del bien común⁶⁸.

⁶⁷ ALARCÓN, J., “La ciudad compacta y la ciudad difusa: Un enfoque desde las perspectivas de convivencia y sostenibilidad”, *Revista San Gregorio*, No. 39, 2020, pp. 1-14, cit. p. 2.

⁶⁸ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, Olacchi, Quito, 2011, pp. 47-48.

El Urbanismo, generalmente conceptualizado como la organización del espacio en función de las actividades en una población o ciudad, ha estado identificado históricamente con las ciudades, a tal punto que se puede afirmar que en su recorrido dimensional: empírico, científico y normativo, siempre ha respondido a las formas de pensar, construir y gestionar ciudades. La evolución de las necesidades, de las formas de pensar, de los vínculos sociales, el desarrollo de nuevas ciencias y tecnología y el cambio de naturaleza y escala de los desafíos colectivos que se han suscitado y se desarrollan en las ciudades, han tenido siempre la respuesta espacial del Urbanismo.

Es decir, el Urbanismo es consustancial a la ciudad. Pero el Urbanismo no podría cumplir su función sin el recurso de la planificación urbana porque es en ella que, de manera inexcusable, exterioriza su propuesta científica y normativa para la organización espacial de la ciudad.

La planificación urbana, pensada como el proceso estratégico que permite fusionar la prefiguración del futuro deseado de la ciudad con la conformación de los consensos ciudadanos⁶⁹, determinando proyectos prioritarios a corto, mediano y largo plazo en beneficio del hombre, el colectivo social y la ciudad, está vinculada directamente, a través del Urbanismo, con la ciudad.

La ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana constituyen, por lo tanto, un trípode cuyos soportes conceptuales son conexos, resistentes y eminentes, que ameritan un análisis en conjunto para clarificar y confirmar las relaciones que tienen entre sí y las esenciales funciones que cumplen en beneficio de la vida de los seres humanos y del bien común; y, en el presente trabajo de investigación para construir el soporte inicial del análisis que fundamenta la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible.

⁶⁹ CARRIÓN, F., ob. cit., p. 49

1. La ciudad

1.1 Caracterización

Las construcciones semánticas y conceptuales, al menos para la ciudad occidental⁷⁰, se diseñaron en sus líneas esenciales en Grecia y Roma, con sus concepciones de *polis* y *civitas*, pero la ordenación de la ciudad moderna como hecho histórico, recién ocurrirá entre los siglos XIV y XVIII en Europa y en sus proyecciones coloniales, una confluencia que coincide con el primer esparcimiento del mundo globalizado⁷¹.

Desde la posición de Echeverría, la noción de ciudad, desde entonces, coexiste entre dos visiones conceptuales que se enfrentan y se apoyan: la ciudad como economía de mercado, lugar de comercio y reproducción material; y, la ciudad como realización identitaria, como espacio de reconocimiento y de actuación política, como el sitio para el debate y la reflexión en la dimensión pública; esta diferencia aparece en la filosofía griega como el antagonismo entre el *oikos*, como sede la administración de la casa, de la economía doméstica, del espacio de la intimidad y de la singularidad; y, la *polis*, como sede de lo público, del espacio para el debate que construye las decisiones políticas y reflexiona sobre la vida en la ciudad⁷².

Echeverría enfatiza que la *polis* aparece como el espacio de lo público, como el lugar donde sale la animalidad, el instinto y la pasión del ser humano que gracias a la

⁷⁰ Las primeras ciudades nacieron hace unos 7500 a.C. en los valles regados por grandes ríos como el Tigris y el Éufrates en Mesopotamia (en la actualidad territorios ocupados por los Estados de Siria, Irán e Irak), el Indo en la India, el Nilo en Egipto. Las primeras ciudades, entre las principales, son: Catal Huyuk (Turquía) en el año 7500 a.C.; Uruk, ubicada junto al Éufrates, en el año 5000 a.C.; Ur, en Mesopotamia, en el año 3800 a.C.; Babilonia, ciudad más afamada de Mesopotamia en el año 2300 a.C.; Mohenjo Daro, en el año 2600 a.C.; Caral, cultura que surgió en lo que hoy es la República de Perú, en el año 2900 a.C. y considerada como la más antigua de América. <https://www.lifeder.com/primeras-ciudades/> Consulta: 24/03/2020.

⁷¹ ECHEVERRÍA, J., “Ciudad y urbanismo, una aporía contemporánea: hacia una teoría política de la ciudad”, en *Cuestiones urbanas*, Instituto de la Ciudad, Quito, 2015, pp. 11-29, cit. p. 14.

⁷² *Id.*

conciencia, se constituye como ciudadano, que antepone el interés colectivo a cualquier particularismo que no es sino expresión de su instinto personal; es el sitio donde se encuentran los ciudadanos, que son ciudadanos porque en ese espacio no pertenecen al mundo de la individualidad, de la vida doméstica, de la reproducción natural, que es el mundo del *oikos* familiar; de que ahí que es en Grecia, en donde se diferencia, inicial y radicalmente, el espacio público del espacio privado⁷³.

La *polis* griega aparece, por lo tanto, como el modelo de la ciudad y del ciudadano como su principal protagonista que la motiva y la edifica; y, como la matriz del concepto de espacio público, una dimensión donde el individuo se realiza a condición de su renuncia a su individualismo; definición que establece un tipo de ciudad en la cual se excluyen las dimensiones que pertenecen al mundo de las percepciones relacionadas con la reproducción económica, que en el mundo griego eran exclusivas del ámbito doméstico de la familia; y, precisa el concepto de política como construcción de la decisión ciudadana en la deliberación pública, que se realiza en el *ágora*, lugar donde se reunían los ciudadanos para hablar sobre los asuntos de la política y la ciudad. Esta construcción semántica incluye también la distinción de lo urbano y lo rural, y la subordinación que progresivamente sufrirá lo rural en el proceso de la urbanización⁷⁴.

Es decir, en base a los puntos de vista de Echeverría, se puede afirmar que el concepto de ciudad como *civitas*, en cambio, tiene una estructura semántica distinta de aquella que configura la *polis*, porque en la *civitas*, el ciudadano es quien se reúne para establecer el lugar de la ciudad, mientras que la *polis* presupone el lugar que acoge al ciudadano que posteriormente se reconoce en él.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Ibid.*, p. 15

La *polis* griega era la sede -el *ethos*-, el sitio, la tradicional morada, el lugar donde un determinado grupo de gente, '*genos o gens*' con las mismas costumbres y tradiciones tienen su raíz, su origen. Y la *civitas* romana, que proviene del latín *civis*, hace referencia a un conjunto de personas de distinto origen étnico o religioso, que se reunían para dar vida a la ciudad -la *urbs*-, con la única particularidad del sometimiento voluntario a las mismas leyes. El derivado de polis es *polites* que significa ciudadano, no así *civitas* que se refiere a ciudad⁷⁵; por consiguiente, el término *polis* se refiere primero al ciudadano, mientras que *civitas* se identifica primero con la ciudad.

Por lo expuesto, la ciudad de la civilización griega es la unidad de personas de una misma idiosincrasia que conforma un todo orgánico, un cuerpo administrativo que antecede a la idea del ciudadano, y la ciudad de la civilización romana es el confluir de personas de diverso origen y, por consiguiente, de diversas religiones, etnias, etc., que se ponen de acuerdo simplemente por la vigencia de una normativa legal: la ley..

Por ello, lo que mantenía unidos a los diversos ciudadanos romanos era el objetivo, el fin común, el futuro consensuado, de ahí el concepto de Roma *mobilis*. Esto no sucedía en Grecia, en donde lo que los unía, era su origen, el pasado, su sangre, pero para los romanos, ¿cuál era objetivo común?, pues éste era que Roma extendiera sus fronteras sin fin, es decir un imperio sin límites temporales, ni espaciales -*imperium sine fine*- y que ejerza un dominio no por las armas, sino por la ley⁷⁶.

La fuerza de Roma y del cristianismo se extenderá después como imperio con la idea de la ciudad como contenedor de diferencias y diversidades, sin que le interese o le preocupe límites y fronteras, porque solo le importaba poder crecer y ensancharse a

⁷⁵ CACCIARI, M., *La ciudad*, Gustavo Gili, Barcelona, 2010, pp. 8-9.

⁷⁶ MENDOZA, I., "La ciudad reseña de Cacciari", *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, v.2 (1), 2010, pp. 157-162, cit., p. 158.

medida que albergaba la mayor cantidad de personas que se adhieran a ella, que asumen ser parte de la ciudad bajo la vigencia de una ley como reconocimiento de los derechos de igualdad y de pertenencia.

La ciudad adquiere, de esta manera, características de aglomeración, de multitud, de muchedumbre y de tendencia a crecer, física y territorialmente, más allá de lo prudente, de lo racional y de lo necesario, por lo que las diferencias se incrementan en lo interior y exterior, entre ciudadano y extranjero, entre lo rural y lo urbano, entre el campo y la ciudad, diferencias que se vuelven normales y cotidianas, que finalmente son acogidas y que obligan a una convivencia con ellas para fortalecer las proyecciones y las ambiciones de una ciudad con ideas de grandeza, de poder y de metrópolis.

En esta idea y configuración de ciudad, se trata más de unir y de dominar las diferencias que de gestionar el territorio; por lo tanto, colisionan la norma que protege al territorio, que lo regula, gestiona y administra, y el principio de integración o derecho de convivencia en la ciudad, que lo rebasa constantemente⁷⁷.

De ahí que las ciudades se convierten en espacios de conflicto, de apropiación, de realización; los fenómenos de segregación y exclusión encuentran aquí su sitio de inflexión; la urbanización asume desde entonces su vocación hacia la planificación normativa del territorio; y, el urbanismo pretende dar cabida a las lógicas expansivas de una multiplicidad que se identifica en medio de las pulsaciones de la agregación y de la dispersión, dimensiones que conforman cada vez más el funcionamiento de las ciudades⁷⁸.

⁷⁷ HARVEY, D., *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid, 2013. p. 60.

⁷⁸ ECHEVERRIA, J., ob. cit. p. 16

Según Cacciari, las ideas de aglomeración y de crecimiento inusitado no hacen insinuación a otra cosa que la globalización: "hacer de la *orbis* [orbe] una *urbs* [urbe] a fin de que el círculo mágico que encerraba y apresaba los límites de la ciudad en las *polis* coincidiera con el círculo del mundo en toda su dimensión espacial y temporal"⁷⁹.

Estas ideas de movilidad y crecimiento en la ciudad romana se completaban con la idea de *civitas augescens*, que significa ciudad que siempre crece, lo que, a nuestro juicio, es lo que rige el pensamiento actual sobre la ciudad occidental, hecho que no ocurría en las ciudades griegas, donde prevalecía la idea de un fuerte arraigo terrenal, vínculo afectivo y colectivo social democrático, por lo que el crecimiento vertiginoso habría ido en contra de los principios que las originaron, que las caracterizan y a la vez que las diferencian del modelo romano.

Luego del paso de la *polis* a la *civitas*, de Grecia a Roma, la historia de la ciudad virtualmente desaparece⁸⁰ en una dinámica de dispersión que solamente se revertirá con los aditamentos urbanos que preceden y acompañan al capitalismo naciente⁸¹.

El fenómeno urbano que hasta los siglos XIV y XV interactuaba en baja consistencia con la ruralidad⁸², se verá fuertemente dinamizado por el capitalismo, que altera las relaciones entre campo y ciudad y la relación producción-consumo, que se realizaba en el contorno rural y se complementaba con la producción artesanal en talleres

⁷⁹ CACCIARI, M., ob. cit., p. 15.

⁸⁰ La ciudad desaparece por completo en algunas regiones, se atrofia o retrocede tanto en su condición de centro residencial, cuanto como núcleo de actividades económicas. La ciudad y su territorio pierden la función básica que habían poseído en la estructura político-espacial de la antigüedad. Con referencia al período histórico precedente ha de considerarse este proceso como una manifestación de decadencia, degradación y desmoronamiento (BRUNNER, O., *Estructura interna de Occidente*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 33.

⁸¹ ECHEVERRÍA, J., ob. cit., p. 16.

⁸² Los emplazamientos urbanos se proveían de bienes producidos en el campo, mientras la ciudad germinaba como asentamiento de mercado y sede de la producción artesanal (ECHEVERRÍA, J., ob. cit., p. 17).

y oficios urbanos, se desarticula al punto de transformarla, en una relación fuertemente intervenida y regulada por el mercado⁸³.

Las ciudades en Europa se conforman y se desarrollan con una clara influencia romana, ya que se piensa a la ciudad como ese lugar donde pueden confluír una multitud de personas que genere aglomeración, sin importar que sean de diferentes idiomas, etnias, culturas, nacionalidades; individuos sin ningún afecto al lugar y sin deseos de vida común e intereses comunitarios, que solamente convienen en aceptar y obedecer unas mismas leyes. No obstante, seguimos pensando que la ciudad, para que tenga dimensiones humanas, afectivas y comunitarias, y sea el espacio donde se ejercen los derechos y deberes ciudadanos, debe, en lo posible, mantener ciertas características de la *polis* griega. Es decir, un lugar donde haya "un espacio bien definido y delimitado que permita intercambios sociales, relaciones sociales ricas y compartidas"⁸⁴ entre los miembros de la sociedad.

Luego de analizar los dos tipos de ciudad, se nos presenta la oportunidad de reflexionar sobre cuál de los dos es el más conveniente para los seres humanos, para lo cual consideramos que, inicial y obligatoriamente, habrá que preguntarse: ¿qué es lo que pedimos a la ciudad? ¿Qué ciudad queremos?

Desde mi particular criterio, aunque contradictoriamente, se podría anhelar ambos tipos de ciudad con la misma intensidad. Es decir, queremos una ciudad que no ponga obstáculos a la movilidad, al crecimiento, a la funcionalidad; una máquina, un instrumento que facilite los negocios en la sociedad; y, al mismo tiempo, una ciudad que

⁸³ ECHEVERRÍA, J., ob. cit., p. 17.

⁸⁴ CACCIARI, M., ob. cit., p. 25.

sea un lugar acogedor, de paz, de tranquilidad, de armonía, de intercambio humano, una morada en donde podamos encontrarnos y reconocernos como comunidad.

Las características de los dos modelos de ciudad tienen manifiestas diferencias que son identificadas con varias palabras claramente opuestas; sin embargo, entre éstas se distinguen dos que incitan a analizarlas, en razón de que aparentemente podrían ser consideradas sinónimos. Estas son: comunidad y sociedad.

El sociólogo alemán Ferdinand Tönnies afirma que comunidad es la vida en común, duradera y auténtica, en cambio sociedad es solo una vida en común, pasajera y aparente; la comunidad debe ser entendida como un organismo vivo y la sociedad como agregada y artefacto mecánico⁸⁵.

Aristóteles denomina a la ciudad “comunidad cívica”, por cuanto es la asociación de hombres cuyo fin es el provecho común y el vivir bien bajo los principios de la ley y de la justicia, elementos que garantizan el orden comunitario⁸⁶.

Fundamentados en los conceptos de Tönnies y Aristóteles, podríamos afirmar que la ciudad debe ser el lugar que edifican y desarrollan los seres humanos para vivir juntos, mejorar las condiciones de vida, resolver las necesidades individuales y colectivas, y ejercer los derechos y deberes ciudadanos; debe ser el espacio donde el ciudadano se constituye como el elemento esencial de la vida social; debe ser la asociación de hombres, de seres humanos, cuyo objetivo principal es vivir en una vecindad perdurable y apoyarse mutuamente para vivir en convivencia.

Por consiguiente, la ciudad debe ser el espacio en donde los seres humanos se relacionan y se entrelazan entre sí por una causa común, de un modo orgánico y de una

⁸⁵ TÖNNIES, F., *Comunidad y Sociedad*, Editorial Losada S.A., Buenos Aires, 1947, p. 21.

⁸⁶ ARISTÓTELES, *Política*, Editorial Gredos S.A., Madrid, 1988, p. 50.

forma viva, por su voluntad y afirmándose recíprocamente; es decir, la ciudad debe ser identificada como una unidad de esencia que se desarrolla en la comunidad del lugar y que tiene su inmediata expresión en la convivencia local, entendida como el conjunto de personas que buscan en la diversidad de criterios, respuestas y soluciones a sus problemas, la satisfacción de sus criterios coincidentes y la tolerancia de sus diferencias con el fin de alcanzar un integral y equitativo desarrollo que proporcione la felicidad y el bienestar colectivo.

El parentesco, la vecindad y la amistad son tres formas de profunda relación entre seres humanos que se enlazan de un modo armónico y que por lo tanto constituyen tipos de comunidad que generan convivencia⁸⁷. El parentesco es la convivencia en la casa familiar, que es su morada y como si fuese su cuerpo; en este tipo hay convivencia bajo un solo techo protector⁸⁸. La vecindad es la convivencia en el poblado, en el que la proximidad de las viviendas, los bienes comunales y la cercanía del campo, determinan numerosos contactos entre los hombres, quienes se conocen y se acostumbran a tratarse cotidianamente⁸⁹. La amistad es la convivencia que se ocasiona de manera independiente del parentesco y la vecindad como condición y efecto de actuaciones y concepciones coincidentes, por lo que requiere de reuniones para fortalecerse⁹⁰.

El hecho de que los vínculos entre familiares (parentesco), vecinos (vecindad) y amigos (amistad), sean consideradas como tipos de comunidad que generan convivencia y que estos se originen y se desplieguen en la ciudad, refuerza aún más la tesis que la ciudad debe ser conceptualizada como una comunidad.

⁸⁷ TONNIES, F., ob. cit., p. 33.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁸⁹ *Ibid.*, pp. 33-34

⁹⁰ *Ibid.*, p. 34.

Tonnies determina que la teoría de la sociedad erige un círculo de hombres que, como en la comunidad, conviven pacíficamente, pero no están esencialmente unidos sino esencialmente separados, y mientras en la comunidad permanecen unidos afectiva y emocionalmente a pesar de las separaciones, en la sociedad permanecen separados a pesar de todas las uniones aparentes y frágiles⁹¹.

Las esferas de la actividad de los seres humanos bajo la concepción de sociedad, están delimitadas, de tal manera que cada cual rechaza contactos e intromisiones de los demás, que se consideran como actos de hostilidad; nadie hará o prestará algo para los demás, nadie le concederá algo a los demás, a no ser a cambio de una contra prestación o contra donación que se considere por lo menos igual a lo dado o entregado⁹².

Por lo tanto, y de acuerdo a la teoría de la sociedad, la ciudad puede ser comprendida como el sitio destinado solo para vivir, solo para realizar actividades particulares y en donde los habitantes están afanados estrictamente en lo que cada uno ejecuta para satisfacción personal y familiar, sin pensar en el entorno social; cada quien dedicado a lo suyo, sin comunicación y sin intercambio de información, de ideas y de afectos. Es decir, un espacio donde prima el interés individual para la vida particular de sus usuarios; una máquina de vivir que funciona para que cada uno responda solamente a la razón individual, un bien satisfactor para cubrir solamente necesidades individuales⁹³.

Ahora bien, si la ciudad es el bien espacial que permite satisfacer las necesidades básicas de los seres humanos como son: la subsistencia, la protección, el afecto, la comprensión, la participación, la creación, la educación, la recreación, la identidad y la

⁹¹ *Ibid.*, p. 65.

⁹² *Ibid.*, p. 65-66.

⁹³ ALARCÓN, J., ob. cit., p. 4.

libertad, la ciudad se convierte en un satisfactor, en un satisfactor potente porque es un bien con capacidad para satisfacer a la vez muchas necesidades humanas.

Por otra parte, debemos tener presente que el ser humano es un individuo eminentemente social, como ya sostuvo Aristóteles: “es evidente que la ciudad es una de las cosas naturales, y que el hombre es por naturaleza un animal social, y que el insocial por naturaleza y no por el azar es o un ser inferior o un ser superior al hombre⁹⁴; y, en sentido análogo, el economista norteamericano Edward Glaeser afirma que “La especie humana es profundamente social, y destaca, al igual que las hormigas y los gibones, en la producción colectiva”⁹⁵.

La ciudad está habitada por personas diferentes, pero la diferencia es el motor de la misma en donde se necesita llegar a acuerdos, a soluciones comunes para paliar la diferencia, evitar el conflicto, producir colectivamente y vivir en convivencia. En ese contexto, el geógrafo francés Alain Musset dice que la ciudad debe ser vista y sentida como la expresión de una voluntad política y de una dinámica cultural que une, en los consensos y en los disensos, para bien o para mal, al conjunto de la comunidad⁹⁶.

El ser humano, a pesar de sus diferencias con sus semejantes, busca compañía porque tiene la necesidad de participar en su colectividad, y cuando lo hace no solo logra la satisfacción de compartir sino la felicidad del bien común; lo contrario suele generar infelicidad. Obviamente, todas las personas son diferentes, pero, en general, el ser humano tiene la necesidad de sentirse parte de algo, de comunicarse, de participar, precisamente por ser un ente social. La participación social es una de las necesidades más

⁹⁴ ARISTÓTELES, ob. cit., p. 50.

⁹⁵ GLAESER, E., *El triunfo de las ciudades. Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, Penguin Random House Grupo Editorial S.A.U., Barcelona, 2011, p. 343.

⁹⁶ MUSSET, A., *Ciudades nómadas del nuevo mundo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2011, p. 299.

relevantes porque genera satisfacción, que lleva implícita la satisfacción de otras necesidades, es decir, resulta transversal en la convivencia. Por eso es considerada una pieza clave en la felicidad.

Ya lo decía Aristóteles, citado por Megino, que la ciudad es la comunidad más importante constituida con miras al fin mayor, que es, además, el anhelo de su perfección propia: la autosuficiencia completa que, considerada como un atributo de la felicidad y de la vida buena, solo es alcanzable para el hombre en el ámbito de la vida social, es decir, el de la ciudad⁹⁷.

Y para llegar a la meta común que es la felicidad, aunque las personas sean diferentes en la ciudad, se deben buscar respuestas y soluciones a través de la participación ciudadana en la vida comunitaria, para poder saber cuáles son los deseos y las necesidades de cada uno y hacer que, con respeto y en plena armonía y convivencia, se complementen en beneficio del bienestar comunitario y el bien común.

La Carta Encíclica del Papa Francisco “*Laudato Si*” determina que el principio del bien común presupone el respeto a la persona humana, con derechos básicos e inalienables dirigidos a su desarrollo integral; demanda el bienestar social; y, requiere la paz social, que comprende la convivencia, la estabilidad y la seguridad de un cierto orden en comunidad⁹⁸, principio que debe orientar un cambio hacia una correcta conducta humana para el respeto a la vida y al medio ambiente en la ciudad.

La ecología integral es inseparable del bien común, es un principio que cumple un rol central y unificador en la ética social, y es un conjunto de condiciones de la vida social que hace posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y

⁹⁷ *apud*, MEGINO, C., ob. cit., p. 220.

⁹⁸ SANTO PADRE FRANCISCO, ob. cit., p. 49.

más fácil de la propia perfección orientada a la unidad familiar, a la justicia distributiva y la solidaridad humana⁹⁹.

La vida cotidiana debe ser el primer escenario de cambio para ayudar a que los integrantes de las familias se reconozcan como personas humanas y actúen como tales, que aprendan a donarse a sí mismos y vean en el bien común la clave para el verdadero desarrollo personal, colectivo y global¹⁰⁰, factor indispensable para que el esfuerzo individual y la colaboración grupal sumen en beneficio de una vida comunitaria en la ciudad.

Siempre será motivo de preocupación la suerte de la ciudad, que no se encuentra definida totalmente y que depende en gran medida de los que sus habitantes estén dispuestos a dar de sí en beneficio de ella. Y es que aún hay actitudes que, fundamentadas solo en la razón, se pierden en la elocuencia y en el utilitarismo particular, y ciudadanos carentes de la responsabilidad que nos compete a cada uno por el hecho de vivir en la ciudad. Compromiso que debería estar reflejado en la acción afectiva y solidaria dirigida a mantener el ornato, la limpieza y el bien social, lo que coadyuva a solucionar los conflictos sociales, económicos, ambientales y urbanísticos, que se presentan en las ciudades a causa de un crecimiento geométrico de la población comparado con los servicios públicos que, en no pocas ocasiones, ni siquiera avanzan en progresión aritmética.

De ahí que el destino de la ciudad está mejor definido en una generalización del concepto de comunidad, en la conciencia de cómo las acciones cotidianas de cada uno afectan a la naturaleza y la vida comunal, y en la comprensión de cómo las acciones y

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ GAMBOA-BERNAL, G. A., “Los objetivos de desarrollo sostenible: una perspectiva bioética”, *Persona y Bioética*, 19(2), 2015, pp.175-181, cit. p. 180.

omisiones de cada núcleo familiar tienen incidencia en la vida de los otros y en el entorno social, económico y ambiental; es decir, los individuos y la familia deben tener un comportamiento educado, responsable, solidario y ético en la ciudad. En esa misma línea, Llop y Vivanco creen que la ciudad es una comunidad que se construye en sus espacios públicos y en ello el urbanismo es esencial junto a la educación, de tal manera que no hay urbanismo mejor sin una educación mejor¹⁰¹.

Es necesario y oportuno, por lo tanto, la reconciliación y la mediación entre la razón -sociedad- y la moral -comunidad-, de manera que los seres humanos alcancen un nuevo estado de conciencia, autonomía y control sobre sus modos de vida, haciéndose razonable de sus actos hacia sí mismos, hacia los demás y hacia la naturaleza, en la deliberación de lo justo y lo bueno; y, el desarrollo de la conciencia colectiva en el concepto de comunidad, con el fin de desalentar el individualismo, que acrecienta las anormalidades urbanas y que impide una vida comunitaria.

Se ha generalizado el concepto de que las únicas responsables de la vida ciudadana son las autoridades de los gobiernos centrales, regionales o locales, sin considerar que muchas de las cuales se aletargan por la vanidad del poder y figuración política con insignificante trascendencia; y, sin calcular que no habrá capacidad administrativa suficiente para controlar que cada habitante urbano proceda correctamente para no molestar ni perjudicar el normal desenvolvimiento de los vecinos y para no estorbar los planes, los proyectos y las actividades, que se realizan para el progreso físico y el bienestar de la comunidad.

¹⁰¹ LLOP, J. y VIVANCO, L., *El derecho a la ciudad en el contexto de la agenda urbana para ciudades intermedias en Ecuador*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2017, p. 87.

Al respecto, Rincón cree que la ciudad debe ser un espacio de convivencia acorde con el principio de dignidad humana, que no solo se refiere a intereses individuales, sino que se fundamenta en la solidaridad para la construcción y mantenimiento de valores e intereses colectivos¹⁰²; y, el doctor en urbanismo, de nacionalidad ecuatoriana, Fernando Carrión, la define como el espacio “que construye desde hoy un futuro socialmente equilibrado, que permita una vida digna, justa y creativa, que respete la naturaleza”¹⁰³.

A propósito de los conceptos emitidos por Rincón y Carrión que hacen referencia a la dignidad humana y al respeto a la naturaleza, éstos nos deben llevar a recapacitar que siendo el ser humano una criatura de este mundo que tiene una dignidad especialísima, también requiere de un ambiente saludable para que pueda ejercer el derecho de vivir en un entorno de felicidad y dignidad.

La naturaleza es el techo envolvente de las ciudades y “...es también como una hermana, con la cual compartimos la existencia, y como la madre bella que nos acoge en sus brazos”¹⁰⁴, por tal razón, su conservación, que es de vital importancia para las ciudades y para el habitante ciudadano, está estrechamente unida a la cultura que modela la convivencia humana en la ciudad.

De ahí que la ciudad no puede ser conceptualizada solamente como una asociación de personas cuyo fin sea la participación comunitaria de la propiedad, ni tampoco el lucro derivado de las transacciones comerciales, ni la simple vida en común, sino que debe tener la finalidad del bien social, mediante el cuidado de la naturaleza, el apoyo de los unos por parte de los otros y la preocupación recíproca por dotarse de una legislación que

¹⁰² RINCÓN, J., ob. cit., p. 64.

¹⁰³ CARRION, F., ob. cit., p. 143.

¹⁰⁴ SANTO PADRE FRANCISCO, ob. cit., p. 1.

garantice la convivencia justa y el cultivo de la virtud que haga a los ciudadanos buenos, responsables, ecuanimes y felices.

La ciudad es la casa grande de todos y la naturaleza el techo protector de las convivencias de parentesco, vecindad y amistad, y de la misma manera que en el hogar familiar es necesario organizar los espacios y el mobiliario para las diferentes actividades domésticas y normar la vida de sus miembros para evitar contraposiciones y divergencias, también en la ciudad se deben planificar ordenadamente los espacios ciudadanos y normar el accionar del habitante urbano, para que viva en armonía, cuide a la ciudad y respete a la naturaleza. Desde luego, a diferencia del hogar en que se puede observar a cada uno de sus integrantes, en la ciudad cada habitante debe ser el censor de sus propias acciones, y asumir con responsabilidad sus derechos y obligaciones que le corresponden como ciudadano.

Todos creemos saber qué es la ciudad y, sin embargo, cuando tratamos de definirla, encontramos la dificultad que nace de la complejidad de factores que la origina.

Evidentemente nos encontramos frente a un fenómeno más complicado que el mero agrupamiento de hombres, casas y asentamientos humanos, que no nos permite por sí solo fijar los límites dentro de los que cualquier aglomeración humana puede considerarse ciudad.

Como ya mencionamos anteriormente, la ciudad es un tema tan atractivo y seductor como amplio y difuso, que se puede analizar desde diversas aristas, perspectivas y disciplinas; así pues, según el Derecho, la ciudad se define por poseer una jurisdicción, cierta autonomía y un conjunto de derechos y obligaciones para sus ciudadanos; la Economía, por otra parte, considera a la ciudad como mercado, como centro de producción y consumo, como espacio del comercio y la industria; la Sociología, desde su

visión, califica a la ciudad como el grupo social comunitario que se desarrolla en un determinado territorio, que instituye sus costumbres y crea sus propias formas culturales; la Arquitectura, la precisa como el conjunto de objetos arquitectónicos que requieren los seres humanos para realizar sus actividades individuales y colectivas, que satisfacen sus necesidades humanas básicas.

En fin, como lo hace notar el profesor y magistrado español José Luis Rivero Ysern, la ciudad siempre se constituirá en un fenómeno complejo en continua evolución, que puede ser estudiado y conceptuado por el hombre desde diversas disciplinas, las cuales tendrán permanentemente como finalidad contribuir a la creación de un hábitat y un entorno que facilite a los ciudadanos la convivencia y la calidad de vida¹⁰⁵, aspectos que se pueden lograr con el respaldo de una debida organización espacial y un orden jurídico consensuado y aceptado que regule el comportamiento humano dentro de un territorio debidamente planificado y ordenado, pero sobre todo a través de seres humanos que tengan conciencia y responsabilidad social, y un ánimo y espíritu comunitario consolidado en relaciones profundas de unidad, de afectividad, de colaboración mutua y de respeto a la naturaleza.

1.2. La ciudad moderna

La ciudad moderna está caracterizada por la acumulación de capital y por cohabitar con la conformación de los Estados nacionales; mercado y Estado se superponen sobre la historia anterior de naturaleza de la ciudad; *polis* y *civitas* deberán convivir fatigosamente con los métodos de la acumulación de capital y las influencias hacia la centralización del poder alrededor de los Estados nacionales, que surgen poderosamente haciendo que las ciudades pierden protagonismo; sin embargo, su crecimiento es indetenible, porque la

¹⁰⁵ RIVERO, J., *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, Editorial Tecnos, Madrid, 2018, pp. 21-22.

producción de la industria capitalista requiere de la aglomeración¹⁰⁶, la misma que es acogida por un improvisado, desmedido e irresponsable proceso urbanizador.

En este contexto, las ciudades de mayor jerarquía por ser polos de mayor población, comercio, industria y acumulación de capital, pasan a ser ciudades capitales, sedes administrativas y políticas de los países y Estados, donde el poder político, económico y cultural, se acumula, se despliega y se desarrolla¹⁰⁷.

Esta gran transición de acumulación de poder del Estado nacional y de aglutinación de la producción económica en la empresa del capitalismo industrial, hará que los valores universalistas de la *polis* y la *civitas* vayan desapareciendo frente a una vocación concentradora de poder, un desaforado crecimiento industrial y un violento proceso urbanizador, que caracterizan y fundamentan la conceptualización de la ciudad moderna de los siglos XIX y XX¹⁰⁸.

Los cambios históricos, políticos, sociales y económicos propios del proceso industrializador que se desplegaron durante parte del siglo XIX y todo el siglo XX, los enfrentamientos bélicos y la migración de cientos de miles de personas del área rural al área urbana, ocasionaron que las ciudades crecieran de forma desorganizada, que fueran pocos funcionales, no confortables, no saludables y no sostenibles.

El tratadista español Tomás Ramón Fernández sostiene que con ello se origina una tendencia progresiva a la concentración de la población en la ciudad, que obliga a buscar mayores espacios para su acomodo físico y, también, para encontrar opciones para su bienestar económico y social¹⁰⁹.

¹⁰⁶ ECHEVERRIA, J., ob. cit., p. 18.

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ FERNÁNDEZ, T.R., *Manual de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas S.A.U., Madrid, 2017, p.23.

La realidad de los asentamientos humanos estaba caracterizada, en aquella época, porque la entrada de la técnica había puesto a cargo de los ciudadanos fuentes de riqueza y producción de bienes a gran escala, pero el costo fue alto, pues el progreso desmedido no sólo generó segregación de las clases sociales, sino que además se produjeron situaciones de hacinamiento, insalubridad, contaminación ambiental, entre otras¹¹⁰.

El sociólogo norteamericano Lewis Mumford designa a esa época con el vocablo expresivo de “paleotécnica”, señalada por él como la primera era técnica particularizada por un caótico y brutal desarrollo, que no tuvo más ley ni más control que la libre competencia, en donde solo dominaba la ley áspera del beneficio económico¹¹¹; y, el geógrafo y urbanista español Jordi Borja afirma que, en esta época, “El capital dominante es hoy financiero más que productivo, nómada más que sedentario”¹¹².

Las ciudades de la era “paleotécnica”, originadas por la revolución industrial, tenían dos componentes esenciales: la factoría y el *slum* (suburbio industrial)¹¹³, y se identificaban por atraer y acoger población originaria de áreas rurales, mediante el tráfico de solares en un aprovechamiento incontrolado e irresponsable del suelo urbano hasta llegar al hacinamiento, sin respetar normas mínimas de habitabilidad y sin considerar la necesidad de destinar superficies para recreación, esparcimiento y para áreas verdes, indispensables para la vida humana.

En esta era, según el connotado arquitecto español Fernando Chueca Goitia, la ciudad no desarrolla sus aspectos espirituales, sociales y domésticos, porque solo era una simple máquina de producción¹¹⁴.

¹¹⁰ RINCÓN, J., ob. cit., p. 11.

¹¹¹ *apud*, CHUECA, F. *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1968, 2018, p. 24.

¹¹² BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 21.

¹¹³ CHUECA, F., ob. cit., pp. 23-24.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 25.

Como consecuencia de la situación descrita, lo urbano, entendido como una forma específica de organización socio territorial, adquiere en la sociedad contemporánea una especial relevancia más aún que, a inicios del presente siglo, más de la mitad de la población habita en las ciudades. Por tal razón, desde la visión moderna, la ciudad está caracterizada por la aglomeración¹¹⁵, y por una grave pauperización de una gran parte de la población urbana¹¹⁶.

En esas circunstancias, la población urbana aumenta su volumen global, persistiendo su crecimiento. Tal es así que la tendencia en el año 2012 establece que para el 2030 la población urbana llegará a los dos tercios de la población mundial y que la superficie de tierra convertida en zonas urbanas se triplicaría¹¹⁷.

Hoy por hoy, la población del mundo es más urbana que rural. De acuerdo con la Revisión 2014 del World Urbanization Prospects (Naciones Unidas, 2015), a mediados de 2015, 54% de la población mundial vivía en zonas urbanas y 46% en zonas rurales; así mismo, se espera que las zonas urbanas absorban todo el crecimiento demográfico del mundo previsto para los próximos 35 años¹¹⁸.

Entre 2015 y 2050, se estima que la población mundial aumente 2.226 millones (30.4%), lapso en que las zonas urbanas verán incrementar su población a 2.381 millones (60.2%) en contraste con la población de las zonas rurales, la cual decrecerá en 155 millones (4.6%). Prácticamente todo el incremento demográfico urbano (94.6%) tendrá lugar en las ciudades de los países en desarrollo, cuya población aumentará 75.8%, mientras que una parte menor (5.4%) ocurrirá en ciudades de países desarrollados, donde

¹¹⁵ ECHEVERRIA, J., ob. cit., p.19.

¹¹⁶ ASCHER, F., *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2016, p. 25.

¹¹⁷ SETO, K. C., GÜNERALP, B. y HUTYRA, L., “Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109 (40), 2012, pp. 16083-16088, cit. p. 16083.

¹¹⁸ ANZALDO, C., “Expansión urbana y sustentabilidad en las ciudades”, en *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 39-55, cit. p. 40.

la población en el mismo período aumentará tan solo 13%. De cumplirse lo anterior, el grado de urbanización del mundo -la proporción de la población urbana respecto a la total- ascendería de 54% en el 2015 a 66.4% en el 2050. En las regiones más desarrolladas esta proporción aumentaría de 78.3% a 85.4%, y en las regiones menos desarrolladas de 49% a 63.4%¹¹⁹.

Esta realidad mundial se evidencia, por ejemplo, en varios países de Latinoamérica, que es una amplia y diversa realidad configurada por un conjunto de extensos territorios y de espacios profundamente urbanizados¹²⁰. Sobre esta situación, Carrión expresa que en todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades¹²¹. Latinoamérica es la región de mayor proporción de población urbana: si para el año 2007 la población urbana estaba en el 78.3% para el año 2050 se estima que ascenderá al 88.7%¹²².

En contraposición a la idea extendida de la urbanización como fuente de prosperidad en la ciudad moderna, el último Informe Mundial de Ciudades publicado por ONU-Habitat en el año 2016¹²³, plantea que las ciudades deberán enfrentar en los próximos 20 años, cuatro problemas asociados a la urbanización que son: el incremento de la desigualdad, las migraciones forzadas, la expansión de los asentamientos informales y el cambio climático.

El incremento de la desigualdad, en razón de que la brecha entre el más rico y el más pobre en la mayoría de los países durante las tres últimas décadas está en sus niveles más altos; y, porque el acrecentamiento de la desigualdad ha generado el incremento de

¹¹⁹ *Id.*

¹²⁰ DE LAS RIVAS, J., MARINERO, A. Y SANTOS Y GANGES, L., "Ecología y ciudad: buscando modelos urbanos más sostenibles": Lema del XII Congreso Iberoamericano de urbanismo (Salamanca 2006). *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (11), 2008, pp. 235-245, cit. p. 244.

¹²¹ CARRION, F., ob. cit., p. 20.

¹²² ECHEVERRIA, J., ob. cit., p.13.

¹²³ CAPEÁNS, J., "¿Qué es la Nueva Agenda Urbana?". 06/10/2016. <http://ecosistemaurbano.org> [consulta: 11/01/2020].

los programas de vivienda cerrados, amurallados y excluyentes, mientras una buena parte de los cascos coloniales y centros urbanos están siendo abandonados, deshabitados y dejando de ser espacios residenciales, a pesar de que cuentan con infraestructura de servicios básicos. Esta segmentación de la población contribuye a aumentar las diferencias mediante la disgregación espacial, la estigmatización y la exclusión de ciertos sectores de la población¹²⁴.

Las migraciones forzadas, porque las guerras, el desempleo, la pobreza y la desigualdad, han incitado en los últimos años un incremento considerable en las corrientes migratorias, como por ejemplo el aumento del número de postulaciones para asilo en Europa, de 463.000 en 2002 a 1.325.000 en el año 2015. A pesar de que esto podría suponer una oportunidad para la reactivación económica, la existencia de movimientos xenófobos supone un gran reto para las ciudades¹²⁵.

La expansión de los asentamientos humanos, porque a pesar de que los asentamientos precarios e informales no son un problema nuevo, su continuo crecimiento en los últimos dos decenios ha hecho de ellos un asunto político preocupante, ya que mientras el porcentaje de personas que viven en “slums” ha disminuido en las últimas décadas (del 46,2 por ciento en 1990 a 29,7 por ciento en 2014), el número total de personas ha aumentado, indicador que demuestra que el problema está cada vez más latente¹²⁶.

Por último, el cambio climático, ya que las ciudades representan entre el 60 y el 80 por ciento del consumo de energía, y generan hasta un 70 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano, principalmente a través del consumo de combustibles fósiles para el suministro de energía y el transporte, como también es

¹²⁴ *Id.*

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.*

importante reconocer el rol que podrían en mitigar el cambio climático. La planificación y el diseño urbano deben elaborarse e implementarse como agentes de cambio para aprovechar todas las posibilidades que ofrecen los procesos de urbanización, así como las economías de escala y la concentración de empresas en las ciudades, hacen más barato y más fácil adoptar iniciativas que ayuden a reducir al mínimo las emisiones y los riesgos climáticos¹²⁷.

Sin embargo, de estos datos, proyecciones estadísticas y problemas, muchas de las normas e instrumentos políticos, administrativos, jurídicos y fiscales, que fueron elaborados para un mundo con un crecimiento poblacional mucho menor que el actual, se siguen aplicando a la nueva realidad, a la ciudad actual, a la ciudad moderna, que se la sigue concibiendo, planificando y gestionando sin criterios de sostenibilidad urbana.

Al respecto, el sociólogo francés Francois Ascher enuncia que la sociedad debe dotarse de nuevos instrumentos para intentar dominar este insólito crecimiento urbano, sacar provecho de esta revolución urbana y limitar sus posibles perjuicios¹²⁸.

En la ciudad moderna, si bien es verdad que coexiste una mayor autonomía de los individuos, una diversidad de ofertas de empleo, educación, recreación, entre otras, que se encuentra en los grandes espacios urbanos-regionales, unas nuevas posibilidades de participación en las políticas públicas locales, unas nuevas tecnologías que permiten mayores posibilidades de elegir residencia, actividad laboral, tipo de movilidad, también no es menos cierto que la segregación social en el espacio nunca había sido tan grande, a tal punto que ascienden las desigualdades de ingresos y de acceso real a las ofertas urbanas, los colectivos vulnerables son marginados en las periferias, los tiempos al trabajo

¹²⁷ *Id.*

¹²⁸ ASCHER, F., ob. cit., p. 18.

aumentan, la autonomía individual se vive en soledad y sin solidaridad, se pierden o debilitan identidades, hay crisis de representación política, entre otros aspectos¹²⁹.

La ciudad moderna es una atracción, es una fantasía, es un espacio aglutinador de gente diversa, pero es también el sitio para el anonimato y la reclusión en la intimidad y en la individualidad¹³⁰, semblantes que le dan una configuración compleja en la cual se proyecta la vida del individuo moderno. Al respecto, el filósofo francés Henri Lefebvre afirma que en la ciudad moderna se produce una segregación espontánea, voluntaria, programada, donde el Estado, la empresa y la industria, se empeñan en absorber la ciudad y pretenden acaparar las funciones urbanas¹³¹.

Por lo expuesto, la ciudad moderna puede ser definida como un ente con efectos contradictorios. Un efecto hacia lo externo, de evasión que es sinónimo de escape desborde o superación, la búsqueda de lo nuevo para cambiar el ambiente en el que se encuentra; y, un efecto hacia lo interno, como la exploración de sí mismo, de su propia identidad, de su particularidad diferenciadora, situaciones antropológicas que se expresan, se observan y se viven en la configuración, el funcionamiento y el crecimiento de la ciudad moderna.

A la obsesión por la aglomeración que hace de la ciudad moderna un imán que atrae, un espacio que cautiva y que acumula migraciones de población que proceden del campo, se contrastan sus efectos no ansiados como son: la ansiedad, la congestión, la contaminación, el aislamiento¹³², problemas que se presentan en los procesos de una socialización frágil, en la relación urbano-rural, y en la distribución y uso del territorio, con una armadura jerarquizada, excluyente e insostenible.

¹²⁹ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 19.

¹³⁰ ECHEVERRIA, J., ob. cit., p.19.

¹³¹ LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Editorial Península, Barcelona, 1969, p. 156.

¹³² ECHEVERRIA, J., ob. cit., p.19.

La ciudad se convierte en un contenedor de población y lugar de acogida de quienes huyen de la comunidad que caracteriza al campo, en razón de sus crisis y de sus desconfiguraciones producidas por la desatención estatal y por la industria que requiere, cada vez más, aglomeraciones, multitudes y muchedumbres, y que atrae la mano de obra ubicada en el área rural para potenciar la innovación y la competencia a cambio de condiciones insalubres de vida, injustas remuneraciones laborales y evidente explotación humana..

La “comunidad” que caracteriza el mundo de la ruralidad se rompe y la ciudad pasa a ser un espacio que agrupa a extraños y a individuos que provienen de distintas realidades y que acuden, sin mediar ningún tipo de relación, afinidad y afecto, al encuentro con los otros, características con las cuales Ferdinand Tonnies concibe a la “sociedad”.

La aglomeración urbana termina siendo una dimensión compulsiva que caracteriza a la sociedad, entendida ésta, de acuerdo al criterio de Tonnies expuesto en el epígrafe anterior, como una relación superficial de personas, sin vínculo afectivo y basada en el interés monetario, en donde media solamente la razón, el cálculo y el interés; de tal manera que la indiferencia, la superficialidad, el lucro y el interés particular son los aspectos que determinan los vínculos sociales en la ciudad moderna, que se transforma en un territorio de la despersonalización y de la competencia económica.

La escuela culturalista conformada por los sociólogos Ferdinand Tonnies, George Simmel, Oswald Spengler, Louis Wirth y Robert Redfield, que constituye la primera gran reflexión sociológica sobre la ciudad, se refiere a la ciudad moderna como un ámbito territorial definible por un conjunto de valores del que surge una conducta social específica y una mentalidad diferente del orden social de la comunidad feudal, conducta social caracterizada por aspectos tales como: la sustitución de las relaciones profundas y

espirituales que definen a la comunidad tradicional por vínculos superficiales, que son los mediados por las relaciones materialistas de las que participan los individuos; el cambio de las relaciones de parentesco por relaciones contractuales; el relevo de las formas de cohesión social que derivan del principio de la autoridad y de la tradición por aquellas provenientes del contrato y la coerción; la sustitución de las relaciones afectivas por relaciones utilitarias; y, la pérdida del sentido de pertenencia y de compromiso con el grupo, y el surgimiento de actitudes indiferentes, superficiales y calculistas¹³³.

El cambio de una vida en “comunidad” a una vida en “sociedad” determina que en la ciudad moderna exista una diversidad de vínculos sociales que surgen por el inusitado crecimiento poblacional, una vida social guiada solo por la razón, la automatización sin sentimiento y el interés monetario, sin afecto, sin moral y sin compromiso comunitario; unas acciones humanas provenientes de voluntades arbitrarias y no esenciales; y, una forma territorial en la que prepondera la gran ciudad industrial, la ciudad capitalista, la ciudad moderna, la ciudad del poder.

La ciudad moderna pareciera no tener alternativas en razón de que sólo unos pocos pueden acceder al uso y disfrute de la misma. El motor de crecimiento impulsa la marcha por el rumbo del avance inmobiliario, haciendo de la distribución del territorio una acción de violencia, injusticia y segregación, en la que todo queda reducido al negocio, al comercio, a la acumulación capitalista, al beneficio del capital de consumo, ignorando los conflictos urbanos que generan la mercantilización del territorio, el despojo de bienes comunes y la degradación de la naturaleza, que dejan una inmensa cantidad de personas empobrecidas, marginadas y afectadas, conformando zonas segregadas, arrinconadas y oprimidas por el sistema.

¹³³ LEZAMA, J. L., “La escuela culturalista como crítica de la sociedad urbana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1991, pp. 225-259, cit. p.233.

Harvey hace notar en su obra “Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana” que, la sorprendente prontitud y dimensión del proceso de urbanización, promovido por poderosas fuerzas sociales, políticas y económicas durante los últimos años ha significado que hemos sido recompuestos varias veces sin saber cómo ni por qué¹³⁴; y, es evidente que en los últimos tiempos se percibe que la forma de construir la ciudad es uniforme, no existe diversidad y opciones en los modos de habitar y de vivir porque las empresas constructoras acaparan inmensas superficies de tierra para diseñar y construir viviendas en serie de acuerdo a catálogos, prototipos y modelos extraños a nuestros contextos y realidades locales, por lo que no hay posibilidades reales de elegir una opción propia acorde con nuestra idiosincrasia, con nuestras costumbres y con nuestros anhelos familiares e individuales, sino que los diseños ya están preconcebidos por las empresas que están bajo el control de los intereses capitalistas.

La falta de alternativa es el común denominador porque cada vez se ve menos la singularidad y la particularidad en las formas de diseñar una vivienda para habitar; la construcción de la ciudad se ha convertido en una máquina vendedora a gran escala, donde uno pone la moneda y obtiene la vivienda como producto, vivienda que, en la mayoría de los casos, se habita sin servicios básicos y sin cumplir con los requerimientos para ser considerada como una vivienda digna y adecuada para la vida familiar y humana.

El proceso de construir y construirnos como comunes, como habitantes con singularidades potenciales en cordial relación con los otros y con lo próximo está en extinción¹³⁵. Al construir nuestra morada, nuestra vivienda, nuestro hogar doméstico, estamos también construyendo una parte de la casa grande de todos, que es la ciudad. La ciudad, espacio que es construido por muchas singularidades, va determinando nuestros

¹³⁴ HARVEY, D., *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, ob. cit., p. 12.

¹³⁵ SARMIENTO, M. L., “Bioética urbana: La ciudad como bien común”, *Bitácora urbano territorial*, 25(2), 2015, pp. 15-20, cit. p. 19.

anidares, nuestras vivencias, nuestros sentimientos, nuestros vínculos familiares, de parentesco y de amistad, por lo que nos construye como ciudadanos en sentido existencial. Habitamos y hacemos la ciudad al mismo tiempo que somos contruidos en nuestras subjetividades por la misma ciudad que nosotros construimos.

Además, el incremento inusitado de la población que se concentra en las ciudades hace que se utilicen áreas sin servicios básicos, zonas de riesgos sin seguridad para los asentamientos humanos, que se urbanicen superficies con vocación agrícola, que se consuman recursos más allá de las capacidades previstas y que se irrespete al ambiente y a la naturaleza en general, precisamente por la indiferencia propia de individuos sin ningún afecto para el lugar, al que llegaron por razones exclusivamente utilitarias, factores que también afectan significativamente a los ecosistemas.

En la opinión del Santo Padre Francisco, si bien el cambio es parte de la dinámica de los sistemas complejos, como es la ciudad moderna, la rapidez que las acciones humanas le aplican hoy difiere con la natural lentitud de la evolución biológica, a lo cual se suma la dificultad que los objetivos de ese cambio vertiginoso no necesariamente se orientan al bien común y a un desarrollo humano, sostenible e integral¹³⁶.

Además, el Santo Padre Francisco enfatiza que el crecimiento desmedido y caótico de muchas ciudades que se han hecho insalubres para vivir, debido no solamente a la contaminación originada por las emisiones tóxicas, sino también por el indebido comportamiento social, el caos urbano, los problemas del transporte y la contaminación, las convierten en grandes estructuras ineficientes que gastan irresponsablemente energía y agua en exceso, lo que genera a su vez la degradación del ambiente y los ecosistemas¹³⁷.

La degradación ambiental que muestra la ciudad moderna no solo requiere de la iniciativa individual y de la unión de particulares formados en el individualismo, porque

¹³⁶ SANTO PADRE FRANCISCO, ob. cit., p. 6.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 14

los individuos aislados pueden perder su capacidad y su libertad para superar la lógica de la razón instrumental y terminan a merced de un consumismo sin ética y sin sentido social y ambiental, sino que demanda de redes comunitarias, de la reunión de fuerzas y de la unidad de realización, es decir de un compromiso solidario y comunitario, sustentado en una ecología humana que tenga también como presupuesto inicial el respeto de la vida humana¹³⁸.

Acreditados investigadores como el geógrafo y sociólogo inglés David Harvey, uno de los académicos más importantes dentro del campo de la geografía humana del siglo XX, y uno de los pensadores más críticos de la ciudad actual y autor del libro “Espacios de esperanza”¹³⁹, obra de la cual no se desprende precisamente la esperanza; y, Saskia Sassen, socióloga estadounidense y autora de la obra “Las ciudades globales”¹⁴⁰, han acentuado posteriormente en otros textos su pesimismo crítico y casi apocalíptico sobre la situación de la ciudad contemporánea, denunciando el emergente “fascismo urbano” y anunciando la rebelión de las hordas marginales de las periferias¹⁴¹, contexto

¹³⁸ *Ibid.*, p. 67

¹³⁹ La tesis sustentada por el autor en el texto se resume en que la palabra globalización es una fase más del proceso de producción capitalista del espacio; el capital ha aniquilado el espacio a través del tiempo; el capitalismo es la causa fundamental de las brechas socio espaciales en la ciudad, lo que hace necesario definir formas de resistencia y no limitar la creatividad para crear alternativas a esta injusta organización territorial; y, la figura del arquitecto es la responsable de crear formas materiales para las nuevas utopías, mediante una insurgencia definida respecto del capital, ya que la construcción de espacios utópicos responderá a las condiciones específicas en que se sitúa el cuerpo del arquitecto (situación temporal y espacial), las que condicionarán su acción, la que intermediada por la conciencia de sus responsabilidades dará como resultado un potencial transformador geográfico e histórico que sustentará la producción de nuevos espacios utópicos como espacios de esperanza (HARVEY, D., *Espacios de esperanza*, Akal, Madrid, 2003)

¹⁴⁰ La tesis formulada por la autora se basa en una reflexión sobre el fenómeno urbano en el contexto de la globalización. El proceso urbano global es visto como una dimensión que ejerce presión sobre la vida de las ciudades, que se ven obligadas a funcionar conforme a la dinámica del proceso globalizador, al punto de convertirse en motores y dinamizadoras del mismo proceso de globalización y en un emplazamiento estratégico para toda una nueva clase de operaciones políticas, económicas, culturales y subjetivas. La autora sugiere una reformulación del ordenamiento institucional del sistema económico mundial, en el que se conjugan de distinta forma los fenómenos de la aglomeración y la dispersión urbana, lo que hace que determinadas ciudades se conviertan en nodos comunicacionales de redes financieras y de poder, que influyen en la marcha de la economía global, mas allá incluso del poder de los Estados nacionales. (SASSEN, S., *La ciudad global*, Princeton University Press, Princeton 1991, ed. esp.: *La ciudad global*. Eudeba, Buenos Aires, 1999).

¹⁴¹ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 11.

que ratifica las contradicciones tanto del desarrollo urbano como de las políticas y comportamientos sociales relacionados a los procesos de urbanización, mencionadas en informes que sobre la ciudad han sido elaborados por organismos de las Naciones Unidas¹⁴².

A criterio de Chueca, la ciudad contemporánea es una ciudad fragmentaria, caótica, dispersa, caracterizada por su desintegración, a la que le falta una imagen propia; ciudad que consta con áreas congestionadas en el casco urbano y con zonas diluidas en el campo circundante, en las que no puede darse la vida de relación, de contacto y de intercambio, por asfixia y por descongestión, respectivamente¹⁴³.

En algunos lugares de la ciudad moderna, la privatización de los espacios ha generado que el acceso de los ciudadanos a zonas públicas y de particular belleza y confort se vuelva difícil y a veces imposible; y, que se construyan conjuntos habitacionales amurallados o ecológicos solo para el disfrute de unos pocos, donde se procura evitar que otros ingresen a incomodar una tranquilidad artificial¹⁴⁴, aspectos que desdibujan el espíritu de “comunidad” y, por el contrario, caracterizan y fortalecen el enfoque de la ciudad como “sociedad”. Es decir, la privatización de los espacios en la ciudad moderna crea sentimientos de exclusión, de temor, de inseguridad y de injusticia urbana, económica y social; y, produce estímulos contradictorios en el ser humano.

La ciudad contemporánea afronta el desafío de armonizar distintos enfoques epistémicos que antes, o no se vinculaban, o subsistían como conceptos aislados, que giraban únicamente en su autorreferencia, como, por ejemplo, los de urbanismo y arquitectura, los de la economía y del ambiente, los de la identidad plural y diversa, que remiten a las preocupaciones centrales de la gobernanza urbana¹⁴⁵; esta última concebida

¹⁴² *Ibid.*, p. 18.

¹⁴³ CHUECA, F., ob. cit., p. 28.

¹⁴⁴ SANTO PADRE FRANCISCO, ob. cit., p. 14.

¹⁴⁵ ECHEVERRIA, J., ob. cit., p. 29.

como el conjunto de mecanismos de articulación y negociación entre actores públicos, sociales y económicos para la implementación de políticas de cohesión social y construcción de una visión compartida del territorio¹⁴⁶.

Desde su particular visión, el geógrafo-urbanista español Jordi Borja sostiene que la ciudad del siglo XXI se encuentra en una emergencia dialéctica, en donde integración y marginalidad, cohesión social y desigualdad progresiva, desarrollo sostenible y dinámicas insostenibles, productividad competitiva y territorios excluyentes, democratización de la gestión urbana y crisis de gobernabilidad, globalización y localidad, entre otros aspectos, están en conflicto permanente; y, en donde la segregación social nunca antes había sido tan grande¹⁴⁷.

Además, las sociedades occidentales están cambiando hacia una nueva fase de la modernidad mediante una significativa evolución de las formas de pensar y actuar, las relaciones sociales, la economía, los modelos democráticos; mutaciones que suponen y hacen necesarios y obligatorios los cambios en el concepto, la planificación y la gestión de las ciudades y de los territorios, y ponen en vigencia una nueva revolución urbana contemporánea, la tercera después de la revolución de la ciudad clásica y de la ciudad industrial, la revolución de la ciudad sostenible.

Por ello, es importante que la situación de la ciudad moderna sea acogida como una oportunidad para convertir la ciudad en el espacio con mayor capacidad para afrontar la crisis medio ambiental existente, lo que requiere la construcción de ciudades con ambientes colectivos, que sean referentes culturales, que garanticen la salud física y mental de los habitantes, y el disfrute de una vida digna y de armónica convivencia. Ciudades que tengan un proyecto de ciudadanía para ampliar los derechos de tercera

¹⁴⁶ MICHELINI, J. J., “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*, (54), 2010, pp. 175-201, cit. p. 178.

¹⁴⁷ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 18.

generación y para reconocer los derechos urbanos y el derecho a la ciudad, al lugar, a la movilidad, a la identidad local, y a la seguridad jurídica de todos los residentes. Ciudades con una teoría política direccionada a compactar los diversos enfoques enunciados para enfrentar seguramente el fenómeno más complejo y característico de los tiempos actuales: la urbanización global.

La ciudad moderna debe ser un anhelo permanente, un desafío a la creatividad política, a la innovación urbanística, a la movilización cívica, a la integración social y al espíritu comunitario. Debe ser un espacio democrático, compatible, sostenible, solidario, de valores y de dignidad humana, porque es un bien común, el entorno significativo de la gente, el lugar en donde se trenzan vínculos emocionales y de supervivencia, en donde el hombre se realiza individual y colectivamente, la casa grande en donde nos hacemos o deshacemos como ciudadanos o ciudadanas; y, porque, en fin, como expresa Glaeser¹⁴⁸, en las ciudades está el futuro.

Lora-Tamayo propone que para comprender los obstáculos que dificultan el inicio de los cambios en la ciudad hay que recordar que la configuración de la ciudad ha sido y sigue siendo un reflejo de la propia disposición de la población como sociedad, por lo que no será posible modificar el modelo actual de urbanización imperante solamente con planteamientos técnicos y científicos, sino se modifica también el statu quo mental e institucional, la conciencia humana, el comportamiento social y la orientación de la gestión institucional. Además, señala que la racionalización de los problemas en la ciudad moderna es condición necesaria, pero los problemas requieren también cambios en las actitudes, las relaciones y las conductas humanas y en los procedimientos institucionales¹⁴⁹.

¹⁴⁸ GLAESER, E., ob. cit., p. 307.

¹⁴⁹ LORA-TAMAYO, M., ob. cit., p. 23.

A juicio de Lora-Tamayo, en los últimas épocas, en vez de priorizar la cooperación que demanda el objetivo de transformación, se puso de boga hablar de competencia, no solo entre individuos, organizaciones, empresas, industrias, sino también entre ciudades, lo cual ha vigorizado más la ambición dominadora de las urbes, que la propia responsabilidad hacia la población y el territorio sobre el que se asientan e intervienen, por lo que se hace necesario reorientar tales apetitos de competencia desde sus actuales líneas expansivas y colonizadoras de mercados y territorios, hacia la solidaridad, la creatividad y el disfrute interno de la misma¹⁵⁰, valores más compatibles con la vida digna, afectiva y comunitaria.

De igual manera, se hace necesario contar con un nuevo urbanismo, una innovadora planificación urbana y una especial normativa jurídica, que organicen y controlen el uso y la distribución del suelo, y el desarrollo de las ciudades, en función de la convivencia y calidad de vida de sus habitantes. Esto genera la fundamental intervención del urbanismo sostenible mediante la planificación territorial y urbanística sostenible, respaldada por un sistema normativo con límites infranqueables para cumplir las responsabilidades ciudadanas individuales y colectivas, y para regular el comportamiento social del habitante urbano en beneficio de la protección ambiental y del beneficio colectivo.

En ese sentido, el sociólogo urbano francés Francois Ascher deduce que la ciudad moderna demanda de un nuevo urbanismo apoyado en una gestión más reflexiva, adaptada a una sociedad compleja y a un futuro incierto, y en una planificación estratégica urbana que integre la creciente dificultad de reducir la incertidumbre y el azar en una sociedad abierta, democrática y marcada por la aceleración de la nueva economía y la

¹⁵⁰ *Ibid.*, pp. 23-24

contaminación ambiental¹⁵¹; y, el catedrático de la Universidad de Barcelona, España, Horacio Capel Sáez, afirma que “El gobierno de la ciudad necesita de reglas jurídicas claras, de una voluntad decidida para su cumplimiento, de una autoridad capaz de hacer acatar las normas”¹⁵².

Pero, a más de ese ordenamiento jurídico, se requiere una ciudad regida por un urbanismo humanizado y una planificación urbana táctica que permitan una fraterna vinculación con la sostenibilidad, una armónica relación entre la razón y la moral; un debido comportamiento social, una cultura de comunidad, que demanda, según la Carta Encíclica “*Laudato Si*” del Santo Padre Francisco, una conciencia de un origen común, de una pertenencia mutua y de un futuro compartido por todos, que permita el desarrollo de nuevas convicciones, actitudes y formas de vida¹⁵³, que coadyuven a desplegar modelos de ciudades inclusivas, equitativas y sostenibles.

2. Consideraciones generales sobre el Urbanismo

2.1 Concepto y dimensiones

Consideramos que para el presente trabajo de investigación titulado “La influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”, cuyas variables principales son: el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, es importante distinguir, al menos a los efectos concretos de este estudio, los conceptos de los vocablos urbano, urbanismo y urbanización.

¹⁵¹ ASCHER, F, ob. cit., p. 72.

¹⁵² CAPEL, H., *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Editorial Caja Rural Intermediterránea, Cajamar, 2003, p. 13.

¹⁵³ SANTO PADRE FRANCISCO, ob. cit., pp. 62-63.

El vocablo “urbano”¹⁵⁴ se deriva de las raíces latinas *urbs*¹⁵⁵, *urbis* y *urbanus*, que significan ciudad y, por consiguiente, perteneciente a la ciudad; el urbanismo, en cambio, es la ciencia que se encarga de estudiar el ordenamiento de las ciudades en los ámbitos físico, económico y social; y, la urbanización se refiere al proceso de la implementación de servicios básicos en un terreno o a la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos mediante una mayor concentración de población en un determinado espacio territorial¹⁵⁶.

Parece ser que la expresión *Urbanisme* fue utilizada por primera vez, en 1910, por el arquitecto francés Paul Clerget en un artículo científico¹⁵⁷; y, el diccionario de la Real Academia Española, a partir de 1956, define al *urbanismo*¹⁵⁸ como el “conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de los poblados en orden de las necesidades de la vida humana”¹⁵⁹.

La ordenación del proceso de urbanización es casi inmemorial, con antecedentes en las más antiguas civilizaciones como Mesopotamia, Grecia, Roma¹⁶⁰; por ello, se

¹⁵⁴ Históricamente, el origen del vocablo urbano se relaciona con la ciudad de Ur, de la civilización sumeria, en la baja Mesopotamia, que llegó a tener 250.000 habitantes en el año 2500 A.C. (LÓPEZ VELARDE, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, en *Derecho Urbanístico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 3-32, cit. p. 3).

¹⁵⁵ *Urbs* es la ciudad vista como artefacto físico, como realidad construida. *Civis* y *civitas*, se refieren a la ciudadanía, al conjunto de ciudadanos que pueblan la *urbs*, visualizan a la ciudad en sentido social; y, la *polis*, de origen griego, es la organización institucional -la política-, que rige tanto la *urbs* como la *civis*. Aunque *urbs*, *civis* y *polis*, son entidades perfectamente delimitables, y de distinta naturaleza, no pueden existir aisladamente, y dependen de las relaciones que mantengan entre ellas (GAJA i DIAZ, F., *Urbanismo Estacionario*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2013, p. 21).

¹⁵⁶ LÓPEZ VELARDE, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, en *Derecho Urbanístico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 3-32, cit. p. 3.

¹⁵⁷ RIOS, L., *El Urbanismo y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico*, Tesis Doctoral, Universidad Computense de Madrid, Madrid, 2015, p. 3.

¹⁵⁸ El término urbanismo, como lo señala el tratadista español Alberto Martín Gamero, aparece utilizado por primera vez en el Congreso de Expertos de la Planificación, celebrado en Londres en 1910. (LOPEZ VELARDE VEGA, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, ob. cit., cit. p. 3.)

¹⁵⁹ LÓPEZ VELARDE VEGA, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, ob. cit., p. 3.

¹⁶⁰ GAJA i DIAZ, F., *Urbanismo Estacionario*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2013, p. 16.

puede asegurar desde el surgimiento de la urbe el urbanismo existe, porque desde ese mismo momento se forja la necesidad de regulaciones para alcanzar un debido funcionamiento y disposición de espacios en la ciudad, que se evidencia en determinados tipos de norma que las diferentes culturas reglaron en cada época para la ordenación espacial del territorio, para la forma física de la urbanización y para la organización de la ciudad en general.

En la opinión de Lefebvre, la problemática urbana se expresa en cuatro planos distintos, pero que se interrelacionan y se complementan, siendo estos: el plano especulativo de la filosofía de la ciudad, en el que tienen cabida los grandes utopistas, desde Platón, San Agustín y Tomás Moro hasta Robert Owen, Charles Fourier, Arturo Soria o Tony Gamier; el plano científico de la doctrina urbanística, donde encontramos desde los grandes precursores como Hipódamo en Grecia y Vitrubio en Roma, pasando por Eiximenic en la Edad Media, hasta Howard, Lewis Mumford, Ildefonso Cerdà, Camilo Sitte, Frank Lloyd Wright y Le Corbusier; el plano de los conocimientos especializados o ciencias auxiliares del Urbanismo; historia, sociología, economía, psicología, antropología urbanas, en que destacan Fustel de Coulanges, Max Weber, Spengler, Toynbee, Friedmann y Von Hayek; y, el plano de la aplicación de todos estos conocimientos, que constituye el de las técnicas urbanísticas¹⁶¹.

Sin embargo, el urbanismo, entendido como política social, surgió en la segunda mitad del siglo XIX en respuesta a los problemas higiénicos y de discriminación de las grandes ciudades¹⁶².

¹⁶¹ LEFEBVRE, H., ob. cit., pp. 59 y ss.

¹⁶² LÓPEZ, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013, p. 17.

Según Bensusan, es en el siglo XIX cuando el urbanismo de ser una corriente de pensamiento científico pasa a concebirse como una auténtica técnica de ordenación de las ciudades, que opera a través de diversas técnicas¹⁶³.

El urbanismo a través de los años ha sido tratado como arte¹⁶⁴, técnica¹⁶⁵ y ciencia¹⁶⁶, y siempre se lo ha relacionado estrechamente con la planificación de la ciudad.

Dicho con palabras del profesor y abogado especializado en Derecho Urbanístico, de nacionalidad peruana, doctor Hidelbrando Castro-Pozo Díaz, “El urbanismo es la ciencia que se ocupa de la ordenación y desarrollo de la ciudad, determinando para tal efecto su ordenamiento territorial y usos del suelo, los equipamientos urbanos, los sistemas viales, las regulaciones de las edificaciones, los sistemas de gestión y el control urbano, servicios públicos, etc.; de tal manera que la población cuente con ambientes sanos y útiles”¹⁶⁷.

En otro sentido, el tratadista Marcal Tarrago define al urbanismo como un instrumento que incide sobre el medio ambiente, ya sea con actividades que lo destruyen y otras que lo protegen¹⁶⁸, definición que vincula al urbanismo con el aspecto ambiental y con la naturaleza en general.

¹⁶³ BENSUSAN, M. D. P., “El derecho Urbanístico, El Régimen Jurídico de la propiedad del suelo”, en *Conceptos para el estudio del derecho urbanístico y ambiental en el grado*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 15-37, cit. p. 16.

¹⁶⁴ “...el Arte es un bien común a todos, un quehacer esencial que acompaña al ser humano desde su origen; las actividades artísticas brindan posibilidades similares al juego para descubrir y entender el mundo desde nuestra infancia, nos permite expresar y comunicar nuestros sentimientos, emociones, pensamientos y vivencias subjetivas, así como establecer lazos entre nuestro mundo interno y el mundo exterior” (BALLESTA, A. M., VIZCAINO, O, y MESAS, E. C., “El arte como un lenguaje posible en las personas con capacidades diversas”, *Arte y políticas de identidad*, 4, 2011, pp. 137-152, cit. p. 139).

¹⁶⁵ El saber técnico es el entendido en el instante de la técnica, antes de que la técnica, después de ser racionalizada, cobre superior categoría de ciencia; es el saber del ¿qué? (DE TEJADA, F. E., “El saber filosófico en la aplicación del Derecho”, *Anuario de filosofía del derecho*, 17, 1973, pp. 181-186, cit. pp. 182-183)

¹⁶⁶ La ciencia nace de la depuración de las rutinas técnicas, mediante la revisión racional de los procedimientos y la construcción racional de saberes ciertos, seguros y universales, sobre los temas de cada disciplina; es el saber del ¿por qué? y del ¿para qué? (DE TEJADA, F. E., “El saber filosófico en la aplicación del Derecho”, *Anuario de filosofía del derecho*, 17, 1973, pp. 181-186, cit. p. 183).

¹⁶⁷ CASTRO-POZO, H., *Derecho Urbanístico*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2007, p. 4.

¹⁶⁸ TARRAGO, M., *La ciudad y el urbanismo, Manual de gestión municipal democrática*, Madrid, 1987, p. 274.

El urbanismo estudia la *urbs*, trata los problemas que genera la construcción física de la ciudad; por lo tanto, su objeto de estudio, trabajo o actuación es el hecho constructivo, pero este hecho no es ajeno a la ciudadanía que habita la ciudad, ni a la política que la rige; es decir, el urbanismo es el arte de construir ciudades, actividad que no es ajena a la realidad social y ambiental, ni a las relaciones de poder que se dan entre los ciudadanos¹⁶⁹.

La evolución del urbanismo ha estado condicionada por las necesidades espaciales de cada época, y en lograr alternativas y mecanismos apropiados para resolver los problemas existentes en las ciudades, con relación al suelo, sus propiedades y destinos¹⁷⁰.

Además, autores como Roca¹⁷¹, refieren que el urbanismo de la década de los 20 de pasado siglo, es como una “cruza” de ciencia, técnica y arte; y, que siempre está en evolución. Ríos lo define como el arte de proyectar, construir y mantener la ciudad y de organizar su crecimiento, con el auxilio de la sensibilidad, la imaginación y el sentido común, para que sea lo más grata la vida ciudadana¹⁷². De igual manera, García Bellido¹⁷³ y Capel¹⁷⁴ consideraban la urbanística, entre dos vertientes: el arte y la técnica.

Interpretado inicialmente como un arte de hacer ciudad, el urbanismo muestra así su condición de saber práctico que se encarga de la administración diaria de los hechos urbanos, que comprenden dos aspectos: la explicación de la naturaleza y de las

¹⁶⁹ GAJA i DIAZ, F., ob. cit., p. 21.

¹⁷⁰ LÓPEZ VELARDE, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, ob. cit., p. 4.

¹⁷¹ ROCA, M. Á., *Regeneración y futuro de los centros metropolitanos*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1997, p. 55.

¹⁷² RÍOS, L., ob. cit. p. 114.

¹⁷³ GARCÍA-BELLIDO, J., “Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la ‘urbanización’ de Cerdà”, *Tiempo y espacio en el arte. Homenaje al profesor Antonio Bonet*, 2, 1994, pp. 1103-1144, cit. p. 1105.

¹⁷⁴ CAPEL, H., “Cien años en la construcción de la ciudad”, *La veu del Carrer*, 60 (10), 1999.

condiciones de los procesos urbanos; y, las posibilidades de organización física del espacio urbano mediante planes, programas y proyectos¹⁷⁵.

Posteriormente, desde mediados del siglo XIX y cuando la realidad urbana es condicionada por los contextos más extremos de la expansión industrial, aparece el urbanismo moderno como una técnica, conformada por un conjunto de inventivas dispares como alineaciones, ordenanzas, zonificación, orientadas no tanto a proyectar la ciudad futura sino a administrar lo urbano, a establecer una gestión moderna de las ciudades¹⁷⁶.

Esta “técnica urbanística” se desarrolla con una serie de tratados que introducen el control del crecimiento urbano, apoyados en estudios sobre el incremento demográfico, la organización por zonas y el control de la densidad, con exigencias mínimas de habitabilidad y formas económicas para gestionar la ciudad¹⁷⁷.

Así, el concepto del arte del urbanismo evoluciona para convertirse en la técnica del urbanismo, tal como lo señala el arquitecto e historiador italiano Leonardo Benévolo cuando da a conocer que el urbanismo es producto de un largo proceso de formación y definición que se inicia en la fundación de las ciudades, precisando que el urbanismo moderno, de manera particular, se estructura cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones en las ciudades se han hecho evidentes generando conflictos entre sus efectos, haciendo ineludible una intervención reparadora¹⁷⁸.

Castro-Pozo también considera que aún el urbanismo se encuentra en proceso de desarrollo, debiendo afrontar retos y dificultades provocados por el ensanchamiento territorial y la contaminación ambiental, además de las migraciones de la población, del

¹⁷⁵ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., *Territorios inteligentes*, Fundación Metrópoli, Madrid, 2004, p. 19.

¹⁷⁶ *Ibid.*, p. 21.

¹⁷⁷ *Id.*

¹⁷⁸ BENEVOLO, L., *Orígenes del urbanismo moderno*, H. Blume, Rosario-Madrid, 1981, p. 7.

diseño de las ciudades modernas, la conservación de los centros históricos y patrimoniales; por lo tanto, es un largo proceso, y solo en los países y culturas desarrolladas y en evolución, se han ido creando los procedimientos e instrumentos convenientes, adaptándose metodologías y mecanismos para la planificación urbana, dando lugar a la gestión urbana y a una legislación apropiada a la materia¹⁷⁹.

Hasta ahora, los conceptos del urbanismo solo se han referido a éste como el arte y la técnica de ordenar ciudades, relacionando este ordenamiento solamente con los aspectos ambientales y físicos de la ciudad; sin embargo, desde la posición de López Velarde Vega, “el urbanismo es la ciencia que estudia el ordenamiento de las ciudades en sus aspectos físico, social y económico”¹⁸⁰, definición que lo califica como ciencia y que incorpora en la función del urbanismo, a más de los aspectos físicos de las ciudades, los componentes sociales y económicos, que también inciden en el ordenamiento de la ciudad, criterio conceptual que compartimos porque creemos que el eje físico no es suficiente para lograr un modelo ciudad ordenada, habitable y saludable, sino se considera una equitativa producción económica y una debida organización social, para garantizar una debida subsistencia y una estabilidad emocional de los seres humanos con el fin de alcanzar seguridad, tranquilidad y armonía en el conglomerado poblacional.

En todo caso, ya sea considerado como el arte, la técnica o la ciencia que tiene por objeto de estudio el espacio construido y urbanizado o el espacio urbano en general, el objetivo del urbanismo no solo es el estudio de ese espacio urbanizado o urbano en general, sino que es fundamentalmente la intervención¹⁸¹. Es decir, su fin práctico, el hecho de ser una ciencia desarrollada desde y para la intervención lo diferencia de otras disciplinas que también tengan el mismo objeto de estudio; de hecho, el saber disciplinar,

¹⁷⁹ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 5.

¹⁸⁰ LÓPEZ VELARDE, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, ob. cit., p. 3.

¹⁸¹ GAJA i DIAZ, F., ob. cit. p. 22.

el corpus doctrinal, se ha formado más mediante la práctica que desde la teoría, aunque ésta nunca ha estado ausente y siempre será necesaria en el urbanismo.

Desde otra óptica, Rivero sostiene que el urbanismo es una función pública que se encarga de la ordenación jurídica de la ciudad y del suelo en que se asienta, siendo su objetivo lograr ciudades sostenibles desde el punto de vista medioambiental, económico y de la convivencia humana¹⁸². En esa misma óptica, Tomás Ramón Fernández afirma que el urbanismo es una competencia y una responsabilidad de los poderes públicos¹⁸³.

Los conceptos emitidos por Rivero y Fernández catalogan al urbanismo como una función pública que se encarga de la ordenación jurídica de la ciudad, juicio que no compartimos en su totalidad, porque si bien es cierto que el urbanismo es el conjunto de instrumentos, planes y proyectos técnicos dirigidos a un fin público, como es el ordenamiento de la ciudad, no constituye por sí mismo una función pública, ya que no tiene valor jurídico hasta que dichos instrumentos, planes y proyectos urbanísticos, obtengan la aprobación legal de los órganos competentes de la Administración Pública, siendo a partir de este momento que pasa a ser función pública, competencia de los poderes públicos y conjunto de normas técnicas con validez jurídica, momento en que dejan de ser parte de la técnica y la ciencia del urbanismo, y pasan a configurar la rama del Derecho denominada Derecho Urbanístico, tema del capítulo II del presente trabajo de investigación.

El criterio de Bensusan, contrapuesto a los de Rivero y Fernández, refuerza nuestro razonamiento cuando asevera que la evolución de las técnicas urbanísticas dio lugar al Derecho Urbanístico actual que, conformado por un conjunto de disposiciones legales que regulan el fenómeno urbanístico, es el marco jurídico del urbanismo y

¹⁸² RIVERO, J., ob. cit., p. 62.

¹⁸³ FERNÁNDEZ, T. R., ob. cit., p. 35.

constituye una función pública¹⁸⁴, por lo que se puede concluir que el urbanismo solo es la técnica y la ciencia bajo la cual se configuran documentos direccionados a la planificación de las ciudades. Por ello, el catedrático español Luis Martín Rebollo destaca que “...el Derecho Urbanístico no es, desde luego, el urbanismo”¹⁸⁵.

Como afirma Lautaro Ríos, “El Urbanismo, empujado por tantas corrientes explosivas, se hubiera desquiciado irremisiblemente si su loca carrera no hubiese sido aminorada gracias a las riendas del Derecho Urbanístico”¹⁸⁶, opinión que también revela el criterio que el Urbanismo no es el Derecho Urbanístico.

El urbanismo es un resultado que se identifica genéricamente con el nacimiento, la evolución y el diseño de la forma de la ciudad, diseño que es consecuencia de una largo itinerario histórico, al que no son ajenos las relaciones sociales, las actividades económicas, los flujos migratorios, los modos de vida que condicionan la geografía, el clima o la cultura, por lo que ahora requiere también de actividades plurales de carácter interdisciplinar que demanda la intervención de diversos profesionales de la arquitectura, la ingeniería, la economía, la sociología, e inclusive de la rama del Derecho.

La evolución histórica del urbanismo es recogida por el doctor en Derecho, de nacionalidad chilena, Eduardo Cordero Quinzacara, quien manifiesta que cuando se analiza el urbanismo es necesario advertir una diferencia entre lo que es el urbanismo como fenómeno o hecho histórico y disciplina científica, frente al urbanismo en su dimensión normativa o lo que se ha denominado Derecho Urbanístico, que es la dimensión jurídico-administrativa del urbanismo¹⁸⁷.

¹⁸⁴ BENSUSAN, M. D. P., ob. cit., p. 17.

¹⁸⁵ MARTIN, L., “Derecho Urbanístico: concepto y contenido”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, Editorial Thomson Reuters – Arazandi S.A., Madrid, 2009, pp. 65-79, cit. p. 65.

¹⁸⁶ RIOS, L., ob. cit., p. III.

¹⁸⁷ CORDERO, E., “Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno”, *Revista de Derecho*, 22 (2), 2015, pp. 93-138, cit. p. 95.

El “Urbanismo como hecho histórico”, se muestra desde la antigüedad en las diferentes sociedades mediante la formación y crecimiento de las ciudades, los trazados territoriales y la mutación de suelo rural para fines urbanos, apareciendo distintas formas urbanísticas, que van desde la ciudad antigua, pasando por la medieval y la ciudad barroca hasta llegar al fenómeno de las concentraciones masivas a partir del siglo XIX¹⁸⁸.

El “Urbanismo como disciplina técnico-científica”, con la complejidad teórica que configuran todos los elementos y relaciones que en la actualidad comprende y que concibe a 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, que es el suelo¹⁸⁹.

El urbanismo en su dimensión normativa, que comprende todas las disposiciones de incidencia urbanística dictadas durante la historia y que han tenido cierta persistencia en la legislación actual, que posteriormente contribuirán junto a las normas urbanísticas a la formación del Derecho Urbanístico¹⁹⁰.

Las tres dimensiones del urbanismo concuerdan con la concepción de Leonardo Benévolo, que como ya citamos, manifiesta que el urbanismo es un largo proceso en formación. Al inicio solo fue una repuesta de organización espacial al tipo de asentamientos humanos y de sus necesidades sociales, económicas, culturales y políticas de cada época, inclusive con un enfoque empírico, cimentado en el arte y sin que de por medio haya existido principios técnicos, para posteriormente ofrecer, debido al crecimiento y características de las ciudades, propuestas técnicas y holísticas para el ordenamiento de las ciudades en base a estándares de distribución y dimensiones del suelo

¹⁸⁸ *Id.*

¹⁸⁹ *Id.*

¹⁹⁰ *Id.*

que persistieron, siendo cobijadas después por el Derecho para convertirse en normas jurídicas de cumplimiento obligatorio para los habitantes urbanos.

La dimensión normativa también esclarece la concepción que la función del urbanismo solo llega hasta la propuesta de ciertas normas y enunciados técnicos de incidencia urbanística, que luego de un proceso de aprobación legal por parte de la Administración Pública, en el que se los dota de técnicas, procesos e instrumentos jurídicos, pasan a ser parte de un sistema jurídico denominado Derecho Urbanístico, rama del Derecho, que no es propiamente la técnica y la ciencia del urbanismo.

En ese sentido, Lautaro Ríos Álvarez opina que el Urbanismo se transforma en Derecho Urbanístico cuando se juridifican sus normas técnicas, es decir, cuando estas irradian sobre las conductas, un criterio de legalidad, pues estas permiten dar respuesta a un conjunto de valores y de derechos de elevado rango que podrían quedar gravemente comprometidos si esa actividad no fuese regulada o controlada¹⁹¹.

Es decir, solo cuando a los parámetros normativos del Urbanismo se les incorpora técnicas jurídicas como los procedimientos, plazos, recursos y sanciones, pasan a tener el carácter vinculante propio del Derecho¹⁹², dejan de ser normas urbanísticas, propias del Urbanismo, y pasan a constituirse en normas jurídicas, propias del Derecho Urbanístico.

Además, es importante tener presente que la razón constituyente del Urbanismo fue el logro de la convivencia y la ordenación de las actividades en la ciudad en función del bienestar común y la voluntad de reforma social como respuesta a las desigualdades que había generado un desordenado crecimiento urbano¹⁹³. Al respecto, creemos que estos principios continúan siendo válidos y pertinentes porque la ciudad, principal objeto

¹⁹¹ RIOS, L., ob. cit., pp. 161-165.

¹⁹² *Ibid.*, p. 166.

¹⁹³ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., pp. 47-48.

de estudio del urbanismo, siempre debe ser un espacio de protección humana, de solidaria convivencia, de bienestar colectivo y de vida comunitaria.

Cuando hablamos de protección humana, solidaria convivencia, bienestar colectivo y de vida comunitaria, a criterio de López, el urbanismo precisa de financiación y solidaridad para cumplir su objetivo de organizar la ciudad mediante el desarrollo urbano; la financiación, que ha de encontrarse en la plusvalía urbanística, que debe servir no solo para pagar las obras de urbanización y edificación, sino también para motivar a la iniciativa privada a participar económicamente en ellas; y, la solidaridad, que debe derivar de la participación de la sociedad en la construcción de su propio entorno sostenible, tanto en el espacio como en el tiempo, para integrar armónicamente las diferentes zonas de la ciudad y sus habitantes, y para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones presentes sin impedir la búsqueda de idénticas finalidades para las generaciones futuras, respectivamente¹⁹⁴.

Con respecto al razonamiento emitido por López, consideramos necesario aclarar que, desde nuestro punto de vista, no es el urbanismo -técnica y ciencia- que requiere financiación y solidaridad, sino lo que genera el urbanismo que es el desarrollo urbano en la ciudad. Es decir, el desarrollo urbano necesita financiamiento y solidaridad para que pueda ejecutarse en una ciudad.

El financiamiento se puede lograr mediante la plusvalía y los instrumentos que permiten una distribución equitativa de las cargas y los beneficios, los cuales deben estar dentro de los cuerpos legales respectivos para que puedan ser utilizados y aplicados, con carácter vinculante, como instrumentos de gestión del suelo en el desarrollo urbano; y, la solidaridad es posible conseguirla mediante la educación, el compromiso y la

¹⁹⁴ LÓPEZ, F., ob. cit., p. 17

participación ciudadana para respetar la vida humana, cuidar el ambiente y apoyar el bien común.

A propósito de la educación, Llop y Vivanco sostienen que la educación es un elemento clave en el urbanismo y es base de su devenir: por lo tanto, se precisa un fuerte vínculo entre educación y urbanismo para que juntos diseñen el camino de hacer ciudad y de formar ciudadanos¹⁹⁵.

Finalmente, el concepto de urbanismo durante la historia ha pasado de un urbanismo natural a uno empírico, luego a uno funcionalista-industrial y finalmente a un urbanismo moderno, que corresponde a la planificación urbana y regional, y a los estudios relacionados directamente con la ciudad actual, éste último que crea al urbanismo como una auténtica ciencia que procura la creación y la configuración de ciudades en armonía con las necesidades humanas para lograr desarrollos urbanos dignos, armónicos y sostenibles.

2.2 Breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo

La humanidad, que inicialmente tuvo una vida nómada, con actividades básicas como la caza y en la recolección de frutos, con el descubrimiento de la agricultura, paso a tener una vida de carácter sedentario en un determinado espacio geográfico, lo que provocó el surgimiento de los asentamientos humanos, cuyo crecimiento histórico ha demandado un ordenamiento que ha sido condicionado por razones militares, religiosas, de salubridad, de estética y de índole económica, configurándose el urbanismo como la organización del espacio en función de las actividades de una población¹⁹⁶.

¹⁹⁵ LLOP, J. y VIVANCO, L., ob. cit. p. 87.

¹⁹⁶ BERMUDEZ, R., “El papel del Estado en el ordenamiento territorial: de la planificación normativa a la crisis del urbanismo reglamentario”, *Revista IUS Doctrina*, 12 (1), 2019, pp. 1-44, cit. pp. 4-5.

El urbanismo, que es un resultado identificado genérica e históricamente con el diseño de la ciudad, puede rastrearse desde las antiguas ciudades, entre ellas, la *polis griega*¹⁹⁷, que fue considerada en la antigua Grecia como un ente social, urbano, religioso, económico y militar, que le estableció carácter cívico a la vida urbana. Por razones económicas, esta ciudad se expande por todo el Mediterráneo, el Mar Caspio y el Mar Negro, en donde se consolidaron varias ciudades, como por ejemplo Atenas, Corinto, Delos, Esparta, entre otras, que se situaron en lugares altos e inclinados por razones defensivas, lo que ocasionó el nombre de acrópolis (Ciudad del alto), dejando las zonas bajas para el cultivo, las mismas que siempre contaron con plataformas al aire libre como, por ejemplo, el Ágora¹⁹⁸.

Según Chueca, el ágora era la gran sala donde se reunían los ciudadanos para la tertulia, que permitía el espacio para dialogar sobre asuntos de la política y la ciudad, locuaz actividad que ha tenido mucho que ver con el posterior desarrollo de la vida ciudadana, y que a medida que disminuye decae el ejercicio de la ciudadanía¹⁹⁹.

El desarrollo de la democracia en la ciudad-estado de Grecia genera el surgimiento de nuevos elementos urbanísticos, constituidos por edificios, ubicados alrededor del ágora o plaza pública para constituir lo que hoy sería un centro cívico, y utilizados para el bien público y desarrollo de la democracia, que evidencian una mayor participación ciudadana en los asuntos comunitarios²⁰⁰.

La ciudad griega también se distinguió por destinar espacios para la diversión como son: los teatros al aire libre y los estadios para los juegos olímpicos²⁰¹, que son

¹⁹⁷ En la antigua Grecia, la *polis* fue la ciudad fundada en la democracia, que integraba al ciudadano, quien la asumía como propia. De esta manera, la ciudad fue la primera forma de participación política y el escenario de construcción de la triada compuesta por la ciudad, el Estado y la ciudadanía (CARRION, F., ob. cit., pp. 119-120.)

¹⁹⁸ CASTRO-POZO, H., ob. cit., pp. 5-6.

¹⁹⁹ CHUECA, F., ob. cit., p. 13.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 62.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 63.

áreas para satisfacer la recreación, una de las necesidades básicas de los seres humanos y que, junto a la educación, la salud y el comercio, constituyen en el urbanismo el equipamiento social urbano.

Es decir, en Grecia, el urbanismo delinea una ciudad que va logrando una estructura más compleja con espacios urbanísticos y objetos arquitectónicos para la participación, la recreación y el disfrute general de la población, sin que existan palacios y templos que dominen el espacio urbano.

Chueca enfatiza que es en Grecia donde surge una teoría racional de la ciudad como una lógica distribución para resolver las deficiencias de la ciudad heredada a través de los años, cuyo autor fue un griego natural de Mileto, llamado Hipodamos, considerado el primer urbanista con criterio científico que propuso la creación de la ciudad en cuadrícula²⁰².

La ciudad de Roma, capital del imperio romano por espacio de tres centurias, conoció y aplicó el urbanismo en trascendentales proyectos, como son: el plan regulador de César, la obra urbana de Augusto, y la dotación de los servicios de agua, alcantarillado, tránsito y otros más. El plan urbano de César²⁰³, por ejemplo, que contiene la ley *Urbe Augenda*, promulgada en junio del año 45 a.C., tiene como idea central ensanchar la ciudad para tener “la Roma más grande”, organizándola en 14 regiones, considerado como un acontecimiento radical en la historia del urbanismo romano, cuya aplicación tuvo serios inconvenientes, pues la ciudad que se trataba de volver a dividir administrativamente, ya estaba totalmente edificada con características irregulares²⁰⁴.

²⁰² *Ibid.*, p. 64.

²⁰³ Cayo Julio Cesar, como es sabido, vivió del año 101 al 44 a.C. y es considerado una de las más destacadas figuras de la historia de la humanidad. Nacido en Roma, Cesar fue general de un poderoso ejército, participante en varios hechos trascendentales de su época, e infortunado dictador de la República romana (CANFORA, L., *Julio César: un dictador democrático*, Editorial Ariel, Barcelona, 2014, pp. 9-10).

²⁰⁴ CASTRO-POZO, H., ob. cit., pp. 6-7

El trazado de las ciudades romanas es aquel que debe su inicio a los campamentos militares. El urbanismo romano, o buscaba los trazados regulares geométricos, o, cuando esto no era posible, incluía en las ciudades objetos urbanísticos-arquitectónicos de gran esplendor, que los constituyeron en primer lugar los foros que, desde el Foro Romano²⁰⁵ al Foro Trajano²⁰⁶ fueron acrecentando en dimensiones y esplendidez, y luego los palacios, los templos, las termas, los anfiteatros y los circos, que dentro de la estructura irregular de las ciudades y ensamblados un tanto caprichosamente entre sí, formaban el grandioso conjunto urbanístico, como lo hace notar Chueca en su obra “Breve historia del urbanismo”²⁰⁷.

El urbanismo definió a la ciudad romana en su núcleo administrativo, político, económico y militar. Según el trazado que exteriorizaba la ciudad, existían dos tipos: las *coloniae* o de nueva planta y las *municipia* asentadas sobre un núcleo que existía anteriormente. Las *coloniae* eran nuevas ciudades fundadas o un conjunto de pueblos autóctonos y presentaban una disposición en retículas, de ahí su estructura hipodámica; de esta forma, las ciudades tenían dos calles principales que se cruzaban ortogonalmente formando una cruz en el recinto: el *cardus maximus* que seguía los puntos cardinales de norte a sur y el *decumanus maximus* de este a oeste, ubicándose en el punto central el foro²⁰⁸.

²⁰⁵ El Foro Romano era la zona central, semejante a las plazas centrales en las ciudades actuales, donde se encuentran las instituciones de gobierno, mercado y religión; el lugar donde se trataban el comercio y la administración de justicia; y, estaba constituido por un conjunto irregular de basílicas, pórticos y templos (CHOISY, A., *Historia de la Arquitectura*, Primera Parte, Editorial Víctor Leru, Buenos Aires, 1974, p. 321).

²⁰⁶ El Foro Trajano es una obra del emperador romano Trajano, que forma parte del vasto complejo de los foros imperiales en la ciudad de Roma. Su construcción, llevada a cabo entre el 107 y 112 estuvo a cargo del arquitecto Apolodoro de Damasco. El Foro de Trajano es el más grande de Roma y estaba constituido por una plaza principal cuya entrada anuncia un arco de triunfo, y en medio de la plaza se levanta la estatua ecuestre del emperador, en el fondo la basílica Ulpia, luego una segunda plaza más estrecha flanqueada por dos bibliotecas, con el templo de Trajano en el centro y entre ambos archivos la columna trajana (CHOISY, A., *Historia de la Arquitectura*, Primera Parte, Editorial Víctor Leru, Buenos Aires, 1974, p. 321).

²⁰⁷ CHUECA, F., ob. cit., pp. 72-73.

²⁰⁸ FIGUEROBA, A. FERNÁNDEZ, T. M., *Historia del arte 2 Bachillerato*, Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. 24.

En el urbanismo romano también se crea un modelo de gestión urbana organizado en base a los curadores urbanos quienes unidos al prefecto de la ciudad constituían una especie mixta entre la autoridad local (municipal) y la autoridad central (nacional), encargadas de los asuntos urbanos. Los curadores tenían derecho a opinar, pero era el prefecto, nombrado por el Emperador, quien tenía la competencia de decidir²⁰⁹.

Aproximadamente en el año 64 d.C. y luego del gran incendio de Roma²¹⁰, el urbanismo establece en esta ciudad ciertas limitaciones a la propiedad privada del suelo, las cuales disponían parámetros de construcción y edificación, como son la altura máxima y la construcción en línea, lo que permitió construir una ciudad más ordenada y planificada, con mayor cantidad de espacios públicos²¹¹. Por primera ocasión en una ciudad se instauran políticas que limitan la propiedad particular del suelo y se determinan normas técnicas que regulan las edificaciones en relación a los espacios públicos y a la estructura de la ciudad en general, las mismas que posteriormente son incorporadas en los planes urbanísticos, planes que en la actualidad han pasado, como veremos en el siguiente capítulo, a ser parte del contenido del Derecho Urbanístico.

Ulteriormente, durante la Edad Media, el urbanismo establece ciudades caracterizadas por estar abruptamente separadas de su entorno por murallas defensivas, las mismas que subsisten hasta bien entrado el siglo XIX y no logran derribarlas hasta los inicios de la revolución industrial²¹², en que por el crecimiento demográfico empezaron

²⁰⁹ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 7.

²¹⁰ Casi todas las fuentes históricas responsabilizan del incendio de Roma al emperador Nerón y sobre él hacen recaer esta acusación: Originó el incendio para conseguir, entre otros, el propósito de destruir la ciudad y sobre sus cenizas reconstruir una nueva Roma a su gusto, dándole su propio nombre Neronia, en la que se levantaría un nuevo palacio imperial muy superior al de sus antecesores, al estilo de los príncipes helenísticos (URIEL, P. F., “El incendio de Roma del año 64: Una nueva revisión crítica”, *Espacio Tiempo y Forma, Serie II, Historia Antigua*, (3), 1990, pp. 61-84, cit. p. 67).

²¹¹ GALVIS, F., *Manual de Derecho Urbanístico*, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2014, p. 4.

²¹² FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., p. 23.

a atiborrarse de gente, limitando el crecimiento físico de la ciudad y produciendo desorden, contaminación y enfermedades.

El problema descrito genera la necesidad de encontrar una solución, y esta fue el esbozo de normas urbanísticas que permitieron la fundación y el ensanche de las ciudades aprovechando la facilidad que en esa época había para disponer de una suficiente superficie de suelo.

La fundación se determinó a través de los denominados fueros municipales, con los que se constituían nuevos conglomerados humanos y se dividían territorios; y, la legislación de ensanche –técnica utilizada, en esa época, para el crecimiento ordenado y planificado de las ciudades-, admitió el crecimiento de las ciudades hacia los territorios fuera de las murallas, apareciendo la figura de la expropiación de los terrenos para la urbanización, la vialidad y los espacios públicos, según Fernández²¹³.

Cabe indicar que, según Pirenne, citado por Chueca, la ciudad medieval crea un sistema de contribuciones voluntarias para atender a las obras comunales más urgentes, como la construcción de la muralla de la ciudad, pudiendo ser este hecho el origen de las finanzas municipales; las contribuciones adquieren luego el carácter de obligatorio no solo para la muralla sino también para otras obras, como el mantenimiento de las vías públicas, lo que convierte a la ciudad en una comuna con personalidad jurídica propia e independiente²¹⁴.

En el continente americano, nos limitaremos a analizar el Urbanismo en dos culturas indígenas vigentes a la llegada de los españoles: la incaica y la azteca²¹⁵.

²¹³ *Id.*

²¹⁴ *apud*, CHUECA, F., ob. cit., pp. 112-113.

²¹⁵ En el continente americano florecieron varias otras culturas, tanto o más avanzadas aún, como fueron la de los Mayas y respecto de los Aztecas y la de Tiahuanaco (Bolivia) respecto de los Incas. Cabe citar también a los Cara (chibcha), las culturas Chimû y Nazca, a los Diaguitas y Aymaraes, en el contorno incásico; y la Olmeca (S. VIII A.C.), Huasteca, Tolteca, Mixteca, Zapoteca y Teotihuacán, en el contorno azteca (IVANOFF, P., y PRUNA, D., *En el país de los mayas*, No. G/930 17281 19, 1970, p. 79).

Estas dos culturas, pese a estar apartadas por significativas distancias y accidentes geográficos y a no haber tenido nunca relación y contacto, muestran ciertas analogías asombrosas que conviene enfatizar como, por ejemplo, que son dos culturas teocéntricas en que tanto el poder político como el religioso confluyen hacia un centro: la encarnación de la divinidad²¹⁶. Por lo tanto, los símbolos exteriores y los espacios de ese poder procuran exponer tanto la fuerza de la autoridad humana como la armonía y belleza de su inspiración divina.

Además, en ambas civilizaciones utilizaron un noble material: la piedra; las viviendas no tenían puertas, pues nadie pretendía apropiarse de lo ajeno; la red viaria era la moldura que unificaba las actividades y la convivencia, tanto de la ciudad-estado de Tenochtitlán, la capital azteca, con sus 371 ciudades tributarias, como la ciudad del Cuzco -el ombligo del mundo- con el vasto imperio incaico, de cuatro mil kilómetros de extensión; y, no utilizaron ningún medio de transporte mecánico ni tenían animales de tiro, por lo tanto, eran civilizaciones que solo utilizaban el medio peatonal, y que por lo tanto, su expresión urbanística estaba caracterizada por calzadas sin veredas, ausencia de animales y de vehículos, diseño y atención prioritaria de la calle, goce de la ciudad como objeto artístico y de comunicación humana, sin riesgos vehiculares²¹⁷.

El urbanismo inca, en las épocas preincaica e incaica, desarrolla una visión y técnicas especiales; ejemplos de ello son: la ciudadela de Chan-Chan (siglo IX), con sus edificios sagrados construidos con adobe, con reservorios y viviendas para la población; y, Machu Picchu, un gran complejo con diversos accesos, templos, palacios, acueductos, escalinatas y grandes murallas²¹⁸.

²¹⁶ RIOS, L., ob. cit., p. 29.

²¹⁷ *Id.*

²¹⁸ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 8.

El arquitecto Enrique Estrada señala que el urbanismo inca utiliza el módulo urbano tipo cancha, que agrupa pequeños recintos alrededor de un espacio central abierto, formando una manzana, configurando sectores ortogonalmente dispuestos, con sus plazas, calles estrechas, caminos y todo el conjunto orgánicamente relacionado con el sitio; además, dispone una ciudad con una infraestructura dirigida a satisfacer la producción agrícola y que siempre se adecuaba al paisaje y al valle donde se localizaba²¹⁹.

El sitio escogido para la ciudad era propicio tanto para el establecimiento de la ciudad como para las prestezas agrícolas, sitio que debía admitir un asoleamiento máximo para su abertura hacia el este y el sur-este, razón práctica y cultural para el culto al Sol²²⁰.

Entonces, en la ubicación de la ciudad inca se puede insinuar un urbanismo que privilegia la zonificación del suelo con un doble objetivo: económico e ideológico y cultural, relegando la función residencial a un segundo plano.

Además, la influencia de la geografía en la implantación de la ciudad fue condicionada por las determinantes de la cultura andina e inca en particular; así, en todo asentamiento existieron tres necesidades básicas a satisfacer: defensa, producción agrícola y domesticación de animales. La primera los llevó a buscar sitios altos y escabrosos para la vivienda; la segunda implicaba lograr tierras aptas para el cultivo y para el de maíz en particular, que a su vez requería de disponibilidad de riego y abrigo; y, por la tercera había que contar con tierras de altura para los camélidos americanos²²¹.

El urbanismo inca tuvo un amplio desarrollo, destacándose que en la reconstrucción del Cusco ya se utiliza el plano, un plano de relieve de la ciudad futura,

²¹⁹ ESTRADA, E., *Centro Histórico Cuzco, rehabilitación urbana*, ININVI-PNUD-UNESCO, Universitaria, 1990, p. 75.

²²⁰ MIÑO, L., *El manejo del espacio en el imperio inca*, Flacso Sede Ecuador, Quito, 1994, p. 27.

²²¹ *Ibid.*, p. 29.

tal como se deseaba, disponiéndose también que ningún otro indio podía establecerse en ella, a fin de quedarse como “una ciudad insigne”²²².

Aparece pues el uso del plano como instrumento del urbanismo para planificar la ciudad, plano en donde se clasifica y califica el suelo, ya que se establecen zonas que no debían ser pobladas y ciertos usos del suelo y de las actividades que en éste se podían desarrollar.

En el mismo continente americano, en el urbanismo azteca se destacan dos tipologías urbanísticas que son: Teotihuacán, como modelo de las tierras altas y con una planificación espacial más afín con las ideas urbanas de tradición occidental; y, Cobá, en el norte de la península de Yucatán, con un tipo espacial distinto y acomodado a un ecosistema diferente al del centro de México²²³.

“El urbanismo azteca ofrece una visión muy integrada y coherente de la ciudad y de su atención a las necesidades humanas”²²⁴. En este urbanismo influyeron dos aspectos fundamentales que son: la vinculación simbiótica entre el hombre y el medio, tanto en el altiplano mexicano, caracterizado por tierras áridas y secas, como en el área maya con tierras húmedas y altos índices de pluviosidad; y, el factor religioso, fundamental para comprender ciertas manifestaciones culturales que se reflejaron en la distribución del espacio.

Considerando los aspectos antes citados, el urbanismo azteca estuvo configurado por las características siguientes: espacios abiertos, pero delimitados por plataformas y dispuestos alrededor de plazas; volúmenes compactos dentro de un conjunto, es decir, basamentos piramidales que nivelan las irregularidades topográficas y sobre las cuales se

²²² ESTRADA, E., ob. cit., p. 75.

²²³ GUSSINYER, J. y GARCIA, J., “El concepto del espacio en la arquitectura precolombina mesoamericana”, en *Perspectivas antropológicas en el mundo maya*, Sociedad Española de Estudios Mayas, 1993, pp. 113-128, cit. p. 115.

²²⁴ RIOS, L., ob. cit., p. 30.

sitúan las diferentes edificaciones arquitectónicas ubicadas en torno a plazas; simbiosis entre volumen arquitectónico y urbanismo, entre edificación y espacio abierto, donde los diferentes conjuntos arquitectónicos estaban vinculados mediante una red de caminos y sucesión de patios que unificaban al conjunto de edificaciones en general; y, contraste entre espacios abiertos amplios y luminosos, y espacios interiores reducidos y oscuros²²⁵.

La organización urbanística azteca influyó para que la sociedad mesoamericana desarrollara sus actividades al aire libre y asociado a ello, los espacios estructurados para actividades sociales, culturales y religiosas, carecían de una marcada diferenciación entre espacio interior y espacio exterior, lo que fija un notable contraste con la sociedad occidental, que durante su desarrollo histórico ha necesitado crear espacios cerrados y delimitados para desenvolver sus actividades.

Ambas culturas, la inca y la azteca, heredaron y acrecentaron el saber y las técnicas de los pueblos que les antecedieron, dentro de una organización militarista e imperialista. En relación a su arquitectura y a su urbanismo, así como existieron semejanzas, también hay grandes diferencias; mientras los aztecas conservaron las pirámides como edificios culminantes de sus centros ceremoniales, los incas evitaron concentrar tanto esfuerzo edificatorio en grandes colinas y lo distribuyeron entre diversas obras como: terrazas agrícolas y caminos, fortificaciones, espacios abiertos y cubiertos donde se agrupaban los excedentes de la producción, palacios, plazas y viviendas, advirtiéndose en el trazado urbanístico el equilibrio y la diversidad, pero también el control social que se lo ha caracterizado como “socialista”²²⁶.

La conquista española de América reemplazará el curso del urbanismo precolombino sobre la base de las ordenanzas de descubrimiento y localización de nuevas

²²⁵ GUSSINYER, J. y GARCIA, J, ob. cit., pp. 114-115

²²⁶ GONZALEZ, A., “Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica: universo por explorar”, *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, 26(85), 2004, pp. 87-118, cit., p. 95.

poblaciones. Es así que, poco después, en la llamada época colonial, en 1526 y 1529, Carlos V dictó unas ordenanzas que tuvieron poca difusión; y, en 1559, se elaboraron otras que precisan, por ejemplo, que, para construir una ciudad, era mejor elegir un lugar “elevado y cómodo”, y que contenían recomendaciones dirigidas a organizar la vida de la comunidad y el espíritu de la colaboración²²⁷.

Posteriormente, en la misma época colonial y bajo el reinado de Felipe II, en 1573, se decretan las “Nuevas Ordenanzas de Descubrimiento y Población”, con las cuales se establecen mecanismos, pautas, condiciones y lineamientos para la fundación y la construcción de ciudades, así como recomendaciones para administrarlas²²⁸. Estas ordenanzas²²⁹ fueron consideradas como un verdadero documento de urbanismo, que se refieren al detalle de la forma y la estructura de la ciudad, y útiles para los conquistadores, a pesar que estos no tenían conocimientos sobre arquitectura y geometría²³⁰. De acuerdo al criterio de Chueca, estas ordenanzas, también conocidas como Leyes de Indias, aunque se promulgan cuando ya se habían trazado y fundado varias ciudades en América, acaso sea la primera legislación urbanística que conoce el mundo²³¹.

Por otro lado, las Ordenanzas de Felipe II establecían además que, a pesar del constante crecimiento demográfico, siempre debe existir la política de crear espacios públicos en donde la gente pudiera recrearse²³². Con esta normativa urbana se van forjando dos criterios fundamentales del urbanismo moderno, como son:

²²⁷ MUSSET, A., ob. cit., pp. 45-46.

²²⁸ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 10.

²²⁹ Una de las disposiciones de las Ordenanzas de Felipe II, era aquella que establecía que se construyan calles anchas en las ciudades en las regiones de clima frío, mientras que, en las ciudades con clima cálido, se construyan calles más angostas, para que la sombra de las casas (que por cierto debían cumplir con determinada altura) les tape del sol. Con estas disposiciones Felipe II, instruía sobre cómo construir una ciudad

²³⁰ MUSSET, A., ob. cit., p. 47.

²³¹ CHUECA, F., ob. cit., p. 149.

²³² WYROBISZ, A., La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América, *Estudios Latinoamericanos*, 7, 1980, pp. 11-34, cit. p.25.

- a) La creación de los espacios públicos en las ciudades para que los seres humanos ejerzan sus derechos como ciudadanos; sitios que adquieren una importancia tal que priman sobre la propiedad privada, haciendo que las calles, parques, plazas se prefieran frente a las edificaciones y construcciones; y,
- b) El derecho ciudadano para usar, utilizar y disfrutar los espacios públicos de la ciudad; que actualmente se lo conoce como “derecho a la ciudad”.

En el reinado de Carlos II de España se realizó la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias promulgada con la Real Cédula del 18 de mayo de 1680, conjunto de disposiciones jurídicas ordenadas en nueve libros, que contenían alrededor de 6.400 leyes; conjunto normativo que diseñó el modelo urbanístico en el Nuevo Mundo por más de cuatro siglos²³³.

En todo caso, durante el período colonial, el continente americano se convirtió en un verdadero campo de maniobras para el urbanismo europeo, y la ciudad española en América obedece a un urbanismo con ideal de geometría, cuyo esquema impuesto se caracteriza por el mismo plano en cuadros: calles que se cruzan en ángulo recto y la plaza central (plaza de armas), donde se encuentran la iglesia, el palacio del representante del rey y la casa del ayuntamiento²³⁴. Es decir, el plano de la ciudad americana es el efecto de enlazar ideas humanísticas con el plano tradicional de la ciudad militar establecido en la Edad Media en todo el occidente europeo para las nuevas poblaciones²³⁵.

“El tránsito del orden medieval al que había de ser después el orden de las monarquías barrocas se produce lentamente, pero de una manera continua”²³⁶.

Si en el mundo antiguo la ciudad era un estamento primario y el Estado se fundía con ella, o era un hecho secundario, concebido a imagen y semejanza de la ciudad

²³³ RIVERO, J., ob. cit., p.29.

²³⁴ MUSSET, A., ob. cit., pp. 36-37.

²³⁵ CHUECA, F., ob. cit., p. 151.

²³⁶ *Ibid.*, p. 157.

soberana, en el mundo de las monarquías barrocas, era lo contrario; nace el urbanismo de la gran ciudad, capital política del Estado barroco, que giraba en torno a dos poderes: el rey y el municipio, generándose una decadencia de la vida municipal, ya que su autonomía constituía una traba para el poder central²³⁷.

A partir del siglo XVI, se registra en toda Europa un rápido crecimiento de las ciudades, siendo más de 14 las ciudades que en este siglo sobrepasan los 100.000 habitantes, como por ejemplo París y Londres, que se constituyen en grandes capitales políticas y fuentes a la vez del poder económico²³⁸.

Cabe mencionar que la ciudad barroca fue concebida como obra de arte de inmediata percepción visual, gracias a un recurso gráfico heredado del Renacimiento que es el de la perspectiva, técnica utilizada por los pintores de la época para renovar la representación del espacio pasando de la imagen plana a la tridimensional²³⁹.

Más tarde, en el siglo XVIII, el arte barroco de la composición de ciudades adquirirá todo su apogeo, lo que significó la madurez del urbanismo como manifestación de la gran cultura europea. En este siglo se vive un gran impulso creador para satisfacer generosas aspiraciones sociales, en el sentido que no solo se da forma a iglesias, palacios, monumentos, sino que se construyen hospitales, hospicios, barrios habitacionales, centros de enseñanza, puentes, alamedas y paseos para el goce de la comunidad dentro de un orden unitario con sentido espacial y urbanístico²⁴⁰, motivo por el que se puede afirmar que al Barroco le corresponde ser uno de los fundamentos de la ciudad moderna con todas sus exigencias de vida y arte.

El urbanismo francés, que se destacó en el período barroco como sobresaliente y ejemplar, implementa el espacio de la plaza monumental dedicada a servir de cuadro a la

²³⁷ *Ibid.*, p. 160-161.

²³⁸ *Ibid.*, p. 162.

²³⁹ *Ibid.*, pp. 168-169.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 172.

estatua de un rey, espacio que conjuga el afán de magnificencia propio del urbanismo barroco y el deseo de exaltar la monarquía centralista, centro del sistema político preponderante en aquella época²⁴¹.

El urbanismo en esta época se apoyaba en arquitecturas y formas urbanas que respondían a una idea funcionalista que se intentaba generalizar, para lo cual puso en práctica conceptos globales sobre la ciudad, y no dudó, en algunos casos, de hacer tabla rasa del pasado, pero también desarrolló la noción típicamente moderna de “patrimonio”, conservando ciudades, vestigios, monumentos para el recuerdo y elementos notables por su valor artístico.

El siglo XVIII marca también el inicio de las primeras acciones del urbanismo para la ordenación de la ciudad en Francia desde la visión de la policía de salud y seguridad (edictos de Luis XV de 1765 o declaración de Luis XVI). Además, el Decreto Imperial de 15 de octubre de 1810 reorganiza la protección de la salud mediante la policía de establecimientos peligrosos, incómodos e insalubres²⁴², que en esa época caracterizaban a las ciudades europeas.

Ya a mediados del siglo XIX, con el nacimiento de lo que podemos calificar como urbanismo moderno y el comienzo de una incipiente concepción global de la ciudad desde la planificación urbanística, comienza a atenderse las necesidades de higiene y salubridad de los centros urbanos y al establecimiento de dotaciones públicas, parques y zonas verdes.

Así, la reforma de las grandes ciudades europeas desde su interior muestra una preocupación por la salubridad de los denostados centros históricos que, con el advenimiento de la revolución industrial, se transforman en grandes caldos de cultivo de

²⁴¹ *Ibid.*, pp. 178-179.

²⁴² RIVERO, J., ob. cit., p. 33.

insalubridad. En estas circunstancias, la ciudad demanda del urbanismo reformas para que resulte más higiénica, más habitable, más respirable.

Un ejemplo paradigmático de esta reforma, sucede en la ciudad de París, desde 1852, liderada por el prefecto George Haussmann²⁴³ que, a partir de los entramados urbanos, procede a la apertura de nuevas calles y avenidas, estableciendo hermosas perspectivas de fachadas simétricas con el objetivo de embellecer la urbe²⁴⁴.

De esta forma, aparecen dos mecanismos de control para el desarrollo urbanístico de las ciudades que son: el permiso para edificar y el control policial de edificaciones, que en el presente han pasado a configurar una de las partes del contenido del Derecho Urbanístico, denominada la disciplina urbanística.

Paralelamente en la actual Italia, se plantean dos instrumentos urbanísticos y jurídicos como medios para remediar los problemas de la densidad poblacional en las ciudades que son: el Reglamento de Construcción, en donde se instituyen los comienzos de varias de las principales disposiciones de regulación urbana; y, el Reglamento de Expropiación²⁴⁵, considerados bases fundamentales de las legislaciones urbanas contemporáneas.

Según el criterio de Chueca, “El último y fundamental cambio que han sufrido las ciudades en los tiempos modernos ha sido ocasionado por esa compleja serie de acontecimientos que se ha llamado revolución industrial²⁴⁶, cambio que genera la necesidad de intervención de un nuevo urbanismo con características humanas, renovadas

²⁴³ George Eugène Haussmann; nacido en París en 1809, como es sabido, fue funcionario del Segundo Imperio francés que dirigió las grandes reformas urbanísticas de París, como la creación de espacios públicos para que la ciudad sea más bonita y saludable; la modernización de una ciudad peatonal invirtiendo en nuevas formas de transporte, como el ferrocarril y el ómnibus; la construcción de grandes avenidas; convirtiendo a París en un sinónimo de belleza urbana. (GLAESER, E., *ob. cit.*, pp. 212-214.)

²⁴⁴ LÓPEZ, F., *ob. cit.*, p. 26.

²⁴⁵ RIVERO, J., *ob. cit.*, p. 40.

²⁴⁶ CHUECA, F., *ob. cit.*, p. 191.

y direccionadas a resolver el problema urbano causado por un hecho social, económico y político en un determinado momento histórico.

La violenta apropiación y usurpación espacial consumada por las edificaciones e instalaciones industriales, que se la ejecutó sin ninguna planificación previa, orgánica y coherente y porque se pensaba que todo aquello que facilitará y acrecentará la producción industrial era beneficioso para el bienestar de los seres humanos y el progreso de las naciones, provocó una verdadera catástrofe en la estructura urbana de las ciudades y un conjunto de riesgos para la vida humana.

La fábrica se convirtió en el objeto arquitectónico nuevo y más atractivo para la ciudad, y toda la actuación urbanística se direccionó con la finalidad de alentar su funcionalidad, productividad y manteniendo, acción urbanística que transformó a las urbes de este periodo en auténticas fuentes tóxicas para el medio ambiente en general al ser chimeneas de vapores, contaminadoras de ríos y arroyos y explotadoras de la tierra; cuestiones que poco a poco fueron sentando las condiciones para la afectación planetaria actual que hoy afrontamos.

Además, en la ciudad industrial aparecen los barrios obreros construidos por la necesidad de albergar a la numerosa mano de obra, barrios feos, con una desproporcionada densidad poblacional, en cuanto al utilitarismo del terreno, y que prescindieron de espacios libres y patios, a tal punto que la mayoría de las habitaciones carecían de luz y ventilación²⁴⁷.

El capitalismo industrial introduce una dinámica de creciente e irresponsable expansión del territorio sin precedentes; como consecuencia, las grandes ciudades pasan a ser grandes aglomeraciones de fuerza de trabajo; los trazados urbanísticos son funcionales a las necesidades de los emplazamientos industriales y a la dotación de

²⁴⁷*Ibid.*, pp. 199-200

vivienda para la población ocupada; surgen los primeros fenómenos masivos de segregación y exclusión que luego serán parte de la historia de las grandes ciudades.

El siglo XIX de la revolución industrial caracterizada por las condiciones habitacionales infrahumanas fue también la época en que fueron apareciendo alternativas urbanísticas más benignas como, por ejemplo, en 1816, Robert Owen, propietario de una fábrica de textiles, planea un urbanismo de tipo colectivo, en donde la ciudad combinaba la industria y la agricultura, y que se sostenía económicamente a sí misma, siendo este hecho la anticipación de las ciudades-jardín del siglo XX, nacidas de las ideas de Ebenezer Howard²⁴⁸, integrando industrias y viviendas en un paisaje de casas unifamiliares, aisladas o adosadas, rodeadas de pequeños jardines²⁴⁹.

En Alemania, como en el resto de Europa y Norteamérica, se configura a lo largo del siglo XIX una cultura vinculada al reformismo social, desde la que se plantean los primeros modelos de la ciudad industrial, tratando de resolver algunos de sus vicios, profundamente arraigados en formas inmobiliarias super especulativas. Se consolida, entonces, un modelo urbano concéntrico y con barrios satélites, derivados de la experiencia londinense y de las ideas de la ciudad jardín. Sin embargo, la “Stadtebau”²⁵⁰ alemana surge como una disciplina de construcción en la ciudad orientada desde oficinas municipales, que se concibe como una “técnica urbanística” y no como una ciencia, desde donde se sientan las bases del planeamiento urbano moderno²⁵¹.

Esta “técnica urbanística”, según Vegara y De La Rivas, es acogida por el urbanismo para ejecutarla en planes reguladores, en base a una serie de tratados que

²⁴⁸ CHUECA, F., ob. cit., pp. 202-203.

²⁴⁹ LÓPEZ, F., ob. cit., p. 29.

²⁵⁰ La técnica de Stadtebau es propuesta por el alemán Wolfgang Sonne, se refiere a un “urbanismo denso” y sustenta que urbanidad y densidad son conceptos claves, ligados el uno al otro; urbanidad mediante densidad, vinculación que se acuña en oposición a la separación de funciones y al urbanismo poco denso en la ciudad funcional (DIEZ, C., “W. Sonne, Urbanität und Dichte im Stadtebau des 20. Jahrhunderts”, *Zarch*, No. 6, 2016, p. 237).

²⁵¹ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., ob. cit. p. 21

introducen la idea de control del crecimiento urbano y apoyados en estudios sobre el incremento demográfico, la zonificación, el control de la densidad, exigencias mínimas de habitabilidad y formas económicas para gestionar la ciudad, proceso ejecutado por la denominada primera generación alemana de funcionarios urbanistas²⁵².

Así, en 1875 los planes reguladores permiten articular los primeros instrumentos de intervención urbanística a escala municipal como son: planes de alineaciones, ordenanzas de edificación, entre otros, que constituyen nuevas reglas con las que se materializa la ruptura entre el proceso de urbanización y el proceso de edificación²⁵³.

A juicio de Chueca, la congestión y las situaciones de vida cada vez más frágiles y conflictivas en las ciudades modernas, especialmente en las industrializadas, irrumpidas por el humo de las fábricas, amenazadas por los peligros de una circulación vehicular acelerada, sin descanso por el ruido de las máquinas, llevaron en todo el mundo a una nueva valoración de los ambientes del campo y de la vida rural²⁵⁴.

Este contexto determina la necesidad de un urbanismo dirigido a reincorporar la naturaleza en la vida de los seres humanos, a través de tipologías urbanísticas como la Ciudad Lineal, que, en 1882, fue propuesta por Arturo Soria y Mata en España²⁵⁵.

La Ciudad Lineal otorga igualdad de oportunidades a todos los propietarios y valores semejantes a todos los solares; la comunicación se resuelve con una sola vía; los servicios básicos como agua, desagües, energía y comunicaciones se disponen en esta única vía; reincorpora al hombre a la naturaleza, al quedar todas las viviendas inmediatamente situadas junto al paisaje natural; elimina la contradicción ciudad-campo, ya que aquella, al conformarse en dos hileras lineales de manzanas situadas a cada lado

²⁵² *Ibid.*, p.21.

²⁵³ *Ibid.*, pp. 21-22.

²⁵⁴ CHUECA, F., ob. cit., p. 205.

²⁵⁵ *Id.*

de la vía, no puede invadir ni degradar al campo; y, posibilita un crecimiento indefinido de la ciudad.

Hasta ahora la cuadrícula surgió en los planos hipodámicos en el racionalismo griego, que luego la utilizaron los romanos por razones militares y de colonización, como lo hicieron después los españoles en América²⁵⁶.

Ahora bien, en el siglo XIX el urbanismo vuelve a utilizar la cuadrícula, pero por otras causas: exclusivamente por economía utilitaria, de especulación de terrenos; y, de manera árida, monótona e indiferenciada, sin edificaciones representativas y sin espacios libres; siglo durante el cual se constituyeron grandes capitales de la industria y el comercio, surgían los de los especuladores en virtud del crecimiento de las ciudades; especuladores que, en pocos años, convirtieron las tierras de labor agrícola en solares, dando lugar a la ciudad inorgánica, a los ensanches inorgánicos²⁵⁷.

Junto la ciudad industrial se alzaba, también, la ciudad de la burguesía liberal rimbombante y poderosa, que marcaba diferencia con los suburbios industriales en donde se hacinaban los trabajadores en condiciones antihigiénicas, míseras y contradictorias con la dignidad humana.

En el urbanismo de la ciudad industrial, la movilidad de personas, informaciones y bienes cobra mayor importancia, ya que se necesitaba adecuar la ciudad a los requerimientos de la producción, del consumo y de los intercambios mercantiles; por tal razón, se desarrolla un urbanismo que estimule la construcción de redes de grandes vías de comunicación entre estaciones y almacenes, y redes para el agua, el alcantarillado, la energía (gas, electricidad, vapor, etc.) y la información (telégrafo, teléfono, correo, etc.)²⁵⁸.

²⁵⁶ *Ibid.*, p. 208.

²⁵⁷ *Ibid.*, pp. 208-211.

²⁵⁸ ASCHER, F., ob. cit. p. 25

Luego, con la finalidad de consolidar el urbanismo funcionalista y de tratar la problemática de uso del suelo, se aprueba en España la Ley del Suelo de 1956, obra del arquitecto Bidagor y del jurista Ballbé, que establece el régimen urbanístico a partir de la calificación y clasificación del suelo, previéndose también sistemas de actuación para ejecutar el planeamiento, medidas económicas y organizativas, en definitiva, un completo sistema urbanístico²⁵⁹, hecho que influye en América Latina para que, posteriormente, se fueran elaborando las Leyes del Suelo, como sucedió, por ejemplo, en Chile, en el año 1975²⁶⁰, y en México, en el año 1976²⁶¹; sin embargo, a estas leyes nunca se les otorgo organismos ni mecanismos realmente coercitivos y suficientes como para que no fueran letra muerta y se garantizara, de manera efectiva, la protección al ambiente y un desarrollo urbano sostenible en las ciudades.

A propósito de estos hechos, en la actualidad, la mayoría de los países de América Latina cuentan con normativa urbanística, comprendida en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial y urbanístico, como el caso de la República del Ecuador, que tiene la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)²⁶², aprobada en el año 2016, cuerpo legal que será caso de estudio en el Capítulo 5º.- “El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible en la República de Ecuador”.

Volviendo a la reseña, luego se llega a la época contemporánea caracterizada por el fenómeno del gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana, que ha tenido como consecuencia que la población mundial se vaya convirtiendo en predominantemente urbana.

²⁵⁹ LÓPEZ, F., ob. cit., p. 32.

²⁶⁰ JIMÉNEZ, V., HIDALGO, R., CAMPESINO, A. J., y ALVARADO, V., “Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España”, *Revista de Estudios Urbanos Regionales, EURE (Santiago)*, 44(132), 2018, pp. 27-46, cit. p. 30.

²⁶¹ GUTIÉRREZ, J., “Planeación urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, *Revista Urbano 19*, Concepción, 12(19), mayo de 2009, pp. 52-63, cit. p. 61.

²⁶² <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf> Consulta: 23/03/2019.

A criterio de Chueca, el formidable crecimiento de los centros urbanos ha hecho que entren en una etapa que él denomina de “transformación incongruente”, porque el ritmo de crecimiento es muy superior a las posibilidades de previsión de las autoridades y a su cortedad de créditos para acometer en reformas de gran preponderancia urbana, sin malgastar los recursos en obras eventuales y circunstanciales²⁶³.

La transformación incongruente surge cuando las ciudades van recibiendo, de manera permanente, una población de emigrantes que ocasionadamente se ubica en las franjas más miserables y desamparadas, invadiendo propiedades ajenas o zonas de impropias condiciones de salubridad, lo que ocasiono el surgimiento de las *bidonville* de las ciudades francesas, las chabolas españolas, las favelas brasileñas, los ranchos venezolanos, los suburbios ecuatorianos, entre otros asentamientos poblacionales²⁶⁴.

Con este urbanismo de expansión, “...va transformándose la ciudad con un crecimiento que ni es ordenado por vía técnica ni es pausado y orgánico por vía natural”²⁶⁵. Además, generó la congestión desatinada de asentamientos humanos en las franjas adyacentes de las ciudades, la falta de accesibilidad a servicios urbanos básicos y el déficit de transporte, entre otros inconvenientes.

Por la situación descrita, Ascher manifiesta que, los poderes públicos se vieron obligados a trabajar cada vez más fundamentados en el urbanismo, así como a tener presente los aspectos sociales y económicos, especialmente para tratar de solucionar las insuficiencias, incoherencias y disfunciones en los aspectos territoriales e inmobiliarios²⁶⁶. En tales circunstancias, el urbanismo instituye y patrocina estructuras y procedimientos para “planificar” las ciudades de forma más racional, técnica, estratégica y científica.

²⁶³ CHUECA, F., ob. cit., p. 225.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 226.

²⁶⁵ *Ibid.*, p. 231.

²⁶⁶ ASCHER, F., ob. cit. p. 26.

El urbanismo del pasado llega al presente con un aumento descontrolado de volúmenes edificados, un medio ambiente degradado, una invasión caótica de la industria y por la concentración de tráfico. Según Chueca, “La ciudad moderna se ha dejado llevar demasiado por la tiranía del tráfico”²⁶⁷.

En esta etapa de la evolución del urbanismo, las naciones configuraron sus ciudades dejando atrás por fin el concepto de las murallas, pero dieron inicio a un proceso de expansión sin límite que iba a la par con el crecimiento exponencial de la población y por ende de la demanda de recursos para satisfacer sus necesidades.

Esto generó la creación de una ciudad artificial que convivía con la devastación ambiental y que lentamente desplazo a los trenes y los oculto bajo tierra o en la periferia, y que colocó como su bastión de desarrollo y objeto edificante al automóvil²⁶⁸.

La ciudad dispersa con sus efectos de impacto ambiental, ineficiencia económica y exclusión social, aparece cobijada por un modelo de desarrollo urbanístico de la era de la globalización, el de la “urbanización difusa y discontinua” mediante “productos urbanos” constituidos de enclaves o parques temáticos mercantilizados y áreas degradadas o marginales²⁶⁹.

La nueva fase de modernización de las ciudades suscita cambios profundos en la manera de pensar, planificar, construir y gestionar las ciudades. La evolución de las necesidades, de las formas de pensar y actuar, de los vínculos sociales, de las actividades económicas, del desarrollo de nuevas ciencias y tecnologías y el cambio de naturaleza de escala de los desafíos colectivos dan lugar poco a poco a un nuevo urbanismo.

²⁶⁷ CHUECA, F., ob. cit., p. 238.

²⁶⁸ BADI, M. H., GUILLEN, A., FERNÁNDEZ, L. G., y ABREU, J. L., “La urbanización en relación con el desarrollo sustentable”, *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 12 (1), 2017, pp. 69-94, cit. p. 86.

²⁶⁹ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 26

El urbanismo ha ido evolucionado a través de la historia junto con la ciudad y los procesos de urbanización, tratando de regular y satisfacer cada una de las necesidades humanas en relación con la época y su entorno. Lamentablemente, los cambios sociales, económicos, culturales, políticos del espacio físico llamado ciudad, casi siempre abruptos, impredecibles y de gran magnitud, así como la complejidad de la vida urbana que abarca una diversidad de circunstancias, condiciones y riesgos, han ocasionado que el urbanismo durante su evolución histórica no haya podido acoplarse rápidamente a éstos, generándose de esta manera períodos de normativa urbana desactualizada e ineficiente, sin que esto signifique que tengamos que abandonar en la actualidad, la idea y la imperiosa necesidad de dirigirnos hacia un urbanismo sostenible.

2.3 Hacia un urbanismo sostenible

El sistema que poco o nada ha reintegrado a la naturaleza los recursos obtenidos de esta es el que generalmente ha caracterizado al proceso de urbanización, siendo la revolución industrial, el acontecimiento en el que este sistema de explotación sin reintegración, alcanzó niveles nunca antes vistos, en un tiempo muy corto, lo cual provocó que comenzaran a manifestarse las primeras consecuencias en la forma de alteraciones a las estaciones, la extinción de animales, fenómenos meteorológicos intensos y una profunda degeneración de los ecosistemas a nivel planetario.

Es en el año 1950 que se inicia la toma de conciencia sobre las secuelas negativas de la acción alteradora del hombre en el medio ambiente y de sus riesgos como son el agotamiento o detrimento invariable de ciertos recursos naturales o el aumento de los niveles globales de contaminación²⁷⁰.

²⁷⁰ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J., ob. cit., p. 216

Es así que distintas organizaciones civiles se conformaron por primera vez para intentar hacer reflexionar a los entes de gobierno, empresas, organizaciones sociales y público en general sobre el daño que todos causábamos y producíamos al ambiente y a la naturaleza con las prácticas de sobreexplotación del suelo heredadas de la época industrial y la necesidad de adoptar un modelo que permitiera un correcto desarrollo.

De igual forma, desde finales del siglo XX, variados textos de diferentes autores apuntan a la formación de un urbanismo supranacional europeo caracterizado por la idea del desarrollo sostenible -en abierto contraste con los arraigados planteamientos anteriores-, a través de varios documentos internacionales. Estos tuvieron su punto de partida en la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano²⁷¹, firmada en Estocolmo, Suecia, el 16 de junio de 1972, fue una conferencia internacional convocada por la Organización de las Naciones Unidas para tratar aspectos medioambientales, la misma que marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional en dicha tarea y cuyo planteamiento fue que debido a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de varias maneras y en una escala sin precedentes, todo lo que le rodea, y destaca que para el bienestar del hombre, para el goce de los derechos humanos y para la vida misma, es esencial tanto el medio natural como el artificial, estableciendo como principio que los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa y conveniente planificación.

La Conferencia de Estocolmo, como también se la denomina, contenida en 26 principios, establece una primera aproximación de desarrollo sostenible, aunque sin definirlo como tal, y en el ámbito urbano el principio 15 fija que deberá aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar efectos

²⁷¹ https://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_de_la_Tierra_de_Estocolmo Consulta: 05/04/2020

perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos²⁷².

En fechas posteriores se elabora una primera formulación del desarrollo sostenible por parte de la denominada Comisión Brutland, teniendo como referentes a los principios de la Declaración de Estocolmo; y, finalmente, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada en el seno de las Naciones Unidas en 1983 para la elaboración de un “programa global para el cambio”, es la comisión que en 1987, emite el conocido informe titulado “Nuestro Futuro Común” -Informe Brutland- en el que nace el concepto de desarrollo sostenible, definido como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”²⁷³.

A partir de este informe surgiría la convocatoria de la Cumbre de Río en 1992 de la que nacerá la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que hace referencia expresa al desarrollo sostenible como objetivo a alcanzar (principio 4), de forma que la protección del medio ambiente deba constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse de forma aislada, adoptándose una visión transversal de la política medio ambiental y un verdadero problema y objetivo global que requerirá esfuerzos de los Estados (principio 8), que deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente y establecer prioridades en materia de ordenación ambiental (principio 11)²⁷⁴.

El Libro Verde sobre el Medio Ambiente Urbano, elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 1990, cuyo informe plantea una amplia política urbana en la política ambiental y en otras de tipo comunitarias; La Carta Urbana Europea, aprobada

²⁷² LORA-TAMAYO, M., ob. cit., pp. 25-26.

²⁷³ *Ibid.*, p. 26

²⁷⁴ *Id.*

por la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en 1992; La Agenda 21, suscrita en la Cumbre de Río en 1992; la Carta de Atenas de 1993; la Carta del Nuevo Urbanismo, resultado del Primer Congreso del Nuevo Urbanismo en Estados Unidos, de 1993; la Carta de Alborg, a partir de la Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles en 1994; la Declaración Hábitat II de Estambul y el Plan de Acción de Lisboa, en 1996; son solo algunos de los varios documentos con compromisos y reflexiones sobre el nuevo enfoque que debe adoptar el urbanismo²⁷⁵, todos ellos creados y difundidos en la década de los años noventa.

Posteriormente, y siendo cada vez más frecuente que temas relacionados a la reforma interior de las ciudades, la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética, la lucha contra la especulación, la deseable configuración del derecho a la vivienda como un derecho fundamental de nueva generación, entre otros, sean considerados como problemas de interés público que demandan un nuevo urbanismo²⁷⁶, es que surgen nuevos instrumentos que recogen, precisamente, las nuevas necesidades y peticiones sociales, que deben ser acogidas por un urbanismo sostenible con el objetivo de desarrollar ciudades sostenibles.

Es así que, a partir del año 2000, se generan varios instrumentos internacionales que abonan para un urbanismo sostenible y, por consiguiente, que demandan una ciudad sostenible. Estos son los siguientes:

- “La Carta de la Tierra. Valores y principios para un futuro sostenible”²⁷⁷, en el año 2000, es una declaración de principios fundamentales para la construcción de una sociedad global en el siglo XXI, que sea justa, sostenible

²⁷⁵ LÓPEZ, F., ob. cit., pp. 36-37.

²⁷⁶ RIVERO, J., ob. cit., p. 16.

²⁷⁷ La versión final de “La Carta a la Tierra. Valores y Principios para un futuro sostenible”, se aprueba en la reunión celebrada en la sede de la UNESCO en París, Francia, en el mes de marzo del año 2000. https://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_la_Tierra Consulta: 25/03/2020.

y pacífica, que se sustenta en una visión ética inclusiva y en cuatro pilares fundamentales que son: Respeto y cuidado de la comunidad de la vida; Integridad ecológica; Justicia social y económica; y, Democracia, no violencia y paz²⁷⁸.

- “Manifiesto por la Vida por una ética para la sustentabilidad”²⁷⁹, en el año 2002, documento que hace énfasis sobre la ética en la producción para la vida; ética del conocimiento y dialogo de saberes; ética de ciudadanía global, ética del espacio público y los movimientos sociales; ética de gobernabilidad global y democracia participativa; ética de derecho, justicia y democracia; ética de bienes comunes y del bien común; ética de diversidad cultural; ética de la paz y el diálogo para la resolución de conflictos; y, ética del ser y el tiempo de la sostenibilidad²⁸⁰.
- “Nueva Carta de Atenas”²⁸¹, en el año 2003, instrumento que direcciona a impulsar una red de ciudades conectadas, para lo cual éstas deben cumplir con cinco objetivos que son: conservar la riqueza y la diversidad cultural; conectar

²⁷⁸ COMISIÓN DE LA CARTA DE LA TIERRA, “La Carta de la Tierra. Valores y principios para un futuro sostenible”, 2016, pp. 1-3.

²⁷⁹ El manifiesto fue elaborado en el Simposio sobre Ética y Desarrollo Sustentable, celebrado en Bogotá, Colombia, el 2, 3 y 4 de mayo de 2002. <http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16893.pdf> Consulta: 25/03/2020.

²⁸⁰ TANGENCIAL, T., “Manifiesto por la vida por una ética para la sustentabilidad”, *Ambiente y Sociedades*, 5(10), 2002, pp. 1-14.

²⁸¹ La Nueva Carta de Atenas fue adoptada por el Consejo Europeo de Urbanistas (ECTP) en mayo de 1998, en una conferencia internacional celebrada en Atenas. En ese evento, se acordó que el ECTP revisaría la Carta y la actualizaría cada cuatro años. La última versión del documento revisado fue culminada en junio del año 2003 y fue preparado por una comisión de trabajo especial del Consejo. Es importante reconocer que la Carta de ECTP sustituye a la Carta de Atenas original de 1933, que contenía una visión preceptiva de cómo deberían desarrollarse las ciudades, con zonas de vida y de trabajo con alta densidad, conectadas por sistemas de transporte masivo muy eficientes. Como contraste, la Nueva Carta y esta revisión, inciden sobre los residentes y en los usuarios de la ciudad y en sus necesidades, en un mundo que cambia rápidamente. Promueve una visión de La Ciudad Conectada que puede lograrse por la planificación y por los urbanistas. Contempla nuevos sistemas de gobierno y nuevas formas de involucrar al ciudadano en los procesos de toma de decisiones, haciendo uso de las ventajas de nuevas formas de comunicación y de la tecnología de la información. Al mismo tiempo, es una visión realista, que distingue entre los aspectos del desarrollo de la ciudad en los que la planificación puede ejercer una influencia real y aquellos en los que no tendría. <http://femp.femp.es/files/566-3-archivo/CARTA%20de%20ATENAS%20version%20final.pdf> Consulta: 25/03/2020.

a través de redes significativas y funcionales; seguir siendo creadoramente competitiva, colaborativa y cooperadora; contribuir decididamente al bienestar de sus habitantes y usuarios; e, integrar los elementos artificiales y naturales del entorno²⁸². Este documento también propone diez conceptos orientadores para la ciudad del futuro, los cuales serán descritos y analizados en el epígrafe “La ciudad sostenible”.

- “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”²⁸³, en el año 2004, texto que se fundamenta en los aspectos siguientes: Derecho a la ciudad; planificación y gestión de la ciudad; producción social del hábitat; desarrollo urbano equitativo y sostenible; derecho a la información pública; libertad e integridad; participación política; derecho a la asociación, manifestación y uso del espacio público; derecho a la justicia; derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural; derecho al agua y a los servicios públicos; derecho al transporte público y movilidad; derecho a la vivienda; derecho al trabajo; y, derecho a un ambiente sano y sostenible²⁸⁴.
- “Declaración universal sobre bioética y derechos humanos”²⁸⁵, en el año 2005, que tratan de las cuestiones éticas relacionadas con la medicina, las ciencias

²⁸² CONSEJO EUROPEO DE TÉCNICOS URBANISTAS, “Nueva Carta de Atenas: La visión de las ciudades en el siglo XXI del Consejo Europeo de Urbanistas”, *Patrimonio, economía cultural y educación por la paz*, 1(1), 2003, pp. 19-47, cit. p. 20.

²⁸³La carta es producto del trabajo de un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil (Foro Social de las Américas, Quito, Julio 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, Octubre 2004; Foro Social Mundial, Porto Alegre, Enero 2005; y, revisión previa en Barcelona, Septiembre 2005), comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, que busca recoger los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades. https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf
Consulta: 25/03/2020.

²⁸⁴ HÁBITAT, O.N.U., “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, *Patrimonio, economía cultural y educación para la paz*, 1(3), 2004, pp. 91-106.

²⁸⁵ La “Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos” fue aprobada en la trigésima tercera sesión de la conferencia general de la UNESCO, celebrada en París, Francia, el día 19 de octubre de 2005. http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
Consulta: 25/03/2020.

de la vida y las tecnologías conexas aplicadas a los seres humanos, teniendo en cuenta sus dimensiones sociales, jurídicas y ambientales y que procuran el cumplimiento de cuatro objetivos que son: Proporcionar un marco universal de principios y procedimientos que sirvan de guía a los Estados en la formulación de legislaciones, políticas u otros instrumentos en el ámbito de la bioética; Orientar la acción de individuos, grupos, comunidades, instituciones y empresas, públicas y privadas; Promover el respeto de la dignidad humana y proteger los derechos humanos, velando por el respeto de la vida de los seres humanos y las libertades fundamentales, de conformidad con el derecho internacional relativo a los derechos humanos; Fomentar un diálogo multidisciplinario y pluralista sobre las cuestiones de bioética entre todas las partes interesadas y dentro de la sociedad en su conjunto; Salvaguardar y promover los intereses de las generaciones presentes y venideras; y, Destacar la importancia de la biodiversidad y su conservación como preocupación común de la especie humana²⁸⁶.

- La Agenda 2030²⁸⁷, emitida y aprobada, en septiembre del año 2015, en la ciudad de Quito, Ecuador, por 193 países pertenecientes a la Organización de las Naciones Unidas, ONU, durante la cumbre de Hábitat III, países que se comprometieron a cumplir en los próximos 15 años, 17 objetivos de desarrollo sostenible, los cuales están orientados a lograr la igualdad entre las personas, proteger el planeta, asegurar la prosperidad, fortalecer la paz universal y el

²⁸⁶ El documento “Declaración universal sobre bioética y derechos humanos” se ha considerado dentro de los instrumentos internacionales que abonan por un urbanismo sostenible porque entendida la Bioética como la rama de la ética que promueve principios para la correcta conducta humana, respeto a la vida, así como al ambiente, es ineludible que se la tenga presente por los criterios que, sobre el indispensable buen comportamiento humano que requiere la ciudad y el medio ambiente en general, se han emitido anteriormente y se seguirán enunciando en la continuación del presente trabajo.

²⁸⁷https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf

Consulta:25/03/2020.

acceso a la justicia, a la vez manifiestan que sin la erradicación de la pobreza no habrá desarrollo sostenible y proclaman un nuevo contrato social de “No dejar a nadie atrás”. Los 17 objetivos de desarrollo sostenible son: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos y todas en todas las edades; 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles²⁸⁸; 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenibles; 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas

²⁸⁸ Cabe destacar que el objetivo 11 de la Agenda 2030: “Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, está vinculado directamente con el presente trabajo, pues “la ciudad sostenible” es una de las dos variables temáticas de investigación, que se justifica plenamente porque será un aporte que coadyuvará, desde los puntos de vista urbanístico y jurídico, para lograrlo en beneficio de la calidad de vida y de un ambiente sano para los seres humanos.

terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; y, 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. La Agenda 2030 regirá los programas de desarrollo mundial durante los próximos quince años. Al adoptarla, los Estados se comprometieron a movilizar los medios necesarios para su implementación mediante alianzas centradas especialmente en las necesidades de los más pobres y vulnerables.

- La Nueva Agenda Urbana²⁸⁹, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016, la misma que fue refrendada en la sexagésima octava sesión plenaria realizada el 23 de diciembre de 2016. La Nueva Agenda Urbana representa un ideal común para lograr un futuro mejor y más sostenible, en el que todas las personas gocen de igualdad de derechos y de acceso a los beneficios y oportunidades que las ciudades pueden ofrecer, y en el que la comunidad internacional reconsidere los sistemas urbanos y la forma física de nuestros espacios urbanos como un medio para lograrlo, justos anhelos que pueden lograrse a través de un urbanismo sostenible. Este documento presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas

²⁸⁹ <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> Consulta:25/03/2020.

en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Es un recurso para que se realice ese ideal común desde todos los niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las agrupaciones de partes interesadas y todas las personas que consideran que los espacios urbanos del mundo son su "hogar". En cuanto a la ciudad, promueve modelos de ciudades compactas, conectadas, integradas e incluyentes, promoción que debe fundamentarse en tres pilares claves del urbanismo sostenible como son: la estructura legal y regulatoria, el planeamiento urbano y la sostenibilidad del modelo económico y financiero, para crear un vínculo de refuerzo recíproco entre urbanización y desarrollo. La Nueva Agenda Urbana es el documento más actual y amplio en términos temático, regional, gubernamental, cultural y social, relacionado al desarrollo urbano sostenible; y, que tiene como una de sus acciones estratégicas la adopción de políticas urbanas nacionales y de marcos jurídicos²⁹⁰ relacionadas al desarrollo urbano.

Las declaraciones de los Estados y los organismos internacionales en los instrumentos descritos nutren la idea de un urbanismo sostenible dirigido a planificar un desarrollo sostenible, que relacionado con la ciudad exige resultados relevantes y notables en la calidad de vida, a través de una planificación urbana más humana, justa, estratégica y participativa, dirigida a lograr una ciudad digna, destacándose que el último instrumento ya se refiere, también, a los marcos jurídicos que se demandan para poder aplicar con éxito las políticas urbanas dirigidas a lograr la ciudad sostenible.

²⁹⁰ Los marcos jurídicos nacionales, comprendidos en el Derecho Urbanístico, se constituyen en la otra variable temática del presente trabajo de investigación, en razón de que, como ya hemos expresado, es el marco legal necesario para respaldar una debida distribución del suelo y para aplicar una planificación urbana dirigida a lograr modelos de desarrollo inclusivos, seguros y sostenible en las ciudades.

Por ello, el urbanismo moderno en la búsqueda de alternativas ante la problemática ambiental y en su tarea de organizar la ciudad para encumbrar la calidad de vida de sus habitantes, examina la sostenibilidad como un paradigma realizable, que permite una visión holística del desarrollo de las urbes porque integra y enlaza tres aspectos fundamentales: la protección ambiental, el desarrollo económico y la estabilidad y la participación social²⁹¹, criterio que insta el urbanismo sostenible constituido por la sostenibilidad medioambiental, económica y social.

La sostenibilidad medioambiental procura que el desarrollo de la ciudad ocasione el mínimo impacto sobre el medio ambiente, que implica disminuir el consumo de recursos y energía, y generar la menor cantidad posible de residuos y emisiones²⁹².

En ese sentido, el urbanismo debe procurar la restauración ambiental, por lo que se debe implementar el ordenamiento ecológico como estrategia para ordenar las actividades económicas de la ciudad, así como el uso racional del territorio, hacer coherente la vocación territorial con las actividades productivas y las construcciones de la ciudad, las diferentes intervenciones y funciones que se prevén para un territorio determinado y el desarrollo socio económico equilibrado entre regiones.

La sostenibilidad económica planifica un desarrollo urbano económicamente viable, sin comprometer más recursos que los estrictamente necesarios para proyectos prioritarios que aporten a la economía de la ciudad y sus habitantes, donde se incluye la generación de empleos y la elevación de la competitividad de la urbe, con la finalidad de generar equidad económica en la población; además, debe incorporar tecnologías sostenibles en los procesos constructivos para promover oportunidades de negocio en este campo²⁹³.

²⁹¹ RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J., ob. cit., p. 1.

²⁹² *Ibid.* p. 7

²⁹³ *Ibid.* p.7

La sostenibilidad social está dirigida a lograr que los proyectos urbanísticos respondan a las demandas sociales, mejorando la calidad de vida de la población y la participación ciudadana, Esta última debe constituirse en parte fundamental de la sostenibilidad urbana, no solo como un mecanismo de consulta pública, sino que debe ser una auténtica expresión del interés mayoritario ciudadano y de participación en los procesos de desarrollo urbano²⁹⁴,

Desde ese enfoque, Vegara y De La Rivas sostienen que el urbanismo sin creatividad e imaginación se reduce a un mero control normativo, debiendo ser, por el contrario, el urbanismo innovador que busca soluciones creativas a los problemas de carácter social, económico y ambiental que afectan a la población²⁹⁵.

En análoga visión, Bensusan afirma que el urbanismo no solo se debe concebir como una técnica encaminada a proyectar la distribución de los espacios públicos y privados y de los usos de las actividades que en ellos se pueden desarrollar, sino como una auténtica ciencia que procura la configuración de las ciudades en acuerdo con sus habitantes en el respeto al principio de desarrollo urbano sostenible²⁹⁶.

Rivero, por su parte, define que el urbanismo es una ciencia interdisciplinar cuya comprensión requiere un análisis desde las perspectivas del medio ambiente, la sociología, la economía, la gestión empresarial, "...ciencias diversas que confluyen en un mismo objetivo: conseguir ciudades sostenibles donde la vida, el trabajo, el ocio y la vivienda dignifiquen a las personas"²⁹⁷.

Los conceptos descritos determinan una evolución del urbanismo con respecto a sus líneas de intervención, que aumentaron en razón de los problemas presentados durante el transcurso del tiempo en las ciudades, y que ya no solo se relacionan a la ordenación

²⁹⁴ *Ibid.* pp. 7-8

²⁹⁵ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., *ob. cit.*, p. 37.

²⁹⁶ BENSUSAN, M. D. P., *ob. cit.*, p. 16.

²⁹⁷ RIVERO, J., *ob. cit.*, pp. 15-16.

del territorio, sino que se refieren “a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo”²⁹⁸.

Lo cierto es que surge un nuevo urbanismo que reclama, a su vez, una nueva concepción y regulación dirigidas al ordenamiento jurídico del suelo para lograr ciudades sostenibles en los ámbitos económico, medio ambiental y de convivencia humana.

Proceso de evolución conceptual que compartimos porque consideramos que el urbanismo debe tener ahora una visión nueva, una perspectiva global e integradora, que no solo se refiera a simples referencias técnicas para la construcción de edificios o procesos de embellecimiento del ornato público, sino que responda a los requerimientos de un desarrollo sostenible.

En la actualidad no es posible pensar ni operar un urbanismo que no incorpore estrategias y criterios de sostenibilidad y de respeto al entorno. La incorporación de las variables ambientales, económicas y sociales, a los instrumentos de gestión de la ciudad supone adoptar el concepto de desarrollo sostenible como marco para el diseño e implementación de las políticas urbanas.

La integración holística de las variables ambientales, económicas y sociales, concibe que las condiciones para mejorar la calidad de vida en la ciudad se sustenten en los determinantes físicos del medio ambiente y en el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de los habitantes ciudadanos.

Por lo tanto, el urbanismo sostenible tiene la tarea de encontrar soluciones para optimizar espacios físicos en la expansión urbana, para asignar actividades sociales y económicas, y para aplicar nuevos diseños de construcción, que faciliten la compatibilidad entre servicios ambientales de la ciudad con las acciones humanas propias

²⁹⁸ FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., p. 22.

de la urbe, con la intención de minimizar los impactos negativos de éstas en el entorno y potenciar un justo desarrollo económico y social.

Desde otro punto de vista, Borja sostiene que es esencial analizar dos tipos de urbanismo: el urbanismo globalizado y el urbanismo ciudadano. El primero, identificado con la era de la globalización, el de la urbanización difusa y discontinua, las áreas degradadas o marginales, los espacios lacónicos, la red de autopistas, la estratificación social, los barrios cerrados exclusivos; y, el segundo, compatible con el desarrollo sostenible, el urbanismo del espacio público, de la ciudad densa, de la construcción de centralidades, de mixtura social y funcional²⁹⁹.

El urbanismo globalizado se caracteriza por la arquitectura banalizada, estandarizada, ostentosa y no reproducible, construida para marcar zonas exclusivas en la ciudad; y, el urbanismo ciudadano se basa en el perfil identitario de lo urbano, de acuerdo a la morfología del lugar, al entorno físico y social, y a la integración de los elementos arquitectónicos emblemáticos³⁰⁰.

En todo caso, la implementación de un modelo de desarrollo urbano fundamentado en un urbanismo ciudadano y sostenible -con el cual nos identificamos-, es un campo abierto de confrontación de valores e intereses que genera tensiones, razón por la que dicha ejecución no podría dejarse al libre albedrío de la autoridad pública y de los habitantes de una ciudad. Por ello, el urbanismo, y más aún el urbanismo sostenible, requiere de una normativa jurídica para regular y controlar la coexistencia de los intereses en juego que permita una convivencia armónica y un desarrollo sostenible de las urbes.

Además, el territorio y los asentamientos humanos deben ser aspectos inherentes a la política social y económica del Estado³⁰¹. Los territorios y los asentamientos humanos

²⁹⁹ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., pp. 25-26.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 27.

³⁰¹ VELAZCO, M., *Acerca del Derecho Urbanístico*, Ediciones ONBC, La Habana, 2012, p. 9.

se han convertido en protagonistas estratégicos del desarrollo socio-económico nacional, regional y local; y en ese contexto, el urbanismo debe ser concebido como la ciencia y la técnica que se encarga de la ordenación espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda sociedad, ordenación que sería impensable sin una actualización de los instrumentos jurídicos que deben orientar el nuevo contexto de políticas urbano-territoriales, parámetro relevante y esencial para lograr la sostenibilidad.

3. La planificación urbana

3.1 El ordenamiento territorial y urbanístico

El ordenamiento territorial se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, mediante el cual se procura configurar, en el corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, de acuerdo a las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población, y los objetivos sectoriales de desarrollo social, económico, cultural y ecológico³⁰².

Sánchez y Gutiérrez³⁰³ afirman que, en general, los países latinoamericanos han concebido el Ordenamiento del Territorio como una política de Estado y un proceso político, técnico y administrativo, planificado y convenido, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una determinada organización del uso y la ocupación del territorio y situar su transformación de acuerdo con cuatro propósitos centrales:

a) Resolver o prevenir conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales desde una perspectiva de planificación física espacial;

³⁰² PALACIO-PRIETO, J.L., SANCHEZ-SALAZAR, M.T., CASADO, J.M., SANCHO Y CERVERO, J., VALDEZ, C. y CACHO, R., *Indicadores para la caracterización y ordenamiento territorial*, Secretaría de Desarrollo Social e Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 15.

³⁰³ SÁNCHEZ, L. y GUTIÉRREZ, A., “Renovación Conceptual del Ordenamiento Territorial como Política Pública”, *Revista Geográfica de América Central*, 2011, pp. 1-19, cit. p. 10.

b) Propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente para garantizar el crecimiento económico o la habitabilidad de los territorios desde una perspectiva de desarrollo sostenible;

c) Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación inadecuada de los territorios desde una perspectiva de gestión del riesgo y/o adaptación al cambio climático; y,

d) Resolver los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por la lógica espacial de los modelos económicos implementados, desde una perspectiva de desarrollo territorial integral.

Ahora bien, tanto la ordenación territorial y la ordenación urbanística recaen sobre un particular objeto, es decir, entendidas como ordenación, transformación y uso del suelo, se configuran como funciones públicas a través de la cuales delimitamos el contenido de la propiedad del suelo, de acuerdo con su función social. Las dos tienen, por lo tanto, una íntima relación: ambas son funciones públicas de ordenación del suelo y concreción de su régimen jurídico³⁰⁴.

La ordenación del territorio se diferencia de la ordenación urbanística en dos aspectos, la primera diferencia es que la ordenación del territorio es más ambiciosa en cuanto a los planteamientos, ya que integra varias políticas sectoriales, mientras que la urbanística no es más que una de las políticas sectoriales a tener en cuenta. La segunda diferencia es de ámbito territorial, mientras que la urbanística es una política pública de ámbito local, la ordenación del territorio es una política de ámbito territorial superior, es una política que puede tener alcance provincial, regional y nacional.

³⁰⁴ BELTRAN, J., “Introducción a la Ordenación del Territorio”, en *Fundamentos del Urbanismo y la Ordenación del Territorio*, Universidad de Alicante, 2018, pp. 1-20, cit. p. 4.

A criterio de Bensusan, el ordenamiento territorial tiene una concepción más amplia e integral, toda vez que se presenta como el cuadro general que enmarca y da coherencia a una serie de políticas específicas que se extienden e influyen sobre el territorio, tales como: económicas, sociales, culturales, ambientales, inclusive, urbanísticas³⁰⁵; es decir, se lo puede definir como la estructura de criterios, normas y programas que consideran, direccionan y regularizan todos los componentes del sistema territorial y todas las acciones y procesos de asentamientos humanos que influyen en el suelo, dentro de un ámbito integral.

La Carta Europea de la Ordenación del Territorio lo define “como la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, que debe ser democrática, global, funcional y prospectiva, y en la que todo ciudadano debe tener la posibilidad de participar por estructuras y procedimientos adecuados, en defensa de sus legítimos intereses y del respeto debido a su cultura y marco de vida”³⁰⁶.

Por lo puntualizado se puede afirmar que, respecto de su contenido, la ordenación territorial está orientada a lograr un equilibrio territorial, desde una visión global, holística e integradora de todas las actividades de incidencia territorial, mientras que la ordenación urbanística trata principalmente de ordenar exclusivamente el uso del suelo y la edificación dentro de los límites de la ciudad.

Ángel Massiris indica que el ordenamiento territorial es el efecto de las políticas ambientales, de las políticas sectoriales de desarrollo (económico, social y cultural) y del manejo político-administrativo del territorio³⁰⁷.

En efecto, cuando hablamos de ordenar el territorio, creemos que obligatoriamente se deben considerar dos aspectos: el relativo a la protección de los elementos

³⁰⁵ BENSUSAN, M. D. P., ob. cit., p. 17.

³⁰⁶ RIVERO, J., ob. cit., p. 62.

³⁰⁷ MASSIRIS, A., “Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial”, *Revista Perspectiva Geográfica*, 20(2), 1998, pp. 7-70, cit. p. 25.

medioambientales y el referente a buscar un crecimiento económico y social que se caracterice por la generación de riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por esto, el medio ambiente, la productividad económica y el desarrollo social constituyen en conjunto las directrices que deben guiar el ordenamiento territorial, pautas que se convierten en las estrategias, objetivos y programas que se fijan a largo plazo.

Ahora bien, en la práctica, la ordenación urbanística y la ordenación territorial están íntimamente vinculadas, porque aquella era la organización del suelo urbano de la ciudad en sentido estricto, pero desde que la legislación moderna regula todo el territorio del área local y tiene presente todas las posibles utilidades de ese espacio, es en realidad también una ordenación del territorio a pequeña escala, por ello algunas legislaciones en la actualidad las regulan juntas.

En todo caso, para el cumplimiento de sus fines, ambas requieren de una planificación contenida en los planes de ordenamiento territorial y urbanístico.

3.2 Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico

La planificación se la puede pensar como la revelación de la pretensión y el anhelo humano para ordenar racional, razonable y lógicamente su convivencia³⁰⁸.

En la actualidad, resulta indiscutible la necesidad de sustentar la planificación en un conocimiento previo de la realidad, que oriente sobre las características, condiciones y desarrollo histórico de las ciudades, con la evidencia de las oportunidades y problemas territoriales. Pero, sobre todo, según Carrión, la planificación debe concebirse como la metodología que permite fusionar la prefiguración del futuro con la conformación de los consensos³⁰⁹.

³⁰⁸ DROMI, R., *Derecho Administrativo, Tomo II*, Gaceta Jurídica, Ciudad Argentina, Lima, 2005, p. 282.

³⁰⁹ CARRION, F., ob. cit., p. 49.

Por tanto, el contenido de los planes de ordenamiento territorial y urbanismo va a estar supeditado a ese estudio, en sentido general, dirigido a garantizar que el suelo esté dedicado al uso que más beneficio aporte, no solo a las exigencias del momento o los intereses necesariamente localizados de la propiedad individual, sino también a las necesidades actuales y futuras más amplias del territorio, a los requerimientos de la mayoría de la población, y, especialmente a diseñar un escenario físico propicio para la integración social, la producción económica y un ambiente saludable.

En el ámbito de la ordenación del territorio, "...planificar supone trazar líneas de acción dirigidas a lograr determinados objetivos, estrategias y ordenamientos territoriales"³¹⁰, es decir planificar es prever, encarar, diseñar y anhelar el futuro, a través de un plan.

El ordenamiento territorial y el ordenamiento urbanístico se compendian en planes que formulan el modelo territorial y urbanístico, respectivamente, a largo, mediano y largo plazo, que la sociedad ansía como deseable y objetivo, y las estrategias y las acciones mediante las cuales se debe actuar y realizar sobre la realidad actual para evolucionar y alcanzar dicho modelo en el futuro.

"El término plan se introduce en el Derecho positivo justamente de la mano de las primeras normas urbanísticas, en cuyo contexto adquiere una significación equivalente a la de plano..."³¹¹; es decir, una representación gráfica de un determinado espacio físico con características propias y con la descripción escrita y esquemática de todo lo que se desea hacer en el aspecto material con ese espacio de acuerdo a un programa de acciones y proyectos.

³¹⁰ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 287.

³¹¹ FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., p. 46.

De acuerdo con Rivero “El Plan Urbanístico es un conjunto heterogéneo de determinaciones y documentos encaminados a lograr un determinado objetivo a medio y largo plazo”³¹².

En todo caso, la ordenación territorial y la ordenación urbanística encuentran en los planes de ordenamiento territorial y urbanístico los mejores instrumentos para precisar de forma detallada la clasificación y calificación del suelo, la distribución de la población; y, los espacios necesarios para el equipamiento social urbano, las vías públicas, las redes de servicios básicos, la infraestructura y los sistemas públicos de soporte necesarios para el desarrollo social y económico con respeto al medio ambiente.

De acuerdo a Bensusan, la clasificación del suelo es la segmentación del territorio que será objeto del planeamiento en distintas clases conforme a un régimen urbanístico diferente establecido por la legislación y por el mismo planeamiento urbanístico: suelo urbano, de expansión urbana y no urbanizable; y, la calificación del suelo es una concepción diferente que proviene de la técnica de la zonificación, que consiste en asignar determinados usos, tipologías, densidades a áreas concretas del suelo, como uso residencial, uso comercial, uso educativo, uso residencial, usos de áreas verdes, entre otros³¹³.

De manera particular, la planificación urbanística delimita en la ciudad suelos que deben ser preservados mediante un régimen especial por razones medioambientales, históricas o culturales; y, permite establecer una debida distribución de los objetos arquitectónicos del equipamiento social urbano, estructurado por salud, educación, recreación, comercio y transporte público, que se requieren para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

³¹² RIVERO, J., ob. cit., p. 80.

³¹³ BENSUSAN, M. D. P., ob. cit., p. 21

Respecto de lo indicado, concordamos con Vegara y De Las Rivas, cuando aseveran que “No podemos comprender el urbanismo moderno sin la idea de un plan”³¹⁴; y, con Rincón, cuando refiere que la planificación urbanística posibilita que se tenga un perspectiva general de la ciudad que aspiramos y de cada uno de sus componentes para lograr un espacio de convivencia conforme con la dignidad humana, basada en el principio de solidaridad en la construcción y mantenimiento de valores e intereses colectivos de bienestar³¹⁵.

La política urbana se plasma en un plan de urbanismo, que clasifica y califica el suelo, prevé destinos, intensidades, contenidos, alturas, distancias, ocupaciones, es decir, orienta, decide, diseña y prefigura el futuro; opta y define una concreta política urbana, una ciudad industrial o de servicios, una ciudad comercial o universitaria, integrada o segregada, hacia una u otra orientación, pero en todo caso, el plan siempre necesitará de un marco jurídico que determine su forma de elaboración, aprobación y aplicación, su naturaleza y la prevención de las consecuencias o efectos que del plan se deriven³¹⁶.

Por consiguiente, el marco jurídico es el que respalda a la política urbana, en donde se plasman, se concretan, se ejecutan y se evalúan los planes. Por ello el requerimiento de que los planes sean oportunamente consensuados y adecuados a las necesidades sociales, y se elaboren conforme a efectivos y eficientes procedimientos democráticos de participación ciudadana, son exigencias indispensables para que sean mayoritariamente consensuados y aceptados, logren el interés ciudadano y no generen controversias en el momento de su aplicación.

En ese sentido, armonizamos con Carrión cuando en su obra “Ciudad, memoria y proyecto”, plantea que la planificación urbana debe tratar de recuperar la *polis* como

³¹⁴ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., ob. cit., p. 19.

³¹⁵ RINCÓN, J., ob. cit., p. 64.

³¹⁶ MARTÍN, L. ob. cit., p. 70.

expresión de una ciudad democrática, fundada en la democracia, que integraba al ciudadano a la actividad de la *polis* y este ciudadano, a su vez, tomaba la problemática de la *polis* como suya, como propia; y, cuando afirma que la recuperación del sentido de la *polis* debe seguir el propio devenir de su constitución, esto es, desde una perspectiva de futuro construido socialmente, ir formando consensos hegemónicos en la planificación urbana a través de los planes³¹⁷.

Conceptualmente, Pauta define al plan de ordenamiento territorial como el instrumento que, sobre la base del conocimiento de un sistema territorial³¹⁸ de un espacio determinado y de un conjunto de objetivos multisectoriales, precisa para el futuro o para un período de tiempo, un sistema territorial objetivo, las estrategias y las medidas normativas, de inversión y gestión, para alcanzarlo³¹⁹. Por su parte, Rivero sostiene que los planes urbanísticos son normas de carácter general de rango reglamentario y de estructura compleja en la medida que deben incorporar diagnóstico, memoria, estudios socio económicos, reglas urbanísticas y planos y demás documentación gráfica³²⁰.

En todo caso, la planificación urbana, sin obviar sus antecedentes históricos, adquiere una nueva dimensión con la expansión de la ciudad industrial, que genera determinados problemas y la necesidad de resolverlos; en la ciudad industrial se convierte en la herramienta que permite analizar la realidad, elaborar el pronóstico y plantear las alternativas de solución, y tener la esperanza de un futuro mejor anhelado por todos.

Los planes son, entonces, formas de expresión enunciadas, graficadas y anheladas, como normas, reglas y modelos urbanos, como estrategias de orden frente al desorden

³¹⁷ CARRIÓN, F., ob. cit., pp. 48-49.

³¹⁸ El sistema territorial es una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad, que se forma mediante las actividades de la población realiza sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas, a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema (GOMEZ, D., *Ordenamiento Territorial*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España, 2008, p. 63).

³¹⁹ PAUTA, F., *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2013, p. 165.

³²⁰ RIVERO, J., ob. cit., pp. 80-81.

que produjo el intenso proceso de urbanización que se da con la industrialización, para mitigar los efectos ambientales nocivos que el acelerado crecimiento urbano produjo en la población, para evitar la improvisación, para planificar el desarrollo y para optimizar recursos y talentos en beneficio de territorios y espacios confortables, saludables y sostenibles.

Según Tomas Ramón Fernández, el plan tiene dos perspectivas, la una estática, como instrumento de ordenación destinado a prever, encauzar y controlar el proceso urbano y como pieza de una singular estructura normativa a través de la cual se concreta progresivamente el derecho de propiedad del suelo; y, la otra dinámica, porque tiene una decidida vocación de cumplimiento, como algo que avanza hacia su realización física, que se configura en gestión, pues el plan, sin posibilidades de ejecución, pasa a convertirse en un dibujo muerto³²¹. Entonces, el plan debe ser normativo, dinámico y flexible y evaluable, que permita cambios en base a la dinámica del desarrollo urbano.

Desde la particular posición de Vegara y De La Rivas, “Es evidente que son las ciencias sociales -la historia, la economía, la geografía...- y las disciplinas técnicas -ingeniería, arquitectura, derecho...- las que establecen el marco conceptual del conocimiento sobre lo urbano”, pero la tarea de hacer la ciudad, de aplicar su modelo urbano, de moldear su forma física y de consensuar acuerdos para el bien común, pertenece a un proceso permanente y dinámico con la participación ciudadana, que se genera en los planes urbanísticos porque en ellos se exterioriza cómo se concibe la ciudad en un determinado contexto histórico³²².

Los planes de ordenamiento urbanístico deben avizorar cómo será la ciudad en el futuro, para lo cual deben tener objetivos, directrices y políticas, claros y precisos, que sirvan de orientación para que las autoridades, en representación de la sociedad,

³²¹ FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., pp. 137-138.

³²² VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., ob. cit., p. 19.

determinen y establezcan las mejores alternativas para una adecuada utilización del suelo que permita un desarrollo sostenible. Deben ser el resultado de un procedimiento en donde se permita la participación activa y decidida de la comunidad; deben ser perdurables en el tiempo, pues se busca que se tomen decisiones a largo plazo y que no se caractericen por ser la respuesta a problemas urbanísticos coyunturales y del momento, fácilmente identificables y que muchas ocasiones se derivan de intereses particulares; deben ser dinámicos, que permitan la revisión y la retroalimentación; y, deben ser de naturaleza técnica, sin que podamos obviar la intervención de los actores políticos durante sus fases de elaboración, aprobación y ejecución.

Por supuesto, según Borja, los responsables políticos, los funcionarios públicos y los profesionales involucrados en la elaboración y ejecución de la planificación territorial y urbanística que trabajen para los gobiernos locales, regionales y nacionales, solamente estarán legitimados a ejercer sus responsabilidades y atribuciones cuando se basen en unos principios de actuación que justifiquen la acción en la medida que expresen valores y normas que la sociedad puede asumir como justos³²³.

Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico se los puede considerar como herramientas complejas, que contienen muchos aspectos administrativos inherentes a la organización del territorio³²⁴; es decir, son los documentos de los que depende en gran medida el mejoramiento de los índices de la calidad de vida porque son mediante de los cuales se organizan las fortalezas y las oportunidades territoriales, se determinan sus debilidades y amenazas, se delimita previamente la expansión de la ciudad y se asigna el suelo de protección para preservar espacios naturales vitales con la finalidad de disminuir los impactos negativos de la actividad del hombre sobre la naturaleza y de satisfacer las condiciones de salubridad, tranquilidad y seguridad comunitaria.

³²³ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 47.

³²⁴ RINCÓN, J., ob. cit., p. 71.

A juicio de Silva, los planes, como productos de la planificación urbana, son los documentos técnicos que coadyuvan a que las ciudades se ordenen territorialmente, y puedan ser dotadas de equipamiento, infraestructura y sistemas públicos de soporte, motivan que en ellas los costos y beneficios de la urbanización sean distribuidos equitativamente, y direccionan para que sean sostenibles y resilientes ante peligros sociales y naturales³²⁵.

Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son documentos de carácter técnico, que se forman en la planificación -como máxima expresión de la actividad administrativa de organizar un territorio-, que se caracteriza precisamente por apoyarse en el urbanismo como disciplina científica³²⁶, disciplina cuya esencia es la interdisciplinariedad, lo que implica indiscutiblemente la participación de profesionales de las más diversas áreas del conocimiento como presupuesto necesario para hacer frente a los problemas que proyecta su constante dinamismo.

Los planes deben considerar y confrontar realidades sociales, económicas, urbanísticas, arquitectónicas, ecológicas, de la misma forma que implica que se adopten medidas de carácter vinculantes que den eficacia y coherencia a los objetivos que se pretenden conseguir a través de ellos, para lo cual deben ser el resultado de procedimientos en donde se haya permitido la participación activa de la comunidad, de tal manera que la posible afectación de intereses individuales y colectivos de los distintos actores sociales tengan, en lo posible, mínimas repercusiones en la integración y estabilidad social que se requiere en la ciudad.

³²⁵ SILVA, E., "Prologo", en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", México, 2017, pp. 9-13, cit. pp. 9-10.

³²⁶ PARADA, R., *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2010, p. 503.

En fin, los planes son instrumentos de gestión, que deben tener estrecha asociación con los planes económicos y financieros y permitir la participación ciudadana, para que contribuyan y mantengan el consenso alrededor de los objetivos establecidos. Durante su elaboración e implementación, deben generar educación, cultura y compromiso sobre el ordenamiento territorial y urbano, constituyéndose también en instrumentos de control, seguimiento, evaluación e información para monitorear la ejecución, mantener y ajustar su rumbo de forma adecuada.

3.3 Objetivos, características, fases y contenido de los planes.

Los objetivos de los planes generan entre los autores y tratadistas diferentes puntos de vistas. Así, por ejemplo, Pérez y Galiano³²⁷, consideran que los objetivos deberían ser los siguientes:

- Adecuar el destino del suelo rural y el uso del suelo en los asentamientos poblacionales, así como la apropiada localización de las actividades económicas y sociales según sus implicaciones ambientales y la mitigación de los efectos de desastres tecnológicos, naturales y pandémicos.
- Desarrollar la estructura físico espacial de cada asentamiento poblacional y del territorio local conforme al desarrollo económico social y ambiental de la localidad, territorialmente equilibrado.
- Proteger y rehabilitar el patrimonio cultural y ambiental, de manera que el paisaje rural y urbano, los espacios públicos naturales y edificados, y nuevos edificios, integren un conjunto creciente de calidad funcional y visual de alta significación e identidad cultural.

³²⁷ PEREZ, M. E. y GALIANO, G., “Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica”, *Cuadernos Críticos del Derecho*, 2012, pp. 1-25, cit. p.7.

Desde otro enfoque, Pauta expone que los objetivos deben apuntar al mejoramiento de la calidad de vida de la población, al desarrollo sostenible, a la resolución de los problemas existentes, a prevenir los futuros y aprovechar las oportunidades, atendiendo las demandas de la población³²⁸.

En relación a las características, compartimos con los criterios de Pérez y Galiano³²⁹, quienes sustentan que estos instrumentos de planificación deben ser:

- Descentralizados, al formularse en los gobiernos locales descentralizados, que tienen un mejor conocimiento de los problemas y pueden aprovechar de mejor manera las particularidades locales;
- Participativos, porque deben incorporar a los implicados, instituciones, organismos sectoriales, entidades económicas y la población en general, para que se genere conciencia y compromiso en la implementación del plan;
- Reguladores de los regímenes, destino y uso del suelo, tanto para las inversiones previstas como no previstas, reforzando su papel de instrumento regulador de condiciones y procedimientos del desarrollo territorial, las urbanizaciones y la edificación;
- Gestionables, para que la gestión y el control sean regulados y dirigidos por los objetivos aprobados en el plan articulados con los planes económicos y el presupuesto institucional;
- Dinámicos, que permitan la revisión y la retroalimentación;
- Estratégicos, pues están sustentados en enfoques y análisis estratégicos como respuesta reductora del nivel de incertidumbre, explorando las debilidades y fortalezas del territorio, amenazas y oportunidades que brinda el entorno;

³²⁸ PAUTA, F., ob. cit. p. 167.

³²⁹ PÉREZ, M. E. y GALIANO, G., ob. cit. pp. 7-8.

- Controlables, toda vez que desde ellos se evalúa el seguimiento y control que garantice la evolución sistemática de su ejecución y los medios correctivos para posibles cambios de rumbo;
- Integrales, en cuanto a lo urbano y lo rural en términos de complementariedad y no de oposición;
- Perdurables, pues con ellos se busca tomar decisiones a largo plazo y no ser la respuesta a problemas urbanísticos coyunturales fácilmente identificables;
- Comunicativos, pues deben tener un lenguaje claro y directo que permita la comprensión de su contenido, objetivos, enfoques y soluciones, desarrollando una estrategia de comunicación social; y,
- Técnicos, eminentemente técnicos, sin valor jurídico mientras no sean aprobados por los órganos competentes.

Las fases de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico también motivan diversas guías. En efecto, las autoras ecuatorianas Giannina Zamora y Andrea Carrión³³⁰, plantean que las fases del proceso de planificación territorial son: preparación, diagnóstico, propuesta, aprobación, gestión y evaluación.

La fase de preparación, comprende el inicio del proceso, en el cual se precisa la metodología de trabajo, se conforma el equipo de trabajo y se evalúan los instrumentos previos de planificación.

La fase de diagnóstico, es la que, basándose en la información recopilada (primaria y secundaria), se establecen las características de los grupos humanos y las potencialidades y debilidades del territorio, lo cual permite conocer, interpretar, explicar y evaluar la realidad del mismo.

³³⁰ ZAMORA, G. y CARRIÓN, A., *Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Segunda Edición, Editorial IAEN, Quito, 2013, pp. 51-52.

La fase de propuesta, es la que contiene tres aspectos: objetivos y metas; línea de acción y modelo territorial deseado. Además, es fundamental que la validación de esta fase cuente con un proceso participativo y de dialogo social y coordinación interinstitucional.

La fase de aprobación, es el momento en que el organismo competente aprueba el plan, aprobación que determina que el plan de carácter técnico pase a tener también carácter jurídico y vinculante.

La fase de gestión, contempla el fortalecimiento institucional con una instancia específica para la ejecución y seguimiento del plan de trabajo consensuado para la ejecución de programas y proyectos, cronogramas y presupuestos. De igual manera, implica la coordinación entre varios niveles de gobierno.

La fase de evaluación: incluye la implementación de un sistema de monitoreo, evaluación y retroalimentación y una estrategia orientada a fomentar la apropiación del plan por parte de la ciudadanía.

Por su parte, el autor ecuatoriano Fernando Pauta expresa que con las lógicas diferencias que existen entre las distintas orientaciones metodológicas, el proceso a seguir para la enunciación y aplicación de un plan de ordenamiento territorial, casi todos ellos establecen, luego de la fase preparatoria, tres grandes etapas que son: fase de información y diagnóstico; fase de planificación; y, fase gestión-evaluación³³¹.

De acuerdo a nuestro particular criterio, las fases de un plan de ordenamiento territorial y urbanístico, deben ser las planteadas por las autoras Zamora y Carrión, en razón de que incluyen, en relación a las propuestas por Pauta, tres fases fundamentales que son: la de preparación, la de aprobación y la de evaluación. La de preparación, porque se debe tener listo todo el equipo humano, la logística y, sobre todo, la metodología, antes

³³¹ PAUTA, F., ob. cit. pp. 167 y ss.

de iniciar la etapa de información y diagnóstico; la de aprobación, porque es una etapa en donde los planes pasan de ser instrumentos técnicos a instrumentos jurídicos, proceso que circunscribe no solo el acto de aprobación por parte del organismo público competente, sino también el proceso de promulgación y divulgación que ya con carácter jurídico deben tener los planes; y, la evaluación, que debería ser ejecutada por un equipo independiente, inclusive, desde el primer día de gestión del plan como una evaluación concurrente, que garantice la debida y oportuna aplicación del plan.

En relación a su contenido, los planes de ordenamiento territorial y urbanístico deben contener, según Pérez y Galiano³³², los elementos siguientes:

- La fundamentación de la necesidad y el enfoque del plan, que son las variables físico-espaciales a las dimensiones políticas, sociales, económicas, tecnológicas y ambientales.
- El análisis retrospectivo y de la situación actual, aspecto que aborda los elementos históricos, de la tradición y las tendencias físico-espaciales del territorio y del asentamiento en su contexto, para identificar los procesos, problemas y potenciales del presente que el plan debe solucionar.
- La concepción sobre el modelo de estructuración del territorio y el asentamiento, el uso del suelo y la morfología, concepción que debe estar fundamentada en el diagnóstico y en los principios, valores y procesos políticos, sociales, culturales, económicos, tecnológicos y ambientales.
- Los objetivos físicos espaciales, que precisan los cambios a desarrollar a mediano plazo, los aspectos objeto de imprescindible preservación.
- El conjunto de acciones requeridas para la implementación técnica, económica y administrativa, que se organizan en programas sectoriales-territoriales y en

³³² PÉREZ, M. E. y GALIANO, G., ob. cit. pp. 8-9.

proyectos o actividades relevantes por áreas del municipio y el asentamiento identificando las inversiones necesarias y sus consecuencias, costos, responsables y fechas.

- Las regulaciones del ordenamiento territorial y urbano, que son los requisitos a cumplir en las transformaciones y desarrollo físico espacial, es decir, lo que se puede y no se puede hacer.

Desde otra óptica, Pauta establece que los componentes específicos de un plan son: el sistema de objetivos, el modelo territorial objetivo y las medidas o propuestas; y, dentro las medidas o propuestas deben estar determinados los aspectos siguientes: la normativa reguladora del uso y aprovechamiento del suelo, programa de actuaciones positivas y medidas para la gestión del plan³³³.

La característica de los planes de ser instrumentos jurídicos, sostenida por muchos autores, se la analizará en el siguiente epígrafe “La naturaleza jurídica de los planes”.

3.4 La naturaleza jurídica de los planes

En líneas anteriores se ha evidenciado que la política territorial y urbanística influye en el esquema de la propiedad individual y de los derechos privados, hecho que la vincula firmemente al ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son instrumentos que, siendo en su origen eminentemente técnicos, deben tener naturaleza jurídica y constituirse en normas jurídicas, que obedecen a la necesidad humana de que los miembros de la sociedad se conduzcan de una manera determinada por el bien colectivo,

³³³ PAUTA, F., ob. cit. pp. 167 y ss.

y tienen la posibilidad, a diferencia de otras normas, de ser impuestas a pesar de la oposición de las personas³³⁴.

Entonces es indiscutible la importancia de los procedimientos para la creación de normas, por su inmediato vínculo con la legalidad, la seguridad jurídica y los principios jurídicos, en razón de que tales procedimientos garantizan también la calidad de la pertinencia de las normas jurídicas, la eficacia de los procedimientos del Derecho, así como los niveles de la conciencia jurídica y de cultura jurídica de los ciudadanos. Las normas deben ser sometidas a un proceso de elaboración y aprobación, que culmina con su promulgación, momento a partir del cual están vigentes, obligan a sus destinatarios, y, por tanto, surten plenos efectos³³⁵.

El proceso de creación de las normas presume en sentido general los pasos siguientes: iniciativa legislativa o eventualmente popular, el análisis del proyecto, su valoración y aprobación, promulgación, publicación y vigencia³³⁶.

Con respecto a lo anteriormente expuesto, Cabanes plantea que los procesos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes, son actividades que trascienden los intereses y ámbito de acción de la administración, involucran a un gran número de personas naturales y jurídicas e integran una diversidad de intereses heterogéneos, los que necesariamente deben compatibilizarse a modo de ordenar de una forma efectiva el territorio, a fin de responder con eficacia a las necesidades y circunstancias generales, particulares y específicas que concurren en un determinado ámbito físico³³⁷; por lo tanto, no puede ser una actividad que se someta al libre arbitrio del planificador y a las presiones que éste pueda tener por las condiciones socio-económicas en las que su actividad se

³³⁴ PEREZ, M. E. y GALIANO, G., ob. cit., pp. 1-2.

³³⁵ *Ibid.*, p. 11

³³⁶ FERNÁNDEZ, J., “*Teoría del Estado y el Derecho*”, Editorial Félix Varela, Segunda Parte, La Habana 2001, p. 79.

³³⁷ CABANES, I., “Análisis jurídico del uso del suelo en Cuba como soporte del proceso urbanizador”, Tesis para optar por la categoría de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, 2006. p.78.

desarrolla, sino que la ley establecerá determinados criterios de ordenación que deben ser observados en la elaboración y aprobación de los planes.

Los planes son documentos técnicos que no pueden prescindir de las alineaciones políticas de quien o quienes los elaboran y aprueban, por lo que se hace necesario rodearlos de todo tipo de cautelas, exigencias, requerimientos y, sobre todo, de legitimación. De ahí la necesidad de contar con la aportación ciudadana y cuerpos colegiados municipales de calidad, que garanticen un exhaustivo análisis técnico, un participativo proceso de elaboración y un legal procedimiento de aprobación para darles la categoría de normas jurídicas.

Los planes, luego de aprobados por parte de los órganos competentes de la Administración Pública, pasan a la etapa de su ejecución denominada gestión urbanística, etapa en la que, aunque mantienen su fundamento técnico, ya no debe ser una cuestión dependiente de la voluntad política, sino que requiere de la intervención del Derecho como sistema de articulación de fijeza y seguridad. Es pues en este momento, y solo en éste, que adquieren naturaleza jurídica y pasan a constituirse como normas jurídicas, que forman parte del contenido del Derecho Urbanístico como ya se verá más adelante en el epígrafe “El Contenido del Derecho Urbanístico”.

Los planes precisan un estatus jurídico al determinar lo que se puede o no, como afirma Antón³³⁸. En ese sentido, desde nuestro particular criterio, las determinaciones del planeamiento sobre ordenación urbana deben ser vinculantes, tanto para la administración pública como para los particulares. Además, según Pérez y Galiano, los planes contienen normas urbanísticas, consideradas como ordenanzas, estableciéndose una jerarquía entre los diferentes instrumentos de planeamiento, que no es más que una forma específica del principio de jerarquía normativa³³⁹, razón por la cual los planes de ordenamiento

³³⁸ ANTÓN, A., *Derecho Urbanístico*, Ediciones Estudios Financieros, 1996, pp. 8-9.

³³⁹ PEREZ, M. E. y GALIANO, G., ob. cit., p. 16.

territorial y urbanístico, luego de su aprobación, promulgación, publicación y puesta en vigor, pasan a formar parte del ordenamiento jurídico, como cuerpo normativo que lo integra y desarrolla.

Según Luis Martín Rebollo, se suele entender que planificar es un asunto estrictamente técnico y ejecutar el plan una labor política, cuando en la realidad, como en el caso de la aprobación de una norma como lo es el plan, las opciones políticas se plasman en la elaboración de la norma y luego esta se aplica conforme a las pautas procedimentales y los criterios proporcionados por el Derecho, direccionados a dar seguridad jurídica³⁴⁰.

Entonces, es ineludible la existencia de normas jurídicas que sean la cobertura que necesita el grupo social para que considere como un determinado modo de conducta que garantice el respeto a la planificación territorial y urbanística. Al respecto, Antonio Carceller-Fernández expresa que la naturaleza jurídica del plan surge de la incidencia de este sobre el administrado, que es en general sobre toda la comunidad, y parcial sobre el patrimonio jurídico de ciertos ciudadanos propietarios de los terrenos referidos y aludidos por el plan³⁴¹.

Los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son pues normas jurídicas con carácter imperativo y legítimo, al contener un mandato estatal, nacido de un procedimiento previamente establecido, con la participación de las autoridades correspondientes y aprobado por el órgano administrativo competente en la respectiva instancia, dotándolos de plena validez jurídica³⁴².

La necesidad de argumentar la naturaleza jurídica de los planes referidos como normas jurídicas es tan importante como primordial es la necesidad de llevar a efecto la

³⁴⁰ MARTIN, L., ob. cit., p. 76.

³⁴¹ CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Cuarta Edición, Editorial Montecorvo, Madrid, 1989, p. 108.

³⁴² PEREZ, M. E. y GALIANO, G., ob. cit., pp. 17-18.

práctica de tal argumento, porque no obtenemos ningún resultado solo con ordenar el territorio en los gráficos que contienen los planes, sino se hace cumplir la organización espacial establecida en aquellos, bajo el principio de respeto a la ley y bajo la coercibilidad que es una de las características de las normas jurídicas, como señalan Pérez y Galiano³⁴³.

Por ello, compartimos el criterio de Pérez y Galiano, quienes sostienen que la validez jurídica de los referidos planes es imprescindible, porque deben ser entendidos como normas jurídicas, que existen y son vinculantes, al emanar de la Administración Pública que tiene la competencia para expedirlos, ya que los planes por si solos son un conjunto de diseños técnicos, que requieren el instrumento jurídico normativo para su cabal cumplimiento³⁴⁴.

Las leyes y las normas jurídicas son siempre instrumentos necesarios, pero casi nunca suficientes a largo plazo para limitar indebidos comportamientos, aun cuando exista un control efectivo, mucho más en el ámbito de la planificación territorial y urbana, en que la eficacia de las normas depende de que la mayor parte de los miembros de la ciudad haya aceptado los planes. Aceptación que requiere de una autentica participación ciudadana en la elaboración de los mismos, de una adecuada difusión y motivación colectiva, de la voluntad política de las autoridades para aprobarlos y aplicarlos, y de un conjunto de valores culturales compartidos por la población que permitan, o al menos posibiliten, su debido cumplimiento, para lo cual, pensamos, se necesitará descartar posiciones individualistas, procurar consensos, aunar esfuerzos y fortalecer el espíritu comunitario.

Finalmente, resulta indudable que los planes de ordenamiento territorial y urbanismo deben ser de naturaleza jurídica, cuyo contenido es el de un acto normativo

³⁴³ *Ibid.*, p. 24.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 25

por excelencia generado por normas jurídicas que requiere un colectivo social para tener como referencia vinculante una debida conducta en una comunidad, que genera derechos y obligaciones, y sus efectos están expresamente alineados a las características propias de las normas jurídicas como son: la obligatoriedad, la legitimidad, la coercibilidad, la publicidad, entre otras.

3.5 La planificación territorial y urbanística sostenible

Luego de mostrar que los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son instrumentos eminentemente técnicos que, derivados de la ciencia del urbanismo, solo pasan a ser de naturaleza jurídica luego de haber cumplido el proceso de aprobación por parte de los órganos competentes de la Administración Pública y que por lo tanto son de cumplimiento obligatorio, pasamos a analizar la planificación urbana sostenible.

Echebarria y Aguado afirman que las nuevas políticas de planificación urbana cumplen un rol relevante en la obtención de un desarrollo sostenible porque el acto de crear y desarrollar ciudades es la fuente de impacto medioambiental global más poderosa; y, el hecho de que la urbanización, como ya se ha analizado en párrafos anteriores, es un proceso en continuo incremento y que las ciudades consumen la mayor parte de los recursos naturales, pese que solo ocupan el 2% de la superficie terrestre³⁴⁵, genera una preocupación creciente por conciliar el bienestar anhelado con el desarrollo sostenible.

En la actualidad, según los autores antes citado, las ciudades están acogiendo un modelo difuso de urbanización, lo que las lleva a ocupar cada vez áreas más extensas y a sacar las edificaciones de ciertas actividades administrativas, residenciales, educativas,

³⁴⁵ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., p. 649.

comerciales, de salud, entre otras, fuera de los límites de la ciudad, ocupando suelos de vocación agrícola y aumentando la necesidad de utilizar mayores consumos de energía³⁴⁶.

Este tipo de urbanización, sin lugar a dudas, provoca que las ciudades sean dispersas, depredadoras y despilfarradoras; dupliquen innecesariamente sus superficies y, en algunos casos, sobredimensionen sus longitudes y sus zonas de crecimiento, provocando que aumenten las distancias y la dependencia del vehículo; transformándose en consumistas antes que productivas; y, necesitando cada vez mayores cargas de energía y cantidad de materiales, lo que las hace menos ordenadas, menos confortables, menos saludables y menos sostenibles.

La acción de expandir la ciudad, en vez de optar por una ciudad compacta, produce una significativa reducción de la posibilidad de tener una vida digna, saludable y productiva en la ciudad; y, reduce el bienestar de una vida digna actual y futura. Las consecuencias advierten imperiosas necesidades para desacelerar dicho proceso, sin embargo, sorprende la ausencia de políticas, instrumentos, acciones, y planificaciones que, por lo menos, traten de impedirlo o de mitigar sus consecuencias.

Por consiguiente, la necesidad de aplicar el concepto de sostenibilidad se hace evidente, inevitable y urgente, sobre todo cuando se trata de luchar contra la expansión desordenada, incontrolada e irresponsable de las ciudades, que siempre contribuye a agravar, entre otros problemas, la contaminación urbana, el insuficiente suministro de servicios básicos, la desagregación socio-espacial y la insostenibilidad de las ciudades en general.

La solución a esta problemática está íntimamente ligada al establecimiento de políticas eficaces de planificación urbana que, debidamente articuladas, asuman criterios de sostenibilidad como ciudad compacta y diversa, consideren estrategias de transporte

³⁴⁶ *Ibid.*, p. 655.

urbano que reduzcan el uso del vehículo privado, valoren y protejan la biodiversidad de la ciudad, determinen políticas que fomenten un uso racional de los recursos; en fin, una planificación urbana en la que, partiendo de un análisis territorial, económico y social exhaustivo, adopte medidas orientadas a lograr ciudades que tengan un medio ambiente urbano de mejor calidad, un desarrollo económico viable y una cohesión social fortalecida.

Sin embargo, la planificación urbana no solo debe constituir un conjunto de instrumentos de planificación y de mecanismos de gestión que faciliten una apropiada organización del uso del suelo, sino también debe ser coherente con el urbanismo sostenible, es decir, debe ser una proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de una ciudad, que regulan la vida social y económica de sus habitantes. De ahí que se hace necesaria su intervención, por ejemplo, en el arreglo de los espacios públicos, en la accesibilidad universal a los diferentes objetos arquitectónicos del equipamiento social urbano y en la mejora física de barrios y zonas consideradas vulnerables y deprimidas, aspectos que pueden coadyuvar a lograr una mayor integración y cohesión social que fomente una vida en comunidad y la sostenibilidad en general.

Como expresan Bravo y Vigil-Esrscalea, la planificación urbanística sostenible debe comprender una gestión del suelo encaminada a conseguir un equilibrio entre desarrollo urbano y preservación del suelo, respetando los usos agrícolas y forestales, y destinando suelo suficiente para la creación de zonas recreativas; la conservación del suelo, de los ecosistemas y de los entornos naturales; el ahorro energético, del agua y de los recursos en general; la adecuada gestión para los residuos y el impacto acústico, la creación de un entorno agradable con redes de áreas verdes; la disminución de las distancia entre la vivienda, el trabajo y el equipamiento; el impulso al transporte colectivo,

al recorrido peatonal y en bicicleta; y, la participación ciudadana en los proyectos de preponderancia urbana³⁴⁷.

Paniagua afirma que el desarrollo urbano sostenible tiene como principal propósito crear armonía entre el entorno urbano y el medio ambiente, de modo que la edificación o expansión de las ciudades, no tenga un impacto negativo sobre las condiciones medioambientales del entorno; además, debe procurar hacer lo más eficiente posible el uso de los recursos urbanísticos, generando espacios funcionales, que ocasionen una mejor calidad de vida en los habitantes de la ciudad³⁴⁸.

En ese contexto, la aplicación de una debida planificación urbanística en la búsqueda de la sostenibilidad como instrumento conductor y operante, es de gran utilidad para lograr entornos más habitables, equitativos y justos; planificación urbanística que fundamentalmente debe contar con la participación ciudadana, para que sea previa y debidamente conocida, que asegure su aceptación y exitosa aplicación; y, debe acoger la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales del urbanismo sostenible para aplicarlas en la ciudad.

Al respecto, López expone que la ciudad sostenible debe tener una planificación urbana más estratégica y participativa, y que los objetivos de la ordenación deben ser cada vez más conservacionistas, plurinacionales y multiculturales³⁴⁹.

A propósito de este tema, el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, propone una serie de ideas, con las cuales procura desplegar los sustentos para que se incorporen criterios de sostenibilidad en el planeamiento urbano, permitiendo la incorporación de las dimensiones comprendidas en

³⁴⁷ BRAVO, A. y VIGIL-ESCALERA, A., *Guía de Construcción Sostenible*, Paralelo Edición, Madrid, 2005, pp. 17-19.

³⁴⁸ PANIAGUA, E., “Instrumentos urbanísticos al servicio del medio ambiente”, *Observatorio Medioambiental*, 20, 2017, pp. 93-109, cit. p. 98.

³⁴⁹ LÓPEZ, F., ob. cit., p. 38.

el concepto de desarrollo sostenible, siendo los criterios formulados los siguientes: Optar por una ciudad compacta; potenciar la mezcla de usos, tipología y habitantes; capitalizar el potencial del territorio; y, respetar el ecosistema natural³⁵⁰.

Por otra parte, Calvo destaca que hay que planificar ciudades más sostenibles, mediante planes que garanticen la configuración física y funcional de la ciudad para el desarrollo sostenible de la misma³⁵¹; y, Beltrán afirma que las ordenaciones territorial y urbanística son funciones públicas que se ejecutan en el marco de la política territorial y urbana sostenible, por lo que deben articular los condicionantes sociales, económicos y ambientales³⁵².

La planificación urbanística, como técnica del urbanismo responsable de diseñar el modelo físico de organización de las ciudades, debe utilizarse como herramienta esencial de la sostenibilidad urbana, cuyos principios generales son: ahorro en el consumo, eficiencia en los procesos y origen renovable de los recursos; siendo los específicos: el responsable consumo de recursos, la satisfacción de necesidades de vivienda, la proximidad de equipamiento y servicios, el uso de tipologías edificatorias innovadoras, la racionalización de los sistemas de servicios básicos, la habitabilidad y calidad urbana³⁵³.

Los conceptos y criterios emitidos por Echebarria, Aguado, Bravo, Vigil-Escalera, Paniagua, López, Calvo y Beltrán, coinciden en que la planificación territorial y urbanística debe fundamentarse en los ejes del urbanismo sostenible que son: medioambiental, económico y social, y considere en su contenido estrategias y criterios

³⁵⁰ GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE, *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano*, 2003, p. 45.

³⁵¹ CALVO, M., "Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta", *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 147, 2006, pp. 61-84, cit. p.66.

³⁵² BELTRAN, J., ob. cit., p. 3.

³⁵³ CALVO, M., ob. cit., p. 76

de sostenibilidad para que puedan desarrollar y promover ciudades dignas, habitables, productivas y sostenibles.

Los aspectos medioambientales, económicos y sociales son comunes a los habitantes de una ciudad, son los aspectos que pueden formar anomalías urbanas que afectan a la población en general y que la planificación sostenible debe resolver; por tal razón creemos también que, si bien es importante la participación ciudadana en los procesos de aprobación de los planes, en la planificación urbanística sostenible pasa a ser ineludible porque no hay nadie más indicado que el ciudadano para que pueda jerarquizar sus necesidades, definir sus aspiraciones, aportar información sustancial para que los planes se orienten al diseño de modelos urbanos sostenibles; y, sobre todo, para asumir el compromiso de cumplir lo establecido en la planificación urbana sostenible.

En ese sentido, las actuaciones urbanísticas sobre suelo urbano, suelo de expansión urbana y suelo rural, deben proponerse en base a los principios generales de viabilidad ambiental, viabilidad económica y viabilidad social, en el marco de una ordenación territorial y urbanística participativa.

La viabilidad ambiental, orientada al respeto al medio ambiente y la naturaleza, integración paisajística, manejo responsable de los recursos y debida gestión de residuos; la viabilidad económica, dirigida a que todas las actuaciones deben justificar la generación de suficientes beneficios para cubrir las cargas y costes de su ejecución.; y, la viabilidad social, enfocada en que todas las actuaciones deben justificar que la ordenación propuesta esté basada en el interés comunitario, la función social del suelo y la participación ciudadana.

En definitiva, cualquier programa de actuación que pretenda mejorar las condiciones sociales y de vida en una ciudad debe estar orientada a una mejora de la calidad ambiental, la productividad urbana y la integración social. En este sentido, los

programas, proyectos y actividades de la planificación sostenible deben tener en cuenta la complejidad de las situaciones de exclusión social y económica, y por lo tanto deben ser integrales, de tal manera que no solo se dirijan a la rehabilitación del espacio físico, al desarrollo de la edificación y a la ornamentación de la ciudad, sino que también deben promover y posibilitar el pleno ejercicio los derechos humanos, los derechos urbanos y el desarrollo de una vida digna, saludable y comunitaria.

Por lo tanto, coincidimos con el criterio de Echebarria y Aguado³⁵⁴, cuando exponen una serie de acciones para que la planificación urbanística sea sostenible, las mismas que son las siguientes:

a.) Concebir una ciudad compacta, lo que significa que se rehabiliten y mejoren los espacios ya existentes, se introduzcan criterios de eficiencia energética en la construcción, se impongan densidades de población mínimas y se ubiquen los servicios básicos, los comercios y los lugares de recreación en zonas estratégicas para que la población tenga fácil acceso a ellos; todo esto hará que disminuya la dependencia vehicular en la movilidad ciudadana y promoverá la circulación peatonal para el encuentro comunitario.

b.) Optimizar el uso del suelo en diversas actividades procurando que unos usos no generen molestias a otros; este aspecto también ahorrará distancias, energía y tiempo.

c.) Determinar la prohibición del uso del suelo declarado de vocación agrícola, y cuando se requiera la utilización de nuevo suelo para vivienda, se deberá exigir la aplicación de modos y materiales alternativos de construcción de las nuevas viviendas, así como la rehabilitación de las que se encuentren en mal estado, la demolición de ruinas industriales dentro de la ciudad.

³⁵⁴ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., pp. 655-656

d.) Recuperar las riberas de los ríos que han sido ocupadas por edificaciones que han violado las normas urbanísticas de determinado territorio, incentivando en ellas el establecimiento de áreas de recreación activa y pasiva, que pueden cumplir una función estratégica, no solo para mejorar las alternativas de ocio de los habitantes, sino también convertirse en zonas turísticas.

e.) Sembrar cinturones verdes en la periferia de la ciudad y reforestar las colinas que pudieran existir al alrededor de las ciudades, motivando el contacto ciudadano con la naturaleza y creando “pulmones” para las ciudades, que permitan una vida saludable y digna.

f.) Recuperar la ciudad para los peatones, creando y aumentando zonas peatonales amplias y seguras, convirtiendo ciertas calles en peatonales, ampliando aceras, diseñando recorridos vistosos, que motiven el caminar y el uso del transporte respetuoso del medio ambiente.

El filósofo griego Platón planteaba que “La ciudad es un espacio para la vida social y la vida espiritual, y debe estar encaminada a elevar a los hombres a la virtud”; entonces, desde esta perspectiva, la planificación urbana sostenible, como instrumento por medio del cual el urbanismo organiza espacialmente la ciudad, que es la casa de todos y el hogar común, debe proponer una distribución espacial para mejorar las condiciones para el ambiente y la vida humana; debe proyectar espacios físicos hermosos, agradables, armónicos, equitativos y de convivencia, que motiven y estimulen el correcto comportamiento humano, el cultivo de virtudes, el sentimiento de autoestima y la práctica de valores, aspectos fundamentales para lograr el bien común y el desarrollo sostenible en las ciudades.

Capítulo 3°

EL DERECHO URBANÍSTICO

Argumentos iniciales

Mientras Robison Crusoe³⁵⁵ vivió solo en su isla, no tuvo ninguna necesidad de regulación; podía hacer y deshacer, construir y destruir, sembrar y talar, cuándo, cómo y dónde quisiera, porque de sus acciones, acertadas o equivocadas, solo se derivaban beneficios o perjuicios para él mismo, como dice Bustillo³⁵⁶.

Pero eso no sucede cuando el hombre vive en sociedad, en la ciudad, en donde se requieren normas jurídicas que disciplinen los comportamientos humanos, individuales y sociales, y regulen las relaciones humanas, normas que puedan servir de guías para evitar conflictos o resolver los que surjan; que valgan para que el hombre viva y conviva en comunidad; y, que se utilicen para establecer una adecuada gestión de los recursos que como el suelo es escaso³⁵⁷.

En estas circunstancias surge la ciencia del Derecho que se lo puede definir como el conjunto de leyes, reglamentaciones y resoluciones, enmarcadas en un sistema de instituciones, principios y normas, que regulan la conducta humana dentro de una sociedad con el objetivo de alcanzar la justicia, la seguridad y el bien común.

El Derecho, que se clasifica en Objetivo y Subjetivo, es Objetivo cuando el conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, ordenanzas, etc.), cuyo cumplimiento

³⁵⁵ Como se sabe, Robinson Crusoe es una de las obras más famosas del célebre escritor inglés Daniel Defoe, publicada en 1719 y considerada la primera novela inglesa. Se trata de una autobiografía ficticia del protagonista, un náufrago inglés que vivió 28 años completamente solo en una remota isla desierta en las costas de América, cerca de la desembocadura del gran río Orinoco; habiendo sido arrastrado a la orilla tras un naufragio, en el cual todos los hombres murieron menos él.

³⁵⁶ BUSTILLO, R., “Derecho Urbanístico y ordenación de la edificación”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, Editorial Thomson Reuters – Arazandi S.A., Madrid, 2009, pp. 125-131, cit. p. 125.

³⁵⁷ *Id.*

tiene carácter obligatorio, es creado por el Estado para conservar el orden social; y, es Subjetivo, cuando el ordenamiento jurídico de un Estado le otorga una facultad a un sujeto (persona); como, por ejemplo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la libre expresión, el derecho a la ciudad, entre otros. Así también, el Derecho Objetivo se divide en Público y Privado. El Derecho Público es el conjunto de normas jurídicas orientadas a organizar la estructura pública-administrativa de un Estado, a regular las relaciones entre los Estados, el Estado y los ciudadanos, el individuo y la sociedad, y a organizar a la sociedad en general; y, el Derecho Privado es el conjunto de normas jurídicas orientadas a regular las relaciones entre los individuos, entre los particulares.

Además, el buen funcionamiento de una ciudad no se garantiza solamente por asociar voluntades para perseguir un mismo fin, sino que requiere también de leyes sensatas, apropiadas, aceptadas y debidamente promulgadas a partir de difusiones y motivaciones pertinentes, que respeten las diferencias de la diversidad ciudadana y eduquen a los habitantes ciudadanos para que actúen con libertad, pero con responsabilidad dentro de los conglomerados poblacionales.

En la actualidad, la urbanización generalizada y de globalización, la relación entre los centros urbanos y los ciudadanos es compleja e interdependiente con múltiples y variados problemas urbanos, escenario en donde “el Derecho tiene un rol que cumplir para regular la acción pública y privada hacia un desarrollo urbano sostenible”³⁵⁸.

En ese sentido, Aristóteles decía, como ya citamos en líneas anteriores, que la ciudad es la comunidad cívica, la agrupación de hombres cuyo fin es el provecho común y el vivir bien según criterios de la ley y la justicia, que son las que establecen el orden en dicha comunidad; y, Horacio Capel, por su parte, afirma que “La ciudad es también un territorio y unos grupos sociales que, al igual que la *polis* griega, tienen un

³⁵⁸ ORTIZ, I., *Introducción al derecho urbanístico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017, p. 15.

ordenamiento jurídico”³⁵⁹. Este ordenamiento jurídico en materia urbanística es, precisamente, el Derecho Urbanístico.

1. Concepto del Derecho Urbanístico

1.1 *Análisis conceptual del Derecho Urbanístico*

El papel del Derecho en materia urbanística históricamente se lo ha identificado con la existencia de un conjunto de normas y la legitimación de compendios planificadores indispensables para que se desarrollen en forma sistemática los procesos de ordenación territorial, de urbanización, de uso del suelo, edificación y reconstrucción dentro de las ciudades.

López Velarde Vega afirma que, “...el acelerado proceso de urbanización que caracterizó al siglo XX y que continua en el actual, ha ocasionado que la ciencia del derecho responda al reto que significa regular dicho proceso”³⁶⁰. En el mismo sentido, Rincón expresa que “...la ciudad no puede ser un fenómeno indiferente al Derecho”³⁶¹; y, José Luis de los Mozos sostiene que “El Derecho ha de servir tanto de impulso como de freno a la urbanización”³⁶².

La grave problemática urbana y sus consecuencias socio económicas y políticas han encauzado al Derecho a regular y dar solución al imprudente crecimiento urbano para tratar de convertirlo en desarrollo urbano; y, el incremento de los conflictos de intereses públicos y privados que se derivan del violento proceso de urbanización han demandado una solución jurídica a través de una de las ramas del Derecho que es el Derecho Urbanístico³⁶³.

³⁵⁹ CAPEL, H., *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, ob. cit., p. 13.

³⁶⁰ LÓPEZ VELARDE VEGA, O., ob. cit., p. 6.

³⁶¹ RINCÓN, J., ob. cit., p. 16.

³⁶² *apud*, GAMERO, A. M., *Expropiaciones urbanísticas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1967, p. 2.

³⁶³ LÓPEZ VELARDE VEGA, O., ob. cit., p. 7.

Por consiguiente, el Derecho Urbanístico se constituye en una de las principales ramas del Derecho en la que se está construyendo la nueva ciencia del Derecho, superando y perfeccionando instituciones jurídicas que ya no son pertinentes a la actual problemática urbanística³⁶⁴.

El aparecimiento del Derecho Urbanístico en particular se encuentra estrechamente ligado con la promulgación de las Leyes Generales del Suelo que, como ya se indicó en el epígrafe “Breve reseña histórica sobre la evolución del urbanismo” del presente trabajo, se propagan en España en la década de los años 50, pudiendo asegurar, de acuerdo a Castro-Pozo, que anteriormente no existió, en sentido estricto, este Derecho, lo que no significa que no puedan haber existido normas urbanísticas que pueden indagarse desde el propio nacimiento de las ciudades³⁶⁵.

Por su parte, Ríos afirma que, si bien es cierto que el fenómeno urbano tuvo siempre alguna forma de regulación, hasta el siglo XIX solo se trataba de directrices o patrones de carácter técnico y de índole administrativa, ya que el Derecho Urbanístico tal como es concebido en la actualidad, tiene poco más de medio siglo de desarrollo, siendo uno de sus antecedentes la Carta de Atenas de 1933³⁶⁶, documento que constituye una severa denuncia de las atrocidades cometidas en la ciudad por la falta de ordenación y por el apetito especulativo; que reivindica el derecho del hombre a encontrar en la ciudad un aposento digno; y, que es referido en el epígrafe “Hacia un urbanismo sostenible” del presente trabajo de investigación. Ríos también refiere que la acción urbanística del Estado, tanto en su aspecto administrativo como en los ámbitos legislativo y judicial,

³⁶⁴ *Id.*

³⁶⁵ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 41.

³⁶⁶ RIOS, L., ob. cit., p. 4.

recién aparecen y se desarrollan en Europa durante y después de culminada la segunda guerra mundial³⁶⁷.

El Derecho Urbanístico, según el tratadista Antonio Carceller-Fernández, es el conjunto de normas jurídicas que instauran el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana, y reglamentan la actividad administrativa direccionada al uso del suelo, la urbanización y la edificación³⁶⁸.

Desde la posición del erudito José Francisco Ruiz Massieu, el Derecho Urbanístico es el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios encaminados a racionalizar, ordenar y administrar la ciudad y a solucionar sus problemas³⁶⁹.

El tratadista Manuel Medina De Lemus, define al Derecho Urbanístico como el conjunto de normas que regulan la actividad del uso del suelo y, por consiguiente, la ejecución y el control de los procesos de transformación para su utilización³⁷⁰.

Los conceptos emitidos por Carceller-Fernández, Ruiz Massieu y Medina De Lemus, básicamente se refieren a que las normas del Derecho Urbanístico están dirigidas a regular el uso del suelo, a controlar los procesos de urbanización y a la ordenación y administración de la ciudad en general.

Entre la actual doctrina, Castro-Pozo afirma que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas mediante las cuales la administración, en nombre del interés público, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de los intereses particulares, debe regular sus posiciones y sus respectivas acciones direccionadas a la ordenación del

³⁶⁷ La faceta administrativa y las vertientes legislativas y judiciales se refieren a la creación de Ministerios de Urbanismo y de Vivienda, a la aprobación de leyes orgánicas y códigos en materia urbanística, al acopio de criterios jurisprudenciales, a la elaboración doctrinal de bases e instituciones específicas del Derecho Urbanístico y a su recepción legislativa y judicial, y, en fin, a convertir el arte de edificar y componer el espacio, de un quehacer del derecho privado, en el objeto de una función pública (RIOS, L., ob. cit. pp. 4-5).

³⁶⁸ CARCELLER-FERNANDEZ, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos S.A., Madrid, 1997, p. 17.

³⁶⁹ RUIZ, J., *Introducción al derecho mexicano, Derecho Urbanístico*, UNAM, México, 1981, pp. 16-17.

³⁷⁰ MEDINA DE LEMUS, M., *Derecho Urbanístico*, J.M. Bosch, Barcelona, 1999, p. 13.

territorio, por lo que el problema a resolver será mediar entre ambos géneros de intereses con fórmulas justas e instrumentos adecuados que ha de proporcionar, precisamente, el Derecho Urbanístico³⁷¹.

El concepto de Castro-Pozo, a nuestro parecer, incorpora una función fundamental de Derecho Urbanístico cual es la de regular las actividades de los particulares y las acciones de la Administración Pública, con el objetivo de impedir arbitrariedades de los ciudadanos, por una parte, e injusticias de los administradores públicos, por otra, para lograr una justa ordenación del territorio, por lo que el asunto a solucionar será el de concertar ambas clases de intereses con métodos justos y elementos adecuados que justamente ha de facilitar el Derecho Urbanístico.

Si bien es verdad que en este concepto del Derecho Urbanístico destacamos la función fundamental de equilibrar las posiciones de la Administración Pública, en nombre del interés público, y de los titulares del derecho a la propiedad, en nombre del interés particular, función que lo ubica dentro del Derecho Público, también no es menos cierto que el mismo va más allá de ser un simple instrumento de coordinación o armonización de intereses públicos y privados, en razón de que establece e impone una serie de limitaciones al ejercicio del poder de la propiedad, como resultado de los principios de la función social de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular que, como distinguiremos más adelante, son dos de los principios del Derecho Urbanístico.

Por lo expuesto, desde nuestro punto de vista, podemos afirmar que el Derecho Urbanístico a más de conciliar motivaciones públicas y privadas, también tiene como objetivo principal lograr un desarrollo territorial adecuado en la ciudad, no solamente acordando y armonizando diferentes intereses sino estableciendo para ello una serie de limitaciones al ejercicio del poder de la propiedad.

³⁷¹ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 58.

Conforme al criterio de Luis Martín Rebollo, el Derecho Urbanístico no es lo mismo que el Urbanismo y que, como todo Derecho, regula fenómenos sociales, como es el caso del proceso urbanizador, fenómeno social que está vinculado con las migraciones y el abandono del campo debido a la industrialización y sus derivaciones económicas³⁷².

En este mismo sentido, el profesor Martín Bassols Coma, puntualiza que ante la preeminencia de las soluciones predominantemente técnicas que propugna el Urbanismo, el Derecho Urbanístico puede limitarse a ser un mero instrumento formal, sino que debe imprimir soluciones de justicia material y asegurar la actuación de un Urbanismo congruente con las exigencias y necesidades sociales³⁷³.

Por su parte, Lautaro Ríos Álvarez sostiene que “Mientras el Urbanismo es el arte de hacer la ciudad -siendo la libertad que caracteriza al verdadero arte-, el Derecho Urbanístico aparece como el cauce normativo de ese arte”³⁷⁴, es decir, como el conjunto de reglas obligatorias, cuya función reside en permitir determinadas actividades y en descartar o prohibir las restantes; reglas que señalan lo que puede hacerse y cómo debe procederse para hacerlo y que, al mismo tiempo, excluyen y hasta sancionan conductas o alternativas improcedentes.

Los conceptos de Martín, Bassols y Ríos, conciertan con nuestro criterio expuesto anteriormente en el sentido que el Urbanismo no es lo mismo que el Derecho Urbanístico, en razón de que aquel es una técnica y una ciencia sin valor jurídico, a diferencia de éste que, siendo también ciencia, tiene carácter legal y valor jurídico.

Este valor jurídico solo puede predicarse de un Derecho Urbanístico, si éste es capaz de acoger en su propia médula los principios generales del Derecho y, especialmente, el de la certeza, el de legalidad, el de seguridad jurídica, el de publicidad,

³⁷² MARTÍN, L., ob. cit., pp. 65-68.

³⁷³ BASSOLS, M., *Genesis y evolución del Derecho Urbanístico español*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1973, pp. 46-48.

³⁷⁴ RÍOS, L., ob. cit., p. 140.

el de la función social de la propiedad y las consecuencias ineludibles de la declaración de nulidad³⁷⁵.

En otro ámbito, Martín Rebollo señala que, aunque parezca elemental, el Derecho Urbanístico es Derecho, y que no todo el Derecho Urbanístico se halla en la norma específicamente urbanística, sino que hay que acudir a otras ramas del ordenamiento jurídico como, por ejemplo, al Código Civil, en cuanto están implicadas las relaciones jurídico-privadas; y, al Derecho Público, en cuanto se trata de una actividad en la que adquiere protagonismo la Administraciones Pública³⁷⁶.

Martín Rebollo también afirma que el Derecho Urbanístico forma parte del Derecho Administrativo, por lo que hay que abordarlo también desde varios aspectos que no constan en la Ley Urbanística, tales como el juego del principio de la legalidad y la relación de jerarquía a los problemas de competencia, la regulación del silencio administrativo o el control de la actividad pública, y más aún que se tendrá unas normas como: leyes, reglamentos y planes normativos, que deberán ser aplicadas por una Administración Pública, que aprueba, delimita, urbaniza, da licencias, sanciona, y que, al emplearlas, pueden excederse, derivándose la posibilidad del recurso³⁷⁷.

En cuanto a las funciones del Derecho Urbanístico, este mismo autor sostiene que son: Enmarcar el plan de urbanismo; imaginar técnicas de equilibrios; recuperar para la comunidad parte de los beneficios y plusvalías derivados de los procesos de urbanización; y, articular medios para que las previsiones normativas se cumplan y se ejecuten³⁷⁸.

- La función de enmarcar el plan, entendida como el proceso de elaboración y aprobación de los planes de desarrollo urbano, precisar su naturaleza, prever las consecuencias o efectos que de él se derivan, establecer estándares y

³⁷⁵ *Ibid.*, p. 145.

³⁷⁶ MARTIN, L., ob. cit., p. 66.

³⁷⁷ *Ibid.*, pp. 66-67.

³⁷⁸ *Ibid.*, pp. 70-71.

normas de aplicación directa, en la mayoría de los casos son genéricas, porque la Ley no puede concretar en sus detalles como ha de ser cada ciudad, labor que queda encomendada, precisamente, a los planes.

- La función de imaginar técnicas de equilibrios y recomposición, procura que los beneficios y cargas derivados del plan recaigan proporcionalmente por igual entre todos los propietarios, en razón de que el plan, al imponer destinos y ocupaciones del suelo, produce también desigualdades entre los propietarios puesto que unos podrían enriquecerse, como los dueños de los terrenos beneficiados por las previsiones de crecimiento, y otros empobrecerse, en el caso de los propietarios de terrenos con poca posibilidad de explotación urbanística.
- La función de recuperar para la comunidad parte de los beneficios y plusvalías derivados de la urbanización, para que el coste de la nueva ciudad no recaiga indiscriminadamente sobre el conjunto de los ciudadanos.
- La función de articular medios para que las previsiones normativas (las de la legislación urbanística y el propio planeamiento) se cumplan y se ejecuten como deben cumplirse y ejecutarse las previsiones como de cualquiera otra norma jurídica, para lo cual cuenta con los mecanismos sancionadores que forman parte de la disciplina urbanística.

Por lo tanto, según estas funciones, se puede afirmar que el Derecho Urbanístico se orienta a lograr ciudades ordenadas y equitativas, donde los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, pero también en donde sean respetuosos y cumplidores de sus obligaciones en aras del bien común y de una vida comunitaria en un entorno de estabilidad social, igualdad económica y saludable ambiente.

Por su parte, el autor brasileño Edesio Fernández refiere que el control jurídico del desarrollo urbano es el principal objetivo del Derecho Urbanístico, bajo el cual las demás normas, políticas y programas, deben ser interpretados, y los conflictos deben ser resueltos³⁷⁹.

Desde otra óptica, el tratadista Ramón Parada sostiene que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de organización del territorio y su mutación física a través de la urbanización y la edificación; por lo tanto, reglamenta potestades públicas, como la de ordenar el territorio, los procesos de urbanización y el control sobre la edificación resultante de aquella, es decir, el control del derecho del propietario de transformar su suelo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, comercio, industria y otros fines³⁸⁰.

La concepción de Ramón Parada sobre lo que es el Derecho Urbanístico ratifica, una vez más, la indispensable relación que debe existir entre el Urbanismo y el ordenamiento del territorio; de hecho, se puede sostener que el primero está comprendido dentro del segundo, por ser este más global, y por depender de esta correspondencia, de forma directa, el alcance de finalidades constitucionales plasmadas en principios como la calidad de vida, el desarrollo socio-económico y la función social de la propiedad.

SÍ, el Derecho Urbanístico surge en nuestro tiempo como un regulador del derecho a urbanizar y edificar, con el fin de frenar que desde un percepción suprema del derecho de la propiedad y de los capitales y técnicas constructivas a su servicio, se erijan nuevas ciudades, nuevas urbanizaciones, nuevos privilegios espaciales, en un ilimitado, desmedido y peligroso proceso de “cementación” del territorio, que muchas veces se ha

³⁷⁹ FERNADEZ, E., “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad. Notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37(109), 2004, pp. 41-69, cit. p. 60.

³⁸⁰ PARADA, R., ob. cit., p. 261.

expandido a suelos de vocación agrícola, a zonas de inminentes riesgos y a territorios no urbanizables.

Los conceptos descritos hasta ahora solo hacen referencia a la ordenación del territorio, la propiedad de suelo y los procesos de urbanización, aspectos que para su regularización demandan una estructura jurídica, que precisamente la constituye el Derecho Urbanístico.

Por su parte, José Martínez Gil afirma que el Derecho Urbanístico es el grupo de normas jurídicas, cuyo objeto es regular los comportamientos de los habitantes que influyen en el funcionamiento de las ciudades, para una conveniente organización del territorio y un debido funcionamiento de los servicios públicos, con la finalidad de brindar a los ciudadanos un escenario para una vida digna³⁸¹, criterio que incorpora a la población y, de manera específica, al comportamiento de la población, individual y social, como factor que incide en la ordenación de la ciudad y que, por consiguiente, merece regularse.

En este sentido, el doctor Guillermo Figallo Adrianzén también anota que el Urbanismo exige al Derecho un registro normativo que regule el comportamiento humano en relación a la ecología y al urbanismo³⁸².

Con similar enfoque, Pedro Pablo Morcillo-Dosman define al Derecho Urbanístico como “la ciencia jurídica que estudia las normas que regulan las conductas humanas relacionadas con el uso y goce del suelo urbano y rural y el ordenamiento del territorio de los municipios, tanto en los aspectos sustantivos como de procedimiento y la administración de la aplicación de dichas normas”³⁸³.

³⁸¹ MARTÍNEZ, J., “El Derecho Urbanístico”, en *Derecho Urbanístico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 33-62, cit. p. 35.

³⁸² FIGALLO, G., *Apuntes de Derecho Urbanístico*, ROD, Lima, 1991.

³⁸³ MORCILLO-DOSMAN, P., *Derecho urbanístico colombiano, Historia normativa y gestión*, Editorial Temis, Bogotá, 2007, p. 137.

La tratadista mexicana Teresa Rendón Huerta testifica que insistentemente se decía que el Derecho Urbanístico regulaba las relaciones del hombre y del territorio, afirmación carente de sentido ya que las relaciones estrictamente se dan entre seres de la misma especie; por lo que ahora se afirma que el “Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas preponderantemente de Derecho Público que regula las conductas humanas que van a incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y modificación física en los asentamientos, a través de la creación, utilización o apropiación que son los tipos de conducta que inciden el espacio de la ciudad”³⁸⁴.

La creación es la conducta que incide en el cambio físico preexistente con el fin de establecer los medios y condiciones apropiadas para un asentamiento; la utilización es la conducta que el hombre adopta al consumir sin producir bienes de trascendencia económica, por lo que correspondería iniciar procesos educativos para una correcta utilización del espacio urbano; y, la apropiación es la conducta que dependerá del régimen de organización estatal, pues esta intervención del Estado puede darse a través de dos medios conocidos: la expropiación o la nacionalización, según Rendón Huerta.

De este modo surge el Derecho Urbanístico como sistema de técnicas e instituciones jurídicas que tienen por finalidad la tipificación de la conducta humana relacionada con el ordenamiento territorial, los espacios habitados y el respeto a la naturaleza. Orientación fundamental y trascendental si tenemos presente que, como afirma Rivero, el nacimiento y el avance de las ciudades no responden al azar, sino que son como son porque las idearon, construyeron y las desarrollan personas con concretos objetivos, ambiciones e ideologías en un determinado momento histórico³⁸⁵.

Si “La naturaleza prepara el sitio, y el hombre lo organiza de tal manera que satisfaga sus necesidades y deseos “, como asevera Vidal de La Blache, citado por Chueca

³⁸⁴ RENDON, T., *Derecho Municipal, Primera Edición*, Editorial Porrúa, México, 1985, pp. 3-4.

³⁸⁵ RIVERO, J., ob. cit., p. 22.

en su obra titulada “Breve historia del urbanismo”³⁸⁶, se hace imprescindible regular y controlar el comportamiento del hombre para que en los procesos de satisfacción de sus necesidades no atente contra la naturaleza, no afecte la vida humana y no impida que sus semejantes de las presentes y futuras generaciones, satisfagan también sus necesidades; regulación y control que precisamente ha de establecer la normativa del Derecho Urbanístico.

Óscar López Velarde Vega, analiza al Derecho Urbanístico desde un enfoque doctrinario tripartito: completo, simple y positivo. El completo como el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan el proceso del desarrollo urbano y la ordenación del suelo en los centros de población; el simple como el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la planeación urbana y la ordenación del suelo en los centros de población; y, el positivo como el conjunto de normas preponderantemente de Derecho Público, que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población³⁸⁷.

A juicio de López, el Derecho Urbanístico es la disciplina jurídica que se ocupa de reglamentar la adecuada organización del espacio urbano, y que al igual que las restantes ramas del ordenamiento jurídico, parte de unos principios generales que se distribuyen en leyes, reglamentos y planes, para normar la actuación de los poderes públicos y de los particulares bajo el control jurisdiccional de los tribunales³⁸⁸.

En análogo sentido, Galvis concibe al Derecho Urbanístico como el conjunto de normas que regulan la planificación territorial de los asentamientos humanos y el uso del suelo urbano, limitando la propiedad privada, haciendo prevalecer el interés general sobre

³⁸⁶ CHUECA, F., ob. cit., p. 9.

³⁸⁷ LOPEZ VELARDE VEGA, O., *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, Aguascalientes, Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial Gobierno de Aguascalientes, Poder Judicial de Aguascalientes y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011, p. 11.

³⁸⁸ LÓPEZ, F., ob. cit., p. 18.

el particular³⁸⁹, noción que fortalece la tesis de que la ordenación y regulación del desarrollo urbano debe ser ante todo de orden público e interés social.

Desde la visión de Cordero, el Derecho Urbanístico comprende las disposiciones de incidencia urbanística decretadas durante la historia y que han tenido continuación en la legislación actual, y las normas urbanísticas propiamente dichas, que responden al fenómeno que se produce en la segunda mitad del siglo XIX, que da lugar a la presencia de una función pública específica, con instituciones propias y que busca lograr un orden racional de la ciudad³⁹⁰.

Según el mismo Cordero, si bien no se discute la existencia del Derecho Urbanístico como disciplina jurídica ni tampoco su pertenencia al ámbito del Derecho Público y, dentro de este, al Derecho Administrativo, su contenido no solo es una efecto de los conceptos y categorías dogmáticas que provienen de dicha disciplina, sino que se integran en una trama que permite distinguir un sistema que se construye con principios propios y que la dan una identidad singular como: la regulación administrativa a través de instrumentos de planificación territorial que son vinculantes; la potestad de establecer distintos regímenes o estatutos del suelo mediante su clasificación en área urbana o rural; una intensa intervención administrativa en la ejecución de las obras de urbanización y de edificación; la fiscalización en el cumplimiento de la normativa urbanística; las facultades para restituir la legalidad y la existencia de infracciones y sanciones de naturaleza administrativa³⁹¹.

A juicio de Bensusan, el Derecho Urbanístico es la rama del Derecho Administrativo constituida por un conjunto de normas jurídicas y herramientas de planeamiento que sistematizan la organización del territorio, el derecho de propiedad del

³⁸⁹ GALVIS, F., ob. cit., p. 68.

³⁹⁰ CORDERO, E., ob. cit., p. 95.

³⁹¹ *Ibid.*, p. 98.

suelo y el control de la actividad urbanizadora y edificatoria sobre el suelo; al mismo tiempo que reglamenta la acción pública y la acción privada sobre el territorio, con la finalidad de gestionar el respeto al principio de desarrollo sostenible³⁹².

Pinilla y Rengifo precisan al Derecho Urbanístico como el conjunto de normas de planificación, gestión y control mediante las cuales se ordena el territorio de las ciudades con el propósito de ofrecer seguridad, salubridad y bienestar a sus habitantes y promover el ejercicio efectivo de sus derechos, en el marco del desarrollo sostenible y la participación democrática³⁹³.

Los conceptos de Bensusan, Pinilla y Rengifo mencionan a la ciudad sostenible como la finalidad principal de la normativa jurídica urbanística. Es decir, estas nociones revelan que la ciudad sostenible es el objeto del Derecho Urbanístico y que existe una estrecha relación entre el Urbanismo, el ordenamiento urbanístico y la planificación urbana, que requieren de un marco jurídico para cumplir debidamente sus funciones, siendo este el Derecho Urbanístico, pues juega un rol estelar dentro del ordenamiento jurídico como herramienta legal puesta a disposición del ordenamiento territorial y urbanístico para lograr ciudades sostenibles.

Para Rajevic, el Derecho Urbanístico constituye una rama del Derecho cuyos contenidos, instituciones y principios conforman un sistema que, desplegándose en el ámbito del Derecho Público y estrechamente vinculado al Derecho Administrativo, permiten mantener su autonomía disciplinar y justificar un análisis dogmático a partir de elementos singulares que le son propios³⁹⁴.

³⁹² BENSUSAN, M. D. P., ob. cit., p. 17.

³⁹³ PINILLA, J. F. y RENGIFO, M. (2012). *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Editorial Temis: Universidad de los Andes, Bogotá, 2012, p.

³⁹⁴ RAJEVIC, E., "Derecho y legislación urbanística en Chile", *Revista Derecho Administrativo Económico*, (04), 2017, pp. 527-548, cit. pp. 530-531.

Lautaro Ríos Álvarez sostiene que el Derecho Urbanístico, más que crear normas reguladoras de la actividad urbanística, selecciona y recoge grupos normativos coherentes, elaborados por el Urbanismo, le incorpora técnicas jurídicas como: sanciones, recursos, plazos y procedimientos, y les recubre de carácter vinculante propio del Derecho, con el propósito de preservar ciertos valores y de armonizar el justo ejercicio de derechos, así como de asegurar el cumplimiento de los deberes correlativos, con el objetivo de preservar las políticas urbanas y de armonizar el recto ejercicio de los derechos individuales y colectivos para lograr un bienestar social³⁹⁵.

En ese mismo sentido, Carretero-Pérez lo define como “esa parte del ordenamiento jurídico que regula el fenómeno social y técnico del urbanismo”³⁹⁶.

Los criterios de Ríos Álvarez y Carretero-Pérez fortalecen lo que hemos mencionado anteriormente referente a que los parámetros técnicos y normativos del Urbanismo, por si solos no tienen validez jurídica, la misma que solamente se la adquiere cuando el Derecho Urbanístico los respalda con la incorporación de técnicas y procedimientos jurídicos, que les confieren la legalidad.

Tomas-Ramón Fernández mantiene que el Derecho Urbanístico de nuestros días debe dar respuesta a la correcta planificación del uso de nuestro suelo, la misma que debe asegurar, compartiendo con lo expresado en el libro blanco inglés *Land*³⁹⁷, un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice para el beneficio de todo el pueblo, más aún que de todos los recursos materiales de que puede

³⁹⁵ RIOS, L., ob. cit., p. 166.

³⁹⁶ CARRETERO-PEREZ, A., “Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 38, 1974, pp. 21-65, cit. p. 25.

³⁹⁷ En el Reino Unido, sirvió de anticipo de la que luego sería la *Land Community Act 1975*: “De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse”. (FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., p. 22).

disponerse, el suelo es el único que no puede incrementarse³⁹⁸, pues el suelo es un recurso fijo, no renovable.

Rivero, desde otro punto de vista, sostiene que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas que reglamentan la formación, conservación y desarrollo de la ciudad, que es un fenómeno complejo en continua evolución³⁹⁹.

El enfoque horizontal con el que nos aproximamos al problema de encontrar el concepto de Derecho Urbanístico, caracterizado por disposiciones dispersas en otras disciplinas, hace posible que en todo momento se encuentren normas sobre los temas urbanos más sobresalientes; sin embargo, y conscientes de que no es posible establecer con exactitud el momento de la aparición del Derecho Urbanístico, se podría afirmar que se desarrolla, histórica y paralelamente, junto a la demanda ciudadana de normativas para resolver los asuntos urbanos básicos con el propósito común de lograr una ciudad ordenada y digna de los seres humanos, es decir, una ciudad que satisfaga las necesidades actuales sin perder de vista las necesidades que tienen que satisfacer las generaciones futuras.

Según Castro-Pozo, los conceptos doctrinales determinan dos visiones: la una, que concibe al Derecho Urbanístico como un capítulo del Derecho Administrativo, del cual forma parte y que se alimenta de éste en cuanto a principios y la elaboración de criterios para la transformación de las instituciones del derecho privado y del derecho público; y, la otra, que sostiene que el Derecho Urbanístico no constituye una rama del Derecho Administrativo porque dado su desarrollo y especialidad, tiene autonomía académica, jurídica y científica propia, al igual que el derecho municipal, el derecho financiero o el derecho tributario, que originariamente formaron parte del Derecho Administrativo⁴⁰⁰.

³⁹⁸ FERNÁNDEZ, T.R., ob. cit., p. 22.

³⁹⁹ RIVERO, J., ob. cit., p. 21.

⁴⁰⁰ CASTRO-POZO, H., ob. cit., pp. 64-65.

Si bien el Derecho Urbanístico es competencia de la Administración Pública, esto no le convierte en Derecho Administrativo, si no en una rama o una especialización del mismo, debido a que el objeto jurídico que protegen, el ámbito que regulan y los fines que persiguen son diferentes, de tal manera que el primero se enfoca en regular el ordenamiento territorial, los procesos de urbanización y el comportamiento de la población -objetivos de la normativa jurídica urbanística- para lograr la ciudad sostenible -objeto del Derecho Urbanístico-, mientras que el segundo se enfoca en regular específicamente la administración pública, y la relación de los particulares con el Estado, es decir, la relación entre el administrador y los administrados.

El Derecho Urbanístico, conforme a los conceptos descritos, es una función pública porque en sus fases de ordenación de la ciudad, como en la de ejecución de esa ordenación y en la de control de la legalidad urbanística a través de los planes, se concibe como una potestad de la Administración Pública. Es pues la estructura jurídica y procedimental de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, un lugar de encuentro donde se plasman los mínimos aceptados por la Ley, para luego ser protagonista en la aplicación de los planes como normas jurídicas. Es decir, el Derecho Urbanístico cuenta también con un cuerpo normativo propio y específico, que le permite tener autonomía jurídica.

El Derecho Urbanístico es un conjunto de normas jurídicas que, como en el caso de cualquier otro tipo de normas jurídicas, apuntan a las técnicas hermenéuticas habituales de los juristas, a la voluntad política de las autoridades para aprobarlas, cumplirlas y hacerlas cumplir, y a la conducta humana para respetarlas y acatarlas, basada en un correcto estilo de vida que implica capacidad de convivencia y de solidaridad para la dignidad humana y el bien común.

En definitiva, consideramos que el Derecho Urbanístico se puede conceptuar como aquella disciplina jurídica que controla el correcto uso del suelo y regula los procesos de urbanización para una debida organización del territorio, haciendo prevalecer el interés general sobre el interés individual, a través de una normativa que concierta los procesos de planificación, gestión y control del suelo, para el racional uso del mismo y de las actividades que se desarrollan en este, y lograr desarrollos urbanos que configuren ciudades habitables, seguras, saludables y sostenibles, que permitan la vida digna que merecen los seres humanos.

1.2. Objeto y objetivos del Derecho Urbanístico

El objeto o materia sobre lo que verse la regulación de una rama jurídica debe ser un objeto bien definido y al mismo tiempo relevante⁴⁰¹; es decir, el objeto tiene que ser importante o significativo, sobresaliente o destacado.

La interrogante de cuál es el objeto del Derecho Urbanístico ha generado entre los autores y tratadistas diversos puntos de vista, como, por ejemplo, el de Lautaro Ríos Álvarez quien afirma que el objeto del Derecho Urbanístico es el Urbanismo porque, según él, no cabe duda que existe un universo, perfectamente delimitado, de los problemas que configuran el campo del Derecho Urbanístico, que es el Urbanismo⁴⁰²; criterio con el que no compartimos porque consideramos que el objeto de una ciencia no puede ser el objeto de otra ciencia.

Además, el análisis de la revisión de contenido de los conceptos que sobre el Derecho Urbanístico pertenecen a los autores y tratadistas Carceller Fernández, Ruiz Massieu, Medina de Lemus, Castro-Pozo, Martín, Galvis, Cordero, Martínez Gil,

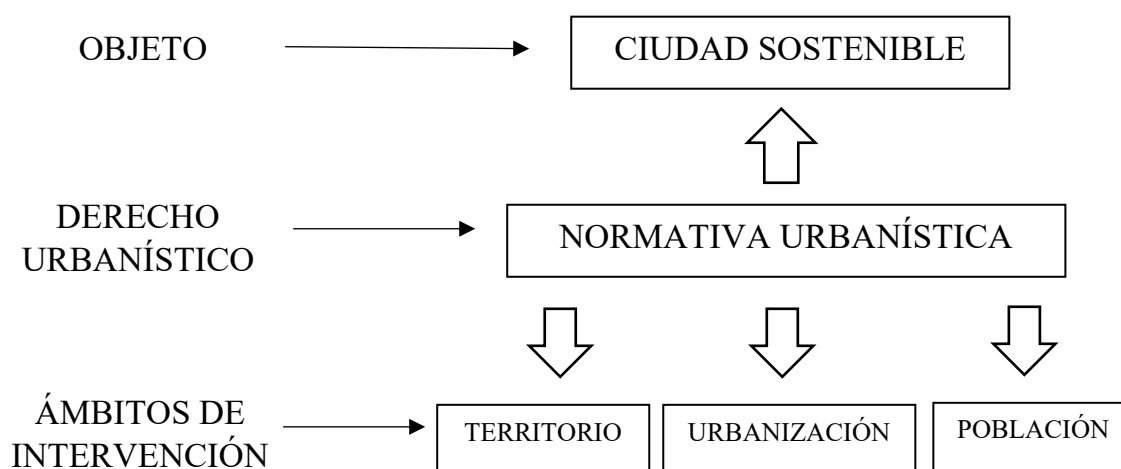
⁴⁰¹ LAUREANO, A., “La valoración de la posible autonomía del Derecho de los Museos en el ordenamiento jurídico portugués”, *Ius et Praxis*, 18(2), 2012, pp. 189-218, cit. p. 191.

⁴⁰² RIOS, L., ob. cit., p.159.

Bensusan, Pinilla, Rengifo y Rivero, entre los principales citados, revela que el Derecho Urbanístico tiene como objetivos: regular la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la conducta humana, con el objeto de lograr una ciudad habitable, ordenada, saludable y digna para la vida humana, características que, como veremos en el Capítulo 4 del presente trabajo investigativo, son las características propias de una ciudad sostenible. Los conceptos emitidos por Bensusan, Pinilla y Rengifo, precisan, de manera concreta, directa y expresa, que el objeto del Derecho Urbanístico es la ciudad sostenible.

Por lo expuesto, consideramos que el objeto del Derecho Urbanístico es la ciudad sostenible, objeto relevante, importante y de preponderante significado para alcanzar calidad de vida y respeto al ambiente en la ciudad. Con respecto a sus objetivos, estos son: regular la ordenación del territorio, controlar los procesos de urbanización y normar la conducta humana, ámbitos de intervención de la normativa urbanística que a su vez generan tres elementos interrelacionados que son: el territorio, la urbanización y la población. (Figura 2).

Figura 2. Objetivo y ámbitos de intervención del Derecho Urbanístico.



El territorio, que es el soporte físico de las actividades que la población desarrolla y sobre el que funciona la ciudad y que ofrece una variedad de posibilidades de uso; es el suelo donde se materializan las decisiones y estrategias territoriales. El territorio es un sistema construido socialmente en el cual se articulan las actividades de la población sobre el medio físico y su interrelación, y constituye, según el ilustrado profesor de la Universidad Politécnica de Madrid, doctor Domingo Gómez Orea, la “expresión espacial del estilo de desarrollo de una sociedad”⁴⁰³.

El proceso de urbanización, entendido como el conjunto de obras de dotación de infraestructura, equipamientos y espacio público, que genera un “metabolismo urbano”⁴⁰⁴ resultante con su correspondiente consumo de recursos y producción de residuos. De acuerdo a Oscar López Velarde Vega, la urbanización es el proceso de implementación de servicios básicos en un terreno o la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos mediante una mayor concentración de población en un determinado espacio territorial⁴⁰⁵.

La población, que es el conjunto de ciudadanos que habita la ciudad y es la que hace un uso específico del soporte físico que dispone, incluyendo su modificación. Es el grupo de habitantes que para satisfacer sus necesidades genera los procesos de urbanización con la consiguiente modificación del territorio. Modificación que construye a la ciudad, pero a la vez la destruye, doble operación que la ejecuta precisamente la población, que debe estar consciente que lo ideal es, como manifiesta Chueca, “... que la

⁴⁰³ GÓMEZ, D., *Ordenamiento Territorial*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España, 2008, p. 43.

⁴⁰⁴ El metabolismo urbano es la suma total de los procesos técnicos y socioeconómicos que ocurren en las ciudades, resultando en crecimiento, producción de energía y eliminación de desechos (KENNEDY, C., CUDDIHY, J. y ENGEL – YAN, J., “El cambio en el metabolismo de las ciudades”, *Journal of Industrial Ecology*, 11 (2), 2007, pp. 43–59, cit. p. 48).

⁴⁰⁵ LÓPEZ VELARDE, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, ob. cit., p. 3.

construcción se haga con la menor destrucción posible y sobre todo que esa destrucción sea más que nada una readaptación inteligente a las nuevas exigencias⁴⁰⁶.

El Derecho Urbanístico no es un simple enunciado, pues cuenta con un objeto y objetivos, con una doctrina, con un contenido específico que lo distingue, con principios que lo orientan y con un cuerpo de normas jurídicas de aplicación general en permanente proceso evolutivo acorde a las demandas ciudadanas.

Las materias que abarca su contenido jurídico son: las políticas urbanas, las competencias urbanísticas, la regulación de los usos del suelo y los derechos y las obligaciones de los propietarios, así como la determinación y la protección de los intereses colectivos y de la sociedad en general.

El Derecho Urbanístico es una rama jurídica del Derecho Público, de amplia y trascendental aplicación, de permanente evolución, y sus normas tienen características especiales y connotaciones en la calidad de vida, siendo en la actualidad, materia de estudio obligatorio en los programas de estudios en las carreras de Arquitectura, Urbanismo y Derecho de las instituciones de educación superior en varios países, en razón de su fundamental importancia para coadyuvar a lograr ciudades sostenibles.

1.3. La autonomía disciplinar del Derecho Urbanístico

Las distintas normas jurídicas que integran el Derecho Objetivo o Positivo, para su estudio y fines didácticos suelen ser agrupadas en ramas: Derecho Civil, Derecho Penal, Derecho Administrativo, Derecho Laboral, Derecho Societario, etc.

Esas ramas del Derecho también suelen tener autonomía legislativa, pues cada una suele contar con códigos o con diversas leyes con normas jurídicas especializadas y ajustadas a cada materia. Coherentemente, su aplicación a casos concretos depende

⁴⁰⁶ CHUECA, F., ob. cit., p. 252.

asimismo de jueces o tribunales con competencia específica según la materia; así suele haber jueces y tribunales civiles que aplican las leyes civiles, o jueces y tribunales penales que aplican las leyes penales, etc.

La pregunta es si esas ramas del Derecho, además de autonomía didáctica y legislativa, también cuentan con autonomía científica. Para algunos tratadistas, la respuesta será afirmativa si se sostiene que una rama jurídica, además de contar con normas jurídicas propias, cuenta con principios propios completamente diferentes a cualesquiera otros principios jurídicos de otras ramas, a donde sea posible ir a buscar la solución para alguna cuestión no prevista expresamente por las normas jurídicas; y será negativa si no cuenta con esos principios propios, de modo que, en defecto de solución expresa en sus normas jurídicas, deba acudir a los principios jurídicos de otra rama del Derecho.

Como expresa Poletti, una rama jurídica es autónoma cuando en ella concurren tres condiciones: objeto, sobre el cual verse la regulación de esa rama jurídica, método y principios generales propios adaptados al objeto normado sin que puedan ser confundidos con los de otras disciplinas ⁴⁰⁷; y, a juicio de Laureano, una rama jurídica es autónoma cuando en ella concurren dos condiciones: la primera, que el objeto o materia sobre lo que verse la regulación de esa rama jurídica, sea un objeto relevante y de contenido bien definido; y, la segunda, que esa rama del Derecho este integrada por un verdadero sistema normativo, con principios propios e instituciones especialmente adaptadas al objeto normado⁴⁰⁸.

En relación con el Derecho Urbanístico, su autonomía jurídica ha sido defendida por unos y negada por otros.

⁴⁰⁷ POLETTI, R., *Introducción al Derecho*, Saraiva, Sao Paulo, 1996, p. 255.

⁴⁰⁸ LAUREANO, A., ob. cit., p. 191.

Así, en la doctrina española el tratadista José Martín Blanco, en su obra “Estudios de Derecho Urbanístico”, postula la necesidad de contar con un Derecho Urbanístico autónomo, que contemple tres aspectos: legislativo, científico y jurisprudencial⁴⁰⁹.

El primer aspecto se refiere a la elaboración legislativa del Derecho Urbanístico que genere una legislación con pleno vigor y compuesta por leyes nacionales de carácter urbanísticas; legislación que necesita un método de tratamiento, una interpretación, una aplicación y un sucesivo desarrollo, necesidades suficientes para avizorar la existencia de un ordenamiento jurídico legislativo urbanístico.

El segundo aspecto referente a la elaboración científica del Derecho Urbanístico; es decir, de una legislación que precisa de interpretaciones doctrinales, de comentarios científicos y de orientaciones científicas de acuerdo a sus proyecciones.

El tercer aspecto relacionado a la elaboración jurisprudencial a cargo de la actuación de los Tribunales, Juzgados y órganos encargados de aplicar las leyes urbanísticas, que genere una jurisprudencia urbanística.

En la doctrina hispanoamericana destacamos la postura del profesor brasileño José Antonio Da Silva expresada en su obra “Derecho Urbanístico Brasileño”, la misma que sustenta que si la actividad urbanística constituye una función pública, la normativa urbanística no puede ser concebida como un conjunto de simples reglas de control del poder de policía ni como un mero capítulo del Derecho Administrativo⁴¹⁰.

Inicialmente, Da Silva plantea que el Derecho es una unidad, un conocimiento unificado de una realidad, con método y principios independientes de otros conocimientos que también estudian el mismo material, por lo cual cualquier rama del Derecho integra esa unidad que constituye el orden jurídico; por lo que no se puede afirmar que determinada rama de la ciencia jurídica posea autonomía jurídica; pero, en cambio, es

⁴⁰⁹ MARTÍN, J., *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1960, p. 78.

⁴¹⁰ DA SILVA, J., *Derecho Urbanístico Brasileño*, Ed. Revistas de Tribunales, Sao Paulo, 1981, p. 25.

lícito hablar de autonomía didáctica o de autonomía científica; la primera, justificada por la oportunidad de ajustar el estudio a un grupo de normas que presentan una particular analogía con relación a su objeto, aunque ellas se encuentran sujetas a los principios de otra rama; la segunda, cuando además de la circunstancia indicada, se verifica la formación de principios e instituciones propios⁴¹¹.

En este sentido, una rama del Derecho es autónoma con respecto a las otras, cuando cuenta con normas propias dentro del orden jurídico general.

La autonomía, así, se define en dos tipos: autonomía dogmática, cuando una rama del Derecho presenta principios y conceptos propios; y, autonomía estructural, cuando aquellos principios y conceptos dogmáticos inspiran la elaboración de instituciones y figuras jurídicas diferentes de las pertenecientes a otras ramas del Derecho. De esta manera se configura la llamada autonomía científica que, en verdad, sólo será alcanzada mediante la existencia de normas específicas, razonablemente desarrolladas, que regulen conductas o relaciones conexas o vinculadas a un objeto específico, confiriendo homogeneidad al sistema normativo del que se trata⁴¹².

Los argumentos esgrimidos por José Martín Blanco y José Alfonso Da Silva defienden la autonomía disciplinar del Derecho Urbanístico, más aún si se advierte el sentido que éste último da a la expresión autonomía.

Por su parte, Oscar López Velarde Vega sostiene que para tener una autonomía disciplinar, el Derecho Urbanístico, como toda rama del Derecho, debe contar con: autonomía didáctica, es decir que sea impartido como una asignatura individual e independiente y considerado en los programas de estudios en las unidades académicas universitarias de Derecho, Arquitectura y Urbanismo; autonomía jurídica, que le permita

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 27.

⁴¹² *Ibid.*, pp-27-28.

contar con su propio cuerpo normativo; y, autonomía científica, para que posea su propio método y principios técnicos⁴¹³.

Para Rajevic, el Derecho Urbanístico constituye una rama del Derecho cuyos contenidos, instituciones y principios conforman un sistema que permiten sostener su autonomía disciplinar y justificar un análisis dogmático a partir de elementos que le son propios y singulares⁴¹⁴. En esta misma línea, Martínez Gil expresa que el Derecho Urbanístico es autónomo, ya que es una rama especial de la Ciencia del Derecho⁴¹⁵.

Fundamentados en los criterios emitidos por los autores citados relacionados a la autonomía disciplinar de Derecho Urbanístico, ahora pasamos a revisar ciertos aspectos sistematizados y vinculados a esta rama del Derecho, con la finalidad de analizar aún más esta discutida temática y de poder definir nuestra particular postura. Así pues, tenemos los aspectos siguientes:

- Objeto y objetivos propios: Como ya verificó en el epígrafe anterior, el objeto del Derecho Urbanístico es la ciudad sostenible y sus objetivos son: regular la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la conducta humana.
- Principios propios: El Derecho Urbanístico ha venido configurando una serie de fundamentos básicos, que se han convertido en principios propios de esta rama del Derecho y que se describen en el epígrafe “Los principios del Derecho Urbanístico”.
- Instituciones jurídicas propias: Como tales podemos señalar las siguientes: la planificación urbanística, la zonificación, la clasificación y calificación del

⁴¹³ LÓPEZ VELARDE VEGA, O., “Nociones básicas de derecho Urbanístico Mexicano”. *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 102, 1991, pp. 1911-1924, cit. p. 1914

⁴¹⁴ RAJEVIC, E., ob. cit., pp. 530-531.

⁴¹⁵ MARTINEZ, J., “Derecho Urbanístico en Jalisco”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVII, Número 269, 2017, pp. 953-983, cit. p. 962.

suelo, las cesiones obligatorias de terrenos, la reparcelación, los estándares urbanísticos, entre otras.

- Legislación propia: No cabe duda acerca del carácter orgánico y específico que ha ido adquiriendo la legislación urbanística en el mundo, de manera especial, en la mayoría de los países latinoamericanos cuentan con marcos jurídicos y leyes urbanas nacionales.
- Jurisprudencia y doctrina judicial: El Derecho Urbanístico ha generado recopilaciones de jurisprudencia urbanística, sistematización de fallos y jurisprudencia comentada.
- Administración orgánica propia: El Derecho Urbanístico dispone de la Administración Pública de los diferentes organismos con las respectivas competencias para aplicar la normativa urbanística, como ministerios, secretarías de gobierno, gobiernos autónomos descentralizados -como en el caso de la República del Ecuador-, etc.
- Instrumentos de intervención propios: El Derecho Urbanístico cuenta con instrumentos que no se dan, o no se dan de la misma manera en la Administración Pública Central, como, por ejemplo, algunas de las figuras de la disciplina urbanística como la demolición y expropiación, que son propias y distintivas de esta rama del Derecho.
- Autonomía didáctica: El Derecho Urbanístico, aunque no siempre con esta denominación, constituye una asignatura de estudio en las facultades de Arquitectura y Derecho de varias universidades en el mundo.
- Literatura jurídica propia: Existe un importante acervo bibliográfico que comprende numerosas obras sobre el Derecho Urbanístico, muchas de las

cuales han sido objeto de consulta para el desarrollo de la presente investigación.

Por los criterios analizados y expuestos, creemos que el Derecho Urbanístico ha venido adquiriendo durante su evolución una suficiente organización, que en la actualidad le permite tener un objeto de estudio definido y de gran relevancia como lo es la ciudad sostenible; un alto grado de elaboración sistemática en lo doctrinal, legislativo y jurisprudencial; un progresivo interés académico; y, una conciencia colectiva necesaria, como para que merezca tener autonomía disciplinar, o por lo menos para que sea ubicado en un sitio más digno de su vigencia y utilidad que el de una simple fracción del Derecho Administrativo.

2. Características del Derecho Urbanístico

El Derecho Urbanístico tiene naturaleza pública en virtud que disciplina relaciones que tienden a satisfacer intereses de carácter general frente a los de carácter particular, aunque es verdad que entre el Derecho Público y el Derecho Privado existen cruces mutuos, ya que las cuestiones sobre derecho de propiedad incumben a la jurisdicción ordinaria en las que prevalecen, en determinadas ocasiones, las normas del Derecho Público, en cuanto prevalece que el derecho de propiedad se ejerza dentro de los límites de la ley, como dice Castro-Pozo⁴¹⁶.

Martín Blanco⁴¹⁷, indica que las características del Derecho Urbanístico son las siguientes:

- Especial, en razón de que, participando de las normas de los derechos privado y administrativo, ofrece ciertas especificidades que le separan de estos.

⁴¹⁶ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 65.

⁴¹⁷ MARTÍN, J., ob. cit. p. 80.

- Montado sobre el concepto funcional de la propiedad inmueble. La función social de la propiedad y la realización de dicha función, constituyen el núcleo de esta rama jurídica.
- Elaborado sobre principios científicos propios y genuinos de la gestión urbanística.
- Innovador en relación a las normas y figuras jurídicas tradicionales.
- De contenido profundamente social.

El Derecho Urbanístico, desde la posición de Castro-Pozo, es un conjunto de normas jurídicas que delimitan el contenido de la propiedad, que regula las atribuciones y jurisdicciones de la Administración Pública que tiene la competencia urbanística; por consiguiente, se encarga de su organización y competencias, así como de los derechos y garantías de la participación ciudadana⁴¹⁸.

El Derecho Urbanístico, además, instituye las diversas competencias urbanísticas tales como: la planificación, la habilitación urbana, la renovación urbana, la edificación y el control urbanístico, desplegando su estrecha vinculación con el régimen del suelo, los derechos de propiedad y el interés general; por lo tanto, trata a la par los roles de los sujetos públicos y privados que intervienen en la gestión urbanística, y establece los procedimientos, las garantías y los instrumentos técnicos y financieros aplicables y necesarios para ésta⁴¹⁹.

A juicio de Martínez Gil⁴²⁰, los conceptos del Derecho Urbanístico permiten establecer sus características:

- Autónomo, ya que es una rama especial de la Ciencia del Derecho;

⁴¹⁸ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 65.

⁴¹⁹ *Ibid.* pp. 65-66.

⁴²⁰ MARTINEZ, J., ob. cit., pp. 962-963.

- Público, ya que las normas jurídicas urbanísticas son principalmente de Derecho Público;
- Nacional, porque su ámbito de validez territorial es nacional y no internacional;
- Social, en razón de que busca la justicia social urbana;
- Dinámico, ya que no es rígido, porque el fenómeno urbano, que es su objeto de regulación, está en constante cambio y evolución;
- Técnico, en virtud de que formaliza jurídicamente principios y técnicas derivadas del Urbanismo;
- Flexible, porque las normas jurídico urbanísticas permiten la interpretación y en su caso la integración normativa;
- Coercitivo, en virtud de que la infracción de las normas jurídico-urbanísticas ocasionan la aplicación de sanciones y responsabilidades conforme a Derecho;
- Disperso, porque las normas jurídico-urbanísticas se encuentran en múltiples ordenamientos jurídicos;
- De previsión y planeación, ya que pretende regular el desarrollo urbano por la vía de la ordenación planeada para evitar el caos urbano; y,
- De subordinación o intervención, ya que las normas jurídico urbanísticas son preponderantemente de Derecho Público y subordinan el interés privado al público.

Fundamentados en los criterios de los autores mencionados y conforme a nuestro punto de vista, podemos afirmar que el Derecho Urbanístico se caracteriza por ser de naturaleza pública, de representación social, de perfil dinámico y de contenido técnico e innovador, pero sobre todo debe ser de carácter autónomo, es decir, debe ser visto y tratado como una rama especial de la ciencia del Derecho con autonomía porque tiene un

objeto definido y relevante que es la ciudad sostenible, un sistema normativo establecido para lograr el objeto y con principios propios -como veremos en el siguiente epígrafe- especialmente adaptados al objeto normado y que se distinguen de los de otras disciplinas, a los cuales es posible acudir para buscar solución en caso de que algún aspecto no esté expresamente previsto en las normas jurídicas.

3. Los principios del Derecho Urbanístico

El recurso de los principios como herramienta para instaurar las reglas elementales de conducta o reglamentar las líneas principales sobre las cuales se cimenta un ordenamiento jurídico no es algo nuevo, aunque se debe reconocer que su uso se ha ido incrementando a tal punto que, en muchas ocasiones, constituyen las pautas o criterios concluyentes utilizados por los operadores jurídicos al momento de resolver los casos sometidos a su conocimiento, como afirma Cordero⁴²¹.

En el caso del Derecho Urbanístico, reconocido por muchos tratadistas como una rama especial de la ciencia del Derecho y, por consiguiente, como una parte del ordenamiento jurídico, los principios cumplen la función de: aportar a la dogmática jurídica para sistematizar un sector del ordenamiento jurídico, interpretar las normas que lo integran y atender aquellas insuficiencias que pudiesen existir en su regulación⁴²².

⁴²¹ En la doctrina chilena constituye una práctica habitual el recurso de los principios y es una importante fuente utilizada por parte de los operadores jurídicos más relevantes en el ámbito jurídico-administrativo y por parte de los legisladores atenuando la densidad prescriptiva de sus regulaciones e incorporando derechamente la expresión “principios” en textos normativos de suma relevancia para la actividad administrativa. Sin embargo, los principios jurídicos también producen una suerte de paradoja, en la medida que permiten superar el legalismo extremo, constituyendo un notable avance para llegar a soluciones razonables y justas a partir del espíritu general que parece emanar de las normas positivas, pero por otra parte producen cierta inseguridad e incertidumbre, dado que se trata de pautas generales que orientan el obrar humano y que muchas veces dejan la puerta abierta a diversas posibilidades de actuación y/o resolución por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales (CORDERO, E, ob. cit., pp. 103-104).

⁴²² CORDERO, E, ob. cit., p. 104.

Las abogadas Adriana Taller y Analía Antik, expresan que los principios específicos que regulan el Derecho Urbanístico son los siguientes: El principio de remisión e integración, el principio de delimitación de la competencia, el principio de compatibilidad, el principio de perdurabilidad y el principio de edificabilidad.

El principio de remisión e integración, el cual determina la sujeción de la normativa de orden superior, fijando el límite de las competencias de los niveles inferiores de gobierno⁴²³. Es decir, las normas jurídicas que regulan las instituciones urbanísticas como: ordenanzas, reglamentos, etc., y que se encuentran integradas en el ordenamiento jurídico interno, se deben remitir a normas superiores como: Constitución, leyes orgánicas y ordinarias, puesto que estas fijan las competencias, atribuciones y facultades de las autoridades de la Administración Pública en el ejercicio de su potestad planificadora.

El principio de delimitación de la competencia, en virtud de que el ordenamiento jurídico urbanístico asigna a los órganos administrativos públicos atribuciones y competencias exclusivas que no pueden ser asumidas por otros órganos, aunque fueran de nivel superior⁴²⁴.

El principio de compatibilidad, el cual hace referencia a la inclusión adecuada, coordinada e integrada de los planes urbanísticos dentro de una jurisdicción territorial⁴²⁵.

El principio de perdurabilidad, que garantiza la continuidad de la normativa urbanística, que permita no sólo a las autoridades sino a los propietarios de suelo inmobiliario planificar para determinados plazos el empleo de sus terrenos⁴²⁶. En otras

⁴²³ TALLER, A., y ANTIK, A., *El Derecho Urbano como instrumento de inclusión social*, Boletín Zeus, Buenos Aires, 2010, p. 28.

⁴²⁴ *Ibid.* p. 30.

⁴²⁵ *Ibid.* p. 33.

⁴²⁶ *Ibid.* p. 34.

palabras, este principio refiere que las diferentes normas urbanísticas, deben ser perdurables en el tiempo con la finalidad de que los titulares de los derechos a la propiedad y a la ciudad, tengan conocimiento de cuál es la vigencia de sus derechos y las autoridades de la Administración Pública puedan planificar los proyectos urbanos preponderantes con visión futura.

El principio de edificabilidad, que fija que el destino de los inmuebles urbanos es para edificar⁴²⁷, principio consecuente con el derecho a edificar, de carácter público, que consiste en la capacidad de construir en un determinado suelo de acuerdo con las normas urbanísticas legamente establecidas.

Como plantea Lautaro Ríos Álvarez⁴²⁸, “los principios jurídicos especiales del Derecho Urbanístico”, partiendo desde los principios generales del Derecho, son:

- El principio de legalidad, que es la base fundacional de la Administración Urbanística y de sus competencias, y el límite de su potestad interventora y sancionadora;
- El principio de planificación, como menester legitimante de toda actividad urbanística;
- El principio de la función social de la propiedad, el cual supone el reconocimiento del derecho de propiedad privada;
- El principio de igualdad, que fundamenta el reparto equitativo de los beneficios y de las cargas urbanísticas;
- El principio de participación de los administrados en las diversas fases de la planificación y en la actividad de la veeduría pública y privada de la legalidad urbanística;

⁴²⁷ *Id.*

⁴²⁸ RIOS, L., ob. cit., pp.262-263.

- El principio de la autotutela en su aspecto restitutorio, y en la disciplina y la penalidad urbanística; y,
- El principio de la protección jurídica de los administrados, sin el cual el Derecho Urbanístico dejaría de ser Derecho, quedando reducido solamente a una técnica.

Además, Ríos mantiene que este conjunto de principios proyecta una fisonomía que identifica plenamente al Derecho Urbanístico y le confiere rasgos inconfundibles; y, que es indispensable la atención a todos y cada uno de los principios mencionados para distinguir y particularizar a esta rama del Derecho, en razón de que, si uno de ellos no es atendido o se lo ignora, el resultado es que deja de ser Derecho Urbanístico⁴²⁹.

De acuerdo a lo manifestado anteriormente, que para que una rama del Derecho tenga autonomía científica, además de contar con normas jurídicas propias, debe contar con principios propios completamente diferentes a cualesquiera otros principios jurídicos de otras ramas, a donde sea posible ir a buscar la solución para alguna cuestión no prevista expresamente por las normas jurídicas; y, conforme a lo expresado por Ríos Álvarez en el sentido de que el Derecho Urbanístico cuenta con principios que lo identifican y que le confieren rasgos inconfundibles, se podría asegurar, entonces, que el Derecho Urbanístico tiene autonomía científica.

El tratadista chileno Eduardo Cordero si bien comparte los principios formulados por Lautaro Ríos, desde el punto de vista metodológico y de su contenido, piensa que aquello debe partir de la premisa que el Derecho Urbanístico forma parte del Derecho Público y en particular del Derecho Administrativo, por tal razón, no es de extrañar que participe de los principios generales de esta disciplina⁴³⁰.

⁴²⁹ *Ibid.*, p. 263.

⁴³⁰ CORDERO, E., ob. cit., p. 105.

Desde su punto de vista, Carceller-Fernández expone que los principios generales en los que el Derecho Urbanístico ha de fundamentarse son “...aparte de la legalidad e igualdad, los de respeto del derecho a la propiedad privada y de delimitación del contenido de este derecho a través de su función social; a los que puede añadirse, según algunos, el de subsidiariedad”⁴³¹.

Conforme al criterio de Carceller-Fernández, se podría determinar que los principios que deben guiar la actuación de la Administración Pública y de los particulares en materia de Derecho Urbanístico, y sobre los cuales la legislación urbanística tiene su fundamento y ha de interpretarse, son tanto los principios generales del Derecho Administrativo, es decir, los principios de legalidad, separación en el ejercicio de los poderes, control de la actividad estatal, responsabilidad, juez natural, prerrogativas públicas y coordinación; y, los principios particulares del Derecho Urbanístico que son: la función social y la función ecológica de la propiedad, de los cuales se derivan el respeto al derecho de la propiedad y de la preservación del medio ambiente.

Por su parte, Galvis, instituye que los principios del Derecho Urbanístico son: la primacía del interés general sobre el interés particular, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de las cargas⁴³².

La primacía del interés general establece que, en el enlace entre lo público, que constituye la Administración Pública, y lo privado que son los titulares del derecho a la propiedad, lo que prevalece es el interés general y el beneficio de toda la colectividad por sobre el particular.

⁴³¹ CARCELLER-FERNANDEZ, A., ob. cit., pp. 17-18

⁴³² GALVIS, F., ob. cit., p. 73.

La función social y ecológica de la propiedad configura la “justicia urbana”⁴³³, mediante la cual se limita la propiedad privada, y se establecen mecanismos para garantizar el igualitario y efectivo goce del derecho a la ciudad, y para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

La distribución equitativa de las cargas y beneficios determina que en el desarrollo urbano en donde intervienen lo público y lo privado, se deben imponer cargas y sanciones, pero también se deben ofrecer beneficios e incentivos

Además de los principio de la legalidad e igualdad, concertamos con los principios y valores expuestos, especialmente con los emitidos por Galvis, que son propios del Derecho Urbanístico y porque están dirigidos a que esta rama del Derecho coadyuve a construir una ciudad con espíritu comunitario, con justicia urbana y con distribución ecuánime de beneficios y cargas, lo que puede generar, como dice Carrión, a que tengamos una ciudad con futuro socialmente equilibrado, que consienta una vida digna con respeto a la naturaleza, una ciudad que permita el derecho a la ciudad, una ciudad democrática⁴³⁴; y, a que podamos gozar de las oportunidades sociales y económicas vinculadas a la posesión y ubicación de la vivienda y el trabajo⁴³⁵, elementos sustanciales para la armonía social, la estabilidad económica y la subsistencia humana en la ciudad, características propias de la ciudad sostenible.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico y de acuerdo al criterio de Cordero y Carceller Fernández, los principios que deben guiar la actuación de la Administración Pública y de los particulares en materia de Derecho Urbanístico, y de los cuales participa

⁴³³ La justicia urbana, como estrategia, persigue la cohesión social, la mezcla de culturas, la igualdad en cuanto a acceso a servicios, movilidad y educación (PACHECO, E., “Sostenibilidad urbana: estrategias orientadas hacia la construcción de modelos de ciudades sostenibles”, en *Cuestiones urbanas*, Instituto de la Ciudad, Quito, 2016, pp. 11-43, cit. p. 27).

⁴³⁴ CARRIÓN, F., ob. cit., p. 143.

⁴³⁵ OSZLAK, O., *Merecer la Ciudad, Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial CEDES, Buenos Aires, 1991, p. 3.

esta rama del Derecho, son los principios generales del Derecho Administrativo. Desde esta visión, el Derecho Urbanístico no tendría principios propios que le permitan gozar de una autonomía científica.

Sin embargo, el mismo Carceller Fernández expresa que junto a esos principios generales del Derecho Administrativo también están los principios de la función social y la función ecológica de la propiedad, que son principios propios del Derecho Urbanístico. Por su parte, Galvis establece que la primacía del interés general, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de las cargas son los principios propios y únicos del Derecho Urbanístico.

Por lo tanto y luego de analizar los diferentes criterios de los autores y tratadistas relacionados a los principios del Derecho Urbanístico, se puede afirmar que, conforme a la visión del mismo Carceller Fernández y, en especial, acorde a los discernimientos emitidos por Ríos y Galvis, el Derecho Urbanístico si cuenta con principios propios que lo distinguen, identifican y particularizan; principios que no pueden ser confundidos con los de otras disciplinas, lo que constituye otra razón que le permite al Derecho Urbanístico tener autonomía científica.

4. El contenido del Derecho Urbanístico

El tratadista español Eduardo García de Enterría⁴³⁶ destaca que los tres temas que forman parte del contenido del Derecho Urbanístico son los siguientes:

- La organización administrativa del Derecho Urbanístico, que contiene las competencias y potestades públicas, e incluye los procedimientos de participación ciudadana y sus garantías;

⁴³⁶ GARCIA de ENTERRIA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1997, p. 49.

- La incidencia de la ordenación urbanística sobre los derechos de los ciudadanos y en especial sobre el derecho de propiedad; y,
- El régimen financiero del urbanismo, tanto en su aspecto público, de derecho financiero como tal, como en relación con las diversas técnicas de recuperación o distribución de plusvalías.

Castro-Pozo⁴³⁷, por su parte indica que el Derecho Urbanístico comprende las materias siguientes:

a.) La organización administrativa, constituida por las competencias y potestades públicas, la participación ciudadana y las garantías de los administrados, materia por la cual el Derecho Urbanístico tiene correspondencia con el rol del Estado en la planificación urbana, su rol normativo y regulador, sus intervenciones como propietario de tierras o como habilitador; y, las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil con respecto a los diferentes servicios públicos urbanos.

b.) El régimen del suelo, que examina la incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad a través de la clasificación y la calificación de los terrenos, mediante la planificación urbana, el ordenamiento territorial y la zonificación espacial. Por lo tanto, el Derecho Urbanístico regula la forma y la estructura del espacio urbano, procura el ordenamiento de las áreas centrales, sus centros históricos y las zonas de expansión urbana; y, regulariza y modela la política de la función social de la propiedad.

c.) La gestión urbanística, que comprende las normas y procedimientos sobre los usos del suelo, recuperación y distribución de las plusvalías y el régimen financiero del urbanismo; y, los sujetos actuantes, que son

⁴³⁷ CASTRO-POZO, H., ob. cit., pp. 61-63

los funcionarios públicos, los propietarios del suelo, los empresarios y los vecinos, quienes participan en las actividades urbanizadoras y constructivas de la ciudad. El propietario tiene los derechos de propiedad y edificación, los empresarios desarrollan las actividades empresariales e inmobiliarias y los vecinos actúan como elementos importantes de estos procesos.

d.) El conjunto de normas urbanísticas, que son los textos reglamentarios y un grupo de preceptos y disposiciones generales e instrumentos de carácter técnico-urbanísticos, como son los planes urbanos que contienen la zonificación, los estándares urbanísticos y los índices de usos del suelo para las distintas actividades urbanas, y que se aprueban para convertirse en ordenanzas; por ello, las normas urbanísticas, que provienen de las entidades públicas competentes a nivel nacional, regional o local, pueden ser diversas y responder a problemáticas específicas y distintas.

e.) El control urbanístico, o la disciplina urbanística, que es la intervención protectora del uso del suelo y la edificación, a través de medidas de defensa de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones, y resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios por infracciones urbanísticas. El Derecho Urbanístico tiene como una de sus funciones la sanción de las infracciones urbanísticas que comprende las potestades y los procedimientos específicos para su ejercicio, de acuerdo a los principios generales del Derecho Público sancionador, y de forma específica, los concernientes a la autoridad sancionadora por infracciones urbanísticas y el resarcimiento de los daños y perjuicios causados.

En análogo sentido, Medina De Lemus⁴³⁸ refiere que el Derecho Urbanístico está conformado por los aspectos siguientes:

- La disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos humanos en el territorio;
- Las potestades atribuidas o controladas por entidades públicas que influyen en el régimen urbanístico del suelo, como soporte de la actividad transformadora de urbanización y edificación;
- Las políticas que establecen cómo, cuándo y dónde deben surgir y desarrollarse los asentamientos humanos y los instrumentos técnicos respectivos;
- Los principios rectores del urbanismo que deben comunicar la pericia judicial y la acción de los poderes públicos; y,
- El orden de distribución de competencias entre los diferentes niveles de los poderes públicos.

Rengifo por su parte manifiesta que el Derecho Urbanístico se compone de tres temas esenciales: la planificación, la gestión y el control⁴³⁹.

La planificación, que corresponde a la elaboración, aprobación y promulgación de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, que decretan el régimen del suelo, la clasificación y la calificación del suelo, los deberes y derechos de los propietarios con relación a la propiedad del suelo, los ámbitos de acción de los órganos competentes, entre otros asuntos;

La gestión, que es la aplicación, seguimiento y evaluación de los planes aprobados; y,

⁴³⁸ MEDINA DE LEMUS, M., ob. cit., p. 13.

⁴³⁹ RENGIFO, M., "El concepto de Derecho Urbano", en *La ciudad y el Derecho*, Editorial Temis, Bogotá, 2012, pp. 4-19, cit. p. 8.

El control, que consiste en la inspección constante, que tiene que realizar la Administración Pública durante la ejecución de los planes con fines preventivos, correctivos y sancionatorios.

Cordero⁴⁴⁰, en cambio, expresa que el contenido del Derecho Urbanístico comprende las diversas instituciones que sintetizan las formas de actuación de los órganos administrativos para lograr un orden de las actividades dentro del espacio y garantizar que este sea respetado y cumplido por los destinatarios en la edificación y uso del suelo, pudiendo ser resumido en los contenidos siguientes:

- a.) La planificación urbanística, que se refiere a las clases de planes urbanos; contenido, elaboración y aprobación; y, efectos;
- b.) El régimen urbanístico de la propiedad del suelo, que se relaciona con la clasificación del suelo; la zonificación urbanística; la calificación del suelo; y, los derechos y deberes de los propietarios;
- c.) La gestión urbanística, que es el conjunto de formas en que se ejecuta la planificación urbana; y,
- d.) La disciplina urbanística, que se identifica con la intervención preventiva de la edificación y uso del suelo, infracciones y sanciones.

Desde nuestra particular perspectiva y fundamentados en los criterios de los autores enunciados, el contenido del Derecho Urbanístico compendia básicamente cuatro aspectos: la organización administrativa, el planeamiento urbanístico, la gestión urbanística y el control urbanístico.

La organización administrativa, constituida por las competencias y potestades públicas, la participación ciudadana y las garantías de los administrados;

⁴⁴⁰ CORDERO, E., ob. cit., p. 103.

El planeamiento urbanístico, que comprende los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y los instrumentos de planeamiento del suelo;

La gestión urbanística, que es la acción y efecto de la administración urbanística, en función de lo establecido en los planes de uso y gestión del suelo y sus instrumentos de gestión, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades conforme a los principios del Derecho Urbanístico; y,

El control urbanístico, que es la vigilancia de la aplicación de los planes y la intervención preventiva de la edificación y uso del suelo, infracciones y sanciones.

El contenido del Derecho Urbanístico revela que es el marco jurídico y procedimental que comprende y respalda a los planes de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, para su justa aplicación y para plasmar la política urbana en un determinado territorio, y sobre todo instaura que el Derecho Urbanístico es una rama del Derecho integrado por normas propias y por un sistema normativo orientado al objeto que es la ciudad sostenible, objeto y sistema jurídico que junto a los principios le permite tener autonomía jurídica.

5. La competencia del Derecho Urbanístico

La planificación, la gestión y el control urbanísticos deben ser ejercidos por la Administración Pública en base a la competencia, que doctrinalmente se la puede definir como “la asignación de funciones a un órgano administrativo mediante norma expresa, cuyo cumplimiento es requisito de validez para cada una de sus actuaciones”⁴⁴¹.

Según el tratadista Dromi, la competencia es uno de los elementos esenciales del acto administrativo; es el conjunto de atribuciones de los órganos y entes públicos

⁴⁴¹ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 96.

determinado por el Derecho Objetivo⁴⁴². Es decir, es el grupo de atribuciones, facultades y obligaciones que un ente público puede y debe ejercer al amparo de la ley.

“La atribución de potestades a la administración tiene que ser expresa. La exigencia de una explicitud en la atribución legal no es más que una consecuencia del sentido general del principio, que requiere un otorgamiento positivo sin el cual la administración no puede actuar; sin ley expresa la administración carece de poderes, pues solamente tiene los que la ley le atribuye”, como afirma Castro-Pozo⁴⁴³.

En ese contexto, la competencia urbanística constituye un instrumento fundamental de la Administración Pública, porque es el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado a los gobiernos locales, regionales y/o nacionales para la aplicación de las normas del Derecho Urbanístico⁴⁴⁴.

Para Castro-Pozo, las competencias urbanísticas constituyen un instrumento esencial de las Administraciones Públicas a cargo del Derecho Urbanístico, las mismas que se refieren a las potestades de las entidades públicas, los derechos y deberes trascendentales de la propiedad del suelo, la planificación urbanística, los procesos urbanos y los controles administrativos⁴⁴⁵.

En similar sentido, Bensusan anota que el Derecho Urbanístico es una función pública y “...se concibe como una potestad de las Administraciones Públicas”⁴⁴⁶, es una competencia emanada y establecida por los Estados en sus respectivas estructuras jurídicas nacionales para que las entidades públicas puedan ejercer la competencia del ordenamiento territorial y urbanístico.

⁴⁴² DROMI, R., *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 5º Ed., Buenos Aires, 1996, p. 209.

⁴⁴³ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 96.

⁴⁴⁴ BORJA, J., ob. cit., p. 223.

⁴⁴⁵ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 97.

⁴⁴⁶ BENSUSAN, M. D. P., ob. cit., p. 17.

Las competencias urbanísticas a su vez definen los ámbitos de actuación de los diferentes niveles de gobierno en el ordenamiento territorial y urbanístico; sin embargo, en varios países, como por ejemplo en el caso de la República del Ecuador, como veremos más adelante, no está claro el modelo para la asignación y distribución de las competencias para el ordenamiento territorial, por lo que en muchas ocasiones se produce desorden, superposición, contradicciones y conflictos de competencia.

Estamos de acuerdo con el punto de vista de Castro-Pozo⁴⁴⁷ cuando plantea que para la asignación de las competencias para el ordenamiento territorial y urbanístico se deberían considerar los principios y reglas siguientes:

- a) La gestión que se pueda ejecutar desde un nivel de gobierno local, no debe gestionarse desde un nivel superior;
- b) La conveniencia de la transferencia a los gobiernos locales de aquellas competencias que se refieren a problemáticas que se generan en su ámbito o que dan lugar a actuaciones de interés exclusivo o preferentemente de su población;
- c) La descentralización se justificará cuando la gestión más próxima a los ciudadanos suponga una mejora sensible de la calidad del servicio público; y,
- d) El beneficio de descentralizar las competencias en cuyo ejercicio se quiere potenciar la participación, la cooperación y la integración de los ciudadanos.

6. Relación del Derecho Urbanístico con otras disciplinas

6.1 Con disciplinas jurídicas

El Derecho Urbanístico tiene relación con una serie de disciplinas jurídicas, entre las cuales, a nuestro juicio, destacan las siguientes:

⁴⁴⁷ CASTRO-POZO, H., ob. cit., p. 98.

a) Con el Derecho Constitucional

El Derecho Constitucional es la rama del Derecho encargada de analizar y controlar las leyes fundamentales que rigen al Estado, siendo su objeto de estudio la forma de gobierno y la regulación de los poderes públicos, tanto en su relación con los ciudadanos como entre sus distintos órganos; por ello, su relación con el Derecho Urbanístico es indiscutible, ya que éste, como cualquier otra rama del Derecho, está supeditado a los principios y normas generales establecidos por los Estados en las Constituciones Políticas, consideradas como los cuerpos legales nacionales de mayor jerarquía jurídica. De manera particular, las Constituciones Políticas establecen los derechos y las garantías constitucionales de los ciudadanos como son: la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la propiedad, entre otros, derechos y garantías entre los cuales se encuentran los derechos considerados de tercera generación como son: el derecho a la ciudad y los derechos urbanos, que debe considerar el contenido del Derecho Urbanístico. Además, el Derecho Constitucional al estudiar la forma de gobierno y la regulación de la Administración Pública, también considera los niveles de gobierno con sus respectivas jurisdicciones y competencias sobre el ordenamiento territorial y urbanístico, principios generales que deben ser las pautas orientadoras de las normas jurídicas del Derecho Urbanístico, las cuales regulan la actuación y relación de la Administración Pública, en nombre del interés general, y de los ciudadanos, en nombre del interés particular.

b) Con el Derecho Civil

El Derecho Civil es la rama del derecho privado que regula las principales relaciones civiles de las personas. Tradicionalmente es la rama del Derecho que regula el estado civil de las personas, las relaciones familiares, la propiedad y los demás derechos reales, las obligaciones y contratos, y las sucesiones. El Derecho Civil tiene una estrecha relación con el Derecho Urbanístico porque éste, a más de conciliar motivaciones públicas y privadas, también tiene como objetivo principal lograr un desarrollo territorial adecuado en la ciudad, no solamente armonizando diferentes intereses públicos y privados, sino estableciendo para ello un control sobre el comportamiento individual de las personas que habitan una ciudad y una serie de limitaciones al ejercicio del poder de la propiedad, que son aspectos que reglamenta el Derecho Civil. El Derecho Urbanístico interviene en el derecho a la propiedad regulado por el Derecho Civil a través de dos principios de aquel que son: la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el interés particular, como cuando a través de la expropiación se requisa una propiedad o parte de ella por interés público.

De igual manera, ciertos autores sostienen que no todo el Derecho Urbanístico se halla en la norma específicamente urbanística, sino que hay que acudir a otras ramas del ordenamiento jurídico como, por ejemplo, al Código Civil, en cuanto están implicadas las relaciones jurídico-privadas que se dan en los procesos de ordenamiento territorial y urbanístico.

c) Con el Derecho Administrativo

La vinculación del Derecho Urbanístico con el Derecho Administrativo es evidente e indiscutible, porque éste es la disciplina que contribuye más ampliamente con normas que encuentran una nueva metodología en aquel, como son: la organización, la regulación y las competencias de la Administración Pública relativas a la materia urbana y la formación de métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para llevar y motivar el desarrollo urbano. El Derecho Administrativo se encarga de la regulación de las distintas entidades y órganos que conforman la Administración Pública; “es el Derecho Público interno del Estado por excelencia”, que se encuentra profundamente relacionado con el Derecho Constitucional, que finalmente es el que lo sitúa y le ofrece los principios generales de los derechos ciudadanos y la organización de la Administración Pública⁴⁴⁸.

Según Castro-Pozo, “El derecho administrativo se conecta pues con el derecho urbanístico en la tarea de organización y configuración de las competencias y atribuciones urbanísticas, que por su propia naturaleza no se encuentran sujetas a las normas del derecho civil”⁴⁴⁹.

El Derecho Administrativo y el Derecho Urbanístico, al igual que las otras ramas del Derecho, son dependientes de los principios y reglas generales establecidos en la Constitución de los Estado, y entre ellas, claramente comprometidas con los derechos ciudadanos de participación en los asuntos públicos⁴⁵⁰.

⁴⁴⁸ *Ibid.*, pp. 70-71

⁴⁴⁹ *Ibid.*, p. 71

⁴⁵⁰ *Id.*

La participación ciudadana no solamente es un derecho constitucional, sino que resulta fundamental para el Derecho Urbanístico, no solamente porque es un derecho legítimo de los propios interesados, sino del ciudadano en general consustancial a toda gestión urbana, por lo que la mayoría de las legislaciones ha incorporado la participación ciudadana en todas las fases de los procesos de los planes urbanos, como son: diagnóstico, elaboración, aprobación, ejecución y evaluación⁴⁵¹.

Los argumentos expuestos confirman la estrecha vinculación que existe entre el Derecho Administrativo y el Derecho Urbanístico.

d) Con el Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental con el Derecho Urbanístico tienen una indiscutible correlación de supletoriedad y complementariedad porque teniendo el primero el objetivo de evitar o eliminar el impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza, compromete directamente al segundo que también tiene como finalidad lograr equilibrio en las relaciones del hombre con la naturaleza⁴⁵², de manera particular, la relación del hombre con el recurso natural que es el suelo.

“El derecho ambiental proporciona al derecho urbanístico estándares técnicos que determinan las condiciones en que deben realizarse las actividades urbanas y económicas en general”⁴⁵³, lo que incide en la elaboración y aplicación de la zonificación, las licencias y los índices de usos de las actividades urbanas y, especialmente, en la rigurosidad del control urbanístico y ambiental con nuevos instrumentos de control como

⁴⁵¹ *Id.*

⁴⁵² *Ibid.*, pp. 71-72

⁴⁵³ *Ibid.*, p. 72

son: los estudios de impacto ambiental y los programas de adecuación ambiental.

Además, el Derecho Urbanístico y el Derecho Ambiental fortalecen su vinculación a través del mejoramiento de las regulaciones a la propiedad, con el objetivo de la tutela ambiental que busca mejorar la calidad de vida humana y lograr desarrollos sostenibles en las ciudades. Al respecto Caro, manifiesta que el tratamiento jurídico de los problemas ambientales viene alcanzando mayor espacio en las Constituciones Políticas de los Estados, a tal punto que se puede afirmar que existe un proceso de constitucionalización de los intereses ambientales⁴⁵⁴.

e) Con el Derecho Financiero

El Derecho Financiero es la rama del Derecho Público que regula la actividad financiera del Estado y de los entes públicos; es decir, es el conjunto de normas que sistematizan la recaudación, la gestión y la distribución de los recursos económicos que precisan las instituciones públicas para el cumplimiento de sus fines.

Por consiguiente, al Derecho Financiero pertenecen las normas que se refieren al régimen financiero del Derecho Urbanístico como: la captura del incremento del valor del suelo, la obligación de plusvalías en los bienes inmobiliarios urbanos y los tributos que pagados por los ciudadanos tienen que distribuirse socialmente y equitativamente en las economías urbanas, normas que deben ser tuteladas por el Derecho Urbanístico, tutela que lo vincula con el Derecho Financiero.

⁴⁵⁴ CARO, D., *Derecho Penal del Ambiente. Delitos y técnicas de tipificación*, Gráfica Horizonte, Lima, 1999, p. 62.

f) Con el Derecho Mercantil

Las transmisiones inmobiliarias son actos de comercio y las compañías inmobiliarias normalmente se organizan como sociedades mercantiles dentro del ámbito del Derecho Mercantil, pero para el desarrollo urbano, tutelado por el Derecho Urbanístico se constituyen fideicomisos y regularmente las operaciones inmobiliarias se garantizan con títulos de crédito, operaciones que configuran la relación entre dos ramas del Derecho.

6.2 *Con disciplinas no jurídicas*

El Derecho Urbanístico tiene relación con disciplinas no jurídicas, entre las cuales, de acuerdo a mi particular criterio, son las siguientes:

a) Con el Urbanismo

El Derecho Urbanístico se vincula con el Urbanismo porque tienen como finalidad común el ordenamiento y control de los procesos de urbanización a través de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, con el respaldo de una estructura jurídica que garantice un debido uso del suelo y de las actividades que se desarrollan en este, y un correcto comportamiento de las personas con sus derechos y obligaciones respecto de las otras personas. Es decir, si el urbanismo es la ciencia que se encarga de la planificación territorial y urbanística para ordenar la ciudad, el Derecho Urbanístico es la rama del Derecho que se encarga de acoger el planeamiento territorial y urbano para darle validez jurídica y convertirlo en un marco normativo de cumplimiento obligatorio. En fin, es una íntima relación que se origina de la necesidad de las normas urbanísticas del

Urbanismo de mantenerse en el tiempo ya no solo como normas técnicas sino como normas de carácter jurídico que pertenecen en la actualidad al Derecho Urbanístico.

b) Con la Ciencia de la Administración Pública

A partir de la constitución de la ciudad hasta la dirección y control de su crecimiento; de la ordenación de su territorio para sus beneficios públicos, comunes y privados a la regulación de los servicios urbanos; y, la organización de la población para preservar y mejorar su hábitat, son funciones que corresponde atender a la Administración Pública, en los niveles de gobierno local, regional y nacional⁴⁵⁵; pero son funciones y competencias que se generan de la gestión y control de los procesos de ordenamiento territorial y desarrollo urbanístico, funciones y competencias trascendentes y complejas que requieren de funcionarios capacitados, comprometidos y con gran vocación de servicio, para poder y hacer cumplir un correcto y responsable uso del suelo y de las actividades que se desarrollan en él, con respeto a la naturaleza y a la dignidad humana, que permitan una correcta aplicación del Derecho Urbanístico con el objeto de lograr una ciudad sostenible.

c) Con la Arquitectura

El Derecho Urbanístico se relaciona también con la arquitectura en razón que son los arquitectos los que se encargan de planear y diseñar los procesos de urbanización y los programas habitacionales y edificaciones que son parte de esos procesos, en los cuales deben cumplir con los estándares y normas urbanísticas establecidos en el contenido del Derecho

⁴⁵⁵ MARTÍNEZ, J., ob. cit., p. 39.

Urbanístico, caso contrario pueden afectar el normal desenvolvimiento de la ciudad y acarrear problemas legales que son sancionados por la normativa urbanística. De igual manera, el ejercicio profesional de los arquitectos contribuye con el Derecho Urbanístico cuando respeta la clasificación y la calificación del suelo urbano; conserva los bienes de valor ecológico, artístico, histórico o cultural; planea con respeto al medio ambiente y construye las edificaciones con materiales y sistemas constructivos alternativos para modelos de desarrollo sustentable.

d) Con la Estadística

La Estadística es una ciencia básica y fundamental al momento de planear nuevos procesos de urbanización, pues se tiene que contar con los resultados de minuciosos estudios para elaborar planes de ordenamiento territorial y urbanístico, proyectar procesos de urbanización en las ciudades o diseñar programas habitacionales que aseguren espacios dignos, confortables, saludables y conformes al número de habitantes, al nivel económico de ellos, a la escala de edades, etc., aspectos que, precisamente, le proporciona la Estadística al Derecho Urbanístico.

e) Con la Sociología Urbana

El proceso de urbanización acaecido en la sociedad contemporánea, que se produce durante los siglos XIX y XX y por el que una gran cantidad de personas sale del entorno rural hacia las zonas urbanas, emigración masiva que se produjo en gran medida por la atracción de los empleos que creó el sistema industrial en las zonas urbanas, constituye un fenómeno que también causó, por una parte, muchas dificultades a los que tenían que

adaptarse a la vida urbana y, por otra, una serie de problemas urbanos, tales como: masificación, contaminación, insalubridad, ruido, tráfico, etc.

En estas circunstancias, la vida y los problemas urbanos cautivó la atención y el interés de muchos sociólogos clásicos, especialmente la de Max Weber y George Simmel⁴⁵⁶, para estudiar el comportamiento de los seres humanos ante el surgimiento de un sistema de valores estrechamente asociado a la sociedad industrial⁴⁵⁷.

A partir de este hecho histórico, la sociología urbana se ha encargado de estudiar el proceso de urbanización sucedido en la sociedad contemporánea, caracterizado por la aglomeración, división del trabajo, reducción de la importancia de la familia y la influencia de todo ello en las relaciones sociales y la ecología⁴⁵⁸; y, los sociólogos de identificar las condiciones específicas bajo las cuales los procesos de urbanización destruyen, sustentan o crean vínculos comunitarios⁴⁵⁹; estudio y tarea cuyos resultados están íntimamente ligados con uno de los objetivos del Derecho Urbanístico, cual es el de regular las conductas sociales para lograr desarrollos armónicos, inclusivos y sostenibles en las ciudades.

f) Con la Historia

El Derecho Urbanístico se relaciona también con la Historia en razón de que en la mayoría de las ciudades del mundo existen innumerables edificios y monumentos históricos, los cuales deben merecer un tratamiento especial en los procesos de urbanización. Por lo tanto, los

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 43.

⁴⁵⁷ LEZAMA, J.L., *Teoría social, espacio y ciudad*, Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, El colegio de México, México, 1993, p. 135.

⁴⁵⁸ GÓMEZ, F., *Sociología*, Porrúa, México, 2004, p. 14.

⁴⁵⁹ MARTÍNEZ, J., ob. cit., pp. 43-44

arquitectos, urbanistas y funcionarios de la Administración Pública que intervienen en el desarrollo urbano tienen que tener presente los datos y los valores históricos de los edificios y monumentos representativos, que además puedan motivar actividades de investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los edificios históricos y de las zonas de monumentos. De igual manera, la normativa jurídica urbanista cumpliendo una parte de su contenido que es el control del desarrollo urbanístico debe contemplar sanciones cuando se atente contra el patrimonio histórico y cultural de las ciudades, para la cual debe contar con un archivo de las edificaciones que representen dicho patrimonio.

g) Con la Filosofía

Aunque pudiera pensarse que ambas disciplinas no tienen mucho en común, la realidad nos indica lo contrario, pues el Derecho Urbanístico y la Filosofía están vinculados de manera indirecta. La filosofía nos habla de la función social, que se la puede resumir como el fiel cumplimiento de nuestros derechos individuales, pero respetando los derechos colectivos, la conservación de la cultura, preservando la naturaleza y la sana convivencia de los seres humanos en un mismo entorno, aspectos que se identifican con la preferencia del interés general sobre el individual, la función social del suelo y la equitativa distribución de cargas y beneficios en el proceso de desarrollo urbano, que son los principios del Derecho Urbanístico. Pero sobre todo porque a través de los planes de ordenamiento territorial y urbanístico que son parte del contenido del Derecho Urbanístico, se provee a los habitantes de las ciudades de espacios funcionales, seguros y estéticos que estimulan el espíritu, el buen

comportamiento, los valores de los seres humanos y la función social de las ciudades, aspectos que contribuyen a la convivencia, la felicidad y el bienestar que son objetivos principales de la función social que deben cumplir las ciudades.

7. El Derecho Urbanístico en América Latina

El Derecho Urbanístico en América Latina está estructurado por los marcos jurídicos urbanos nacionales, que constituyen las leyes nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en cada país latinoamericano.

De acuerdo el estudio realizado por Daniel Todtmann Montandon⁴⁶⁰ -y a la constatación que hicimos en la respectivas páginas web indicadas a pie de página-, en los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, sobre si estos países tienen una ley nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; si está en proceso la formulación de una ley nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; y, si tienen leyes relacionadas a los temas de vivienda, transporte urbano, saneamiento básico, medio ambiente, gestión de riesgos y desastres, cambio climático y otros temas relevantes para el desarrollo urbano, se determina lo siguiente:

Argentina, no cuenta con una ley nacional de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, y dispone de pocas leyes sobre temas relacionados al desarrollo urbano, habiéndose constatado la existencia de una ley general del medio ambiente de 2002 y una

⁴⁶⁰ TODTMANN, D., “Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe” en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher, San Pablo, 2017, pp. 27-39, cit. pp. 31-39.

ley enfocada a la financiación de la vivienda. Además, cuenta con diversos planes de alcance nacional y se encuentra en proceso de elaboración un Plan Nacional de Desarrollo Urbano⁴⁶¹.

Bolivia, no tiene una ley nacional de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, pero tiene de otras leyes nacionales sobre los temas establecidos y relevantes para el desarrollo urbano con excepción del saneamiento ambiental. Existe una ley de 2012 denominada marco de la Madre Tierra para el desarrollo integral para vivir bien⁴⁶².

Brasil, tiene vigente una ley de ordenamiento territorial y desarrollo urbano denominada Estatuto de la Ciudad, También dispone de leyes nacionales relacionadas a temas que son relevantes para el desarrollo urbano como son: vivienda, saneamiento básico, transporte urbano, medio ambiente, cambios climáticos y riesgos y desastres⁴⁶³.

Colombia, tiene dentro de su marco jurídico una ley nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano denominada Ley de Desarrollo Territorial de 1997.

Chile, dispone de una Ley General de Urbanismo y Construcción de 1976 y de varias leyes nacionales sobre temas vinculados al desarrollo urbano, con excepción del transporte urbano y de la gestión integrada de riesgos y desastres. Se encuentra en proceso de creación una Política Nacional de Ordenamiento Territorial⁴⁶⁴.

Ecuador, cuenta con un Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, aprobado el año 2010, y con una ley de ordenamiento territorial y desarrollo urbano denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, aprobada en el año 2016, que será objeto de estudio de caso en el presente trabajo de investigación.

⁴⁶¹ <https://www.argentina.gob.ar/ambiente> Consulta: 08/06/2020

⁴⁶² <https://bolivia.gob.bo/index1.php> y <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo> Consulta: 09/06/2020

⁴⁶³ <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> Consulta: 10/06/2020

⁴⁶⁴ http://www.leychile.cl/consulta/listado_n_selpag=10208&tipcat=1 y <http://www.gob.cl/> Consulta: 11/06/2020

Paraguay, no dispone de una ley de ordenamiento territorial o desarrollo urbano y tiene pocas leyes nacionales sobre los temas vinculados al desarrollo urbano. Se destaca la existencia de una ley de vivienda de 2010, una ley sobre el medio ambiente de 2000 y una ley sobre cambios climáticos de 1993⁴⁶⁵.

Perú, tiene una Ley de Condicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2011, instituida por un acto denominado “decreto supremo”, y cuenta con un anteproyecto de ley general de desarrollo urbano. Además, tiene varias leyes nacionales sobre los temas relacionados al desarrollo urbano, con excepción de saneamiento básico y cambios climáticos⁴⁶⁶.

Uruguay, dispone de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008 y cuenta con varias leyes nacionales sobre temas relacionados al desarrollo urbano, con excepción de transporte urbano y cambios climáticos⁴⁶⁷.

Venezuela, no tiene una ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y cuenta con pocas leyes nacionales vinculadas al desarrollo urbano. Existen una ley de 1983 relativa a los sistemas de transporte metropolitano, una ley de 2001 sobre la organización nacional de protección civil y administración de desastres, y varios planes de alcance nacional⁴⁶⁸.

Guyana, no dispone de una ley nacional de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, ni de leyes nacionales sobre temas vinculados al desarrollo urbano⁴⁶⁹.

Costa Rica, no tiene una ley nacional de ordenamiento territorial o desarrollo urbano, pero dispone de varias leyes nacionales sobre los temas relativos al desarrollo

⁴⁶⁵ <http://www.presidencia.gov.py/> Consulta: 12/06/2020

⁴⁶⁶ <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php> Consulta: 14/06/2020

http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html Consulta: 15/06/2020

⁴⁶⁷ <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html> Consulta: 16/06/2020

⁴⁶⁸ <http://www.gobiernoonline.ve/home/legislacion.dot> Consulta: 17/06/2020

⁴⁶⁹ <http://gina.gov.gy> Consulta: 18/06/2020

urbano con evidente énfasis en el aspecto ambiental, con excepción de la vivienda y el transporte urbano⁴⁷⁰.

El Salvador, dispone de una Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de 2011 y tiene leyes sobre temas vinculados al desarrollo urbano, con excepción de la vivienda, el transporte urbano y los cambios climáticos. El país cuenta también con una ley general de urbanismo y construcción de 1951⁴⁷¹.

Guatemala, cuenta con una Ley Preliminar de Urbanismo de 1956, una ley nacional de vivienda de 2012 y una ley de protección y mejora del medio ambiente de 1986.

Honduras, tiene una Ley de Ordenamiento Territorial de 2003 y de leyes nacionales sobre aspectos relacionados al desarrollo urbano con excepción de la vivienda y de la gestión de riesgos y desastres.

México, dispone de una Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de 2016. Cuenta también con leyes nacionales sobre temas vinculados al desarrollo urbano con excepción del saneamiento básico y el transporte público.

Nicaragua, no dispone de leyes nacionales sobre ordenamiento territorial o desarrollo urbano⁴⁷².

Panamá, tiene una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano de 2006 y no cuenta con otras leyes nacionales sobre temas relacionados al desarrollo urbano⁴⁷³.

⁴⁷⁰ <http://www.minae.go.cr/Index.php/> y <http://presidencia.go.cr/> Consulta: 19/06/2020

⁴⁷¹ <http://www.gobernacion.gob.sv/> y <http://old.congreso.gob.gt/legislacion/decretos1.asp> Consulta: 20/06/2020

⁴⁷² <http://vicepresidencia.gob.ni/> y <http://www.gobenic.gob.ni/> Consulta: 22/06/2020

⁴⁷³ <http://www.miviot.gob.ta/> Consulta: 23/06/2020

Tabla 2. Leyes de Ordenamiento Territorial y Urbanístico en América Latina.

PAIS	DENOMINACIÓN	AÑO
Brasil	Estatuto de la ciudad	2001
Colombia	Ley de Desarrollo Territorial	1997
Chile	Ley General de Urbanismo y Construcción	1976
Ecuador	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo	2016
El Salvador	Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial	2011
Guatemala	Ley Preliminar de Urbanismo	1956
Honduras	Ley Nacional de Ordenamiento Territorial	2003
México	Ley General de Asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	2016
Panamá	Ley Nacional de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano	2006
Perú	Ley Nacional de Condicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	2011
Uruguay	Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible	2008

Elaboración propia

La Tabla 2 nos permite evidenciar que de los 18 países analizados 11 países tienen leyes nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, determinación que evidencia que el 61% de los países de la región disponen de leyes nacionales que tratan del urbanismo, del ordenamiento territorial y/o del desarrollo urbano. De igual manera, se pueden identificar tres tipos de leyes:

- Las leyes de urbanismo, que se divulgaron en la segunda mitad del siglo XX, como el caso de Chile (1976) y Guatemala (1956), que incluyen el tema de la construcción asociado a la planificación urbana.
- Las leyes de ordenamiento territorial, que se publicaron mayoritariamente en la primera década del siglo XXI, como es el caso del Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay, con excepción de Colombia, cuya ley se promulgo en 1997, siendo la pionera en este tipo de leyes.
- El Estatuto de la Ciudad, en Brasil, que se diferencia por la denominación utilizada, y que tiene un enfoque eminentemente urbano.

Consideramos que es necesario destacar que la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de Uruguay es el único cuerpo legal nacional en la región que en su denominación hace referencia, enfatiza e incluye al desarrollo sostenible.

La identificación de 11 leyes en un universo de 18 países demuestra que existe un considerable número de marcos jurídicos de ordenamiento territorial y urbanístico que forman parte del Derecho Urbanístico, cuyo contenido deberá analizarse y compararse desde el punto de vista del desarrollo sostenible para verificar si contienen estrategias y criterios de sostenibilidad para que puedan contribuir a lograr ciudades sostenibles, tema que puede ser objeto de futuras líneas de investigación. El hecho de que 8 de las 11 leyes haya sido promulgada en la primera década del siglo XXI, manifiesta que tal avance es reciente y que tal vez sea la señal para una tendencia en los países de la región.

Por lo expuesto, se puede concluir que en el cuadro referencial de marcos regulatorios del Derecho Urbanístico en América Latina, se evidencia un cúmulo considerable de leyes instituidas, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo, que se encuentra en proceso de avance, con presencia en la mayoría de los países y en los más habitados de la región, pero sin poder asegurar que incluyen principios, estrategias y

criterios de sostenibilidad en sus contenidos que los direccionen a lograr modelos de desarrollo sostenibles en las ciudades.

Capítulo 4°

LA CIUDAD SOSTENIBLE

Explicaciones previas

El medio urbano se ha definido por la concentración de la población, de las edificaciones, de los medios de producción, de los recursos financieros, administrativos, políticos y de servicios; es decir, es un espacio territorial con una concentración poblacional en donde se desarrollan actividades sociales, económicas, políticas y culturales, entre las principales⁴⁷⁴.

“El nicho más grande para la sobrevivencia del hombre es la ciudad, un entorno artificialmente creado por el mismo hombre para la satisfacción de ciertas necesidades”⁴⁷⁵. Las urbes contemporáneas no son apreciadas en la mayoría de los casos como parte de la naturaleza en general; sin embargo, dependen de las condiciones del medio ambiente, y no solo de los contextos climáticos del lugar en que se asientan y desarrollan, sino también de las condiciones naturales de regiones más distantes.

Las ciudades construyen el mayor medio ambiente transformado que existe porque en ellas se produce el mayor consumo de recursos naturales y se genera la mayor parte de residuos contaminantes. Las ciudades al ser grandes centros de producción y consumo demandan grandes cantidades de recursos como: agua, combustibles, suelo y todos los bienes naturales que necesita la población, las empresas, las edificaciones, que se ubican en su territorio; y, son también importantes centros de degradación de recursos, por lo que se hace ineludible que exista una estrecha relación entre el desarrollo urbano y el desarrollo sostenible⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J., ob. cit., p. 2.

⁴⁷⁵ *Id.*

⁴⁷⁶ *Id.*

El desarrollo sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades no solo de la presente generación sino también la satisfacción de las generaciones futuras, mejora la calidad de vida, respeta la naturaleza y trata de conservar los ecosistemas, es un modelo que requiere ser implantado en la ciudad, para que pueda cumplir su trascendental función de ser el espacio físico ordenado, saludable y confortable, donde los seres humanos puedan disfrutar de una vida digna; es decir, para que sea una ciudad sostenible.

1. Concepciones generales

1.1 La ciudad como satisfactor

Las necesidades humanas básicas son consideradas finitas, identificables y universales, como son: la libertad, la protección, el afecto, la comprensión, la participación, la creación, la recreación y la identidad, que no dependen de la época, ni de la cultura, ni del momento histórico de cada sociedad, pero que necesitan de instrumentos y espacios para que puedan ser satisfechas, siendo estos los satisfactores⁴⁷⁷. Es decir, los satisfactores son los bienes que permiten cobijar las necesidades de los seres humanos para su subsistencia.

La ciudad es un satisfactor; es un satisfactor potente porque puede satisfacer muchas necesidades al mismo tiempo, como necesitan ser atendidas las necesidades humanas básicas.

Ya lo expuso Aristóteles con meridiana claridad: “La comunidad perfecta de varias aldeas es la ciudad, que tiene ya, por así decirlo, el nivel más alto de

⁴⁷⁷ GUIRAO, L., *La vida en la ciudad. El derecho a la arquitectura*, Trabajo final de grado, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España, 2019, p. 22.

autosuficiencia, que nació a causa de las necesidades de la vida, pero subsiste para el vivir bien⁴⁷⁸.

Pero la existencia de las necesidades básicas genera derechos⁴⁷⁹. Por ello, los derechos humanos se deducen precisamente de esas necesidades primarias y no de otras porque son derechos aplicables a cualquier contexto, y constituyen un mínimo por debajo del cual el ser humano nunca debe estar, son derechos universales.

Ahora bien, si la ciudad es el instrumento que se ha creado para satisfacer (satisfactor) las necesidades humanas básicas (derechos), podemos colegir que todas las personas tienen derecho a la ciudad. Por ello, el derecho a la ciudad es considerado universal, es la concreción de los derechos humanos en la escala urbana, esto es, los derechos urbanos bajo el marco de la convivencia humana en la ciudad.

La cultura cívica de los últimos tiempos ha legitimado como derechos, por lo menos morales, un nuevo grupo de ellos que se pueden nombrar derechos de tercera generación, respecto a los derechos civiles y políticos, que son de primera generación, y sociales y económicos, que son de segunda generación⁴⁸⁰. Estos son el “derecho a la ciudad” y los “derechos urbanos”, denominados así porque en la actualidad los conglomerados poblacionales son en su mayoría urbanos.

La demanda ciudadana es indispensable para hacer valer estos derechos ante las instituciones competentes puesto que se tratan de derechos que en general no están garantizados mayoritariamente por la legalidad, es decir, no están contenidos en los cuerpos legales, o lo están solo como derechos lógicos y programáticos, esto es, sin una garantía legal que permita reclamarlos por vía jurídica⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ ARISTÓTELES, ob. cit., p. 48.

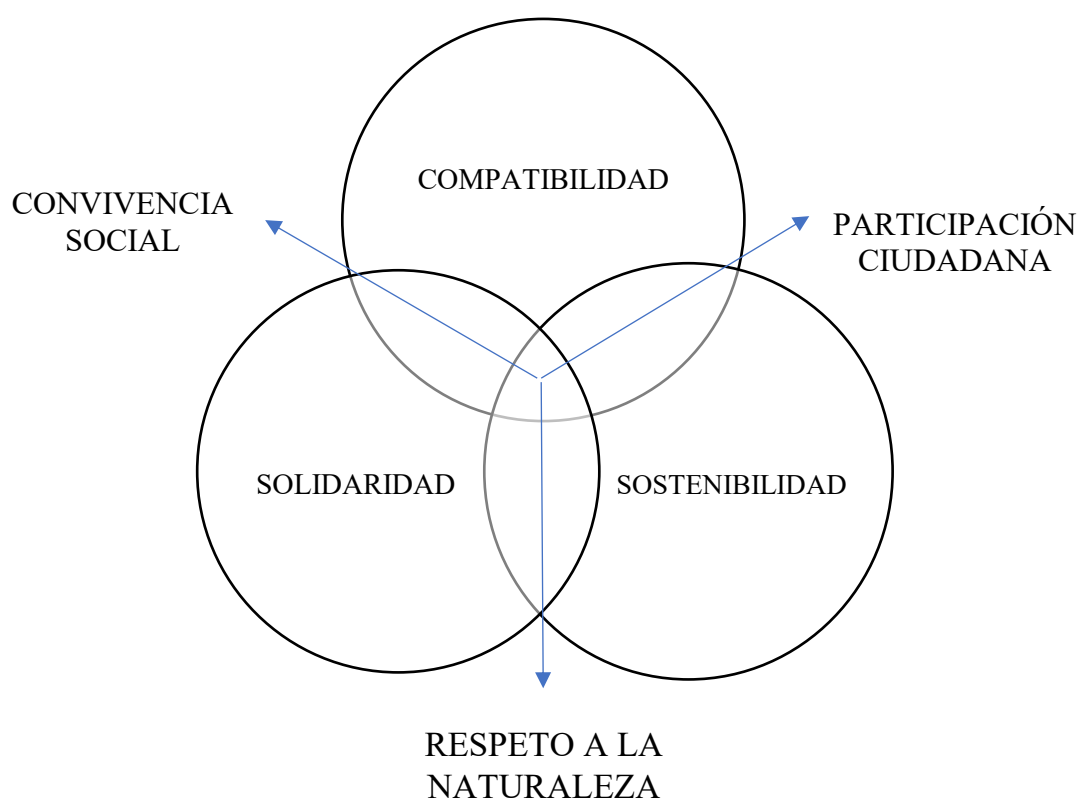
⁴⁷⁹ CARPINTERO, F., *Derecho y Ontología Jurídica*, Actas, Madrid, 1993, p. 51.

⁴⁸⁰ BORJA, J., ob. cit., p. 258.

⁴⁸¹ *Ibid.*, pp. 258-259.

En definitiva, si la ciudad es el máximo satisfactor porque atiende muchas necesidades humanas y trata de darles respuesta, se la debe pensar, concebir, planificar y diseñar, como el espacio propicio para estimular la convivencia social, promover la participación ciudadana, motivar el respeto a la naturaleza; una ciudad que funcione y se desarrolle en un sistema delineado por tres aristas que son: compatibilidad, solidaridad y sostenibilidad⁴⁸² (Figura 4).

Figura 3. La ciudad como satisfactor.



Elaboración propia

La compatibilidad, entendida como la acción que dirigida a satisfacer una necesidad no puede basarse en acciones que impliquen la insatisfacción de otras; es decir, la ciudad debe ser compatible.

⁴⁸² GUIRAO, L., ob. cit., p. 25.

La solidaridad, comprendida como la actividad que si satisface la necesidad de un ser humano no puede impedir la satisfacción de la necesidad de otro ser humano; por consiguiente, la ciudad debe ser solidaria.

La sostenibilidad, percibida como la acción que no puede impedir la satisfacción futura de las necesidades de personas que están por llegar al mundo; por lo tanto, la ciudad debe ser sostenible.

Por lo expuesto, la ciudad es un derecho, pero no un derecho a la ciudad dispersa, disgregadora e incierta, sino el derecho a la ciudad de cohesión social, de intercambios y de convivencia solidaria y sostenible, que pueda cumplir, ahora y en el futuro, las funciones de un genuino satisfactor de las necesidades esenciales de los seres humanos.

Los egipcios representaban a la ciudad con un círculo y una cruz; el círculo era el lugar, es decir, la comunidad de personas, la organización política y la identidad cultural; y, la cruz simbolizaba los flujos, o sea el intercambio de bienes, servicios e informaciones, las movi­lidades y la comunicación entre las personas⁴⁸³.

La ciudad es contacto, regulación, intercambio y comunicación; y, la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones, es el aspecto esencial de la misma, enfatiza el especialista en ecología urbana, Salvador Rueda⁴⁸⁴, lo que corrobora el sociólogo urbano francés Francois Ascher cuando expresa que la ciudad es el potencial de interacción, es la potencia multiforme que produce el reagrupamiento de grandes cantidades de población en un mismo lugar⁴⁸⁵.

El contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación se efectúan en la relación entre las personas, los colectivos y las instituciones, que son los portadores de la

⁴⁸³ BORJA, J., ob. cit., p. 321.

⁴⁸⁴ RUEDA, S., "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", *Ciudades para un futuro más sostenible*, 19(01), 1997, pp. 69-83, cit. p. 69.

⁴⁸⁵ ASCHER, F., ob. cit., p. 19.

información en la ciudad y que se alimentan, regulan y controlan por la transferencia de información múltiple entre ellos.

El proceso descrito es lo que se denomina sistema. Es decir, un sistema está conformado por elementos y por las interacciones que los relacionan. Ahora bien, cuando un sistema cuenta con organismos vivos se llama ecosistema; por consiguiente, la ciudad es un ecosistema porque el principal elemento que la integra es un ser vivo: el hombre⁴⁸⁶.

Tal como se ha manifestado anteriormente, la ciudad es un satisfactor que satisface necesidades humanas, calidad que la convierte en el espacio más grande para la sobrevivencia del hombre y, por consiguiente, en el entorno artificialmente construido, transformado y organizado por el mismo hombre para realizar las actividades que le permitan la satisfacción de sus necesidades y su subsistencia.

Ramírez y Sánchez afirman que las actividades que realiza el hombre en la ciudad para satisfacer sus necesidades causan severos impactos en los ecosistemas, siendo, quizá, el más notable el fenómeno de la contaminación, sobre todo la contaminación atmosférica; sin embargo, no solo las emisiones de vehículos y las descargas industriales son las que generan los desequilibrios naturales, sino también los factores siguientes:

- La ocupación del espacio, ya que la ciudad se asienta en un espacio físico concreto, lo que por sí mismo y, de manera permanente, es causa de una transformación de la naturaleza y de un fuerte impacto territorial;
- La utilización de recursos naturales, cuya demanda por parte de la ciudad puede ser, en determinado momento, superior a la capacidad de regeneración natural del recurso;
- La generación de residuos, porque los desechos urbanos vertidos pueden no ser asimilados por la naturaleza, según el tipo y volumen de aquellos; y,

⁴⁸⁶ RUEDA, S., "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", *ob. cit.*, p. 69.

- La emisión y descarga de contaminantes, en razón de que la ciudad descarga y emite sustancias que son nocivas para el aire, agua o suelo, y perjudiciales para la vida humana⁴⁸⁷.

No se puede negar que la ciudad causa un gran impacto ambiental, de hecho, sería absurdo omitir esta situación, pero también debemos tener presente que la ciudad significa un potencial espacio para una profunda transformación estructural, tanto social como económica, ya que estos aspectos le son inherentes porque como ya hemos analizado, la ciudad satisface las necesidades humanas de subsistencia, de trabajo, de crecimiento económico, de alimentación, de superación personal, razones suficientes para que la ciudad como derecho sea tratada con una visión de sostenibilidad, en la que sin renunciar al desarrollo físico y económico, se puedan resolver tres grandes problemas que en la actualidad afronta como son; la degradación ambiental, las diferencias sociales, las desigualdades económicas.

En todo caso, si el primer derecho del hombre es la vida y si esta vida se desarrolla en la ciudad porque satisface las necesidades básicas para la subsistencia humana, necesidades básicas que también generan derechos; entonces, una vez más, se ratifica que la ciudad es un derecho, un derecho universal, un derecho de todas las personas sin excepción que se denomina “derecho a la ciudad”.

1.2 *El derecho a la ciudad*

El concepto de “derecho a la ciudad” se vincula al filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre, que en la década de los 60 escribió un libro de referencia con este título y otro titulado “La revolución urbana”, dos textos que se pusieron de moda a inicios del pasado siglo⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷ RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J., ob. cit., p. 3.

⁴⁸⁸ BORJA, J., “Espacio público y derecho a la ciudad”, *Revista Viento Sur*, 116(1), 2011, pp. 39-49, cit., p. 42.

Lefebvre concibió inicialmente, “el derecho a la ciudad” como el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear las ciudades, y como una propuesta teórica-filosófica para motivar a la población que recupere la ciudad, la cual había dejado de “pertener” a los ciudadanos, debido a los procesos mercantiles, industriales y económicos mundiales, impulsados principalmente por los grupos de poder económico, que provocaron que la ciudad se empiece a considerar como un punto de comercio y de industria, mas no como el espacio en donde los individuos desarrollan su proyecto de vida⁴⁸⁹.

Según Lefebvre, la ciudad es una construcción del ser humano, es un reflejo de sí mismo, de sus necesidades, de sus requerimientos, de sus anhelos e incluso de sus objetivos; por lo tanto, impedir la posesión y el uso de la ciudad al ser humano, es restarle parte de su esencia como persona, despojarlo de aquel espacio en donde habita, se desarrolla, se realiza, desligarlo de aquel bien satisfactor en donde satisface sus necesidades y en donde se respetan sus derechos y cumple con sus obligaciones, motivos suficientes para que se catalogue, en su justa medida, la fundamental importancia que tiene la ciudad en la vida humana.

Lefebvre sostiene que el derecho a la ciudad es un derecho a participar y disfrutar de la vida urbana, es una restitución del derecho a la obra, al habitar participativamente, a la apropiación del espacio tanto en el ámbito de lo individual como al de lo cultural y de lo social⁴⁹⁰.

El concepto del derecho a la ciudad ha transitado por cambios evolutivos, propios del proceso de construcción, tipificándose, categorizándose, ejemplificándose en propuestas específicas, y ampliando su concepción más allá de lo estrictamente espacial.

⁴⁸⁹ LEFEBVRE, H., ob. cit., p. 155.

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 156.

La visión tradicional era netamente espacial, que reconocía en el espacio urbano las funciones de conectividad, sociabilidad, recreación, expresión cultural, relación ser humano-naturaleza y pervivencia de los sistemas naturales en lo urbano⁴⁹¹.

Posteriormente, si bien la definición sigue asociada a lo físico, incorpora a las edificaciones y espacios privados que satisfacen necesidades colectivas⁴⁹². Este planteamiento avala las variaciones entre las dos connotaciones extremas del espacio urbano, apareciendo los espacios públicos, semipúblicos, semiprivados y privados.

Vidal agrega después un ingrediente importante sobre la calidad que el espacio urbano de la ciudad debe mostrar, "...al ser no solo situacionista, para responder a la pregunta dónde estoy, al interior del espacio urbano, sino que adquiere además un papel existencialista, para satisfacer la pregunta de cómo estoy, al interior de ese espacio urbano"⁴⁹³.

En este sentido, el derecho a la ciudad ya no solo debe garantizar el libre acceso al uso de la ciudad, sino que debe avalar el acceso a espacios físicos ordenados, bellos y limpios, y a servicios y espacios públicos de calidad, que permitan a los seres humanos disfrutar de entornos dignos, adecuados, seguros y pacíficos, en donde se respete la dignidad de las personas, en donde los seres humanos se visibilicen como tales y en donde los hombres y las mujeres puedan realizar, libre pero responsablemente, sus proyectos de vida.

David Harvey, en su obra "Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana", sustenta que el derecho a la ciudad no solamente es un acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege, sino que es un derecho

⁴⁹¹ RANGEL, M., GONZALEZ, S. y SOLARTE, A., "Espacio público. Calidad y mediación", en *Ciudades Intermedias. Dimensiones y definiciones*, Editores Josep Llop y Ezequiel Usón, Editorial Milenio, 2012, pp. 253-281, cit. p.256.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 257.

⁴⁹³ VIDAL, R., "Del medio ambiente al espacio público. Precisiones conceptuales", *Theoría*, Vol. 16(1), 2007, pp. 63-76, cit. p. 64.

a cambiar y a reinventar la ciudad de acuerdo al deseo de sus habitantes; advirtiendo que la intervención de la ciudad depende del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización⁴⁹⁴.

Según este razonamiento, el derecho a la ciudad no implica únicamente tener acceso a los bienes y recursos de la ciudad, y poder utilizar efectivamente los espacios y servicios públicos para satisfacer necesidades personales, sino que es un derecho activo y colectivo que permite intervenir en la planificación, desarrollo y construcción de una ciudad diferente y adecuada a los requerimientos y objetivos de quienes la habitan.

La ciudad se construye a través de cada una de las acciones cotidianas, en base a la conciencia urbana, política, económica e intelectual. Si bien el ser humano construye la ciudad, la ciudad también construye al ser humano, lo amolda, lo influencia, lo transforma, le da las condiciones adecuadas para la vida en sociedad dentro de dicho espacio público, consiguiendo que al final el individuo se comporte tal y como requiere la ciudad.

La manera más común de construir ciudad, según Harvey, es rehacer la ciudad, pues de esa manera los individuos también se rehacen, de acuerdo a la imagen que deseen reflejar. Muchas veces la ciudad ya no representa a los ciudadanos, estos ya no se sienten identificados con la misma, no existe un sentimiento de pertenencia, por lo tanto, es importante re pensar la ciudad y re construirla.

La ciudad es un reflejo de la sociedad, que va cambiando conforme el modo de pensar, las ideas, y la manera en que la colectividad se define cambia, y ahí se presenta el derecho a la ciudad como la posibilidad de modificar el espacio público, de amoldar la ciudad a las situaciones y contextos sociales.

⁴⁹⁴ HARVEY, D., ob. cit., 2013, pp. 10-11.

La tesis de Harvey sobre que la intervención de la ciudad depende del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización, determina que la población pasa a ser uno de los elementos más importantes al construir la ciudad, porque debe participar de manera activa en los procesos de urbanización, expresando sus necesidades y requerimientos, pues son los principales beneficiados del espacio y los servicios públicos, para ello la autoridad deberá generar mecanismos efectivos de participación ciudadana⁴⁹⁵.

Por consiguiente, desde la visión de Harvey, el derecho a la ciudad es además un derecho colectivo, pues los ciudadanos no buscan proteger o defender sus anhelos, fines y derechos individuales, sino que pretenden satisfacer las necesidades y objetivos de la sociedad en su conjunto, caso contrario, en base a deseos individuales, existirían luchas internas entre las personas cada una buscando construir y apropiarse de la ciudad.

Para Harvey, el derecho a la ciudad, entendido como la potestad, la libertad que tienen las personas de hacerse y rehacerse ellos mismos y sus ciudades, es uno de los derechos humanos más preciados, pero a su vez uno de los más descuidados⁴⁹⁶. Los ciudadanos viven en ciudades que han sido construidas y reconstruidas por las autoridades, sin saber la razón, el fin o el objetivo; simplemente los espacios se construyeron, se rehabilitaron o se distribuyeron de determinada manera y la población ha debido aceptarlo así.

La ciudadanía no participa activamente en construir la ciudad, sea por descuido, desinterés, o falta de mecanismos adecuados, que integren e interactúen con los ciudadanos; por lo tanto, es importante cambiar el modo en que se desarrollan los espacios, y establecer procesos de planificación urbana que permitan participación ciudadana y ejercer el derecho a la ciudad de manera efectiva, pues solo así se garantizará el correcto uso del suelo y se protegerá la ciudad.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁹⁶ *Id.*

En conclusión, el pensamiento de David Harvey explicado en su obra “Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana”, se compendia en la necesidad de una transformación urbana y social, pues, así como el mundo ha sido pensado y hecho varias veces, la ciudadanía para hacer efectivo su derecho a la ciudad, puede re pensarla y re hacerla también varias veces hasta que se sienta identificada con ella, y satisfaga realmente sus necesidades individuales y colectivas. El derecho a la ciudad no implica vivir en la ciudad que las generaciones pasadas han dejado, sino construir una propia, en base a la manera que la sociedad se autodefine.

Para Jordi Borja, “El derecho a la ciudad es un concepto antiguo y una exigencia social nueva”⁴⁹⁷. En los textos constitucionales y en los foros internacionales a lo largo de todo el siglo XX se ha reconocido el derecho a la vivienda como un derecho programático -que no se puede exigir legalmente-; y, en las legislaciones urbanísticas de algunos países se han establecido algunas condiciones como los servicios básicos que complementan este derecho; sin embargo, el derecho a la ciudad a nivel de los foros internacionales y como concepto integrador, se lo planteó, inicial y formalmente, en el año 2004, en la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, documento que emite una definición del derecho a la ciudad⁴⁹⁸ y amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la

⁴⁹⁷ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 392.

⁴⁹⁸ El numeral 1 del Artículo I de la Carta, establece que “El Derecho a la Ciudad es definido como 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. Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes”.

calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización, enfatizando una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

Según Borja, “La ciudad es un escenario, un espacio público que cuanto más abierto sea a todos, más expresará la democratización política y social”⁴⁹⁹; es decir, la ciudad debe ser imaginada como espacio de ciudadana, que involucra el reconocimiento de los ciudadanos como sujetos activos e iguales de la comunidad política, con derecho real para acceder a la multiplicidad de las ofertas urbanas.

Por lo tanto, desde el punto de vista de Borja, el derecho a la ciudad se configura como el derecho de ciudadanía, es decir el derecho de todos los pobladores, el derecho colectivo a ser consultados respecto de los asuntos de su ciudad.

Se lo puede considerar, más que aquel derecho que otorga los elementos básicos para la vida en el entorno urbano, o un derecho al espacio público universal, o a la vivienda, como el derecho que reconoce efectivamente la calidad de “sujetos de derecho” que tienen los ciudadanos, incluyéndolos, de manera activa, en la toma de decisiones al desarrollar espacio público.

La divulgación del concepto de “derecho a la ciudad” y su relación con el “espacio público” entendido a la vez como espacio urbano y como espacio político es mucho más reciente, lo cual se puede justificar por dos razones: las tendencias a la expansión de la ciudad hacia las discontinuas periferias y la voluntad de los movimientos sociales de integrar en el concepto de “derecho a la ciudad”, derechos sectoriales urbanos como son:

⁴⁹⁹ BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 322.

la vivienda, la movilidad, el ambiente, entre otros; y, derechos socio-políticos como son: la participación, los derechos políticos, la identidad, entre los principales.

De acuerdo al criterio de Borja, la participación democrática y ciudadana es un derecho instrumental que instaura una correlación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos creen que son sus derechos, y las políticas públicas que son competencia de las instituciones representativas⁵⁰⁰.

Según Borja, “Las demandas ciudadanas estarán más legitimadas y tendrán más fuerza en la medida en que se basen en derechos legales, reales o programáticos, o que estén considerados en el ámbito institucional o la opinión pública como tales (derechos morales)”⁵⁰¹. Por ejemplo: el derecho al espacio público, al lugar, a la movilidad y accesibilidad, al acceso a las TIC, a la calidad medio ambiental, entre otros.

El derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público y de la ciudad⁵⁰², que debe ser pensada como satisfactor de las necesidades básicas que son derechos universales y que requieren los seres humanos para una vida digna.

Respecto a los derechos civiles y políticos (primera generación) y sociales y económicos (segunda generación), en las últimas décadas, como ya se dijo, se ha legitimado un nuevo conjunto de ellos que se han denominado derechos de tercera generación, que son sobre todo derechos urbanos que se derivan de las necesidades básicas que el ser humano debe satisfacer en la ciudad. Por lo tanto, si la ciudad es el satisfactor de las necesidades del ser humano, estas necesidades pasan a ser derechos,

⁵⁰⁰ *Ibid.*, p. 258.

⁵⁰¹ *Id.*

⁵⁰² BORJA, J., “Espacio público y derecho a la ciudad”, ob. cit., p. 44.

derechos a escala urbana que se denominan derechos urbanos y que, por consiguiente, pasan a ser parte del derecho a la ciudad.

Ahora bien, si la ciudad es un potente satisfactor porque satisface muchas necesidades a la vez, necesidades que se convierten en derechos, entonces el derecho a la ciudad debe ser entendido como un macro derecho, que comprende y reivindica no solo derechos específicamente urbanos (en sentido físico) sino también derechos de otra índole como: sociales, económicos, culturales, políticos, que puedan ser ejercido por todos los habitantes de una ciudad. Al respecto, Llop y Vivanco expresan que “El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente e incluye, por tanto, todos los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, civiles y políticos que están reglamentados en los tratados internacionales de Derechos Humanos”⁵⁰³. Por lo tanto, esto incluye y garantiza los derechos al trabajo; a la seguridad social; a la salud pública; a los servicios básicos; a la alimentación; al vestido; a la vivienda digna y adecuada; a la educación pública, a la cultura, a la información, a la participación política, al acceso a la justicia, entre otros derechos.

Además, Llop y Vivanco agregan que El territorio de las ciudades y su entorno rural son 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”⁵⁰⁴.

El derecho a la ciudad es un conjunto de derechos que están directamente vinculados, de tal manera que, si no se logran todos a la vez, se los debe considerar como

⁵⁰³ LLOP, J., y VIVANCO, L., ob. cit., p. 15.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 16.

incompletos, limitados y desnaturalizados, ya que la ausencia o la limitación de alguno de ellos tiene un efecto multiplicador de las desigualdades urbanas⁵⁰⁵.

Jordi Borja, a modo de reflexión, propone en su obra: “Revolución urbana y derecho a la ciudad” un catálogo de derechos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito del derecho a la ciudad, que son: el derecho a la vivienda y al lugar; derecho al espacio público y a la monumentalidad; derecho a la belleza; derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad; derecho a la movilidad y a la accesibilidad; derecho a la centralidad; derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía; derecho al gobierno metropolitano; derecho a la innovación política; derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación; derecho a la ciudad como refugio; derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y a las organizaciones y empresas prestadoras de servicio; derecho a la justicia local y a la seguridad; derecho a la ilegalidad; derecho al empleo y al salario ciudadano; derecho a la calidad del medio ambiente; derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales; derecho de todos los residentes en una ciudad a tener el mismo estatus político-jurídico de ciudadano; derecho a que los representantes directos de los ciudadanos tanto institucionales, como sociales participen o accedan a las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que los afecten directamente; y, derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información transversal similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas⁵⁰⁶.

Al respecto, no compartimos con la totalidad de los derechos propuestos por Borja porque consideramos que unos no corresponden o no merecen ser parte del derecho a la ciudad, y por el contrario, existen otros que a pesar de que no los incluye, si deben ser

⁵⁰⁵ BORJA, J., “Espacio público y derecho a la ciudad”, ob. cit., p. 45.

⁵⁰⁶ BORJA, J. *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., pp. 259-264

parte de este macro derecho, como son: el derecho a la salud y el derecho a la educación, en razón de que creemos que sin el derecho a la salud que protege la vida humana y sin el derecho a la educación que garantiza una elemental formación humana, no podría ser posible para los ciudadanos el pleno ejercicio de los otros derechos y del macro derecho a la ciudad, porque como afirma Llop, “La urbanización del mundo solo será mejor, más justa y armónica, si educa ciudadanos, que construyan mejores ciudades...”⁵⁰⁷.

Por lo expuesto, solo hemos escogido algunos de los derechos planteados por Borja y, desde nuestro particular criterio, hemos propuesto dos más que son: el derecho a la salud y el derecho a la educación. Los derechos seleccionados de los propuestos por Borja son los siguientes: el derecho a la vivienda y al lugar; el derecho al espacio público; el derecho a la belleza; el derecho a la integración social; el derecho a la movilidad y accesibilidad; el derecho a la centralidad; el derecho a la innovación política; el derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación; el derecho a la justicia local y a la seguridad; el derecho a la calidad del medio ambiente; y, el derecho al empleo y al salario, Los derechos que proponemos son: el derecho a la salud y el derecho a la educación.

El derecho a la vivienda, para que el ciudadano y su familia pueda tener un techo que le sirva de protección, de reunión familiar y de descanso, en donde se fortalezcan los vínculos de parentesco; vivienda que debe estar integrada en el tejido urbano, articulada con otras viviendas para que se vigoricen los vínculos de vecindad y amistad. Es decir, la vivienda tiene que estar ubicada en donde la gente tiene sus relaciones sociales, en su entorno significativo⁵⁰⁸.

El derecho al espacio público, de uso democrático y colectivo, en donde se tejen las solidaridades y donde se manifiestan los conflictos, donde emergen las demandas y

⁵⁰⁷ LLOP, J. y VIVANCO, L., ob. cit., p. 88.

⁵⁰⁸ BORJA, J. *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, ob. cit., p. 259

las aspiraciones ciudadanas y se contrastan con las políticas públicas y las iniciativas privadas. Es la esfera urbana de carácter espacial, social, cultural, ambiental que, tratada en forma sistemática, impulsa el logro y la integración ciudadana para el beneficio colectivo, derecho que permite a los seres humanos, en plena libertad, visibilizarse como tales⁵⁰⁹.

El derecho a la belleza, para que los programas públicos de vivienda, infraestructura y de servicios incorporen la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento a la necesidad social. De ahí que, la inversión en el espacio público y en los equipamientos colectivos no deben ser considerados como despilfarro sino como gastos de justicia social⁵¹⁰.

El derecho a la integración social, porque la organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión socio-cultural de las comunidades, para que las personas estén también insertas en grupos referenciales próximos y posibiliten la integración ciudadana, para que juntos puedan resolver, en los consensos y disensos, los problemas ciudadanos⁵¹¹.

El derecho a la movilidad y a la accesibilidad, es un derecho indispensable para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables, por lo que se debe igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad⁵¹².

El derecho a la centralidad, que determina que todas las áreas de la ciudad deben poseer lugares con valor de centralidad y todos los habitantes puedan tener acceso con igual facilidad a los centros urbanos⁵¹³.

⁵⁰⁹ *Ibid.* pp. 259-260

⁵¹⁰ *Ibid.* p. 260

⁵¹¹ *Id.*

⁵¹² *Id.*

⁵¹³ *Id.*

El derecho a la innovación política, para que los gobiernos locales y regionales recojan las ideas y demandas sociales para que puedan innovar los sistemas electorales, los mecanismos de participación, los instrumentos de planeamiento y gestión, entre otros, para que las relaciones entre administraciones y entre actores públicos y privados no sean solo jerárquicas sino también contractuales⁵¹⁴.

El derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación, es un derecho al uso social de las tecnologías de información y comunicación, que establece que las administraciones públicas no solo deben proteger y garantizar este derecho, sino utilizar las TIC para democratizar la información y el acceso de todos los servicios de interés general⁵¹⁵.

El derecho a la justicia local y a la seguridad, entendido como la justicia local y la seguridad como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada, es en la actualidad una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en la medida en que pueden asegurar una prevención más eficaz⁵¹⁶.

El derecho a la calidad del medio ambiente, como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar el entorno natural para las futuras generaciones. Este derecho incluye el debido uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones al entorno⁵¹⁷.

El derecho al empleo y al salario, que debe establecerse en el ámbito urbano regional para garantizar un rol social que proporcione trabajo digno e ingresos monetarios a la población activa, tendente a la estabilidad social y económica de la misma⁵¹⁸.

⁵¹⁴ *Ibid.* pp. 261-262

⁵¹⁵ *Ibid.* p. 262

⁵¹⁶ *Ibid.* pp. 262-263

⁵¹⁷ *Ibid.* p. 263

⁵¹⁸ *Id.*

El derecho a la salud, entendido como el derecho que deben tener los ciudadanos para acceder a infraestructuras y sistemas sanitarios, que puedan prevenir, cuidar y tratar a la población en casos de brotes de enfermedades, epidemias y pandemias, garantizando la salud pública y el derecho máspreciado que es la vida, sin la cual es imposible el disfrute de los otros derechos.

El derecho a la educación, que debe permitir el acceso a programas de educación informal, formal y continua a toda la población en todos los niveles educativos, con la finalidad de formar, preparar y capacitar a los ciudadanos, que les facilite la subsistencia humana, el desenvolvimiento social y la capacidad para disfrutar, conocer o demandar los otros derechos. La educación avala una relación social respetuosa, ecuaníme y una vida digna en la ciudad.

Ahora bien, y luego del análisis de los derechos urbanos que, según nuestro particular criterio, deben constituir el derecho a la ciudad, consideramos necesario dejar constancia que estamos de acuerdo con Borja cuando manifiesta que el derecho a la ciudad, que reúne un conjunto de derechos urbanos, muchos de los cuales no están incluidos en las legislaciones, requiere de ciertas condiciones de cultura política y social, que deben ser promovidas y cumplidas por las instituciones políticas y organizaciones sociales, condiciones entre las cuales debe constar: la concepción de la democracia como representativa, deliberante y participativa; la práctica de un urbanismo sostenible; el principio de la igualdad política-jurídica de todos los residentes en la ciudad; la creación de un ambiente de seguridad por parte de todos los actores urbanos, que se apoye en un correcto uso del espacio público; y, el compromiso para cumplir un conjunto mínimo de pautas comunes de un buen comportamiento social, que haga viable el ejercicio de tales

derechos y el acatamiento de las obligaciones ciudadanas en un ambiente de plena convivencia⁵¹⁹.

El derecho a la ciudad, si bien genera un conjunto de derechos urbanos, también genera un conjunto de obligaciones que los ciudadanos tienen que cumplir responsablemente, como son: un debido comportamiento en la ciudad; una actitud de respeto al medio ambiente y la ciudad; un accionar responsable de las actividades individuales y colectivas; y, sobre todo, una clara conciencia que las acciones y omisiones individuales y familiares afectan al conglomerado poblacional y a la ciudad en general.

2. El desarrollo sostenible

2.1 Concepto

El desarrollo sostenible surge a partir de que la humanidad recapacita sobre los efectos negativos de la acción transformadora del hombre en el medio ambiente y los riesgos y peligros que podrían causar el deterioro irreversible del medio ambiente, el agotamiento de ciertos recursos naturales o el aumento de los niveles globales de contaminación⁵²⁰.

En un primer momento la crisis ambiental fue enfocada desde una perspectiva donde el crecimiento físico y demográfico conduciría, si no se imponían ciertos límites, al agotamiento de los recursos; sin embargo, será la perspectiva ecológica la que ofrecerá un marco de referencia más preciso, cuando trabajos como los de Carson y Commoner explican que la crisis ambiental es consecuencia del modelo de desarrollo existente⁵²¹. Por lo tanto, se hicieron necesarios y visibles nuevos estilos de vida y formas de ordenación que impidan la colisión entre el progreso y los factores materiales que lo permiten, y nuevos planteamientos para un nuevo modelo de desarrollo.

⁵¹⁹ *Ibid.*, pp. 394-395.

⁵²⁰ VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J., ob. cit., p. 216.

⁵²¹ *Id.*

Es en la conferencia de Naciones Unidas, celebrada en Estocolmo en 1972, en donde se comienza a difundir a escala global los efectos negativos del desarrollo que conducen a una revisión de las relaciones hombre-naturaleza, y se empieza a trabajar para definir las bases de una “economía humana”⁵²²; exponiéndose un horizonte donde el desarrollo local, las necesidades humanas básicas y el desarrollo guiado por pautas ambientales y ecológicas, comienzan a ser tesis primordiales y argumentos trascendentes.

Posteriormente, el “Desarrollo Sostenible”, fue definido oficialmente por primera ocasión en 1987, en el Informe Brundtland⁵²³ (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas), como el “que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”⁵²⁴; concepto integrador que considera simultáneamente lo local y lo global, el corto y el largo plazo, el medio ambiente y el desarrollo, dentro del impacto que la sociedad produce sobre el medio natural y las consecuencias que de éste se derivan para las generaciones futuras; concepto que ha alcanzado una aceptación generalizada a nivel mundial.

El Desarrollo Sostenible, según el Informe Brundtland, incorpora una visión tridimensional constituida por los ejes ecológico, económico y social, trilogía que acoge los ejes del urbanismo sostenible, y direccionada a lograr una mayor equidad y justicia social y una visión integrada del desarrollo en contraste con la tradicional sectorialización de las políticas ambientales.

El Informe “Ciudades Europeas Sostenibles” elaborado por un grupo de expertos de la Unión Europea con respecto al concepto emitido en el Informe Brundtland, aclara

⁵²² *Id.*

⁵²³ Documento elaborado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland en 1987 para la Comisión Mundial de Medio Ambiente, titulado “Nuestro Futuro Común” (ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., p. 645.).

⁵²⁴ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., p. 645.

que el sentido de la propuesta es más amplio que el de protección al medio natural, ya que implica una preocupación por las generaciones futuras y por la salud e integridad del ambiente a largo plazo⁵²⁵; visión del desarrollo sostenible que extiende también su preocupación por la calidad de vida, por la igualdad de las personas, por la desigualdad intergeneracional y por el aspecto social y ético de bienestar humano, como también presupone que el desarrollo solo debe continuar en la medida en que los sistemas naturales lo puedan soportar.

Los numerosos planes y programas que han implementado los diferentes niveles de gobierno, en muchas ocasiones, mencionan de forma contradictoria el término de “Desarrollo Sostenible”, por ser éste un concepto que se ha constituido, desde el punto de vista político, como un principio correcto, al que se alude con frecuencia, pero al que también se lo confunde continuamente con crecimiento sostenible, a pesar que al crecimiento se lo podría situar solamente como la acumulación cuantitativa de elementos y al desarrollo como la transformación cualitativa de los estados de los objetos, fenómenos, sistemas, etc.

Desde la posición de Vegara y De La Rivas, “El éxito y la difusión del concepto de desarrollo sostenible manifiesta su capacidad para catalizar buena parte del debate cultural, político y científico que se ha producido en los últimos años sobre la cuestión ambiental. Ello se debe, en gran medida, a que ofrece un planteamiento sencillo y fácilmente aceptable frente al problema de la presión que las acciones del hombre ejercen sobre el planeta”⁵²⁶.

Ahora bien, tal y como reconocen instituciones internacionales, desde la Unión Europea hasta la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, las ciudades juegan un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible. Si es en las ciudades que

⁵²⁵ VEGARA, A. y DE LA RIVAS, J.L., ob. cit. p. 217

⁵²⁶ *Ibid.*, p. 216

vive más de la mitad de la población del planeta, es entonces en las ciudades donde se concentra más actividad, producción y consumo, y por ello son una de las principales fuentes de daños ambientales y donde esos problemas se manifiestan con mayor intensidad.

El dominio impuesto por el hombre sobre la naturaleza, la migración de la población del campo hacia la ciudad y la falta de sensatez para abordar los problemas ciudadanos, desataron una serie de transformaciones en el territorio produciendo un desequilibrio entre lo natural y lo construido, entre el ecosistema y lo transformado.

Es así como nacieron nuevos procesos y dinámicas de crecimiento, que afectaron el medio ambiente y la calidad de vida en las ciudades, escenario que hizo ineludible enfocar el concepto de sostenibilidad como un reto, encaminado a encontrar alternativas de solución a los problemas urbanos que evidenciaron la crisis de las ciudades.

A las ciudades se las puede considerar una verdadera amenaza para el medio natural, porque su huella ecológica es enorme, cuyo perjuicio sale de los límites de su soporte que es el territorio, afectando al ecosistema global, pero las ciudades son también un significativo recurso; por derecho propio, una de las más grandes creaciones del desarrollo humano y uno de los espacios propicios para encontrar posibles soluciones a los problemas planteados⁵²⁷.

Por ello, si como admiten Vegara y De La Rivas que “la crisis del mundo moderno y de su ciencia, es la crisis de separación hombre-naturaleza”, también se debe comprender que la ciudad, hábitat humano por excelencia, que por lo general sucumbe en las catástrofes; y, los modelos del desarrollo económico dominantes, están en el corazón de esta crisis⁵²⁸. Por lo tanto, la ciudad y el desarrollo local se convierten en decisivos

⁵²⁷ *Ibid.*, p. 217

⁵²⁸ *Ibid.*, p. 216

instrumentos para lograr el desarrollo sostenible visto desde la perspectiva de un nuevo contexto urbanístico que es la sostenibilidad urbana.

2.2 *La sostenibilidad urbana*

Las dinámicas de la dispersión de la urbanización, la simplificación del tejido urbano y la especialización funcional, la ineficiencia y el despilfarro de recursos y sus impactos derivados, y los riesgos de segregación social, son problemas sociales, económicos y espaciales, que pueden suponer, si es que no se asume el reto de la sostenibilidad urbana, la reproducción de procesos de insostenibilidad global y local, disgregaciones de la organización urbana, degradaciones del territorio e incremento de la inestabilidad y la desconexión social en las ciudades⁵²⁹.

Los efectos de las dificultades surgidas en las ciudades se reflejaron, por ejemplo, en los espacios públicos, de donde huyeron las clases media y alta de la ciudad por miedo o comodidad y optaron por construir sus viviendas lejos del bullicio y caos urbano, generando problemas aún más graves como el uso indiscriminado del suelo, que expandía la ciudad sin ningún criterio de sostenibilidad urbana y permitía un crecimiento urbano distante, disperso y desconectado⁵³⁰.

Además de la creciente ocupación del suelo urbano y del impacto que proyecta la expansión horizontal, la huella que dejan las ciudades para mantener o aumentar la complejidad de su organización y estructura, es cada día más grande. Algunas demandan una superficie cien veces superior a la suya propia para el suministro de los productos

⁵²⁹ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, *Libro Verde del Medio Ambiente, Tomo I*, Barcelona, 2007, p. 14.

⁵³⁰ PACHECO, E., "Sostenibilidad urbana: estrategias orientadas hacia la construcción de modelos de ciudades sostenibles", en *Cuestiones urbanas*, Instituto de la Ciudad, Quito, 2016, pp. 11-43, cit. p. 18.

alimentarios y madera y para el intercambio de gases (muchas ciudades han ocupado más territorio en 20 años que en los 2000 años anteriores)⁵³¹.

Si por la extensión creciente de la ciudad, le vamos restando al territorio dependiente suelo plano, fértil e intercambiador de gases, se vislumbra, más todavía, los límites que el suelo tiene como recurso escaso. Con la misma intuición nos podríamos aproximar a los límites que tiene la atmosfera y sistemas relacionados o también a los límites fijados por la existencia escasa de los recursos naturales.

La dimensión alcanzada por los problemas urbanos ya no permitiría resolverlos, teóricamente, con medidas locales. Hoy, en un contexto de internacionalización de la economía y de competitividad entre los sistemas urbanos, explica, en gran parte, que la dimensión y las características de los problemas sean también globales y para solucionarlos habrá que considerar la globalidad, por lo que ha sido en los foros internacionales donde se ha analizado la trascendencia de la sostenibilidad urbana en la ciudad.

Sin embargo, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente desarrollada en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, en donde se aprueba la Agenda 21, ya se propone un amplio programa para el fomento de los principios de Desarrollo Sostenible en el siglo XXI a escala planetaria, siendo uno de esos principios el de potenciar el papel de las entidades locales⁵³². Es decir, se advierte que los objetivos globales de conservación del medio ambiente y de sostenibilidad urbana requieren de una directa y decidida participación de los gobiernos locales, desde donde deben surgir iniciativas, agendas y programas de sostenibilidad urbana.

Los problemas enunciados y que se caracterizan por los desequilibrios propios de un sistema complejo como es la ciudad, merecen disyuntivas de sostenibilidad urbana,

⁵³¹ RUEDA, S., "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", ob. cit., p. 71.

⁵³² VEGARA, A. y DE LA RIVAS, J.L., ob. cit. p. 221.

que apuesta a integrar las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales, propias del urbanismo sostenible, en armonía con los contextos locales, para ayudar a construir ciudades justas, equitativas y amigables, ciudades sostenibles que garanticen una mejor calidad de vida a sus habitantes.

En ese sentido, Anzaldo plantea que los asuntos relevantes para la sostenibilidad urbana deben ser organizados por los gobiernos locales a partir de la intersección de los tres ejes del urbanismo sostenible que son: el social, el económico y el ambiental, que configura un enfoque equilibrado para un desarrollo urbano sostenible⁵³³.

En el eje social, la conciencia socio-cultural acerca del desarrollo urbano sostenible juega un papel fundamental mediante la educación, la participación y el comportamiento de la población, para la adopción de estilos de vida más sostenibles⁵³⁴.

En el eje económico, el desarrollo urbano no se limita al crecimiento financiero, sino a la posibilidad de que las ciudades puedan satisfacer parte de las necesidades de productos básicos y de empleo de sus habitantes a través de un uso del suelo urbano más eficiente, así como el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC)⁵³⁵.

En el eje ambiental, se deben considerar tres aspectos: la mitigación de los gases del efecto invernadero, la vegetación urbana y los sistemas de información. En el primer aspecto, la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, el manejo óptimo de residuos y el uso energías alternativas son objetivos sustanciales en el tránsito de las ciudades hacia la sostenibilidad. En el segundo aspecto, la vegetación urbana reporta numerosos beneficios para las ciudades entre los que se destacan la provisión de sombra, la reducción de la contaminación del aire, la mitigación del ruido y el incremento de la

⁵³³ ANZALDO, C., ob. cit., pp. 44-45.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 45

⁵³⁵ *Id.*

biodiversidad. En el tercer aspecto, los sistemas de información son importantes para evaluar el desempeño ambiental de las ciudades, con el fin de establecer los correctivos necesarios⁵³⁶.

La expansión urbana, el transporte, la renovación urbana y la estructura de las ciudades son los otros aspectos relevantes que estrechamente relacionados entre sí, se refieren a elementos y procesos de naturaleza físico-espacial resultado de la interacción entre factores socio-económicos y ambientales⁵³⁷.

La expansión urbana forma problemáticas como el desarrollo disperso, la pérdida de espacios abiertos, el uso del suelo mono funcional y la creciente dependencia del automóvil privado, que afectan al entorno natural y a la cohesión social de las ciudades.

El transporte ocupa un lugar preeminente, pues su desarrollo incentiva la expansión urbana y tiene un fuerte impacto en la estructura, la economía, el medio ambiente y la calidad de vida de las ciudades.

La renovación urbana, por su parte, trata de mejorar las condiciones ambientales, económicas y socio culturales de las ciudades.

La estructura de las ciudades y los usos del suelo deben ser tratadas con políticas urbanas más eficientes, que favorezcan el transporte público y los patrones de urbanización compactos.

El modelo de desarrollo para la sostenibilidad urbana debe estar constituido por el mantenimiento de una cierta estructura y un nivel de explotación sostenible de los sistemas no urbanos y una ciudad compacta y diversa en todas sus partes en los sistemas urbanos⁵³⁸.

⁵³⁶ *Id.*

⁵³⁷ *Id.*

⁵³⁸ LORA-TAMAYO, M., ob. cit., p. 22.

La sostenibilidad urbana supone mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, que depende de factores ambientales, sociales y económicos. El diseño de las ciudades y su estética, los modelos del uso del suelo, la densidad de la población y de la edificación, la existencia de los equipamientos urbanos y el acceso a los servicios básicos y a los sistemas de soporte público tienen una importancia esencial para la habitabilidad de los asentamientos humanos. Por lo tanto, para que se cubran las necesidades y los anhelos de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de los barrios y la ciudad, la sostenibilidad urbana debe orientar el diseño, la gestión y el mantenimiento de los sistemas urbanos para que se proteja la salud pública; se fomente el contacto, el intercambio y la comunicación; se brinde la seguridad, se suscite la estabilidad y la cohesión social; se promuevan la diversidad y las identidades culturales; y, se preserven adecuadamente los espacios públicos, los edificios y los barrios con significado histórico y cultural.

Por lo expuesto, la sostenibilidad urbana debe estar basada en una economía que provea un lugar para vivir y una alta calidad de vida, segura, digna y saludable, para la generación actual y para las futuras generaciones, que proteja el medio ambiente y la viabilidad de los sistemas naturales, y procure la integración y equidad social.

El desarrollo urbanístico sostenible que promueve la sostenibilidad urbana, según lo establecido en el Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía⁵³⁹, requiere una actuación urbanística que integre los principios siguientes:

- La minimización de la transformación del suelo por su condición de recurso valioso y no renovable. Para ello, se requiere fomentar las estructuras urbanas compactas y polifuncionales, priorizando los procesos que promuevan la rehabilitación, la regeneración y la renovación de los tejidos urbanos existentes y la recuperación de suelos y edificaciones vacíos.

⁵³⁹ <https://www.coatgr.es/wp-content/uploads/2018/03/ANTE-PROYECTO-DE-LEY-PARA-UN-URBANISMO-SOSTENIBLE-EN-ANDALUC%c3%8dA.pdf> Consulta: 07/07/2019.

- La protección de los ecosistemas naturales, instituyendo mediante el planeamiento urbanístico medidas de protección, puesta en valor e incremento del capital natural, compatibilizando el desarrollo urbanístico con el mantenimiento de la capacidad productiva del territorio, la estabilidad de los sistemas naturales, la preservación de la diversidad biológica y la protección y mejora del paisaje.
- La protección de las personas y bienes con la finalidad de evitar o mitigar los efectos de los posibles peligros en los usos del suelo y de las construcciones, edificaciones e instalaciones.
- La innovación del espacio público como eje estructurante de los núcleos de población y la recalificación de las zonas verdes urbanas, su biodiversidad y capacidad de sumidero de carbono y de regulación de la temperatura, mediante la creación de una red de zonas verdes, de sistemas naturales, huertos urbanos y agricultura de proximidad y de espacios rurales interconectados con corredores verdes y la incorporación de la vegetación en los tejidos urbanos.
- La mejora de la eficiencia del metabolismo urbano, tratando que las funciones urbanas minimicen el consumo de recursos, reduciendo la producción de residuos y fomentando el uso de energías renovables.
- El fomento de la movilidad sostenible, mediante la mejora del transporte público, la movilidad peatonal y en bicicleta y la intermodalidad en tejidos urbanos de usos mixtos que permitan la proximidad del comercio y actividades básicas.
- El estudio de la organización social en el espacio urbano para incrementar una valoración equitativa de las distintas áreas de la ciudad y generar un tejido

socio-espacial diverso, evitando la segregación socio-económica y los procesos de gentrificación, y fomentando la regeneración urbana integrada.

Entonces, de acuerdo a lo establecido en el citado Anteproyecto de Ley para un Urbanismo Sostenible en Andalucía, el desarrollo urbanístico sostenible es el que maneja de forma razonada el territorio y los recursos naturales, avala la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico y la protección del medio ambiente y de los valores paisajísticos, culturales, históricos, y etnográficos de ese territorio, para asegurar la calidad de vida de la actual y futura población.

Sin embargo, con algunas excepciones, las ciudades han continuado creciendo y evolucionando con modelos urbanos de la sociedad industrial y con exigua atención a criterios y principios sostenibles; en este contexto, han surgido tentativas de medir y especificar el derroche de recursos en la ciudad a través del diseño de indicadores ambientales, cuyo uso lleva inicialmente a esbozar ciertos límites para pretender corregir aspectos de los actuales modelos de desarrollo urbano, con la finalidad de hacerlos más coherentes con los procesos naturales y más eficientes en el consumo de energía; como también nacen nociones que orientan la intervención urbanística hacia la salud del sistema urbano y de la capacidad regenerativa de los ecosistemas⁵⁴⁰.

En función del territorio y la población que hacen diversos a los espacios urbanos y más allá de la internacionalización de muchos factores determinantes de producción, consumo y formas de vida⁵⁴¹, consideramos que el debate actual se concentra en el análisis de las particularidades de los modelos de desarrollo urbano en relación a la sostenibilidad.

⁵⁴⁰ VEGARA, A. y DE LA RIVAS, J.L., ob. cit. p. 219

⁵⁴¹ *Id.*

3. Los modelos de desarrollo urbano

3.1 *La ciudad de metabolismo lineal y la ciudad de metabolismo circular*

La ciudad analizada desde una visión estática aparece conformada por un sistema interrelacionado en el que en un entorno concreto concurren fuerzas motrices (sectores económicos y población) que ejercitan presiones sobre el medio (usos del territorio, consumo de recursos, residuos...), forjando un estado (realidad del medio ambiente) y unos impactos (medioambientales, económicos y sociales), a los que se les da respuesta a través de políticas sectoriales⁵⁴².

Desde otra óptica, Rueda define a la ciudad como un sistema dinámico y abierto, donde existen entradas y salidas de la propia ciudad. Los flujos de entradas corresponden a recursos e información, que, con procesos de transformación en la ciudad, se convierten en flujos de salida de bienes, servicios, residuos; todo ello conforma un ecosistema⁵⁴³. Acorde a esta visión también se las clasifica en función de su metabolismo, distinguiéndose entre ciudades de metabolismo lineal y ciudades de metabolismo circular⁵⁴⁴.

Las ciudades de metabolismo lineal tienen un comportamiento en parte desmedido, para su desenvolvimiento se abastecen de lo que necesitan en zonas extensas, creciendo físicamente de manera injustificada y sin ningún control, generándose largas distancias de transportación, con mayores gastos de energía y con desechos eliminados fuera de la ciudad.

Las ciudades de metabolismo circular se aprecian de forma diferente, ya que, para su desarrollo y actividades comerciales e industriales, se aprovisionan de sus alrededores

⁵⁴² ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., *ob. cit.*, p. 646.

⁵⁴³ RUEDA, S., *Ecología urbana, Barcelona y su región metropolitana como referentes*, Beta Editorial, Barcelona, 1995, p. 58.

⁵⁴⁴ GIRARDET, H., *Ciudades: alternativas para una vida urbana sostenible*, Celeste Ediciones, Madrid, 1992.

más cercanos y reutilizan todos sus desechos en los propios sistemas de producción, disminuyendo la afectación al entorno.

Si tenemos presente que en el proceso urbanizador la forma de erigir ciudades influye directamente sobre la naturaleza, el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes, entonces compartimos la visión de ciudad con el modelo dinámico de metabolismo circular porque permite un racional uso del suelo, respeto al medio ambiente y adecuada gestión de recursos, sin degradar el ecosistema.

En ese sentido, Chueca expresa que la ciudad es un proceso vivo, que la ciudad se construye, pero a la vez se destruye, siendo lo ideal que la construcción se realice con la menor destrucción posible y, sobre todo, que esa destrucción sea más que nada una readaptación inteligente a las nuevas exigencias, de tal manera que la ciudad se desarrolle armoniosamente⁵⁴⁵.

Tener una visión ecológica, significa tratar el territorio urbano como un ecosistema, estableciendo sus interacciones por el uso de recursos y reciclaje de residuos, siendo importante establecer procedimientos de conductas de los habitantes en su relación con el medio ambiente, reguladas por normas objetivas, es decir por normas jurídicas⁵⁴⁶.

Según Rueda, el impacto contaminante sobre el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales va a estar condicionado por el manejo y gestión de las urbes con respeto al medio ambiente, es decir que el accionar correcto o inconsecuente de la población determina las presiones sobre el sistema medio ambiental, y esto va a estar condicionado por la forma en que la ciudad se organice y gestione, en cómo educa al ciudadano, en cómo aplique y controle el cumplimiento de las normas urbanísticas⁵⁴⁷.

⁵⁴⁵ CHUECA, F., *ob. cit.*, pp. 251-252.

⁵⁴⁶ DE LAS RIVAS, J., MARINERO, A. Y SANTOS Y GANGES, L., *ob. cit.*, p. 236.

⁵⁴⁷ RUEDA, S., "Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible", I Encuentro de Redes de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático, Victoria-Gasteiz, 2005, pp. 1-2.

En definitiva, se puede afirmar que para que las ciudades sean sostenibles y ecológicamente viables, deben acondicionar su funcionamiento, introduciendo el aspecto medioambiental en la gestión local, mediante políticas sectoriales y macroeconómicas, así como también deben incluir programas educativos que sensibilicen a la población sobre la vital importancia del cuidado del ambiente y de un pertinente comportamiento social que permitan contar con ambientes agradables, saludables y ordenados, y con una plena convivencia en la ciudad.

Al referirnos a la gestión medioambiental, estamos hablando de la relación existente entre el mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos; gestión ineludible en razón de que las ciudades son altas consumidoras de energía, pues el propio funcionamiento de los sistemas urbanos demanda gran cantidad de energía, lo que requiere una mayor demanda de recursos con la consiguiente emisión de desechos y residuos⁵⁴⁸.

Los conceptos y criterios descritos nos permiten anticipar que la ciudad sostenible podría tener los objetivos siguientes: Conservar recursos, armonizar el ambiente construido con el natural, procurar la calidad ambiental, apoyar la equidad económica y social, incentivar el manejo solidario de los recursos naturales, lograr un comportamiento educado y responsable de la población, y estimular la participación ciudadana en el planeamiento urbanístico, objetivos que son compatibles con la ciudad de metabolismo circular.

3.2 La ciudad compacta y la ciudad dispersa

Consideramos que para comprender y justificar la importancia de la ciudad sostenible como concepto, es necesario partir del análisis y comparación de los dos modelos de

⁵⁴⁸ ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., ob. cit., p. 647.

desarrollo de las ciudades que son: la ciudad compacta de metabolismo circular y la ciudad dispersa de metabolismo lineal, por ser las opciones que nos direccionan a tener una posición objetiva y crítica hacia la problemática del crecimiento urbano, y porque permiten aproximarnos a lo que divulga el urbanismo sostenible para lograr la ciudad sostenible.

La ciudad compacta, como señala, entre otros autores, Lehmann, citado por Pacheco, es aquella que basa su funcionamiento en el interés comunitario y su proyección enfatiza aspectos tales como: el uso variado del suelo, la accesibilidad física universal, una mayor densidad poblacional, el uso del transporte público, la movilidad alternativa, un mayor espacio para los peatones y menos espacio para los vehículos particulares⁵⁴⁹.

Este modelo de ciudad estimula la cohesión social, garantiza la justicia urbana y promueve el uso del espacio público, potenciando las diversas actividades que se desarrollan en su contexto con impacto positivo en los ámbitos ecológico, económico, social y cultural.

A criterio de Montejano, las nociones de “alta densidad” como una mayor “mezcla de usos del suelo” parecen ser los elementos fundacionales de este modelo⁵⁵⁰. Por su parte, el arquitecto Richard Rogers corrobora que la ciudad compacta es “...una ciudad densa y socialmente diversa donde las actividades sociales y económicas se solapen y donde las comunidades puedan integrarse a su vecindario”⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ *apud*, PACHECO, E., ob. cit., p. 18.

⁵⁵⁰ MONTEJANO, J., “El principio de la densificación como argumento central de la sustentabilidad urbana: Una revisión crítica”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 57-83, cit. p. 58.

⁵⁵¹ ROGER, R., y GUMUCHDJIAN, P., *Ciudades para un pequeño planeta*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2000, p. 33.

La ciudad dispersa, en cambio, se caracteriza por la baja densidad, baja centralidad, baja proximidad, baja concentración y discontinuidad⁵⁵², características que generan la proliferación de zonas periféricas, la fragmentación del territorio, el aislamiento espacial, y un mayor protagonismo de vehículos particulares para recorrer largas distancias con las consiguientes consecuencias de la contaminación ambiental.

En la ciudad dispersa prima el interés particular sobre el interés común y se evidencian los usos del suelo monos funcionales; la baja densidad poblacional; los núcleos dispersos, distantes e inconexos; un alto costo de la infraestructura; y, una obligada movilización en vehículos particulares para poder solventar las grandes distancias generadas por la dispersión de equipamiento y servicios.

En opinión de Rueda, la construcción de la ciudad en la actualidad no tiene como prioridad aumentar la probabilidad de contactos, intercambios y comunicación, es decir, el aumento de la complejidad mediante la explotación de los sistemas de los que depende sin sobrepasar su capacidad de carga, sino posicionarse mejor que el resto de ciudades⁵⁵³. En la actualidad, la explotación de recursos se hace, en la mayoría de los casos, en espacios poco densos, en áreas dispersas y sin considerar los límites de la capacidad de carga de los sistemas.

El resultado del modelo descrito es una ciudad disgregada, que tiene separado lo mucho o lo poco que tiene, funcionalmente desordenada y segregada socialmente, en donde las redes de carreteras y vías apartadas para transporte vehicular privado cumplen la función de unir tal disgregación, generando mayor contaminación ambiental. Esta forma de sistema multiplica el consumo de suelo, de materiales y de energía.

⁵⁵² MUÑIZ, I. CALATAYUD, D. y GARCIA, M., “Causas y efectos de la dispersión urbana”, en *La ciudad de baja densidad, Lógica, gestión y contención*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2010, pp. 307-347, cit. pp. 309-310.

⁵⁵³ RUEDA, S., “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, ob. cit., p. 70.

Al indiscriminado uso del suelo, que es causa de la destrucción del suelo agrícola o forestal, se suma el efecto destructor que sobre estos ecosistemas provocan las redes de carreteras para el transporte motorizado que fraccionan el territorio.

Las características de la ciudad dispersa permiten determinar tres aspectos fundamentales relacionados con la insostenibilidad que son: el consumo del suelo; el consumo de materiales y energía provocados por los usos del suelo, como por los medios de transporte y la dinámica de consumo que tiende hacerlo todo obsoleto en un tiempo récord; y, la tendencia a explotar los sistemas del entorno más allá de su capacidad de carga⁵⁵⁴.

Los tres aspectos mencionados de insostenibilidad explican de alguna manera el impacto que proyecta la ciudad dispersa en el entorno más o menos inmediato, por lo que también es necesario analizar el impacto que causa en la organización interna de la ciudad.

Con respecto a la complejidad y su implantación en el territorio, Rueda sostiene que la ciudad difusa tiene la tendencia a diluir las funciones de la ciudad (residencias, universidades, hospitales, industrias, comercios etc.) en la mayor parte del territorio urbano, separándolas físicamente y generando amplios espacios ciudadanos con funciones urbanas limitadas, en muchas ocasiones mono funcionales⁵⁵⁵. Este escenario debilita el contacto, el intercambio y la comunicación entre personas, actividades e instituciones, que como ya se ha mencionado constituye la esencia de la ciudad.

La dispersión que impone este modelo genera el uso masivo de los vehículos motorizados, por lo que la red de movilidad vehicular se satura y aumenta la emisión de gases a la atmosfera, los niveles de ruidos inadmisibles, el número de accidentes, entre otros aspectos. En este sentido, Glaeser cree que los costes medio ambientales de la dispersión urbana deberían alentar a los gobiernos a frenar la vida centrada en torno al

⁵⁵⁴ *Ibid.*, p. 71

⁵⁵⁵ *Id.*

automóvil⁵⁵⁶. Por otro lado, el centro de la ciudad también se ve afectado por la congestión vehicular que provoca un estrés psicológico y ambiental que no es compatible con el uso del espacio público para el contacto, la comunicación y la tranquilidad. El tráfico masivo de automóviles, que ocupa gran parte del espacio público, ataca a la esencia de la ciudad y predispone al ciudadano a ver la ciudad como un lugar insoportable y al tráfico vehicular como el mayor generador de disfunciones del sistema urbano y del deterioro ambiental.

La lógica de la ciudad compacta, en cambio, se sustenta en el aumento de la complejidad en espacios relativamente reducidos, la ocupación del suelo para varias funciones, la reducción del tiempo para el contacto y la comunicación entre los elementos del sistema, la reducción de la energía consumida en un sistema más complejo y la estabilidad en razón de proporcionar un mayor número de circuitos reguladores recurrentes, características que permiten obtener una vida social y de convivencia más armónica, cohesionada y tranquila; y, un soporte económico más competitivo.

Además, el modelo encaja con el objetivo esencial de la ciudad que es aumentar las probabilidades de contacto, intercambio y comunicación entre los elementos del sistema sin comprometer la calidad de vida urbana y la capacidad de carga de los ecosistemas. Desde esta óptica, Edward Glaeser sostiene que las ciudades “Representan la proximidad, la densidad de población y la intimidad. Nos permiten trabajar y jugar juntos, y su éxito depende de la demanda de contacto físico”⁵⁵⁷.

La movilidad horizontal es hoy la que provoca un mayor consumo energético que se dispara en forma de calor y en contaminantes atmosféricos y es, también, la inductora de un mayor consumo de suelo y la causante de una mayor simplificación de los sistemas naturales.

⁵⁵⁶ GLAESER, E., ob. cit., p. 29.

⁵⁵⁷ *Ibid.*, p. 19.

La expansión de la ciudad y la utilización de grandes espacios dedicados a una sola actividad, incrementan las distancias que se tienen que recorrer, las velocidades para consumir el mismo tiempo de viaje y, en consecuencia, la energía consumida para conseguir cualquier contacto o intercambio.

Considero oportuno esclarecer que la proyección de la ciudad compacta no debe ser vista como la creación de ciudades tan densas, condensadas y aglutinadoras como las ciudades de la primera época de la era industrial, ya que no se trata de resolver los nuevos conflictos para ir a caer en los conflictos antiguos, sino que se trata de compaginar y utilizar nuevos modelos de desarrollo urbano sin olvidar los correspondientes para reducir los conflictos antiguos.

En ese sentido, Rueda afirma que el Ensanche de Barcelona es un ejemplo de fragmento de ciudad compacta y diversa, a la que para reducir las disfunciones que genera le sobran cosas y le faltan otras⁵⁵⁸. No obstante, si este modelo se sustenta en un aumento de la diversidad en espacios urbanos relativamente reducidos -como por ejemplo en barrios-, es un buen punto de partida teórico para aquellas ciudades que están creciendo, ya que nos aproxima a un nuevo modelo de ordenación del espacio diferente al que facilita la ciudad difusa actual.

Según el criterio de Rueda⁵⁵⁹, la ciudad compacta puede ser un modelo válido para la ciudad sostenible por las razones siguientes:

- Complejidad y estabilidad en el territorio urbano
- Proximidad y ahorro de recursos
- Mejor aprovechamiento de recursos
- Calidad urbana y calidad de vida

⁵⁵⁸ RUEDA, S., "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", ob. cit., p. 70.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, p. 74.

La complejidad y la estabilidad en el territorio urbano se manifiestan en una mayor diversidad de usos en un espacio concreto, es decir, una mayor densidad de residencia y una mixtura de actividades económicas, de servicios, de equipamiento, que proporcionan el contexto adecuado para que aumenten los intercambios de información y se creen las vías de flujo energético para la organización compleja. El elevado número y la diversidad de los portadores de información concibe una ciudad que proporciona oportunidades, intercambio de información, permanente contacto, transmisión de conocimiento, permuta de experiencias, proximidad de actividades, contexto que genera estabilidad en un determinado territorio. A criterio de Glaeser, “En las áreas más pobres del mundo, las ciudades están creciendo a un ritmo enorme porque la densidad urbana ofrece el camino más apto para pasar de la miseria a la prosperidad”⁵⁶⁰.

La proximidad y el ahorro de recursos solo se podrían alcanzar en los territorios que cobijan a una diversidad de actividades y usuarios -característica de la ciudad compacta-, que no provocan expansión urbana. A través de la expansión de la ciudad y la especialización funcional se produce una segregación espacial de las funciones, y se incrementan las distancias que se tienen que recorrer y la energía consumida para conseguir cualquier contacto o intercambio; se impone el uso del vehículo privado y desestimula el transporte público, forjando contaminación ambiental ; y, complica la red de los servicios básicos para la población, la misma que para sus instalación requiere inmensas superficies de suelo.

En la ciudad compacta, en cambio, se puede aumentar, con un menor consumo de energía y espacio, el número de potenciales contactos e intercambios, a través de los viajes a pie, en bicicleta o en transporte público, con una menor afectación al medio ambiente que es uno de los componentes primordiales de la calidad de vida.

⁵⁶⁰ GLAESER, E., ob. cit., p. 14.

El mejor aprovechamiento de recursos se produce porque de acuerdo a las características de los dos modelos ya analizados, se puede afirmar que con la misma energía que se pueda consumir en una específica zona de la ciudad difusa, la organización que mantiene es significativamente mayor⁵⁶¹. La proximidad que concentra en un determinado espacio a funciones diferentes en la ciudad compacta, reduce las distancias físicas de los portadores de información, y el tiempo para que se contacten y la energía de la movilidad serán sustancialmente más pequeños. En síntesis, la lógica de la ciudad compacta aprovecha mejor los recursos porque aumenta la complejidad en espacios relativamente reducidos, disminuye la ocupación del suelo, reduce el tiempo para el contacto y la comunicación, disminuye la energía que se necesita consumir y garantiza la estabilidad social y productiva de los espacios.

La calidad urbana y calidad de vida significan la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos respecto a la habitabilidad de la ciudad. La calidad de vida depende de factores ambientales, económicos, sociales y físico-espaciales, y desde esta perspectiva, el modelo de la ciudad compacta se orienta a fomentar el contacto, el intercambio y la comunicación de los ciudadanos; a garantizar la seguridad; a proteger la salud; causar la estabilidad y la cohesión social; y, a promover la identidad cultural y preservar el patrimonio cultural e histórico⁵⁶². Para ello, recupera el espacio público de calidad como escenario idóneo para el contacto y la participación social, disminuye la contaminación atmosférica con menos circulación vehicular y más peatonal, ofrece diversidad de equipamiento en espacios consolidados, permita la proliferación de grupos sociales que llenan de actividad a los equipamientos, y les dan vida y seguridad a los territorios. Aspectos que, en fin, conforman la anhelada calidad de vida.

⁵⁶¹ RUEDA, S., ob. cit. p. 77.

⁵⁶² *Ibid.*, p. 80.

Sin embargo, hay quienes defienden al modelo de la ciudad dispersa, argumentando que esta puede llegar a ser sostenible. Cociña, Román y Valenzuela, citados por Pacheco, por ejemplo, sostienen que todas las ciudades se dispersan por cuestiones de movilidad y en busca de nuevos estilos de vida alejados del bullicio de la ciudad; expresan que la gente no debería vivir en edificios en altura y que el modelo de alta densidad los obliga a vivir ahí, sin posibilidad de mejorar sus estándares de vida, por lo que el manejo de baja densidades permite que los usuarios mejoren sus viviendas según incrementan sus ingresos⁵⁶³. En cambio, Glaeser puntualiza que los bajos niveles de densidad poblacional son inseparables de la vida en torno al automóvil por las largas distancias que hay que recorrer⁵⁶⁴, lo que afecta al medio ambiente y a la calidad de vida.

La ciudad compacta compleja y la ciudad dispersa difusa en el territorio son dos modelos antagónicos. El consumo de suelo y el detrimento de los sistemas de soporte que ocurren en el modelo de la ciudad difusa, así como el consumo de energía y materiales extraídos de dichos sistemas para mantener la organización urbana, son superiores a los correspondientes al modelo de la ciudad compacta, pasando lo mismo con los flujos contaminantes proyectados sobre los sistemas de soporte de ambos tipos de ciudad, debido a las formas de la movilidad, a la edificación y a los servicios asociados.

Finalmente, se podría concluir que la esencia de este debate radica en el interés colectivo que promueve la organización de la ciudad compacta sobre el interés individual que genera las características de la ciudad dispersa.

Por lo expuesto, a nuestro juicio, el modelo de la ciudad compacta es el que aporta más beneficios en términos de calidad de vida y calidad ambiental en la ciudad, si lo comparamos con el modelo de la ciudad dispersa, entendiendo por calidad de vida lo que manifiesta Ardila, que la define como “un estado de satisfacción general, derivado de la

⁵⁶³ PACHECO, E., ob. cit. p. 19.

⁵⁶⁴ GLAESER, E., ob. cit., p. 53.

realización de las potencialidades de la persona”⁵⁶⁵; estado de satisfacción que debería ser sentido a plenitud por los habitantes de la ciudad, en razón que, como ya se ha analizado, la ciudad es la casa grande de todos, un bien satisfactor de las necesidades humanas básicas para una vida digna, un macro derecho que engloba un conjunto de derechos sociales, económicos y ambientales, un derecho universal reconocido mundialmente como “el derecho a la ciudad”.

4. Definiendo a la ciudad sostenible

4.1 Aproximación conceptual

El debate expuesto y la confrontación objetiva de los planteamientos del modelo de la ciudad compacta con los del modelo de la ciudad dispersa, según Pacheco⁵⁶⁶, evidencian que el modelo compacto es el que más se aproxima a lo que promulga la sostenibilidad urbana para una ciudad sostenible, no solo porque se fundamenta en el principio del interés colectivo, contribuye a la conservación ambiental y aporta a la calidad de vida, sino también por las razones siguientes:

- Fomenta un crecimiento en zonas consolidadas, lo que permite optimizar el uso del suelo, que es un recurso no renovable.
- Posibilita que las infraestructuras de los servicios básicos sirvan a una mayor cantidad de usuarios ocupando menos superficies.
- Recupera y vigoriza el espacio público mediante la mixtura de actividades, como eje articulador y dinamizador del contacto, la comunicación y el intercambio en la ciudad.

⁵⁶⁵ ARDILA, R., “Calidad de vida: una definición integradora”, *Revista Latinoamericana de psicología*, 35(2), 2003, pp. 161-164, cit. p. 163.

⁵⁶⁶ PACHECO, E., ob. cit., p. 19.

- Disminuye el consumo de recursos energéticos y la contaminación ambiental porque promueve el uso del transporte público y la movilidad alternativa, al agrupar más actividades en menos espacios, que disminuyen las distancias.

Según Williams, Burton y Jenks, la forma urbana de una ciudad sostenible, es la que permite a la ciudad funcionar dentro de sus capacidades de carga natural y artificial, es de uso amigable para sus habitantes, promueve la equidad social y es producto de un proceso inclusivo de participación ciudadana⁵⁶⁷.

Ya en el año 2003, el instrumento internacional “Nueva Carta de Atenas” propone diez conceptos orientadores que debe considerar el planeamiento urbano para la ciudad del futuro. Estos son: La ciudad para todos, la ciudad de la participación, la ciudad como refugio, la ciudad saludable, la ciudad productiva, la ciudad innovadora, la ciudad de movimiento racional y de accesibilidad, la ciudad medioambiental, la ciudad de la cultura y la ciudad de continuidad de carácter⁵⁶⁸.

La ciudad para todos, en donde la cohesión social y la inclusión de sus comunidades deben ser incluidas e integradas en la planificación espacial de los gobiernos locales.

La ciudad de participación, vista como lugar de encuentro donde la interacción social se debe vigorizar, siendo el planeamiento urbano el medio para crear núcleos barriales que fortalezcan la identidad local, el sentido de pertenencia y un espíritu comunitario.

La ciudad como refugio, que promueva a través del planeamiento y las medidas para protección de los desastres naturales, la calidad del medio ambiente, la solidaridad, la estabilidad social y la seguridad ciudadana.

⁵⁶⁷ WILLIAMS, K., BURTON, E., y JENKS, M., “Achieving sustainable urban form: an introduction”, en *Achieving sustainable urban form*, Spon Press, Londres, 2000, pp. 1-5, cit. p.4.

⁵⁶⁸ CONSEJO EUROPEO DE TÉCNICOS URBANISTAS, ob. cit., pp. 31-35.

La ciudad saludable, que debe promover en base a las normas de la Organización Mundial de Salud y a través de la planificación sostenible, ambientes saludables, reducción de los niveles de polución, de basura y la conservación de recursos escasos, como también el acceso de la población en condiciones de igualdad al sistema público de salud.

La ciudad productiva, porque el planeamiento debe establecer estrategias que animen emprendimientos para potenciar la productividad local, generar puestos de trabajo y pequeños negocios, y fortalecer la base económica de la ciudad. Para ello, el planeamiento debe integrar aspectos sociales, económicos y medioambientales.

La ciudad innovadora, en base a un planeamiento que comprenda y potencie los mejores usos de la tecnología de la información y comunicaciones, con el acceso justo para todos, como componentes esenciales de las redes locales y globales. La cultura urbana puede mejorarse precisamente a través del intercambio de valores culturales, ideas, conceptos y soluciones, dentro de un ámbito mundial de información.

La ciudad de movimiento racional y de accesibilidad, para lo cual se requiere que el planeamiento y la estrategia de transporte sean tratados integralmente, con el objetivo de reducir las distancias en relación a la ubicación de la vivienda, el trabajo, y los equipamientos. De igual manera, el planeamiento debe establecer áreas que mejoren las interconexiones y el transporte público, para que existan más áreas peatonales, zonas libres de vehículos, promoviendo el paseo y la bicicleta.

La ciudad medioambiental, que necesita una armonización entre la planificación urbana y los aspectos medioambientales de desarrollo sostenible, en donde el ciudadano sea el centro del proceso del planeamiento, en donde los programas y proyectos estén basados en los principios del desarrollo sostenible y participación ciudadana; y, en donde

se motive el respeto al medio ambiente, estimule la conservación de los recursos no renovables, y priorice el ahorro del suelo como recurso.

La ciudad de la cultura, por medio de un proceso de planeamiento comprometido con el uso de los aspectos sociales y culturales, a fin de generar una variedad de formas y estructuras para enriquecer y diversificar la malla urbana y la red de espacios públicos, en donde se promuevan y difundan las expresiones culturales populares. Un planeamiento que desestimando los usos mono funcionales del espacio, estimule los usos mixtos que a su vez generen un mayor intercambio cultural.

La ciudad y continuidad de carácter, en tanto el planeamiento tiene un papel específico en asegurar una adecuada ordenación, que respete el carácter de la ciudad pero que no impida la creatividad en la arquitectura y en la distribución de espacios entre edificios. El planeamiento debe implementar un proceso que integre a la ciudad con su entorno, para que la arquitectura y las diferentes ciencias relacionadas con la ciudad, consideren las áreas construidas y los espacios abiertos en forma conjunta con las referencias culturales y valoración histórica de cada área.

Con estos antecedentes, a continuación, pasamos a describir y analizar las características que según varios autores debe cumplir la ciudad para que pueda ser considerada como ciudad sostenible.

4.2 Análisis de las características de la ciudad sostenible

La mayoría de autores que esbozan sus propuestas con estrategias orientadas por la sostenibilidad urbana, entre ellos, el especialista en ecología urbana, de nacionalidad española, **Salvador Rueda**, quien cimenta el modelo de la ciudad sostenible en cinco ejes que son: la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio espacial y el verde urbano.

La compacidad, es el eje que determina la proximidad entre usos y funciones urbanas⁵⁶⁹, lo que facilita e incentiva el contacto, el intercambio y la comunicación, potenciando la relación entre los elementos del sistema urbano (ciudadanos, actividades e instituciones) entre sí, y la de éstos con la infraestructura, los equipamientos y el transporte público.

“La ciudades nos permiten hacer amigos con intereses comunes...”⁵⁷⁰, y, precisamente, es la compacidad, que maneja densidades altas tanto de habitantes como de edificaciones, que evita la segregación social pues posibilita la mezcla de personas de diversos perfiles sociales, propiciando una sana convivencia y la cohesión social; genera la creación del espacio público para equilibrar la relación lleno-vacío urbano; y, alienta el uso del transporte público, condición ideal para mejorar su servicio y promocionar la movilidad alternativa⁵⁷¹. De acuerdo con estos criterios, Borja afirma que “...la ciudad es el espacio público, lugar de la cohesión social y de los intercambios”⁵⁷².

La compacidad como eje estructurante permite la elaboración de un marco que puede establecer un conjunto de estrategias para la construcción de un modelo urbano sostenible. Para ello hay que contextualizarla o adaptarla a una realidad determinada según el estudio que se requiere ejecutar, por ejemplo, un estudio de densidad edificatoria, fundamental en los planes urbanos.

De igual manera, la compacidad es importante para la obtención de indicadores de sostenibilidad, entre estos, el que la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona denomina “compacidad corregida” que, en un determinado tejido urbano, relaciona

⁵⁶⁹ RUEDA, S., Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible, *ob. cit.*, p. 5.

⁵⁷⁰ GLAESER, E., *ob. cit.*, p. 26

⁵⁷¹ RUEDA, S., Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible, *ob. cit.*, pp. 6-7.

⁵⁷² BORJA, J., *ob. cit.*, p. 321.

volumen construido y espacios para estancia, interacción y verde urbano⁵⁷³. Es decir, una densidad edificatoria deseable se equilibra con una superficie necesaria de convivencia, de espacio público, de áreas verdes, entre otros elementos atenuantes de la densidad.

La complejidad, es el eje que se refiere a la diversidad y mixtura de usos de suelo, que son las actividades que se desarrollan en la ciudad⁵⁷⁴. La diversidad de usos de suelo dinamiza y potencia el espacio urbano, generando flujos de personas de diferentes perfiles que se movilizan perennemente, incrementando el movimiento comercial de los negocios y el efecto de seguridad que proyectan las calles en movimiento.

La diversidad es imprescindible para estimular el desarrollo⁵⁷⁵ y, desde esta visión, la diversidad de usos compatibles genera beneficio social porque facilita el acceso a servicios y equipamiento diversos a un grupo más amplio de ciudadanos, lo que forja nuevas fuentes de trabajo, mayores oportunidades y posibilidades de bienestar. Además, la proximidad de diversas actividades concentradas en áreas más pequeñas, reduce el uso del automóvil lo que disminuye la contaminación ambiental y mejora la salud de los ciudadanos, en razón de que tienen que usar medios de movilización alternativos más saludables.

La ciudad es un centro productor de ideas y éstas se comunican de una persona a otra en el seno de densos espacios de usos diversos, intercambios de ideas que en muchas ciudades engendraron prodigios de creatividad humana⁵⁷⁶, y desde el eje de la complejidad, la ciudad debe concentrar diversas funciones urbanas compatibles en un determinado espacio para reunir a muchas personas con talentos diversos en un mismo lugar, lo que contribuye a promover el progreso, el desarrollo y la sostenibilidad. En fin,

⁵⁷³ AGENCIA DE ECOLOGIA DE BARCELONA, *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*, Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla, 2008, p. 20.

⁵⁷⁴ PACHECO, E., ob. cit. p. 22.

⁵⁷⁵ GLAESER, E., ob. cit., p. 88.

⁵⁷⁶ *Ibid.*, p. 16.

la ciudad que concentra talentos es un centro productor de ideas⁵⁷⁷.

La atracción de inversiones aumenta a medida que lo hace la diversidad de personas jurídicas, es decir en la medida que aumenta el capital económico y el capital social⁵⁷⁸.

Aumentar la complejidad urbana significa aumentar la diversidad de las personas jurídicas, y con ello el nivel de conocimiento acumulado que atrae un número mayor de actividades, que prosperan por las sinergias que proporciona una complejidad creativa y creciente.

Las estrategias urbanas que podrían posibilitar un modelo de espacio urbano diverso y sostenible, tienen como meta equilibrar usos y funciones urbanas a través de determinantes urbanísticos orientados a incrementar el nivel de diversidad⁵⁷⁹.

Este eje podría derivar en una línea de estudio enfocada a la obtención de indicadores que, específicamente seleccionados, pueden dar pautas o lineamientos estratégicos de planes especiales de uso del suelo, orientados a potenciar y recuperar la inversión de obras de infraestructura, por ejemplo, una red de transporte público, que integre el transporte y los usos del suelo como estrategia fundamental para el desarrollo urbano sostenible en la ciudad.

La eficiencia, es el eje vinculado al metabolismo urbano de la ciudad, producido por el consumo de energía, la gestión del agua y el tratamiento de los residuos; trilogía que se constituye en la base de cualquier sistema urbano y debe tener un funcionamiento eficiente para evitar causar la menor perturbación en el ecosistema de la ciudad⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁷⁸ RUEDA, S., Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible, ob. cit., p. 4.

⁵⁷⁹ AGENCIA DE ECOLOGIA DE BARCELONA, ob. cit., p. 7.

⁵⁸⁰ AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA Y RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, *Sistema de Indicadores y Condicionantes para ciudades grandes y medianas*, Barcelona, 2009, p. 4.

Así, se podría afirmar que la eficiencia es el consumo de energía y de recursos dentro de las capacidades de carga natural y artificial de la ciudad.

El consumo de energía requiere que la planificación urbana instaure estrategias para asegurar la autosuficiencia, a través de principios bioclimáticos, energías renovables, entre otros medios. Los proyectos urbanos deben diseñar mecanismos para el aprovechamiento de la energía solar para suplir la energía eléctrica, siendo necesarios espacios para la tecnología de captación.

La gestión del agua orientada a la sostenibilidad debe garantizar la salud en el entorno urbano a través de agua potable⁵⁸¹, y debe implementar la infraestructura destinada a la captación de agua lluvia o la reutilización de agua residual. Los planes de manejo y gestión del líquido vital deben incorporar instrumentos y normas que minimicen en lo posible la afectación de fuentes naturales y regulen el consumo para uso doméstico, de tal manera que no exceda los setenta litros por día⁵⁸². Además, la planificación urbana debe limitar áreas protegidas, como riberas, quebradas y zonas inundables; y, desarrollar una línea estratégica para evitar las inundaciones en épocas de lluvias intensas, lo que también ayudaría a proteger la biodiversidad en las ciudades.

El tratamiento de residuos amerita un conjunto de estrategias y normas orientadas a incentivar la utilización de materiales reciclables o renovables, preferentemente de origen local, y fijar espacios para el depósito clasificado de residuos, separándolos en papel, vidrio, envases, orgánicos y rechazo.

Se deben instituir políticas que motiven a la creación de huertos urbanos en espacios públicos y privados, con la adecuación de áreas para generar compostaje; y, se deben implementar modelos de movilidad alternativos y menos contaminantes para reducir la emisión de gases efecto invernadero, mitigando los efectos en el cambio

⁵⁸¹ GLAESER, E., ob. cit., p. 138.

⁵⁸² PACHECO, E., ob. cit. p. 23.

climático; y, materiales alternativos, ecológicos y del entorno, para las nuevas tipologías constructivas urbanas, considerando que la emisión producida por los materiales utilizados en la construcción de las mismas, no debería superar los 300 Kg. CO₂ por metro cuadrado⁵⁸³. Finalmente, hay que tener presente que la ciudad más limpia es una ciudad más saludable⁵⁸⁴.

La integración socio-espacial, es el eje que distingue a una ciudad sin segregación social. Es decir, una ciudad equitativa en donde el mayor porcentaje de la población tiene acceso a los servicios, equipamiento y vivienda.

En el contexto urbano, la cohesión social determina el grado de convivencia que existe entre cultura, edades, renta y profesión de los diferentes grupos de personas⁵⁸⁵.

La integración social fortalece la posibilidad de contacto, intercambio y comunicación que, potenciadas por la diversidad y mixtura de actividades, configura un modelo urbano compacto a diferencia del modelo urbano disperso que se caracteriza por la segregación social, inequidad y marginación; y, en donde la socialización se la realiza en ambientes restringidos, cerrados, aislados y protegidos, pero irreales.

La integración socio espacial requiere mantener el equilibrio entre los diferentes actores de la ciudad y satisfacer las necesidades básicas sociales de la población, para lo cual se requieren estrategias que deriven en la mixtura de actividades en reducidos territorios⁵⁸⁶, que respalden criterios de igualdad social y convivencia, para la realización de actividades vinculadas al crecimiento colectivo.

⁵⁸³ AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA Y RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, ob. cit., p. 53.

⁵⁸⁴ GLAESER, E., ob. cit., p. 145.

⁵⁸⁵ AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA Y RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, ob. cit., p. 70.

⁵⁸⁶ RUEDA, S., Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible, ob. cit., p. 7.

La integración socio-espacial posibilita a través del espacio público, la mezcla de culturas, la auténtica socialización, la proximidad de equipamientos y servicios⁵⁸⁷; y, permite la justicia urbana, que es la igualdad en el acceso a los servicios, movilidad y educación⁵⁸⁸.

Cuando hablamos de equipamiento urbano es preciso señalar que existen dos tipos: el equipamiento básico o de proximidad y el equipamiento de ciudad. El primero atiende las necesidades básicas y cotidianas de la población en un área de influencia y poder de atracción limitados a una escala barrial. El segundo debe dar respuesta a las necesidades de integración social propias de una escala de ciudad, como los grandes hospitales, universidades, recintos para espectáculos deportivos, etc., para los cuales la proximidad requiere de otra lógica para determinar el radio de cobertura con la finalidad de lograr una equitativa distribución en la ciudad⁵⁸⁹.

Las dinámicas urbanas generadas a escala barrial demuestran la función que desempeña la dotación de equipamiento en la integración socio-espacial. En este contexto, según la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona la mezcla social estabiliza el sistema urbano porque permite mantener el equilibrio entre los diferentes grupos sociales y favorece la interacción entre personas de diversas culturas⁵⁹⁰. Además, las ciudades deben ser puntos de comunicación entre mercados y culturas para que generen innovación y progreso⁵⁹¹.

Con fundamento en lo descrito, considero que la planificación urbana debe proponer estrategias que potencien esta simbiosis social mediante la proximidad entre equipamiento y vivienda; la articulación de diferentes usos; y, la apropiada ubicación de

⁵⁸⁷ SVAMPA, M., "Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba, Socialización, Sociabilidad y Ciudadanía", *Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen 11 (31), 2004, pp. 60-71.

⁵⁸⁸ PACHECO, E., ob. cit. p. 27.

⁵⁸⁹ *Id.*

⁵⁹⁰ AGENCIA DE ECOLOGIA DE BARCELONA, ob. cit., p. 8.

⁵⁹¹ GLAESER, E., ob. cit., p. 20.

espacios catalizadores de educación, cultura y recreación, conectados, preferentemente, por vías peatonales y ciclísticas. Según Glaeser, el exceso de vehículos convierte a las calles en estacionamientos, y la congestión vial elimina completamente la virtud de comunicación al complicar demasiado los desplazamientos en el interior de las ciudades⁵⁹².

Este ámbito propiciará que el caminar y andar en bicicleta sean actividades placenteras, enriquecedoras de acervo cultural y, especialmente, generadoras de convivencia urbana.

Así mismo, la planificación guiada por indicadores y estándares preestablecidos, determinara los niveles óptimos de equipamiento público con relación al radio de influencia y al número de habitantes servidos, para satisfacer las necesidades básicas de integración socio-espacial.

El verde urbano, es el conjunto de las áreas verdes ubicadas en los diferentes espacios urbanos de una ciudad. Los verdes urbanos proveen numerosos beneficios ecológicos, sociales y económicos para la ciudad; entre ellos destacan: modificaciones al microclima urbano, la mejora de la salud humana, el control de los procesos biológicos, la modificación de los espacios y el aumento de las plusvalías⁵⁹³.

La vegetación en el espacio público ayuda a la conservación de la biodiversidad porque reduce la contaminación al absorber el polvo y las partículas de humo de los vehículos. El arbolado proporciona sombra, confort térmico y acústico, protección a la fauna en la ciudad. La inclusión del verde urbano en las calles, avenidas, parques, jardines, fachadas verdes y terrazas de edificios, resulta un factor preponderante para mejorar el paisaje urbano y la calidad de vida, objetivo principal de la ciudad sostenible.

⁵⁹² *Ibid.*, p. 14.

⁵⁹³ CASTILLO, L. y FERRO, A., “La problemática del diseño con árboles en vías urbanas: verde con respuntes negros”, *Arquitectura y Urbanismo*, 36 (1), 2015, pp. 5-24, cit. p. 19.

Las razones descritas son motivos suficientes para que las áreas verdes urbanas tengan una preferente y estratégica ubicación en la ciudad. Deben ser accesibles y estar cercanas a los usuarios y otros usos urbanos para potenciarlas como espacios esenciales de integración social y convivencia en la ciudad sostenible.

Las áreas verdes de una ciudad son espacios permeables, que relacionan el contexto construido y el contexto natural, y permiten la gestión armónica del territorio, tal como lo señala Luengo, citado por Pacheco⁵⁹⁴.

Por ello, deben tener un mantenimiento continuo acompañado de un programa de manejo de residuos y reciclaje, de mobiliario urbano para habitabilidad y de infraestructura para riego y capitación de agua. Además, en el metabolismo urbano constituyen un ámbito propicio para orientar el desarrollo urbano hacia procesos sostenibles, mediante la participación ciudadana que generen convivencia e intercambio social.

Las plazas, jardines, parques y bosques son de vital importancia para mejorar la calidad del aire y, por lo tanto, la calidad de vida. A partir de esta premisa se pueden determinar varios indicadores sobre el manejo de áreas verdes urbanas, tales como: zonas verdes por habitante, número de árboles por habitante, masa foliar productora de sombra, distancia a áreas verdes, etc. Los valores resultantes permiten fijar los déficits de áreas verdes por habitantes, en relación, por ejemplo, a la superficie mínima de espacio verde por habitante establecida por la Organización Mundial de la Salud que es de 9 m² por habitante, o a la distancia para acceder a un espacio verde desde cualquier otro uso urbano, que no debe requerir más de 15 minutos caminado⁵⁹⁵.

⁵⁹⁴ PACHECO, E., ob. cit. p. 25.

⁵⁹⁵ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, ONU-HABITAT, Nairobi, Kenia, 2014, p. 43.

Así mismo, los parámetros apropiados de distancia a la accesibilidad de áreas verdes, por ejemplo, recomendadas por el Ayuntamiento de Málaga⁵⁹⁶, determinan que las zonas verdes comprendidas entre 1000 y 5000 m² de superficie, deberían estar a 300 metros de distancia; las de 5000 a 10000 m² a 500 metros de distancia; y, las mayores a 10000 m² a una distancia de 900 metros. Parámetros que pueden ser adaptados a las particulares realidades urbanas de cada ciudad.

El espacio público característico de la ciudad sostenible por ser de integración social y convivencia, se fortalece con políticas urbanas dirigidas a lograr mayor volumen de verde en esos espacios, ya que regula temperatura y se constituye en una barrera acústica que amortigua el ruido de vehículos, lo que instituye una estrategia para que el usuario permanezca el mayor tiempo posible y se apropie del espacio público.

En fin, el verde urbano es un eje que proporciona sombra, protección y confort térmico y acústico en la ciudad; favorece la higiene y la calidad del aire; y, posibilita un despliegue inmenso de posibilidades y estrategias encaminadas a construir un modelo de ciudad sostenible, comprometido con el esparcimiento, la convivencia, el ambiente y la calidad de vida urbana⁵⁹⁷.

Por su parte, **Richard Rogers**, en “Ciudades para un pequeño planeta”⁵⁹⁸, plantea que la ciudad sostenible debe ser: una ciudad justa, una ciudad bella, una ciudad ecológica, una ciudad de contacto, una ciudad compacta y policéntrica y una ciudad diversa.

Una ciudad justa, donde los alimentos, el cobijo, la educación, la sanidad y las oportunidades se distribuyan debidamente y donde todos sus habitantes se sientan partícipes de su gobierno.

⁵⁹⁶ AYUNTAMIENTO DE MALAGA, *Agenda 21 Málaga, Indicadores de Sostenibilidad*, Málaga, 2010, p. 51.

⁵⁹⁷ CASTILLO, L. y FERRO, A., ob. cit., p. 23.

⁵⁹⁸ ROGERS, R. y GUMUCHDJIAN, P., ob. cit., p. 18.

Una ciudad bella, donde el arte, la arquitectura y el paisaje fomenten la imaginación y renuevan el espíritu.

Una ciudad ecológica, que minimice su impacto ecológico, donde la relación entre construido y paisaje sea equilibrada y donde las infraestructuras utilicen los recursos de manera segura y eficiente.

Una ciudad de contacto, donde el espacio público induzca a la vida comunitaria y a la movilidad de sus habitantes, y donde la información se intercambie tanto de manera personal como colectivamente.

Una ciudad compacta y policéntrica, que proteja el campo de su entorno, centre e integre las comunidades en el seno de los vecindarios y optimice su proximidad.

Una ciudad diversa, en la cual el grado de diversidad de actividades solapadas anime, inspire y promueva una comunidad humana vital y dinámica.

Según el criterio de **Carmen Echebarria e Itziar Aguado**, las ciudades son consumidoras de altas cantidades de energía, que desempeña un papel importante en el funcionamiento de los sistemas urbanos, ya que cuanto mayor es el consumo de energía, mayor será la necesidad de recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos, por lo que para que las ciudades sean sostenibles y ecológicamente viables, su funcionamiento debe considerar fundamentalmente el aspecto ambiental y, por consiguiente, los objetivos siguientes: la conservación de recursos, el ambiente construido antrópico, la calidad ambiental, la equidad social y la participación política⁵⁹⁹.

La conservación de recursos, que asegure la disponibilidad de los mismos para el presente y el futuro, a través de un uso eficiente del suelo y la disminución del derroche de recursos no renovables, sustituyéndolos, siempre que sea posible, por recursos renovables.

⁵⁹⁹ ECHEBARRIA, C. y AGUADO, I., ob. cit., pp. 647-648.

El ambiente construido antrópico, para asegurar que el medio ambiente este en armonía con el ambiente natural, procurando que la relación entre ambos sea productiva.

La calidad ambiental, para evitar o reducir procesos que degraden o contaminen el medio ambiente, proteger los ecosistemas e impedir desarrollos que perjudiquen la salud humana o perjudiquen la calidad de vida.

La equidad social, para tratar de obviar desarrollos que contribuyan a reducir las inequidades sociales.

La participación política, que patrocine la práctica de valores, actitudes y comportamientos mediante el estímulo de la participación en la definición de políticas y a través de mejoras ambientales y físicas en las comunidades.

El Libro Verde del Medio Ambiente propone que para contrarrestar los síntomas de insostenibilidad y lograr ciudades sostenibles, se deben aplicar cuatro estrategias que son: la compacidad, la complejidad, la eficiencia y la estabilidad⁶⁰⁰.

La compacidad propugna un modelo de ordenación del territorio que potencie, a la vez, que el campo sea más campo y la ciudad más ciudad, y un modelo urbano que crezca en contigüidad y con densidades razonablemente elevadas para neutralizar la dispersión.

La complejidad para hacer frente a la especialización territorial y la simplificación de los tejidos y al crecimiento en manchas mono funcionales que suponen la destrucción del tejido urbano organizado y la degradación del paisaje tanto urbano como territorial.

La eficiencia establece la eficacia de los flujos metabólicos para evitar el despilfarro de recursos y el impacto contaminante.

La estabilidad para disminuir los procesos de segregación social y la expulsión de los ciudadanos a periferias, cada vez más extensas para poder acceder al mercado de la

⁶⁰⁰ MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, ob. cit., p. 14.

vivienda, con los peligros que comporta la guetización, que se caracteriza cuando la sociedad y la cultura dominante imponen a las minorías una serie de condiciones que les obligan a agruparse como primer paso para la posterior marginación en determinados espacios.

El doctor en urbanismo, de nacionalidad mexicana, **Jorge Montejano** sostiene que, para alcanzar un mayor grado de sostenibilidad en las ciudades, se requieren tres principios más o menos consensuados en la academia, tanto en el ámbito internacional como en el nacional, que son: mayor densidad (Ciudad Compacta), mayor diversidad urbana (Ciudad Diversa), y estructura policéntrica (Ciudad Policéntrica)⁶⁰¹.

Los principios descritos apuntan a una reducción general de costos (energético y emisión de gases de efecto invernadero) generados principalmente por la obligada movilidad (por ejemplo, residencia-trabajo) y a un aumento en la calidad de vida; y, se fundamentan en los supuestos de que una mayor densidad e intensidad edilicia reduciría el gasto que los gobiernos tiene que realizar para cubrir la demanda de servicios básicos y restaría la contaminación en zonas medioambientales estratégicas; que una mayor mezcla de usos del suelo abriría la posibilidad de reducir distancias entre orígenes y destinos; y, que una ciudad policéntrica, desarrollada bajo los principios de especialización económica y cooperación, permitiría aumentar el grado de autocontención (reducir la movilidad cotidiana en y entre las distintas centralidades) así como elevar el nivel de competitividad.

La recepción de recursos por concepto de plusvalías generadas por el cambio del uso del suelo, que en inicio se consideraba una productiva política en materia de desarrollo, rápidamente se convirtió en un significativo problema para los municipios

⁶⁰¹ MONTEJANO, J., "Introducción", en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", México, 2017, pp. 15-35, cit. p. 17.

donde suceden este tipo de transformaciones, por la falta de capacidad recaudatoria, técnica y de gestión, por la insuficiente dotación de servicios básicos, por la falta de creatividad para atraer inversión económica que cree empleo, entre otros aspectos. Por ello, las dinámicas de población creciente y de localización dispersa en las áreas metropolitanas instituyen que los principios sostenibles descritos vayan siendo incluidos, cada vez más, en las políticas de ordenación y reordenación territorial, debido a la falta de recursos humanos y económicos que necesitan los gobiernos locales para gestionar los asentamientos humanos urbanos, luego que han pasado de ser rurales para transformarse en ciudades de 500,000 habitantes en lapsos muy breves⁶⁰².

Ahora bien, en relación al principio de mayor densidad (Ciudad Compacta), el fenómeno conocido como *urban sprawl*, relativo a la expansión descontrolada de las áreas urbanas, es un antecedente importante que plantea gran parte del debate actual asociado al crecimiento sostenible de las ciudades de los países en desarrollo.

Al respecto, existe una vasta literatura que asocia esta forma de expansión, caracterizada por la baja densidad de las ciudades y por el crecimiento discontinuo, disperso y desconectado, con resultados sociales, económicos y ambientales desfavorables.

Los resultados son, entre otros, la reducción del acceso y a la vista al espacio abierto; la invasión de entornos de alto valor ecológico o agrícola; el requerimiento de viajes al trabajo más largos; las mayores tasas de uso del automóvil y, por lo tanto, de mayores niveles de contaminación, el uso de energía y de producción de gases de efecto invernadero; el descuido de la población sin auto y del transporte público; el requerimiento de extensiones de redes de infraestructura pública más largas y costosas; el desvío de la inversión fuera de las áreas centrales que necesitan ser renovadas, la

⁶⁰² *Ibid.*, pp. 23-24.

reducción de la interacción social y de la vitalidad urbana; y, el incremento de la alienación, la fragmentación social y la segregación económica y racial⁶⁰³.

La planeación de la forma urbana y los usos de suelo es vista como un medio para avanzar en la sostenibilidad de las ciudades; sin embargo, no existe un consenso sobre las formas urbanas que son más deseables para este fin.

Así, el modelo de ciudad compacta, ampliamente promovido en varios países desarrollados como una solución sostenible y que supone una serie de beneficios descritos anteriormente, ha sido cuestionado por varias investigaciones que señalan importantes limitaciones y costos, asociados especialmente a su calidad ambiental y a su aceptabilidad y que hacen evidente la necesidad de evaluar la sostenibilidad de otros modelos de formas urbanas, tal como lo sustentan Jenks, Burton y Williams, citados por Anzaldo⁶⁰⁴. Por el contrario, Glaeser sostiene que vivir en espacios de gran densidad y caminar mucho es más respetuoso con el medio ambiente que vivir en espacios de baja densidad e ir en automóvil a todas partes⁶⁰⁵.

Además, Aguilar y Escamilla afirman que el crecimiento desordenado de las ciudades hacia zonas no contiguas al tejido urbano ha dado lugar al fenómeno conocido como “periurbanización”, que es el asentamiento precario de la población en zonas carentes de jurisdicción y regulación efectiva sobre el uso del suelo, y que experimentan mayores niveles de contaminación, conflicto social y degradación de recursos naturales. Según estos autores, la periurbanización es producto de políticas urbanas que tienden a desarrollar un modelo urbano disperso que es poco sostenible, por lo que recomiendan el modelo de la ciudad compacta⁶⁰⁶.

⁶⁰³ ANZALDO, C., ob. cit., p. 47.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 46.

⁶⁰⁵ GLAESER, E., ob. cit., p. 372.

⁶⁰⁶ AGUILAR, A. y ESCAMILLA, I., “Introducción”, *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pp. 5-23.

En relación al principio de mayor diversidad urbana (Ciudad Diversa), es necesario recordar que hasta hace algunas décadas, la planificación urbana había estado dirigida hacia la zonificación del territorio bajo la premisa de funcionalidad; sin embargo, hoy es posible observar algunas de las consecuencias negativas de esta práctica, como son: los núcleos urbanos mono funcionales, la segregación socio espacial, la dispersión urbana, entre otras. La respuesta a este contexto es la diversidad urbana, constituida por dos componentes: la mezcla de usos del suelo (ocupación) y la multiplicidad de habitantes-usuarios (ocupantes)⁶⁰⁷.

La diversidad urbana se fundamenta en el concepto de ciudad como un sistema complejo, en el cual las diversas formas de ocupación del entorno (suelo) están determinadas en gran medida por sus ocupantes, a las cuales puede coligarse la presencia o coexistencia de una serie de factores socio-económicos, socio-demográficos, étnicos, culturales, estilos de vida y actitudes, entre otros.⁶⁰⁸

El concepto de la diversidad urbana, de acuerdo a la literatura, se constituye por dos aristas que son: la sostenibilidad ambiental, tomando en cuenta la capacidad de carga del entorno para definir los límites de los tipos de usos de suelo; y, la identificación de las variables de carácter social, cultural, económico y de preferencias, que deberían incluirse para alcanzar la sostenibilidad en el componente social; lo que significa, preservación del medio ambiente y habitabilidad de la ciudad en términos de equidad, justicia, armonía, convivencia, crecimiento económico y desarrollo humano y cultural.

Ahora bien, está claro que la diversidad urbana juega un rol importante en el diseño urbano en la medida que determina la localización de los usos del suelo, la

⁶⁰⁷ MENDIOLA, N., "El concepto de la diversidad urbana", en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo", México, 2017, pp. 85-106, cit. p. 85.

⁶⁰⁸ *Ibid.*, pp.87-90.

accesibilidad y la movilidad; y, establece una pertinente mezcla de usos de suelo, que permite la proximidad y accesibilidad a los centros de trabajo, comercio, recreación y otros servicios indispensables para la vida urbana. Sin embargo, debe también considerar los umbrales/limites sobre cuánto, cómo y hasta donde es capaz un entorno urbano de soportar ciertas mezclas de usos del suelo, que dependen de la capacidad de carga del medio ambiente y los recursos naturales.

En este sentido, Rueda revela que el reto es formular modelos de ciudades complejas pero funcionales y habitables⁶⁰⁹, más aún que hasta la presente pareciera que en la literatura no hay referencias claras sobre esos límites y que pueden tener diferencias de acuerdo al entorno geográfico de las ciudades.

En todo caso, varios autores como, por ejemplo, Sobrino, Garrocho, Graizbord, y Brambila⁶¹⁰; Higuera⁶¹¹; y, Rueda⁶¹², plantean la necesidad de orientar el crecimiento de las ciudades hacia la diversidad. El planteamiento de ellos es definir funcionalmente la existencia espacial y la adecuada ubicación de diferentes usos de suelo, ya sean para uso habitacional, comercial, industrial, etc., basado en que una ciudad con tales características genera un ambiente abundante y cómodo.

En relación al requisito de estructura policéntrica (Ciudad Policéntrica), se lo puede definir como un conjunto de ciudades pequeñas, pero debidamente interconectadas que podrían reducir eventualmente las presiones negativas inherentes al crecimiento de las ciudades⁶¹³.

⁶⁰⁹ RUEDA, S., “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, ob. cit., pp. 69-80.

⁶¹⁰ SOBRINO, J., GARROCHO, C., y GRAIZBORD, B., *Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa*, Producción Creativa, México, 2018.

⁶¹¹ HIGUERAS, M., *El reto de la ciudad habitable y sostenible*, Editorial DAPP, Madrid, 2009.

⁶¹² RUEDA, S., “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, ob. cit., p. 75.

⁶¹³ MONTEJANO, J. y CAUDILLO, C., “Policentrismo”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 107-138, cit. p. 107.

El termino policéntrico o policentrismo, desde el punto de vista conceptual, es un modelo alternativo al modelo urbano estándar o modelo monocéntrico que se ha venido desarrollando en las ciudades. El principio policentrista, tal vez sea, de los tres que enuncia el autor Jorge Montejano, el más sencillo de explicar en términos de los supuestos beneficios que brinda en relación al crecimiento de las ciudades con características sostenibles, pero paradójicamente es uno de los más difíciles de medir, cuantificar y, por ende, aplicar⁶¹⁴.

La densificación es la acción de concentrar más cosas en un territorio, con el objetivo de optimizar el uso de los recursos en el espacio físico y en el tiempo. Las cosas son las personas, actividades e infraestructura, mientras que el territorio comprende las unidades administrativas básicas que se utilizan para gobernar las ciudades (municipios, distritos, barrios, manzanas). Por lo tanto, la cuantificación de la densidad es una operación relativamente fácil de interpretar, ya que es el cociente resultante de dividir cosas para territorio (área). Si bien es cierto que se tendría como dificultad intrínseca a este concepto la subjetividad (estándares diferentes de densidad según el lugar geográfico), sigue siendo un instrumento de planeación útil y de sencilla aplicación.

Por otro lado, la diversidad, que como ya se ha descrito, es la acción dirigida a la promoción de una mayor heterogeneidad espacial de cosas en un territorio, cuantifican el grado de mezclas en el uso del suelo en base a métricas que miden el nivel de “organización” o “desorganización” de la información en el entorno urbano. La diversidad como indicador, es útil para probar hipótesis sobre dinámicas urbanas.

El caso de policentrismo es diferente porque tiene aristas multidimensionales y multiescalares que lo hacen difícil de definir con pocas variables. El policentrismo como concepto incluye a los dos principios anteriores, pero tiene la dificultad de no tener

⁶¹⁴ *Id.*

consenso alguno sobre cómo medirlo y cuantificarlo. Y justamente esta dificultad que ha merecido más de 30 años de diversos estudios, ha impulsado para que ciertos autores, en la actualidad, señalen que este principio debe obviarse y concentrarse en el análisis de las relaciones casa-trabajo como una aproximación a estas estructuras policéntricas, ya es muy difícil determinar con exactitud si una estructura urbana es o no policéntrica⁶¹⁵.

Por su parte, el connotado economista estadounidense **Jeffrey Sachs** sostiene que la ciudad sostenible, de acuerdo a las tres dimensiones del desarrollo sostenible, debe ser económicamente productiva, socialmente inclusiva y medioambientalmente sostenible; por lo tanto, debe promover actividades económicas eficientes, garantizar que los ciudadanos se beneficien de ellas, y hacerlo de un modo que preserve la biodiversidad, la calidad del agua y aire, así como la salud y la seguridad física de sus habitantes, sobre todo en una época de cambio climático y creciente vulnerabilidad ante catástrofes climáticas extremas⁶¹⁶.

La productividad urbana se logra en lugares donde las personas puedan encontrar trabajos dignos y productivos, y donde las empresas puedan producir y comerciar de forma eficiente. La base del éxito es disponer de una infraestructura productiva adecuada: red de carreteras, transporte público, electricidad, conectividad, agua, saneamiento, flujos de residuos y demás “tejidos conectivos”, que permiten a la economía urbana operar con unos costes bajos de transacción⁶¹⁷. Debe establecerse a través de un desarrollo urbano que sea económicamente factible, sin comprometer más recursos que los rigurosamente necesarios para proyectos prioritarios que tributen a la economía de la ciudad y sus habitantes⁶¹⁸, lo que se puede lograr mediante la compacidad, la complejidad y la eficiencia, que son ejes del modelo de la ciudad compacta.

⁶¹⁵ *Ibid.*, pp. 108-109.

⁶¹⁶ SACHS, J., *La era del desarrollo sostenible*, Deusto, Barcelona, 2015, p. 422.

⁶¹⁷ *Id.*

⁶¹⁸ RAMIREZ, A. y SANCHEZ, J., ob. cit., p. 8.

La inclusión social se provoca en ciudades de gran movilidad social en donde las distancias entre los habitantes se reduzcan, los ciudadanos puedan tener acceso a los espacios públicos y los barrios estén constituidos por personas de diversos perfiles étnicos y económicos, generando un ambiente de armonía, confianza y estabilidad social⁶¹⁹ y, donde los proyectos urbanos sean coherentes con las demandas sociales, mejoren la calidad de vida y permitan la participación ciudadana⁶²⁰. El escenario descrito se puede crear a través de la compacidad, la complejidad, la integración socio-espacial y el verde urbano, que son ejes del modelo de la ciudad compacta.

La sostenibilidad medioambiental procura que el desarrollo de la ciudad ocasione el mínimo impacto sobre el medio ambiente, que implica disminuir el consumo de recursos y energía, y generar la menor cantidad posible de residuos y emisiones⁶²¹, particularidades que se pueden conseguir por medio de la eficiencia, la integración socio-espacial, y el verde urbano, que son ejes del modelo de la ciudad compacta.

Según el criterio de Sachs, la productividad urbana, la inclusión social y la sostenibilidad medioambiental, requieren mucho esfuerzo de reflexión, planificación, deliberación y compromiso político por parte de todas las partes implicadas en el desarrollo de una ciudad⁶²², criterio con el cual estamos de acuerdo y que ratifica, una vez más, la fundamental importancia que tiene el comportamiento y la actitud que deben tener los estamentos ciudadanos para poder lograr ambientes de convivencia, productivos y saludables en las ciudades.

Desde otra visión, **Hugo Macdonald**⁶²³, autor de la obra “How to live in the City”, propone un decálogo de cualidades básicas para que una urbe del siglo XXI sea próspera

⁶¹⁹ SACHS, J., ob. cit., p. 423.

⁶²⁰ RAMIREZ, A. y SANCHEZ, J., ob. cit., pp. 8-9.

⁶²¹ *Ibid.*, p. 8.

⁶²² SACHS, J., ob. cit., p. 424.

⁶²³ https://elpais.com/elpais/2019/05/07/eps/1557221012_340665.html Consulta: 24/04/2019

y acogedora, en vez de un lugar deshumanizado e insufrible. Las condiciones propuestas son las siguientes: Verde, Pública, Doméstica, Entrópica, Densa, Móvil, Señalizada, Culta, Segura, y Antigua y Moderna.

Verde, porque una ciudad necesita pulmones para respirar y requiere mantener una relación simbiótica fundamental entre el ser humano y la naturaleza. Las calles arboladas, los parques, los jardines y los maceteros domésticos, hacen mucho más que embellecer los paisajes de cemento, nos proporcionan un respiro vital. El verde mantiene una relación simbiótica fundamental entre el ser humano y la naturaleza.

Pública, porque la cantidad y la calidad de los espacios públicos de una ciudad influye en la felicidad de sus habitantes. En una época en la que cada metro de suelo se destina para fines comerciales y privados, el espacio público emerge como una urgente necesidad para que los habitantes y la ciudad sigan con vida.

Doméstica, porque promover una cultura amable mediante el diseño de lugares en los que la gente pueda contar con un mobiliario urbano de calidad y sitios acogedores, evita la delincuencia y el vandalismo de manera más eficiente y natural. El mobiliario urbano conformado por papeleras, macetas, bancos o una iluminación elegante contribuye a que la vida urbana trascienda y florezca más allá de las puertas de nuestras casas.

Entrópica, porque un intercambio diversificado es la argamasa que ha mantenido siempre unida a una ciudad y porque apoyar iniciativas independientes es crucial para que la población urbana mantenga su espíritu y su ayuda mutua. Las ciudades avanzan cuando son lugares fértiles para un intercambio diversificado.

Densa, porque la densidad suele considerarse la forma de diseño urbano más eficiente; debe haber suficiente espacio compartido, tanto en el interior como en el exterior de los edificios, para que la gente se reúna y aflore un sentimiento de espíritu comunitario. La generosidad es fundamental a la hora de planificar una densidad

eficiente, por tanto, deben elaborarse diseños flexibles adaptables a distintas necesidades, que puedan evolucionar fácilmente.

Móvil, porque las ciudades más habitables facilitan el movimiento de sus habitantes; una ciudad transitable es una ciudad que funciona. Los recorridos peatonales y para bicicletas, un excelente transporte público y una gestión sensata del tráfico, permiten a los habitantes trazar y disfrutar su propio camino en la ciudad

Señalizada, porque el lenguaje verbal de nuestras calles influye en el carácter de una ciudad; las señales proporcionan caminos para las experiencias urbanas y nos ayudan a leer las ciudades. Una buena señalización comunica mucho más que el nombre de una calle o la dirección del tráfico. Aunque ahora todos llevamos aparatos tecnológicos en el bolsillo, los mapas y las rutas ubicadas en las aceras ayudan a absorber mejor el entorno físico y a transitar por diferentes zonas en un contexto real y no virtual.

Culta, porque si la población es la savia de una ciudad, la cultura es su alma; darle oportunidades a la cultura para que florezca es vital para crear un entorno urbano estimulante. Por ello, es crucial la existencia y ejecución de una programación de actos culturales robusta. Una programación cultural creativa e integral que logre provocar una respuesta total, participativa y apasionada de la población, contribuye a generar un sentimiento de orgullo local.

Segura, porque se vive en una época en la que la vigilancia generalizada y la policía armada, concebidas para velar por nuestra seguridad, nos hacen sentir más inseguros. El recurso más valioso para hacerlo es la población misma, y cuando nos sentimos seguros en público, vigilamos de forma natural y nos cuidamos mutuamente.

Antigua y Moderna, porque las ciudades son depósitos de cultura social histórica con capas que evolucionan constantemente. Cuantas más capas visibles haya, más fascinantes se nos presentan. Con la rapidez con la que crecen las ciudades, es

fundamental mantener una tensión racional entre lo antiguo y lo moderno, a través de debates en torno a cómo seguir contando la historia de un edificio o de la ciudad.

Las cualidades propuestas por Macdonald para la ciudad sostenible, si bien es cierto que coinciden con la mayoría de las planteadas por otros autores, incluyen dos características que, según nuestro criterio, son dignas de destacarse; estas son: la seguridad y la cultura.

La seguridad, que genere un ambiente seguro, objetivo y subjetivo, por parte de los actores urbanos y sociales, que se apoye en un buen uso colectivo del espacio público y de la ciudad en general, por un lado, pero por otro, la seguridad que ofrezca un sistema sanitario para precautelar cualquier riesgo o desastre que afecte la vida humana; y, la cultura, para incentivar el cultivo de las diferentes manifestaciones culturales en la población y estimular la espiritualidad, la virtud, la autoestima y las buenas prácticas en la ciudad.

En ese sentido, la ciudad sostenible debe contar con una convivencia tranquila, armoniosa y espiritual, respetuosa de los derechos humanos, motivada e inspirada en las manifestaciones culturales que fortalezcan el espíritu individual y colectivo, requisitos que, precisamente, pueden ser satisfechos si es que se cuenta con entornos seguros y comunidades cultas.

Las características de la ciudad sostenible emitidas y propuestas por Salvador Rueda, Richard Rogers, Carmen Echebarria, Itziar Aguado, Jorge Montejano, Jeffrey Sachs, Hugo Macdonald y el Libro Verde del Medio Ambiente, que han sido analizadas en el presente epígrafe, a efectos de una mejor comprensión, se las ha resumido y expuesto en la Tabla 3.

Tabla 3. Cuadro resumen de las características de la ciudad sostenible

AUTOR	CARACTERÍSTICAS DE LA CIUDAD SOSTENIBLE
Salvador Rueda	Compacidad, Complejidad, Eficiencia, Integración socio-espacial y Verde urbano.
Richard Rogers	Justa, Bella, Ecológica, Contacto, Compacta, Policéntrica y Diversa.
Carmen Echebarria e Itziar Aguado.	Conservación de recursos, Ambiente construido antrópico, Calidad ambiental, Equidad social y Participación política.
El Libro Verde del Medio Ambiente	Compacidad, Complejidad, Eficiencia y Estabilidad.
Jorge Montejano	Compacta, Diversa y Policéntrica.
Jeffrey Sachs	Económicamente productiva, Socialmente inclusiva y Medioambientalmente sostenible.
Hugo Macdonald	Verde, Pública, Doméstica, Entrópica, Densa, Móvil, Señalizada, Culta, Segura, y Antigua y Moderna

Fuente: Elaboración propia

4.3 *Modelo teórico de la ciudad sostenible*

Un modelo teórico es una síntesis de un fenómeno, entendida como una reconstrucción racional de la información disponible, como un principio explicativo de la realidad observable, como la expresión matemática más breve y exacta que describe lo que hasta la fecha se conoce de un determinado fenómeno, construida a partir de una serie de enunciados teóricos y observacionales aceptados y fiables, y cuya utilidad radica en la predicción de nuevas fórmulas y medidas de la realidad⁶²⁴.

⁶²⁴ CALVO, D., *Modelos teóricos y representación del conocimiento*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2007, p. 16.

En ese sentido, a través de los enunciados teóricos emitidos por varios autores sobre las características que debería tener la ciudad sostenible, considerados como fiables, en razón de ser criterios de connotados profesionales dedicados a la investigación de la temática de estudio, pasamos a realizar una selección de los rasgos establecidos en el cuadro No. 1, agrupando a los que tienen una igual o parecida denominación, o afinidad conceptual, mediante la reconstrucción racional de la información descrita en el epígrafe 3.4.2 “*Análisis de las características de la ciudad sostenible*”, con la finalidad de construir una síntesis de lo que debería ser una ciudad sostenible, es decir, un modelo teórico de la ciudad sostenible.

Ahora bien, cuando hablamos de la ciudad sostenible, entendida como la ciudad que promueve la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad y la participación ciudadana, necesariamente se tiene que recapacitar sobre la educación del ser humano, porque como afirman varios autores, entre ellos, Llop y Vivanco, la educación es un elemento clave de la política ciudadana democrática, que promueve y garantiza la participación responsable de todos los ciudadanos para el bien común, y porque educa ciudadanos para que construyan ciudades justas, armónicas y sostenibles⁶²⁵.

En ese contexto, la educación del habitante urbano, concebida como el debido proceder, adecuada conducta y compromiso comunitario, nos parece fundamental para conseguir modelos urbanos sostenibles, ya que, concordamos con Glaeser cuando expresa que “Las infraestructuras acaban volviéndose obsoletas, pero la educación perdura, ya que una generación inteligente educa a la siguiente”⁶²⁶.

Por las razones expuestas, y a pesar de no haber sido insinuada entre las características enunciadas por los autores estudiados, consideramos que la educación es otra de las características que debe tener la ciudad sostenible. La educación para una

⁶²⁵ LLOP, J. y VIVANCO, L., ob. cit., pp. 88-89.

⁶²⁶ GLAESER, E., ob. cit., p. 45.

ciudad educada, es, a nuestro juicio, una característica indispensable y transversal a las anteriormente seleccionadas, porque estas solo podrán cumplirse si aquella está presente en el comportamiento social.

Por lo tanto, luego de la selección elaborada y de incluir a la educación entre ellas, el modelo teórico de la ciudad sostenible construido establece las características siguientes: la compacidad (ciudad compacta), la complejidad (ciudad diversa), la eficiencia (ciudad eficiente), la integración socio-espacial (ciudad de equidad social), el verde urbano (ciudad ecológica), la justicia (ciudad justa), la inclusión (ciudad inclusiva), la producción (ciudad productiva), la cultura (ciudad culta), la seguridad (ciudad segura), la participación (ciudad participativa) y la educación (ciudad educada).

Una ciudad compacta, entendida como una ciudad densa que se transforme sobre sí misma, ahorrando suelo, infraestructura y recursos, y preservando las áreas verdes intersticiales; que recicle el suelo urbano y explote zonas de oportunidad en un sentido de codesarrollo para el beneficio de zonas o sectores menos favorecidos. Una ciudad compacta en donde los espacios verdes, los equipamientos, los servicios y los transportes públicos sean accesibles, se encuentren ubicados a una distancia-tiempo mínima para vencer la distancia psicológica que todos tenemos y que impide, en no pocas ocasiones, su uso. Accesibilidad y cercanía que permita cumplir los requisitos para la habitabilidad y la mejora de la calidad vida.

Una ciudad diversa, que genere diversos usos de suelo para dinamizar y potenciar el espacio urbano, generando multiplicidad de usuarios y flujos de personas de diferentes perfiles que se movilizan perennemente, incrementando el movimiento comercial de los negocios y el efecto de seguridad que proyectan las calles en movimiento. La planificación debe evolucionar constantemente, haciendo pleno uso del tejido social, cultural y físico de la ciudad, a fin de generar una variedad de formas y estructuras para

enriquecer y diversificar el tejido urbano y la red de espacios públicos. Se debe reconocer que el proceso de planificación no puede controlar todos los aspectos de la vida ciudadana, ni debería ahogar la evolución de la ciudad al ignorar las características propias de cada barrio, que constantemente evolucionan y cambian, así como la variedad de experiencias de vivir en la ciudad. El objetivo general debería ser el abandono de zonas de terreno con usos mono funcionales a gran escala, excepto donde los usos necesiten ser separados en interés de la salud y de la seguridad públicas. Se debe fomentar el principio del uso mixto, especialmente en los centros de la ciudad, con el objetivo de introducir más variedad y vitalidad en el tejido urbano.

Una ciudad eficiente, es decir, una ciudad racional que introduzca nuevas alternativas energéticas, tecnológicas, sostenibles y ecológicas, con redes soterradas y otras inalámbricas, que recicle las aguas servidas y los desechos para la agricultura y procure nuevas fuentes de abasto de agua potable, en fin, una ciudad con una gestión racional de residuos domésticos e industriales. La planificación debe fomentar y ayudar al establecimiento de ambientes saludables de acuerdo con las normas de Organización Mundial de la Salud; y, mejorar la calidad del alojamiento y del entorno. Indirectamente, la planificación sostenible debe contribuir a la reducción de los niveles de contaminación, de basura y a la conservación de los recursos escasos. Una ciudad con una planificación que promueva las buenas prácticas de clasificación, reciclaje y reutilización de los residuos. La planificación debe garantizar igualdad de oportunidades para acceder a las instalaciones sanitarias públicas y debe fomentar un ambiente más humano que cubra las necesidades del más débil, de los menos favorecidos y de los excluidos.

Una ciudad de equidad social, una ciudad cercana, de barrios integrados con vivienda digna, servicios urbanos y equipamientos comunitarios públicos accesibles y de calidad; una ciudad accesible y policéntrica que facilite la movilidad y asegure la

conexión física y virtual para todos; una ciudad con espacios públicos de calidad que faciliten la socialización, el paseo y el encuentro intergeneracional, privilegiando al peatón por encima del vehículo. Es esencial un adecuado compromiso del sector público para garantizar el suministro de una amplia gama de tipos de viviendas asequibles que cubra las necesidades de todas las categorías sociales y grupos de ciudadanos.

Una ciudad ecológica, en donde los aspectos medioambientales del desarrollo sostenible estén integrados en la planificación urbana. La ciudad y las redes de ciudades deben ser consideradas como ecosistemas en los que el ciudadano está en el centro del proceso de planificación. Todos los planes y programas se deben basar en los principios del desarrollo sostenible; la evaluación de la sostenibilidad debería constituir una parte de la planificación y estar ligada a los procesos de participación pública. Una ciudad que promueva la descontaminación, con ciclovías, aire puro, predominio del verde en las calles, en las fachadas y en los espacios públicos, presencia de agricultura urbana y corredores verdes que conecten los barrios y las zonas de la ciudad. Una ciudad con parques lineales a lo largo de los ríos y en fondos de valle, que eviten las inundaciones y los asentamientos espontáneos de población en estas zonas de riesgo.

Una ciudad justa, con un marco legal que proteja a los niños, los jóvenes, los adultos y los adultos mayores, en donde los derechos de la educación, la salud, la recreación y el comercio, puedan ser ejercidos de manera plena por todas y todos y donde sus habitantes se sientan partícipes de su gobierno. Una ciudad en donde la justicia sea accesible a la mayoría de los ciudadanos, accesibilidad que no puede ser impedida por el coste o por la lentitud de la justicia.

Una ciudad inclusiva, que favorezca la inclusión y la diversidad, que ofrezca oportunidades a todos sin excepciones ni discriminaciones de ningún tipo, que promueva la cooperación, la solidaridad, la justicia social y la equidad de género; y, que suscite un

espíritu de bien común. Los niveles de gobierno urbano deben empeñar su compromiso al logro de la cohesión social en las ciudades y la verdadera inclusión de sus comunidades a través de la planificación espacial y de medidas socioeconómicas, es decir, de medidas integradas contra el racismo, el crimen, la exclusión social e, incluso, los conflictos civiles. La planificación debe ser adecuada para los niños, los mayores y los discapacitados.

Una ciudad productiva, con heterogeneidad económica, donde exista la cooperación entre sector público y el sector privado en una economía mixta, que genere emprendimientos locales, que ofrezca empleos dignos y que forje prosperidad; una ciudad del conocimiento basada en una economía posindustrial que privilegie la innovación y la investigación para lograr una economía creativa. La planificación debe animar asociaciones e iniciativas para fomentar la competitividad, crear más puestos de trabajo y pequeños negocios para proporcionar trabajo local a los ciudadanos y reforzar la base económica de la ciudad, y para mejorar el nivel de experiencia a través de la educación y formación. Debe atajarse el desempleo, la pobreza y la exclusión social a través de un planteamiento integrado para la planificación que incorpore los aspectos económicos y sociales, sin dejar a los medioambientales. Una ciudad que maneje las estrategias de la creatividad, el emprendimiento y la innovación, para desarrollar modelos autosustentables que generen en su propio territorio la soberanía hídrica y alimentaria.

Una ciudad culta, que ofrezca espacios para el desarrollo de las manifestaciones culturales que alimenten el espíritu de la comunidad, causen la salud mental de los habitantes y promuevan entornos urbanos estimulantes. Se debe mejorar la cultura urbana mediante la capacidad de intercambiar valores culturales, ideas, conceptos y soluciones, dentro de un ámbito nacional de información. Por otro lado, en el ámbito local, la tecnología debe permitir la incorporación de nuevas formas de participación en el proceso

de planificación que enriquecerán la experiencia de la vida urbana. Estos cambios funcionales se asociarían a adaptaciones físicas del tejido urbano al planificar la ubicación de las actividades productivas y culturales. La imagen cultural ofrecida por una ciudad al mundo exterior, es tan importante como la protección del patrimonio cultural y del medio natural.

Una ciudad segura, que sea protegida, amable, tranquila, saludable e higiénica, menos vulnerable a los desastres y que sistematice las acciones que reduzcan las consecuencias de los riesgos que se puedan generar por la naturaleza o por las pandemias, para lo cual se debe fomentar y reforzar el concepto de áreas urbanas como zonas sin combate, seguras y con sistemas sanitarios debidamente equipados, mediante convenios y tratados internacionales vinculantes. Una ciudad que irradie un ambiente de seguridad objetiva y subjetiva, que se apoye en un correcto uso del espacio público. Una ciudad en donde la seguridad sea una actuación concertada entre las instituciones y la sociedad civil organizada. La planificación debe fomentar medidas para contrarrestar las causas raíz de la inquietud social y el crimen urbano, y lograr una calidad global del entorno constructivo para restablecer un sentido de pertenencia y bienestar social, de solidaridad entre las generaciones para aumentar la sensación de seguridad y defensa en las ciudades, junto con medidas para la protección contra inundaciones, desastres naturales y pandemias. Una ciudad con previsión para enfrentar los desastres.

Una ciudad participativa, en donde existan lugares de encuentro donde se nutre la interacción social. La planificación se debe esforzar en crear un concepto de vecindad para reforzar la identidad local, el sentido de pertenencia y una atmósfera humana. En particular, las unidades más pequeñas de la ciudad como el barrio, la manzana, deben jugar un papel esencial en proporcionar un marco para el contacto humano y permitir la participación pública en la gestión del programa urbano. Al mismo tiempo, estas células

urbanas han de relacionarse con la red de la ciudad, para proporcionar el contexto para la acción local. Para dar apoyo a las comunidades locales es necesario que haya flexibilidad en la toma de decisiones. es decir, una ciudad democrática con una Administración Pública descentralizada y abierta a la opinión ciudadana, con mecanismos de gestión que garanticen la plena participación de la mayor cantidad de actores sociales en un sentido de corresponsabilidad y ética cívica. Una ciudad con una infraestructura digital más pública que pueda ser utilizada por la ciudadanía para utilizar los mecanismos de participación establecidos. Una ciudad que sea un marco físico vivo, variado y atractivo, que potencie el papel de los usuarios en la conformación de su entorno social, económico, cultural y político.

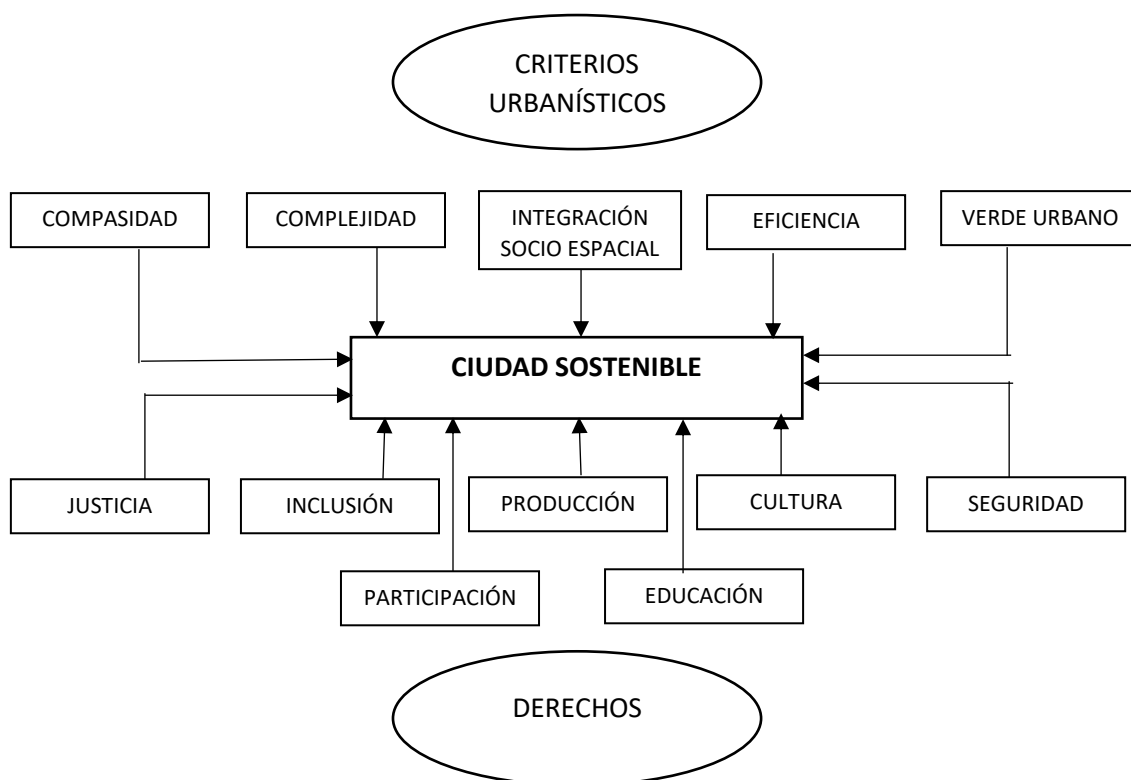
Una ciudad educada, con habitantes que tengan un debido comportamiento y una actitud responsable reflejada en la acción comunitaria dirigida a mantener y mejorar el ornato, respetar el medio ambiente y promover una vida en comunidad; una ciudad con habitantes solidarios, que construyan en la cotidianidad valores e intereses colectivos, y sean respetuosos de sus semejantes, de la planificación urbana establecida y del orden jurídico instituido. Una ciudad educada con habitantes que tengan la debida conciencia de que el más elemental de los actos individuales o familiares en la ciudad puede traer complejas consecuencias si se ejecuta sin prudencia ni respeto al prójimo. Una ciudad con una población educada que practique hábitos sociales saludables armonizados con las normas establecidas por la Organización Mundial de la Salud y que este apta para utilizar la infraestructura digital pública como medios educativos y emergentes en casos de desastres naturales y pandemias. Una ciudad con una planificación urbana que contemple talleres de formación y educación popular, que promueva programas comunitarios de salud pública y de respeto al medio ambiente, y que establezca espacios para bibliotecas barriales y nodos públicos de internet, entre otros. La educación en una ciudad permite

que los derechos ciudadanos pueden ser ejercidos plenamente por todos; si una persona no tiene educación no puede ejercer y demandar sus derechos y coadyuvar para que los demás también lo puedan hacer, por ejemplo, el derecho de participación entendido como la facultad de intervenir en las funciones deliberativas y judiciales de la ciudad, no puede ser ejercido sin educación.

En el modelo teórico de la ciudad sostenible se puede advertir como un importante hallazgo, que las características enunciadas son de dos tipos: unas, constituyen rasgos físicos-espaciales y criterios urbanísticos, que deben estar contemplados en los planes de ordenamiento urbanístico que son parte del contenido del Derecho Urbanístico; y otras, son derechos humanos que, establecidos en las estructuras jurídicas de cada Estado, deben ser ejercidos plenamente por todos los ciudadanos. Por lo tanto, la ciudad sostenible integra a la vez criterios urbanísticos y derechos ciudadanos. Los criterios urbanísticos deben configurar una estructura urbana y un entorno espacial propicios que posibiliten y permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Por lo expuesto, y conforme a los criterios de Borja, Llop y Vivanco descritos y analizados en líneas anteriores, en el sentido que el “derecho a la ciudad” es el conjunto de los Derechos Humanos y de espacios y lugares físicos que permiten el pleno ejercicio de dichos derechos, el modelo teórico de la ciudad sostenible propuesto también garantiza y permite un cabal ejercicio del “derecho a la ciudad”.

Así, la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio espacial y el verde urbano, se las puede considerar como criterios urbanísticos y características físico-espaciales; y, la justicia, la inclusión, la producción, la cultura, la seguridad, la participación y la educación, son derechos humanos derivados de necesidades humanas básicas y de los Derechos Humanos concebidos integralmente y reconocidos internacionalmente (Figura 4).

Figura 4. Modelo teórico de la ciudad sostenible.

Elaboración propia

La ciudad sostenible no solo debe ser concebida como el espacio físico que cumple con entornos densos, diversos, integradores, eficientes y verdes, entornos que deben estar previstos, delineados y deseados en la planificación y normativa urbanísticas para lograr un ordenamiento territorial y urbanístico sostenible, sino también debe ser concebido como el potente espacio satisfactor que permite satisfacer necesidades humanas que se constituyen en derechos humanos, discernimiento que nos permite aseverar que la ciudad sostenible viabiliza el pleno ejercicio del “derecho a la ciudad”.

Por consiguiente, si la conceptualización general de la ciudad la concibe como un potente satisfactor de derechos humanos, razón por la cual la ciudad pasa a ser un derecho universal denominado el “derecho a la ciudad”, que comprende varios derechos urbanos,

entonces, con mayor razón la ciudad sostenible debe ser concebida también como un derecho universal, más aún que se convierte en el espacio físico con criterios urbanísticos precisos, específicos y propicios, para permitir la satisfacción de derechos fundamentales orientados a desarrollar una vida humana digna, de calidad urbana y ambiental en la ciudad, para la presente y futuras generaciones.

La ciudad sostenible es un tipo de ciudad que se desarrolla en un modelo urbanístico que tiene objetivos de sostenibilidad profundamente relacionados con la estructura urbana, sistema productivo y entorno ambiental, que posibilita afrontar de manera integrada factores tales como: mejora de la calidad ambiental, generación de empleo, equilibrio social, ahorro energético, etc.

Entonces, la ciudad sostenible puede ser definida como la que utiliza de forma racional el territorio y los recursos naturales; asegura la compatibilidad entre crecimiento, desarrollo y progreso económico; preserva el medio ambiente; patrocina la inclusión social; y, promueve la educación, la justicia, la cultura, la seguridad y la participación ciudadana, con la finalidad de lograr la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, a través de planes de desarrollo urbanístico estructurados bajo los criterios de la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio-espacial y el verde urbano; y, respaldados por un marco legal, que se constituye en el Derecho Urbanístico, y por el compromiso ciudadano para desplegar el bien común en la ciudad.

El modelo teórico de la ciudad sostenible presentado si bien es verdad que solo se constituye en un referente de un estado ideal de la ciudad que todos anhelamos, consideramos también que es un modelo urbano factible de desarrollarlo y por lo tanto alcanzable, para lo cual es fundamental el liderazgo de las autoridades con ideas creativas, capacidad de gestión y con destrezas para promover una auténtica gobernanza; y, la participación de la ciudadanía con un modo de pensar y actuar consecuente con el bien

común y la sostenibilidad. El liderazgo de las autoridades y la participación de la ciudadanía siempre orientados por una planificación urbanística sostenible que, contenida en un marco legal, la convierta en vinculante, marco legal que es el Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbanístico es por lo tanto la rama del Derecho que hace posible el ejercicio del derecho a la ciudad sostenible en virtud de que cuenta con principios propios y subsidiarios, que constituyen máximas de derecho en defecto de la ley urbanística a fin de lograr la efectiva garantía de los derechos consagrados como universales que se los ejerce dentro de las ciudades dentro de ciertos criterios urbanísticos contenidos como estrategias de sostenibilidad dentro del Derecho Urbanístico.

5. Las estrategias de sostenibilidad

5.1 Los síntomas de insostenibilidad y las estrategias de sostenibilidad

El tema de la sostenibilidad continua vigente y la razón de ello probablemente haya que investigarla en una sensación entre los actores políticos, los técnicos y la población en general, de que ciertas insuficiencias ambientales y sociales, lejos de reducirse con el desarrollo económico, se han visto intensificadas, pero luego que se supera esta sensación, desaparece cualquier espacio de consenso, no existe acuerdo sobre los orígenes ni sobre las soluciones a adoptar para superar estas deficiencias; incluso falta un acuerdo sobre el auténtico alcance o gravedad de los síntomas⁶²⁷.

El resultado es que se han acogido una serie de frases o términos, como “desarrollo sostenible” o “sostenibilidad”, con los cuales se intenta encontrar la solución a todos los

⁶²⁷ FARIÑA, J. y NAREDO, J., *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2010, p. 11.

problemas sin que en la mayoría de los casos se llegue a precisar su contenido sustantivo⁶²⁸.

En la medida en que se identifica la sostenibilidad con la solución, resulta mucho más apropiado y beneficioso para describir y determinar el problema, esto es, la insostenibilidad actual. De ahí que es necesario identificar los principales síntomas de insostenibilidad que se observan en los ámbitos de actuación de la normativa del Derecho Urbanístico, que, como ya hemos analizado en el epígrafe “*Objeto y objetivos del Derecho Urbanístico*”, son: la ordenación del territorio (el territorio), el proceso de urbanización (la urbanización) y la participación ciudadana (la población). Al respecto, fundamentados en varios criterios generados a lo largo de la investigación y en nuestra experiencia profesional, se identifican los siguientes:

En el territorio:

- Desperdicio del capital natural y construido.
- Procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable.

En la urbanización:

- Procesos de contaminación ambiental.
- Consumo de recursos por encima de su tasa de reposición.
- Producción de residuos por encima de la capacidad natural de absorción.

En la población:

- Distanciamiento de la población en los procesos educativos, culturales y de toma de decisiones.

Por otro lado, si podemos considerar que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas cuyo propósito radica en regular las conductas de los seres humanos que

⁶²⁸ ALARCÓN, J. y ALBERT, J., “Las estrategias de sostenibilidad: un reto para el Derecho Urbanístico”, *Revista San Gregorio*, 31(1), 2019, pp. 6-17, cit. p. 13.

inciden en el funcionamiento de las ciudades, para la adecuada organización de su territorio y la correcta operación de los servicios públicos, con la finalidad de otorgar a sus moradores el hábitat requerido por la dignidad humana⁶²⁹, es indispensable que esas normas jurídicas consideren e incluyan estrategias y criterios de sostenibilidad para que puedan cumplir con sus objeto, objetivos y principios de promover ciudades dignas, habitables, productivas y sostenibles, que permitan evaluarlas para medir su nivel de cumplimiento en relación a la sostenibilidad.

En ese sentido, creemos que las estrategias de sostenibilidad que se puedan plantear para neutralizar los síntomas de insostenibilidad descritos, deben originarse en los síntomas de insostenibilidad y fundamentarse en los ejes del urbanismo sostenible que son: social, económico y medioambiental, en la esencia conceptual del Derecho Urbanístico y en las características del modelo teórico propuesto para la ciudad sostenible. Por ello, las estrategias de sostenibilidad deben estar comprendidas en los documentos de la normativa jurídica urbanística mediante una estructura de estrategias, criterios y subcriterios, que esté relacionada, precisamente, con el territorio, la urbanización y la población, que son los tres elementos que se derivan de los conceptos de Derecho Urbanístico analizados anteriormente. Por lo tanto, en concordancia con los síntomas de insostenibilidad y basados en los argumentos explicados, pasamos a proponer, conforme a nuestro criterio, las estrategias de sostenibilidad siguientes:

En el territorio:

- Conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido.
- Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica.

En la urbanización:

⁶²⁹ MARTÍNEZ, J., “El Derecho Urbanístico”, en *Derecho Urbanístico*, ob. cit. p. 35.

- Reducir la contaminación.
- Reducir el consumo de recursos naturales.
- Reducir la producción de residuos.

En la población:

- Fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana.

A continuación, se establecen para cada una de las estrategias de sostenibilidad los correspondientes criterios y subcriterios con la finalidad de estructurar una propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad.

5.2 Propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad

El concepto indicador proviene del verbo latino *indicare*, que significa revelar, señalar, y ligado a la sostenibilidad, es el parámetro que proporciona información sobre el estado de la relación sociedad-naturaleza-economía⁶³⁰.

Ahora bien, fundamentados en los ejes, principios, estrategias, dimensiones y cualidades, planteados por los diferentes tratadistas, autores y profesionales en sus diferentes obras, monografías y revistas científicas, que han sido observados, descritos y analizados en el epígrafe “*Análisis de las características de la ciudad sostenible*” del presente trabajo de investigación, en concordancia con las estrategias de sostenibilidad propuestas y, especialmente, con las características del modelo teórico de la ciudad sostenible elaborado y presentado en esta tesis de grado doctoral, se plantean los criterios y subcriterios de sostenibilidad siguientes:

⁶³⁰ GARCÍA, S. y GUERRERO, M., “Indicadores de sustentabilidad ambiental en la gestión de espacios verdes: Parque urbano Monte Calvario, Tandil, Argentina”, *Revista de Geografía Norte Grande*, (35), 2006, pp. 45-57, cit. p. 46.

En el territorio:

Estrategia de Sostenibilidad: Conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido.

a.) Criterios y subcriterios para el entorno de la ciudad.

Preservar, mantener y proteger el capital natural.

- Preservar los ecosistemas existentes.
- Respetar el paisaje.
- Conservar el suelo.
- Favorecer la producción local.
- Determinar el suelo consolidado, el factible de consolidar y el de protección natural

Estrategia de sostenibilidad: Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica.

b.) Criterios y subcriterios para el ámbito urbano.

Definir un modelo urbano sostenible.

- Complejizar los usos del suelo.
- Mitigar el cambio climático.
- Determinar las zonas de riesgo.
- Promover la equidad espacial del suelo urbano.
- Aumentar la capacidad de resiliencia ante desastres.
- Preservar y usar el patrimonio edificado.
- Fomentar la compacidad urbana.

Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos.

- Eliminar las barreras arquitectónicas.
- Diseñar espacios multifuncionales y legibles.

- Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos.
- Incorporar mobiliario urbano polivalente.
- Accesibilidad a los elementos del espacio público.
- Promover la movilidad multimodal.

Favorecer las zonas verdes y su accesibilidad.

- Definir superficies mínimas de zonas verdes por persona y por vivienda.
- Fomentar la biodiversidad.
- Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes.
- Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos.
- Implementar corredores verdes.

Mejorar la accesibilidad a los equipamientos.

- Oferta adecuada de equipamientos y servicios públicos.
- Fomentar la proximidad a los equipamientos.

En la urbanización:

Estrategia de sostenibilidad: Reducir la contaminación.

c.) Criterios y subcriterios para el transporte.

Reducir distancias

- Reducir distancias y asociar residencia y empleo.
- Reservar espacios barriales para comercializar productos locales.

Potenciar los medios de transporte no motorizados.

- Aumentar el espacio disponible para el peatón.
- Establecer redes peatonales y ciclistas de barrio.
- Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes.

Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público.

- Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana.
- Establecer redes integradas de transporte público
- Reducir la velocidad del tráfico motorizado privado.
- Restringir el uso del vehículo privado.

Estrategia de sostenibilidad: Reducir el consumo de recursos naturales.

d.) Criterios y subcriterios para recursos.

Optimizar y reducir el consumo de energía.

- Ahorrar energía y promover la eficiencia energética.
- Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y espacios exteriores.
- Fomentar el uso de energías renovables.
- Fomentar la producción local de energía.
- Fomentar el uso de eco-materiales.

Optimizar y reducir el consumo del agua.

- Reducir las pérdidas de agua en las redes de distribución.
- Fomentar edificaciones con menor demanda de agua.
- Fomentar los sistemas eficientes de riego.
- Utilizar sistemas de recolección y filtración de aguas lluvias.
- Fomentar la reutilización del agua.

Minimizar el impacto de los procesos de construcción.

- Reducir los movimientos de tierra.
- Fomentar el empleo de materiales locales.
- Emplear técnicas constructivas que faciliten la reutilización.
- Fomentar el empleo de materiales reciclables.

Estrategia de sostenibilidad: Reducir la producción de residuos.

e.) Criterios y subcriterios para residuos.

Reducir los residuos.

- Proximidad del usuario a los sistemas de recolección.
- Utilizar sistemas de aprovechamiento de aguas grises.
- Reducción de materiales con impacto negativo al ecosistema.
- Fomentar el reciclaje y la reutilización.

Gestionar los residuos para reducir su impacto.

- Establecer sistemas de clasificación de residuos.
- Reducir las emisiones y los vertidos contaminantes.
- Establecer el tratamiento de residuos.
- Utilizar plantas de manejo medio ambiental.

En la población:

Estrategia de sostenibilidad: Fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana.

f.) Criterios y subcriterios para cohesión social.

Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión.

- Fomentar la complejidad social.
- Favorecer el acceso a la vivienda.
- Provocar la diversidad urbana⁶³¹.
- Incentivar actividades que favorezcan la diversidad de usos de suelo.

g.) Criterios y subcriterios para gobernanza:

Fomentar la transparencia administrativa y la educación ciudadana.

⁶³¹ La diversidad urbana, en el contexto del Desarrollo Urbano Sostenible y conforme a la noción de ciudad como sistema complejo, es la mezcla de usos de suelo (ocupación) y la multiplicidad de sus habitantes-usuarios (ocupantes) en un determinado territorio (MENDIOLA, N., ob. cit. p. 85).

- Ofrecer acceso a la información.
- Favorecer la formación de los ciudadanos.
- Fomentar la educación ambiental.
- Incentivar el desarrollo de actos culturales populares.
- Estimular la seguridad ciudadana.

Permitir la participación en el planeamiento.

- Motivar y consentir la participación ciudadana en las etapas del planeamiento urbanístico (diagnóstico, redacción, aprobación y seguimiento y supervisión del plan).

Los criterios y subcriterios de sostenibilidad están relacionados con las estrategias de sostenibilidad propuestas y con los tres elementos generados del análisis conceptual del Derecho Urbanístico, que son: el territorio, la urbanización y la población. Los criterios y subcriterios de los literales a.) y b.) se relacionan al territorio; los descritos en los literales c.), d.) y e.) se corresponden con la urbanización; y, los puntualizados en los literales f.) y g.) pertenecen a la población.

Los criterios y subcriterios están redactados de forma que puedan reconvertirse, de forma directa, en un cuestionario de evaluación aplicable a las leyes, reglamentos, planes y proyectos, que constituyen la normativa jurídica urbanística. Por ejemplo, con el criterio “Preservar, mantener y proteger el capital natural”, pueden plantearse las preguntas siguientes:

- ¿Tiene en cuenta la ley “X” la necesidad o conveniencia de preservar, mantener y proteger el capital natural?
- ¿Regula el reglamento “X” los estándares mínimos para preservar, mantener y proteger el capital natural?

- ¿Establece el plan “X” proyectos para preservar, mantener y proteger el capital natural?

- ¿Ha incorporado el Informe “X” medidas correctoras para, mantener y proteger el capital natural?

A esta estructura se pueden incorporar otros subcriterios alternativos o complementarios de acuerdo a las condiciones específicas del lugar donde vayan a ser aplicados para evaluar la normativa urbanística, y que éstos puedan evaluarse en función de su adecuación a las estrategias de sostenibilidad.

La aplicación de la estructura propuesta ofrece la posibilidad de establecer auténticas políticas que propicien un desarrollo urbano sostenible en las ciudades, mediante la incorporación de estrategias de sostenibilidad en las normas jurídicas urbanísticas, haciéndolas de carácter vinculante, y cuyo incumplimiento pueda ser sancionado.

La propuesta de la estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad esta está configurada por 6 estrategias, 16 criterios y 66 subcriterios, y se esquematiza en la Tabla 4.

Tabla 4. Propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad.

PROPUESTA DE ESTRATEGIAS, CRITERIOS Y SUBCRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD

ÁMBITO	ESTRATEGIAS DE SOSTENIBILIDAD	ASPECTO	CRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD	SUBCRITERIOS DE SOSTENIBILIDAD
TERRITORIO	Conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido.	Ciudad	Preservar, mantener y proteger el capital natural.	<p>Preservar los ecosistemas existentes.</p> <p>Respetar el paisaje.</p> <p>Conservar el suelo.</p> <p>Favorecer la producción local.</p> <p>Determinar el suelo consolidado, el factible de consolidar y el de protección natural</p>
	Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica.	Urbano	Definir un modelo urbano sostenible.	<p>Complejizar los usos del suelo.</p> <p>Mitigar el cambio climático.</p> <p>Determinar las zonas de riesgo.</p> <p>Promover la equidad espacial del suelo urbano.</p> <p>Aumentar la capacidad de resiliencia ante desastres.</p> <p>Preservar y usar el patrimonio edificado.</p> <p>Fomentar la compacidad urbana.</p>
			Fomentar la diversidad, la calidad y la versatilidad del espacio público.	<p>Eliminar las barreras arquitectónicas.</p> <p>Diseñar espacios multifuncionales y legibles.</p> <p>Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos.</p> <p>Incorporar mobiliario urbano polivalente.</p> <p>Accesibilidad a los elementos del espacio público.</p> <p>Promover la movilidad multimodal.</p>
			Favorecer las zonas verdes y su accesibilidad.	<p>Definir superficies mínimas de zonas verdes por persona y por vivienda.</p> <p>Fomentar la biodiversidad.</p>

				<p>Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes.</p> <p>Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos.</p> <p>Implementar corredores verdes.</p>
			Mejorar la accesibilidad al equipamiento urbano.	<p>Oferta adecuada de equipamientos y servicios públicos.</p> <p>Fomentar la proximidad a los equipamientos.</p>
URBANIZACIÓN	Reducir la contaminación ambiental.	Transporte	Reducir distancias.	<p>Reducir distancias y asociar residencia y empleo.</p> <p>Reservar espacios barriales para comercializar productos locales.</p>
			Potenciar los medios de transporte no motorizados.	<p>Aumentar el espacio disponible para el peatón.</p> <p>Establecer redes peatonales y ciclistas de barrio.</p> <p>Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes.</p>
			Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público.	<p>Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana.</p> <p>Establecer redes integradas de transporte público</p> <p>Reducir la velocidad del tráfico motorizado privado.</p> <p>Restringir el uso del vehículo privado.</p>
	Reducir el consumo de recursos naturales	Recursos	Optimizar y reducir el consumo de energía.	<p>Ahorrar energía y promover la eficiencia energética.</p> <p>Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y espacios exteriores.</p> <p>Fomentar el uso de energías renovables.</p> <p>Fomentar la producción local de energía.</p> <p>Fomentar el uso de eco-materiales.</p>

		Optimizar y reducir el consumo de agua.	<p>Reducir las pérdidas de agua en las redes de distribución.</p> <p>Fomentar edificaciones con menor demanda de agua.</p> <p>Fomentar los sistemas eficientes de riego.</p> <p>Utilizar sistemas de recolección y filtración de aguas lluvias.</p> <p>Fomentar la reutilización del agua.</p>
		Minimizar el impacto de los procesos de construcción.	<p>Reducir los movimientos de tierra.</p> <p>Fomentar el empleo de materiales locales.</p> <p>Emplear técnicas constructivas que faciliten la reutilización.</p> <p>Fomentar el empleo de materiales reciclables.</p>
	Reducir la producción de residuos.	Residuos	<p>Reducir los residuos.</p> <p>Proximidad del usuario a los sistemas de recolección.</p> <p>Utilizar sistemas de aprovechamiento de aguas grises.</p> <p>Reducción de materiales con impacto negativo al ecosistema.</p> <p>Fomentar el reciclaje y la reutilización.</p>
		Gestionar los residuos para reducir su impacto.	<p>Establecer sistemas de clasificación de residuos.</p> <p>Reducir las emisiones y los vertidos contaminantes.</p> <p>Establecer el tratamiento de residuos</p> <p>Utilizar plantas de manejo medio ambiental.</p>
POBLACIÓN	Fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana.	Cohesión social	<p>Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión.</p> <p>Fomentar la complejidad social.</p> <p>Favorecer el acceso a la vivienda.</p> <p>Provocar la diversidad urbana.</p>

		Incentivar actividades que favorezcan la diversidad de usos de suelo.
Gobernanza	Fomentar la transparencia administrativa y la educación ciudadana.	Ofrecer acceso a la información. Favorecer la formación de los ciudadanos. Fomentar la educación ambiental. Incentivar el desarrollo de actos culturales populares. Estimular la seguridad ciudadana.
	Permitir la participación en el planeamiento.	Motivar y consentir la participación ciudadana en las etapas del planeamiento urbanístico (diagnóstico, redacción, aprobación y seguimiento y supervisión del plan).

Elaboración propia

5.3 Descripción de los subcriterios de sostenibilidad y su relación con las características de la ciudad sostenible.

Luego de determinar las características del modelo teórico de la ciudad sostenible que son: la compacidad, la complejidad, la eficiencia, la integración socio-espacial, el verde urbano, la justicia, la inclusión, la producción, la cultura, la seguridad, la participación y la educación, a continuación, se realiza una breve descripción de cada uno los subcriterios de sostenibilidad, indicando, además, las características de la ciudad sostenible que cada uno de ellos promueve. Los subcriterios y las características de la ciudad sostenible que promueven se describen a continuación:

- Preservar los ecosistemas existentes, se refiere a salvaguardar los entornos naturales, hábitats de especies naturales, valores ecológicos, biodiversidad y ecosistemas en general. Promueve la eficiencia y el verde urbano.
- Respetar el paisaje, relacionado a respetar cualquier referencia al paisaje, incluida aquellas vinculadas a los monumentos naturales, los valores pintorescos y a la estética en general, ya sea en el paisaje natural o urbano. Promueve la eficiencia y el verde urbano.
- Conservar el suelo, en lo concerniente a reducir el consumo y preservar su productividad; y, de igual manera, a protegerlo de la contaminación y de la erosión, a través de usos forestales, agrícolas, o la sola conservación de la vegetación. Promueve la eficiencia y la producción.
- Favorecer la producción local, mediante cualquier mención acerca de proteger, subvencionar o fomentar los usos económicos tradicionales en el territorio, y específicamente las actividades tradicionales de los espacios protegidos. Promueve la eficiencia y la producción.
- Determinar el suelo consolidado, el factible de consolidar y el de protección natural, a través de la existencia de claras y precisas determinaciones con respecto a la clasificación del suelo. Promueve la compacidad, la complejidad, la integración socio-espacial y la eficiencia.
- Complejizar los usos del suelo, mediante cualquier política o mecanismo para compatibilizar usos diversos del suelo o imponer un mínimo reservado para usos compatibles. La complejidad en los usos del suelo permitiría, por ejemplo, la existencia de empleos mezclados con la residencia. Promueve la compacidad, la complejidad, la integración socio-espacial y la inclusión.

- Mitigar el cambio climático, vinculado a la existencia de un conjunto de políticas, mecanismos e instrumentos dirigidos a que la Administración Pública y los ciudadanos los apliquen para mitigar los efectos del cambio climático. Promueve la eficiencia, el verde urbano y la educación.
- Determinar las zonas de riesgos, que significa que en los documentos de desarrollo urbano se tengan plenamente identificadas las zonas de riesgos, en las que se indique los tipos y características de dichos riesgos. Promueve la eficiencia y la seguridad.
- Promover la equidad social del suelo urbano, a través de políticas y programas establecidos en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial que eviten la segregación. Promueve la compacidad, la complejidad, la integración socio espacial, la justicia y la inclusión.
- Aumentar la capacidad de resiliencia ante desastres, mediante el establecimiento de una estructura organizativa e identificatoria de los procesos necesarios para entender y tomar acciones dirigidas a reducir el grado de exposición, impacto y vulnerabilidad ante los desastres. Promueve la seguridad, la participación y la educación.
- Preservar y usar el patrimonio edificado, referido a políticas y normas que estimulen la utilización de objetos arquitectónicos y viviendas que, aunque se encuentran en buen estado, está vacíos, y a la rehabilitación del patrimonio construido en general; de igual manera, a la reutilización y en algunos casos a la revitalización de centros, en aquellos casos en los que la rehabilitación está unida a una nueva actividad. Promueve la compacidad, la complejidad, la integración socio-espacial y la inclusión.

- Fomentar la compacidad urbana, mediante el establecimiento de determinadas densidades para lograr la compacidad, pero además incluyen criterios bajo los cuales se trata de controlar la expansión en el territorio potenciando el crecimiento junto a los núcleos ya consolidados. Promueve la compacidad, la complejidad, la integración socio-espacial, la justicia y la inclusión.
- Eliminar las barreras arquitectónicas, por medio de políticas y normativa adecuada que establezcan la obligatoriedad de eliminar barreras arquitectónicas existentes y de impedir la construcción de nuevas, dirigidas a la lucha contra la exclusión social y a favorecer la salud social de una comunidad. Promueve la integración socio-espacial, la justicia, la ciudad justa, la inclusión, la seguridad y la educación.
- Diseñar espacios multifuncionales y legibles, relacionado a que existan evidencias en los cuerpos legales de la obligatoriedad de establecer manuales y recomendaciones sobre los criterios para el diseño de lugares que puedan cumplir varias funciones. Promueve la complejidad, la integración socio-espacial y la inclusión.
- Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos, para conseguir una mayor eficiencia y un mayor confort en las ciudades, y deben evidenciarse en la obligatoriedad de justificar el diseño de las calles y plazas, no solo basados en estándares funcionales o estéticos, sino también de eficiencia y confort que deben aparecer en la legislación urbana. Promueve la eficiencia y el verde urbano.
- Incorporar mobiliario urbano polivalente, particularidad que debería estar en la legislación como principio general y en los manuales, guías y recomendaciones a nivel de detalle indicando las características específicas de

este tipo de mobiliario, que sirve para cumplir varias funciones. Promueve la integración socio-espacial y la seguridad.

- Accesibilidad a los elementos del espacio urbano, mediante políticas públicas que desalienten la privatización de los elementos más importantes de la vida ciudadana, como son los espacios públicos tradicionales, que cuando se edifican urbanizaciones cerradas quedan al interior sin posibilidad de acceso; de igual manera, no debe existir ningún tipo de restricciones para el uso de los elementos del espacio público. Promueve la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión, la cultura y la seguridad.
- Promover la movilidad multimodal, a través de un conjunto de mecanismos para ofrecer e incentivar alternativas para la movilidad urbana, que permitan el debido uso del espacio público. Promueve la eficiencia, la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Definir superficies mínimas de zonas verdes por persona y vivienda, que es la determinación de estándares mínimos cuantitativos para zonas verdes por persona y vivienda. Promueve la eficiencia y el verde urbano.
- Fomentar la biodiversidad, a través de la vegetación en el espacio público ayuda a la conservación de la biodiversidad porque reduce la contaminación al absorber el polvo y las partículas de humo de los vehículos. El arbolado proporciona sombra, confort térmico y acústico, protección a la fauna en la ciudad. Promueve la eficiencia y el verde urbano.
- Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes, relativo a que se instituyan normas para que las zonas verdes estén ubicadas en lugares y zonas totalmente accesibles, inclusive que promuevan el paso obligado de los

ciudadanos por ellas. Promueve la integración socio-espacial, la eficiencia, el verde urbano, la justicia y la inclusión.

- Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos, referente a que se norme para que en los espacios públicos se considere la colocación de elementos vegetales para su adecuada ambientación y para que sirva de protección ambiental a los usuarios del espacio público. Promueve la eficiencia, el verde urbano, la justicia, la inclusión y la educación.
- Implementar corredores verdes, que en lo posible puedan conectar ecológicamente las distintas zonas verdes de la ciudad, para lo cual la normativa debe establecer principios que orienten para que los planes incluyan en sus diseños urbanos estos corredores. Promueve la integración socio-espacial, la eficiencia, el verde urbano, la justicia y la inclusión.
- Oferta adecuada de equipamientos y servicios públicos, vinculada a estándares cuantitativos en forma de umbrales mínimos o porcentajes del equipamiento social urbano y servicios públicos con relación al número de pobladores en una ciudad. Promueve la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Fomentar la proximidad a los equipamientos, mediante la existencia de estándares relacionados a distancias mínimas y máximas de los diferentes objetos arquitectónicos y su distribución en la ciudad en relación a las zonas residenciales o de viviendas con mayor densidad poblacional. Promueve la integración socio-espacial, la eficiencia, la justicia y la inclusión.
- Reducir distancias y asociar residencia y empleo, porque uno de los motivos de generación de viajes más importante es el desplazamiento en transporte al trabajo, lo que constituye una de los factores más contribuyentes para la

contaminación difusa, de directa relación con la cuestión del cambio climático, por lo que debería ser tratado desde la legislación urbana. Este subcriterio está relacionado con el subcriterio de la complejidad, ya analizado anteriormente. Promueve la complejidad, la integración socio-espacial, la eficiencia, la justicia y la inclusión.

- Reservar espacios barriales para la comercialización de productos locales, en razón de que la comercialización de los productos y su distribución tanto mayorista como minorista es un aspecto fundamental en el planeamiento urbanístico, por lo que, desde el punto de vista de la sostenibilidad urbana, resulta necesario que, a partir de la legislación urbana, se establezcan normas que procuren reducir las distancias recorridas por el producto hasta que llegue al consumidor. Promueve la integración socio espacial, la eficiencia, la justicia, la inclusión y la producción.
- Aumentar el espacio disponible para el peatón, aspecto que debe estar recogido por la normativa urbanística, por ejemplo, a través de estándares que relacionen los metros cuadrados destinados al peatón con el número de habitantes, la superficie construida o los metros cuadrados de calzada destinados al transporte motorizado. Promueve la eficiencia, la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión, la seguridad y la educación.
- Establecer redes peatonales y ciclísticas de barrio, para fortalecer al barrio como unidad de identidad ciudadana, pieza clave en la organización de la ciudad y espacio urbano sostenible. Promueve la eficiencia, la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión, la cultura y la educación.
- Integrar las redes peatonales y ciclísticas con las zonas verdes, porque las redes peatonales y ciclísticas se utilizan para los desplazamientos obligatorios

por la ciudad como para el ocio; el hecho de que estas redes puedan separarse del tráfico normal a una calle corredor siempre será un criterio adecuado y conveniente. Promueve la integración socio-espacial, la eficiencia, la justicia, la inclusión, la cultura y la educación.

- Oferta adecuada de transporte público a escala urbana, ya que se deben considerar políticas para establecer obligatoriamente líneas de transporte colectivo a escalas de la ciudad, como, por ejemplo, líneas inter barriales y líneas para la ciudad en general. Promueve la eficiencia, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Establecer redes integradas de transporte público, para que exista un servicio integrado de los distintos tipos de transporte público. Promueve la eficiencia, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Reducir la velocidad del tráfico motorizado privado, en razón de que la reducción de la velocidad del tráfico disminuye el consumo de combustible y reduce la contaminación, a más de que coadyuva a la seguridad de los peatones, criterios básicos de sostenibilidad, por lo que debe estar considerado en el sistema viario a través de reductores de velocidad. Promueve la eficiencia, la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad y la educación.
- Restringir el uso del vehículo privado, para reducir el consumo y la contaminación, subcriterio que debe ser legislado mediante ordenanzas que determinen el pago de tasas para circular por ciertos sectores de la ciudad o a través de diseños que reduzcan las áreas para aparcamiento. Promueve la eficiencia, la cultura, la seguridad y la educación.
- Ahorrar energía y promover la eficiencia energética, mediante la existencia de mecanismos para que la ciudadanía ahorre energía y se logre la eficiencia

energética como, por ejemplo, a través de la arquitectura bioclimática que busca el confort del usuario dentro y fuera del espacio construido, práctica que debe ser objeto de incentivos que pueden ir desde beneficios de ley en edificabilidad hasta la exoneración de impuestos. Promueve la eficiencia, la cultura, la participación y la educación.

- Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y en los espacios exteriores, a través de mecanismos que permitan la aplicación de parámetros de diseño en la construcción de edificaciones bioclimáticas y de espacios exteriores adaptados a las condiciones ambientales del lugar, por medio de la eficiencia de los parámetros de ventilación natural, iluminación, confort térmico, manejo y uso de agua, aportes tecnológicos y paisajísticos, acústica, etc. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar el uso de energías renovables, por medio de políticas que promuevan el uso de paneles solares, biocombustibles y otros sistemas. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar la producción local de energía, a través de la producción local de energía que se centra especialmente en los paneles solares ubicados en las cubiertas o fachadas de los edificios. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar el uso de eco materiales, que son de origen natural, saludables, libres de compuestos químicos de síntesis y no afectan al ser humano y al planeta, teniendo una huella ecológica mínima, a través de políticas y programas que estimulen las buenas prácticas de empleo de estos materiales. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.

- Reducir las pérdidas de agua en las redes de distribución, a través del establecimiento de políticas que obliguen a la revisión periódica de las redes y de límites máximos para dichas pérdidas, a partir de los cuales se deben establecer sanciones tanto a las personas naturales como a las personas jurídicas privadas, públicas o mixtas. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar edificaciones con menores demandas de agua, mediante mecanismos que obliguen a construir viviendas y edificios con determinados aparatos sanitarios y sistemas de instalaciones hidrosanitarias. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar los sistemas eficientes de riego, sobre todo en parques y lugares públicos; y, con respecto a los privados mediante campañas de concienciación y precios de metro cúbico de agua que penalicen los consumos excesivos. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Utilizar sistemas de recolección y filtración de aguas lluvias, para lo cual deben quedar establecidos en el planeamiento urbano dichos sistemas para aprovechar de mejor manera las aguas lluvias. Promueve la eficiencia, la cultura y la educación.
- Fomentar la reutilización de agua, a través de campañas de concienciación y educación ciudadana para que se usen mecanismos para reutilizar el agua, como elemento fundamental para la calidad de vida. Promueve la eficiencia, la cultura, la participación y la educación.
- Reducir los movimientos de tierra, porque su reducción supone un ahorro en consumo de energía y en contaminación, y porque las grandes modificaciones en la topografía del terreno siempre producen problemas con la evacuación de

las aguas de escorrentía, lo que puede constituir un riesgo para la estabilidad y la resistencia que debe tener el suelo. Promueve la eficiencia, el verde urbano, la cultura, la seguridad y la educación.

- Fomentar el empleo de materiales locales, habitualmente asociado a la protección del paisaje, pero también para aumentar la productividad local y evitar el transporte de materiales que generalmente recorren distancias, lo que provoca consumo de energía y contaminación. Promueve la eficiencia y la producción.
- Emplear técnicas constructivas que fomenten la reutilización, que comprende medidas para que los procesos constructivos respondan a técnicas alternativas de construcción, que deben establecerse en una guía de la construcción sostenible. Promueve la eficiencia.
- Fomentar el empleo de materiales reciclables, que comprende medidas para que los procesos constructivos se utilicen materiales constructivos reciclables, que deben establecerse en una guía de la construcción sostenible. Promueve la eficiencia y la producción.
- Proximidad del usuario a los sistemas de recolección, que significa establecer estándares urbanísticos de máxima lejanía de las viviendas a los puntos de recolección de desechos, en razón de que el equilibrio que se determina entre la comodidad del usuario, molestias y ruidos, y la eficiencia en el recorrido para los camiones recolectores, es fundamental para una debida actuación en cuanto a residuos y debe estar considerada en la planificación de la ciudad. Promueve la eficiencia, la justicia, la inclusión, la cultura, la participación y la educación.

- Utilizar sistemas de aprovechamiento de aguas grises, a pesar que la utilización de aguas semi-depuradas es un aspecto que genera polémica debido a los problemas que puede causar en la salud de las personas, sino se tiene en cuenta las debidas precauciones y excepciones en su uso, podría ser una medida positiva que coadyuve a la sostenibilidad urbana. Promueve la eficiencia.
- Reducción de materiales con impacto negativo al ecosistema, para asegurar que el medio ambiente este en armonía con el ambiente natural, procurando que la relación entre ambos sea productiva. Promueve la eficiencia.
- Fomentar el reciclaje y la reutilización, a través de campañas educativas promovidas por los gobiernos locales y dirigidas a las unidades educativas y a la población en general, estableciendo programas de estímulos para las buenas prácticas en el reciclaje y la reutilización, pero también en la reducción de desechos. Promueve la eficiencia, la integración socio-espacial, la cultura y la educación.
- Establecer sistemas de clasificación de residuos, a través de mecanismos establecidos por los gobiernos locales, que garanticen la ubicación de depósitos diferentes para los varios tipos de residuos, que motiven y obliguen a la ciudadanía a su debida utilización. Promueve la eficiencia, la cultura, la seguridad, la participación y la educación.
- Reducir las emisiones y los vertidos contaminantes, mediante un conjunto de políticas que determinen la prohibición de ciertas prácticas ciudadanas, como, por ejemplo, los relacionados a la gestión de residuos generados por la construcción y demolición, cuyo incumplimiento debe ser sancionado. Promueve la eficiencia, la cultura, la participación y la educación.

- Establecer el tratamiento de residuos, por una parte, los residuos diarios que se generan en los hogares contienen gran parte de materia orgánica la cual puede ser reciclada y retornada a la tierra en forma de abono para plantas y cultivos; y, por otra, los residuos peligrosos, que debe evidenciarse tanto en la legislación estatal como en la legislación urbana local, en razón de que implica un problema de salud pública. Promueve la eficiencia y la seguridad.
- Utilizar plantas de manejo medio ambiental, con la debida infraestructura para el tratamiento de los residuos, de tal manera que no afecten el medio ambiente. Promueve la eficiencia.
- Fomentar la complejidad social, entendido como todas aquellas iniciativas que, de alguna forma, contribuyan a establecer contactos entre los diferentes estratos sociales. Promueve la complejidad, la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Favorecer el acceso a la vivienda, a través de programas populares que permitan créditos para obtener una vivienda digna, en razón que es un derecho constitucional. Promueve la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión y la seguridad.
- Provocar la complejidad del tejido social y la diversidad urbana, mediante mecanismos que promuevan toda forma de asociaciones populares, organizaciones barriales, gremios profesionales, para la diversidad del tejido social, para el intercambio de ideas y para el análisis participativo de los problemas de la ciudad, para lo cual los gobiernos locales deben proporcionar los espacios requeridos. Promueve la complejidad, la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad, la participación y la educación.

- Incentivar las actividades que favorezcan la diversidad de usos, de tal manera que los planes urbanos contemplen propuestas para que, por ejemplo, en los barrios pudieran descansar, trabajar, recrearse, comercializar productos y resolver todos los problemas de la actividad cotidiana, para lo cual se debe ofrecer un porcentaje mínimo de actividades de proximidad. Promueve la complejidad, la integración socio-espacial, la eficiencia, la justicia, la inclusión, la producción, la seguridad, la participación y la educación.
- Ofrecer acceso a la información, que incluye cualquier referencia sobre acceso a la información, incluyendo los procesos de información pública, así como también a los medios de prensa, sean estos impresos, hablados y digitales, para lo cual los gobiernos locales deben ofrecer mecanismos públicos y gratuitos. Promueve la integración socio-espacial, la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad, la participación y la educación.
- Favorecer la formación de los ciudadanos, a través de programas formativos populares ofrecidos gratuitamente a la población y sobre los diversos tópicos que se relacionan con la formación humana y ciudadana, el fomento de la educación y la sensibilización ambiental, labor que los gobiernos locales pueden coordinarlo con la academia. Promueve la justicia, la inclusión, la producción, la cultura, la seguridad, la participación y la educación.
- Fomentar la educación ambiental, a través de programas educativos populares que sensibilicen a la ciudadanía sobre la importancia del respeto al medio ambiente para generar la calidad de vida que requieren las actuales y futuras generaciones. Promueve la eficiencia, el verde urbano, la educación y la participación.

- Incentivar el desarrollo de actos culturales populares, para lo cual los gobiernos locales deben por iniciativa propia programar la ejecución de actos culturales o apoyar los que se originen de la iniciativa particular, que tengan como fin fortalecer las diferentes manifestaciones de la cultura como elemento necesario para la formación integral humana. Promueve la integración socio espacial, la justicia, la inclusión, la cultura, la participación y la educación.
- Estimular la seguridad ciudadana, mediante programas educativos presenciales, radiales, televisivos y digitales, que difundan la importancia de un debido comportamiento en la ciudad y de una seguridad ciudadana que requiere un compromiso de toda la población. Promueve la integración socio espacial, la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad, la participación y la educación.
- Motivar y consentir la participación ciudadana en las etapas del planeamiento urbanístico, porque de esa forma los planes serán participativos, conocidos, consensuados y aceptados por la ciudadanía, lo que garantiza también que reflejen las verdaderas necesidades de la población. Promueve la justicia, la inclusión, la cultura, la participación y la educación.

La descripción de los subcriterios y las características de la ciudad sostenible que las promueven nos conduce a advertir que el cumplimiento de un solo subcriterio puede estar promoviendo varias características y cumpliendo varios subcriterios simultáneamente, como, por ejemplo, la acción de conservar el suelo puede promover la compactidad, la diversidad, la eficiencia y la producción en la ciudad y el cumplimiento de otros subcriterios como: diseños urbanos más complejos y variados, ahorro de energía, minimizar el movimiento de tierras, facilitar sistemas naturales de escorrentía, etc.; la acción de fomentar la biodiversidad y el uso del arbolado puede promover la eficiencia,

el verde urbano, la justicia, la inclusión y la educación en la ciudad, y facilitar el cumplimiento de subcriterios que tienen que ver con el agua, con el ruido, con los usos de energía, etc., entre otros casos.

En todo caso, los criterios y subcriterios propuestos solamente son referenciales, por lo tanto, no pueden ser aplicados como dogmas de fe y de manera indistinta a todos los asentamientos humanos por igual. Cada estructura urbana, por sencilla que sea, tiene rasgos únicos y específicos, que la hacen responder de manera diferenciada a unos mismos indicadores y a una misma política territorial.

Capítulo 5°

EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA CIUDAD SOSTENIBLE EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Asuntos preliminares

El violento crecimiento de las ciudades produjo territorios inequitativos, injustos y excluyentes porque determinados sectores de la población con un nivel económico alto adquirieron y ocuparon mejores tipos de suelo para construir ciudades satélites pero, en unos casos, suelos no programados para el efecto y, en otros, suelos de vocación agrícola no urbanizables, generando una injustificable expansión urbana y una considerable afectación al medio ambiente, razón por la que los gobiernos locales tuvieron que invertir en equipamiento urbano, infraestructura y soportes públicos de servicios, mientras que otros sectores de la población fueron excluidos de la zona urbana y tuvieron que asentarse en la periferia, habitando en precarias viviendas, en condiciones de hacinamiento y sin servicios básicos, siendo; y, en muchas ocasiones, engañados por traficantes de tierra, especuladores y fuerzas políticas que lucraron de la clientela política que promovieron⁶³².

El estándar de urbanización es la expresión de un modelo en el que la ocupación del suelo urbano refleja una segregación socio-espacial marcada por diferentes niveles de acceso a la infraestructura urbana, en el que se observa un parcial aprovechamiento de los servicios básicos instalados, áreas desocupadas con disponibilidad de infraestructura y creciente valorización del suelo, por una parte y, por otra, la ocupación periférica donde

⁶³² HERNÁNDEZ, V., “A manera de presentación: Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano”, en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher Brasil, San Pablo, 2017, pp. 9-17, cit. p. 9.

el suelo es menos valorizado y donde hay menor disponibilidad de servicios básicos, causando una trama desigual e insostenible en las ciudades⁶³³.

Como ya hemos descrito y analizado en páginas anteriores, estos problemas generados en el crecimiento desigual, injusto e insostenible de las ciudades, que inicialmente fueron una inquietud local, posteriormente han sido materia de preocupación mundial expresada en diferentes eventos internacionales a los que han asistido los Estados del mundo para examinar alternativas de mejoramiento y solución para lograr asentamientos humanos seguros, productivos y saludables que promuevan y configuren ciudades incluyentes, resilientes y sostenibles.

En las citas mundiales, que han congregado a los representantes de organismos no gubernamentales y a los jefes de Estado y autoridades de países de los cinco continentes, se han analizado y debatido, entre otros asuntos, el deterioro de las condiciones del medioambiente y la vida de los habitantes en las ciudades, a las cuales se las ha reconocido centros de progreso y fuentes de desarrollo económico y progreso social, cultural, espiritual y científico, por lo que se justifica la intervención de todos para mejorar la calidad de vida en ellas dentro de un marco de paz, justicia, orden y democracia, sobre la base de la producción económica, el desarrollo social y la protección al medio ambiente⁶³⁴, es decir sobre la base de los aspectos económico, social y ambiental, que son los ejes del urbanismo sostenible direccionados a lograr ciudades sostenibles.

El escenario descrito, deseado para lograr ciudades sostenibles, ha determinado que en las citas y acontecimientos mundiales también se trate sobre la necesidad de contar con marcos jurídicos nacionales y leyes de ordenamiento territorial y urbanístico, como

⁶³³ KRAUSE, C. y COSTA, M. A., “Estatuto de la Ciudad: una década y media de implantación, algunos resultados y un impasse en Brasil”, en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher Brasil, San Pablo, 2017, pp. 43-69, cit. p. 43.

⁶³⁴ HERNÁNDEZ, V., ob. cit., p. 11.

instrumentos legales que respalden la aplicación de la propuesta de modelos de desarrollo urbano que promuevan ciudades equitativas, incluyentes y sostenibles.

Por lo expresado, la mayoría de los países de América del Sur, reformaron sus marcos normativos urbanísticos o los expedieron en los últimos 20 años, siendo una de los primeros la Ley 388 de Desarrollo Territorial de Colombia, aprobada en 1997; luego el “Estatuto da Cidade” en Brasil, promulgado en 2001; y, entre las últimas, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de México y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo del Ecuador, ambas expedidas en 2016.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo en el Ecuador se aprueba con el objeto de regular el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural; promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio; propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada; y, facilitar mecanismos de democráticos para la gestión de las ciudades, que reduzcan la segregación territorial, la degradación ambiental y la exclusión social.

1. El sistema jurídico para el ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador.

1.1 Antecedentes

Los procesos de urbanización en la República del Ecuador tienen sus inicios evidentes en las estructuras de la sociedad inca, la dominación colonial y el desarrollo neocolonial posterior.

Los incas instauraron una auténtica estrategia de administración territorial regional, que comprendió un meticuloso diseño del espacio urbano; táctica configurada, simultánea y equilibradamente, por variados condicionamientos, cuya aplicación se

institucionalizó mediante mitos y ritos, consiguiendo que la sociedad se adaptará a ella y la admita como propia, respetable y justa⁶³⁵, contexto que evidencia que los incas concibieron los ámbitos regional y urbano, para lo cual implementaron el ordenamiento territorial, como estrategia de alcance regional que comprendía varios aspectos sectorial entre los cuales se encontraba el urbanismo, y el ordenamiento urbanístico, como estrategia de desarrollo urbano con alcance local.

Las estrategias contenían un principio básico: conocer, asumir, respetar y organizar la diversidad, natural y humana (étnica, política y económica), para lo cual delinearon una estructura espacial para acoger a la diversidad social de rígida jerarquía existente, mediante una ubicación equilibrada, pero no igualitaria, en una especie de segregación espacial. Sin embargo, "... se aseguraba un margen de libertad y autosuficiencia a todos los grupos sociales al dejarles un tiempo de trabajo suficiente para ella; y al asegurarles un disfrute de la diversidad y complementariedad ecológica, todo lo cual aseguraba a todos una supervivencia mínima"⁶³⁶.

La diversidad natural y social, propias del mundo andino, lograron conexión solo por el hecho esencial de las sociedades andinas y de la inca en particular, de ser parte y surgir de un solo sistema integrado de pensamiento sobre la concepción del universo, en la cual el hombre y la naturaleza se integran en un todo armónico⁶³⁷. Una trama de principios y categorías ordenadoras que permitieron a los incas distinguir los problemas de manera holística, integral y armónica, característica que los situó para constituir y distribuir las instituciones del espacio urbano, la ciudad y el territorio en general.

Las zonas urbanas se definieron primero socialmente por albergar a sectores poblacionales unidos por vínculos de parentesco o adscripción étnica, a los cuales se los

⁶³⁵ MIÑO, L., ob. cit., pp. 123-124.

⁶³⁶ *Ibid.*, p. 124

⁶³⁷ *Id.*

categorizó como miembros del Estado mediante obligaciones religiosas y calendáricas, expresadas como ceques⁶³⁸ y huacas⁶³⁹ en el terreno urbano y regional; de esta manera, la pertenencia social adquirió un contenido religioso y cultural intangible y reconocido por el resto de la población⁶⁴⁰.

La división en zonas urbanas que tenía gran contenido social, adquirió formas de biparticiones y cuatriparticiones, las mismas que fueron producto de complejas consideraciones hidrológicas, astronómicas y topográficas, que a su vez fueron expresadas en el terreno de la ciudad mediante la orientación, ubicación y construcción de edificios, caminos y plaza principal; espacios físicos que fueron adecuados y apropiados por la población de la ciudad y del imperio para ceremonias religiosas de connotaciones múltiples.

En el espacio urbano inca se puede apreciar la integralidad de la cosmovisión inca, que se vislumbra en la concurrencia múltiple y simultánea de condicionamientos de variada índole como son: astronómicos, geográficos, ecológicos, políticos, sociales, religiosos, productivos, etc., establecida en el trazado de la ciudad, que fue voluntario, consciente y aplicado en un momento dado y no en un devenir⁶⁴¹.

Las decisiones o tácticas de ocupación espacial en el Imperio Inca, solamente podrían surgir de un sistema estructurado de pensamiento, en el cual, los aspectos ideológicos, económicos, políticos y espaciales, se establecieron y subsistieron en equilibrio. La cultura inca supo conjugar los distintos condicionamientos en un sistema integral, y esto se reflejó en el diseño del espacio urbano y la ciudad.

⁶³⁸ Los Ceques consistían en líneas imaginarias que partían desde el Coricancha y se dirigían hacia cada huaca, conformando un total de 328 huacas. El sistema de ceques se componía de un número de líneas imaginarias (ceques) producidas por la alineación de huacas o sitios sagrados.

⁶³⁹ La huaca es el término quechua que hace referencia a un lugar u objeto sagrado. Por lo tanto, huaca puede ser una construcción religiosa, un cerro, una laguna, un riachuelo, un árbol, una cueva o cualquier lugar u objeto (una piedra, un ídolo o una momia) que los antiguos peruanos consideraban sagrado

⁶⁴⁰ MIÑO, L., ob. cit., pp. 125-126

⁶⁴¹ *Ibid.*, p. 129.

El conocimiento exacto del trazado urbano de la ciudad Inca quedó seriamente delicado por las alteraciones producidas desde la primera intervención de los españoles, que fue la repartición de solares entre ellos, la misma que se produjo sin respetar el trazado original⁶⁴².

La conquista y la colonización española significaron un radical cambio en la organización territorial de las formas preponderantes de los asentamientos humanos y de la implantación de las actividades esenciales en la ciudad incásica, con lo cual se rompe la práctica “urbana” precolonial y se inicia un nuevo esquema de urbanización concéntrico acorde a los intereses metropolitanos, que tenía la función de controlar y administrar recursos que radicaban en el campo⁶⁴³.

El proceso de urbanización ecuatoriano, desde sus orígenes en la década de los cuarenta del pasado siglo, da muestras de una tendencia bicéfala urbana, en menoscabo de las ciudades de tamaño medio y pequeño. La constitución del modelo agroexportador introduce tal situación al integrar dos regiones económicas diferentes: costa y sierra, a través de sus centros urbanos principales: Guayaquil y Quito, y al desarrollar una división del trabajo que establece ámbitos y modelos territoriales con formas productivas, relaciones sociales, actividades comerciales diferentes pero articuladas.

Las particularidades del proceso de urbanización descritas hacen que la planificación del ordenamiento territorial tenga sus primeras expresiones en el ámbito urbano en la mencionada década de los años cuarenta, época en la que hubo una fuerte influencia del urbanismo moderno y del funcionalismo en el Ecuador y, de manera particular, en la ciudad de Quito.

⁶⁴² Según se observa en el acta del cabildo de la ciudad del Cusco del 29 de octubre de 1534, se produjo sin respetar el trazado original, y el tamaño de las manzanas y solares se fijó luego de una puja entre los deseos de Francisco Pizarro, del alcalde y de los demás miembros, permitiéndose incluso que se afectaran a las calles cuando no fuera posible satisfacer en las manzanas el área asignada por solar (MIÑO, L., *El manejo del espacio en el imperio inca*, Flacso Sede Ecuador, Quito, 1994, pp. 16-17).

⁶⁴³ CARRION, F., ob. cit., pp. 58-59.

Como consecuencia del mencionado proceso de urbanización, se formularon los denominados Planes Reguladores en las dos principales ciudades ecuatorianas que se desarrollaron inicialmente como Quito y Guayaquil, y en otras como Cuenca, Loja, Latacunga e Ibarra.

Concretamente es en el año 1942 que se inicia la elaboración de los Planes Reguladores de las ciudades de Quito, Latacunga e Ibarra, que estuvieron a cargo de los arquitectos Gilberto Gatto Sobral y Jones Odriozzola, de nacionalidad uruguaya, quienes vinieron con las teorías del urbanismo moderno y del funcionalismo propias de los congresos de arquitectura de aquella época, presentando como resultado una imagen deseada de ciudad, más inspirada en los modelos externos que en la realidad urbana existente en el país ⁶⁴⁴.

Según Carpio, el aporte fundamental de los mencionados planes reguladores sobre el ordenamiento territorial en la ciudad puede resumirse en dos aspectos: en que fue una tentativa por tratar al ordenamiento territorial de la ciudad como preocupación independiente de otras, y que el ordenamiento territorial fue visto como el futuro deseable, anhelado y factible establecido en una planificación⁶⁴⁵.

El ordenamiento territorial también se hallaba contemplado bajo la figura de “Los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano” en varias atribuciones y deberes del Concejo Cantonal o Municipal, en las funciones de la administración municipal en materia de “planeamiento y urbanismo” y en las regulaciones “Del Planeamiento Físico y Urbanístico y de las Obras Públicas” de la Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Así, la mayoría de las instituciones municipales ecuatorianas priorizaron la atención de aquella responsabilidad que con el pasar del tiempo paso a ser de carácter municipal, no siempre con el objetivo de ordenar los asentamientos poblacionales del

⁶⁴⁴ CARPIO, J., *El proceso urbano en el Ecuador*, Ildis, Quito, 1987, p. 15.

⁶⁴⁵ *Id.*

cantón en forma integral y con visión de largo plazo, sino sobre todo porque los planes incluyeron aspectos que permitían a las municipalidades cumplir otras funciones más visibles y de mayor impacto para la ciudadanía y los órganos de control, como fueron el cobro de tributos dentro de los límites urbanos previstos en dichos instrumentos; la formulación y ejecución de los planes operativos anuales incluyendo algunos de los proyectos de equipamientos públicos y redes viales establecidos en ellos; y, el control urbano, en función de las normativas sobre el uso y la ocupación del suelo, más para tratar de solucionar los problemas que se fueron presentando, que para prevenirlos.

En ese contexto, se aprueba la última Constitución de la República del Ecuador, que se encuentra en vigencia desde el año 2008, que es la que configura el ordenamiento del territorio como una nueva competencia cuando se hace de carácter obligatorio la planificación.

Según Fernández de Córdoba y Vivanco⁶⁴⁶, “El ordenamiento jurídico instituido a partir de la Constitución del 2008, define nuevos instrumentos de planificación; así, en lugar de los Planes de Desarrollo Físico Cantonal y los Planes Reguladores de Desarrollo Urbano establecidos en la antigua Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente hasta octubre de 2010, se establecen los Planes de Ordenamiento Territorial”⁶⁴⁷.

Los planes mencionados son obligatorios, están íntimamente relacionados con la planificación de las finanzas públicas y son una condición para el acceso a los recursos financieros del Estado, ya que conforme el artículo 49 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) han de ser referentes para la elaboración de planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de los Gobiernos

⁶⁴⁶ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., “El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2017, pp. 713-726, cit. p. 714.

⁶⁴⁷ Los planes de ordenamiento territorial establecidos en la Constitución han dado en denominarse como planes de desarrollo y ordenamiento territorial en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, así como posteriormente en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo.

Autónomos Descentralizados (GAD) de las regiones, provincias, cantones y parroquias rurales⁶⁴⁸. Por este motivo, desde el año 2010, todos los niveles de gobierno deben contar con este instrumento de planificación, que requiere ser renovado, es decir, modificado o revisado, al inicio de cada gestión de gobierno para adaptarla a las políticas de los nuevos gobiernos.

“Se ha producido así, en muy poco tiempo, un gran desarrollo de la planificación del Ordenamiento del Territorio, cuando apenas se contaba con formación especializada y experiencia en esta materia, lo que ha tenido como consecuencia, en la mayoría de los casos, una deficiente calidad de estos documentos, pero también, dada su obligatoriedad, un rápido aprendizaje y en algunos casos una mejora en sus contenidos en la primera actualización de estos planes en el 2015”⁶⁴⁹.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo es otro cuerpo legal que, aprobado en julio de 2016, ha precisado los instrumentos de planificación urbanística, que posibilita la unión de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística de todos los cantones, y cubre el vacío nacido a partir de la derogación de la mencionada Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Por otra parte, la Constitución de la República del Ecuador aprobada en el año 2008, define un Estado descentralizado, que comprende la distribución del poder político y administrativo del Gobierno Central hacia los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), lo que significa también la distribución de competencias entre los mismos.

⁶⁴⁸ Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son personas jurídicas, de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; y, pueden ser Regionales, Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 30, 40, 53 y 63 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (ASAMBLEA NACIONAL, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, Quito, 2018).

⁶⁴⁹ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p. 714.

Esta distribución competencial y la obligatoriedad de los planes y su vinculación financiera requiere el diseño y aplicación de dispositivos de coordinación entre las instituciones sectoriales del Gobierno Central y las instancias descentralizadas, y de éstas entre sí, de manera que la gestión de los distintos niveles territoriales sea ampliamente acordada, aspecto fundamental para la debida aplicación del ordenamiento del territorio⁶⁵⁰.

1.2 *El marco jurídico*

El marco jurídico para el ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador está constituido de manera jerárquica por los cuerpos legales siguientes:

- La Constitución de la República del Ecuador (CRE)⁶⁵¹;
- El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)⁶⁵²;
- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)⁶⁵³;
- La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS)⁶⁵⁴; y,
- Las Ordenanzas.

1.3 *La Constitución de la República del Ecuador*

La Constitución de la República del Ecuador (CRE), es el cuerpo legal de mayor jerarquía jurídica a nivel nacional, aprobada por la Asamblea Nacional el 20 de octubre de 2008 y

⁶⁵⁰ *Ibid.*, p. 715.

⁶⁵¹ <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Consulta: 10/10/2019.

⁶⁵² <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-del-C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-de-Planificac%C3%B3n-y-Finanzas.pdf>. Consulta: 12/10/2019.

⁶⁵³ <http://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/COOTAD.pdf>. Consulta: 14/10/2019.

⁶⁵⁴ <https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>. Consulta: 16/10/2019.

publicada en el Registro Oficial No. 449. Está conformada por un conjunto sistemático de normas y principios jurídicos, que son vinculantes y que prevalecen sobre el ordenamiento legal de menor jerarquía.

La Constitución consta de 444 artículos, 9 títulos, los cuales tienen capítulos y secciones. Los temas tratados en cada título son:

Título I: Elementos Constitutivos del Estado

Título II: Derechos

Título III: Garantías Constitucionales

Título IV: Participación y Organización del Estado

Título V: Organización Territorial del Estado

Título VI: Régimen de Desarrollo

Título VII: Régimen del Buen Vivir

Título VIII: Relaciones Internacionales

Título IX: Supremacía de la Constitución

Como se puede apreciar, el Título V de la Constitución se refiere a la Organización Territorial del Estado, donde se establece que el Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, y que por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población se podrán constituir regímenes especiales, siendo estos los distritos metropolitanos⁶⁵⁵, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Art. 242, CRE).

Respecto a la Organización Territorial del Estado, cabe señalar que esta Constitución de 2008 ha determinado cambios importantes con relación a la anterior Constitución de 1998, como la incorporación de un nuevo nivel territorial de gobierno, que son las regiones, así como la creación de los regímenes especiales.

⁶⁵⁵ La ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador, está constituida legalmente como Distrito Metropolitano Autónomo, siendo el único caso en el Ecuador.

En la actualidad, la organización territorial en el Ecuador está conformada en 24 provincias, 221 cantones y 1140 parroquias rurales, no existiendo ninguna región constituida hasta la presente. Adicionalmente, por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental, pueden constituirse en regímenes especiales de gobierno los distritos metropolitanos, que se conforman por la agrupación de los cantones; la provincia de Galápagos, que se institucionaliza como un régimen especial de gobierno por sus características ambientales; y, las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales, que son formas de gobierno y administración organizadas acordes a sus propias normas de convivencia, organización social y autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

De igual manera, se establece que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son: en las regiones, los consejos regionales; en las provincias, los consejos provinciales; en los distritos metropolitanos, los concejos metropolitanos; en los cantones, los concejos municipales; y, en las parroquias rurales, las juntas parroquiales (Art. 238, CRE).

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, provincias, distritos metropolitanos y municipales tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; y, las juntas parroquiales facultades reglamentarias (Art. 240, CRE).

1.4 El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) fue aprobado por la Asamblea Nacional el 22 de octubre de 2010 y publicada en el Registro Oficial No. 306.

Este Código plantea lineamientos para el desarrollo; organiza, norma y vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el Sistema Nacional

de Finanzas Públicas; genera directrices para la planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Las disposiciones del presente código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la programación presupuestaria cuatrianual del Sector Público, el presupuesto General del Estado, los demás presupuestos de las entidades públicas; y, todos los recursos públicos y demás instrumentos (Art. 1, COPFP), siendo uno de sus lineamientos promover el equilibrio territorial, en el marco de la unidad del Estado, que reconozca la función social y ambiental de la propiedad y que garantice un reparto equitativo de las cargas y beneficios de las intervenciones públicas y privadas (Art. 2, numeral 4, COPFP).

El COPFP establece que los planes de desarrollo son las directrices principales de los GAD respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio, tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes (Art. 41, COPFP). Estos planes deberán contener por lo menos tres aspectos que son: diagnóstico, propuesta y modelo de gestión; y, considerarán objetivos de los planes de los niveles superiores e inferiores de gobierno (Art. 42, COPFP).

Además, el COPFP determina que los planes de ordenamiento territorial de los GAD son los instrumentos de la planificación del desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales. Los planes de ordenamiento

territorial deberán articular las políticas de desarrollo y las directrices de ordenamiento del territorio, en el marco de las competencias propias de cada nivel de gobierno y velarán por el cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad (Art. 43, COPFP).

Los planes de ordenamiento territorial regional y provincial definirán el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y de conectividad, correspondiente a su nivel territorial, el mismo que se considerará como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital; los planes de ordenamiento territorial cantonal y/o distrital definirán y regularán el uso y ocupación del suelo que contiene la localización de todas las actividades que se asiente en el territorio y las disposiciones normativas que se definan para el efecto, correspondiendo exclusivamente a los gobiernos municipales y metropolitanos la regulación, el control y la sanción respecto del uso y ocupación del suelo en el territorio del cantón; y, las definiciones relativas al territorio parroquial rural se coordinarán con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales (Art. 44, COPFP).

Si bien es verdad que es necesario destacar que el objeto del COPFP es articular el sistema de planificación participativa con el sistema de finanzas públicas, para lo cual establece que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada GAD (Art. 49, COPFP), que constituye un significativo avance en el Estado ecuatoriano porque se descarta la improvisación y se optimizan los recursos económicos, también es necesario advertir que en la conceptualización de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial descritas en el COPFP, no se incluye el precepto de desarrollo sostenible. Consideramos que se debió dejar preceptuado dentro de los lineamientos generales que todas las actuaciones sobre cualquier circunscripción

territorial deben incluir los principios de desarrollo sostenible, como también que los modelos de desarrollo y ordenamiento territorial estén direccionados a promover la sostenibilidad territorial, más aún que la CRE determina que uno de los deberes del Estado es planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable (Art. 3, numeral 5, CRE). Creemos que en la elaboración del COPFP se perdió una brillante oportunidad de haber dejado establecido que los planes deben incluir directrices y estrategias generales de sostenibilidad.

1.5 *El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), es una ley orgánica⁶⁵⁶ aprobada por la Asamblea Nacional el 19 de octubre de 2010 y publicada en el Registro Oficial No. 303.

El COOTAD, es el cuerpo legal que establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio; el régimen de los diferentes niveles de los GAD y regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, desarrollando un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (Art. 1, COOTAD).

Los contenidos del COOTAD son:

- I: Principios Generales

⁶⁵⁶ De acuerdo al Art. 133 de la Constitución del Ecuador, las leyes orgánicas serán las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral; y, las demás leyes serán ordinarias. (ASAMBLEA NACIONAL, *Constitución de la República del Ecuador*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008).

- II: Organización del Territorio
- III: Gobiernos Autónomos Descentralizados
- IV: Regímenes Especiales
- V: Descentralización y Sistema de Competencias
- VI: Recursos Financieros
- VII: Mecanismos de Gestión, Planificación, Coordinación y Participación
- VIII: Disposiciones Comunes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados
- IX: Disposiciones Especiales Gobiernos Municipales

Los objetivos del COOTAD, establecidos en el Art. 2, son:

- Profundizar la descentralización y la autonomía de los territorios en el marco de la unidad del Estado.
- Fortalecer el Estado, mediante la consolidación de cada uno de sus niveles de gobierno.
- Impulsar una organización territorial equilibrada y solidaria.
- Afirmar el carácter intercultural y plurinacional del Estado.
- Democratizar la gestión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados.
- Delimitar los ámbitos y roles de cada nivel de gobierno.
- Distribuir equitativamente los recursos.

El artículo 3 del COOTAD establece que el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los GAD se regirán por los principios siguientes:

- Unidad, que comprende una unidad jurídica, territorial y económica;
- Solidaridad, que es deber del Estado, en todos los niveles de gobierno, redistribuir, y reorientar los recursos y bienes públicos para compensar las inequidades entre las circunscripciones territoriales;

- Coordinación y responsabilidad, para que exista articulación entre los niveles de gobierno para la prestación de servicios públicos;
- Subsidiaridad, para que se privilegie la acción de los niveles de gobierno más cercanos;
- Complementariedad, que garantice una acción conjunta;
- Equidad interterritorial, para procurar un desarrollo equilibrado de todos los territorios;
- Participación ciudadana, que promueva una acción compartida entre los niveles de gobierno y la ciudadanía en el control social de planes, políticas, programas y proyectos públicos; y,
- Sustentabilidad del desarrollo, que integre los aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales en el desarrollo territorial (Art. 3, COOTAD).

Este cuerpo legal establece que dentro de sus circunscripciones territoriales son fines de los GAD, la recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable; la obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias; el desarrollo planificado participativo para transformar la realidad y el impulso de la economía popular y solidaria con el propósito de erradicar la pobreza, distribuir equitativamente los recursos y la riqueza, entre otros (Art. 4, COOTAD).

Los GAD y los regímenes especiales para el cumplimiento de sus fines gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, la misma que comprende el derecho y la capacidad de estos niveles de gobierno para administrar mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivos territorios, bajo su responsabilidad y en beneficio de sus habitantes sin intervención de otro nivel de gobierno (Art. 5, COOTAD).

En relación a la organización del territorio, el artículo 10 del COOTAD ratifica lo ya establecido en la CRE, en el sentido que el Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales; y, que por razones de conservación ambiental, étnico culturales o de población, podrán constituirse regímenes especiales de gobierno: distritos metropolitanos, circunscripciones territoriales de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, y el consejo de gobierno de la provincia de Galápagos (Art.10, COOTAD).

De igual manera, los artículos 28 y 29 del COOTAD determinan que cada circunscripción territorial tendrá un Gobierno Autónomo Descentralizado, integrado por ciudadanos electos democráticamente quienes ejercerán su representación política; por lo tanto, son los GAD regionales, provinciales, cantonales, metropolitanos y parroquiales, que cumplirán las funciones de legislación, normatividad y fiscalización; de ejecución y administración; y, de participación ciudadana y control social (Art. 28 y 29, COOTAD).

Otro aspecto relevante establecido por este cuerpo legal, a más del ordenamiento territorial y la autonomía de los GAD, es la descentralización de la gestión del Estado que la define como la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los GAD (Art. 105, COOTAD), con la finalidad de impulsar el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional (Art. 106, COOTAD).

Con respecto al Sistema Nacional de Competencias, el COOTAD fija que es el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias de cada nivel de gobierno, mediante los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiaridad, para lograr un país democrático, solidario e incluyente (Art. 108, COOTAD).

1.6 *La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo*

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, es una Ley aprobada por la Asamblea Nacional el 5 de julio de 2016 y publicada en el Registro Oficial No. 790.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, tiene por objeto fijar los principios y reglas generales para regular el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano y rural, y su relación con otras que incidan sobre el territorio, promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propiciar el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, y a la vivienda adecuada y digna, cumpliendo la función social y ambiental de la propiedad e impulsando un desarrollo urbano inclusivo e integrador (Art. 1, LOOTUGS).

Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a toda actividad de planificación del desarrollo, ordenamiento territorial, planeamiento y actuación urbanística, obras, instalaciones y acciones que ocupen el territorio o incidan significativamente sobre él, realizadas por el Gobierno Central, los GAD y otras personas jurídicas públicas o mixtas en el marco de sus competencias, así como por personas naturales o jurídicas privadas (Art. 2, LOOTUGS).

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo será objeto de un análisis más detenido y detallado en el epígrafe 4.3 por ser considerado el principal cuerpo legal a nivel nacional que regula el ordenamiento territorial y, especialmente, le ordenamiento urbanístico en el Ecuador, de manera específica el uso y la gestión del suelo en las circunscripciones territoriales cantonales y metropolitanas. Desde nuestro particular criterio, consideramos que esta normativa jurídica urbanística debe establecer criterios de ordenación definidos para incorporar el principio de desarrollo sostenible, criterios que al ser parte de esta Ley pasan a ser vinculantes, de tal manera que los

instrumentos para el ordenamiento territorial y urbanísticos, que constituyen los diferentes planes de desarrollo y ordenamiento territorial y urbanístico, consideren obligatoriamente los criterios de sostenibilidad urbana para coadyuvar a lograr desarrollos sostenibles en las ciudades.

1.7 Las ordenanzas

Las ordenanzas son el conjunto de normas jurídicas con alcance regional, provincial, cantonal y parroquial, que elaboran y aprueban los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales, municipales y parroquiales.

Las ordenanzas urbanísticas que contienen los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial y urbanístico, que constituyen los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y ordenamiento urbanístico, son los cuerpos legales que regulan el uso, la edificabilidad, las formas de ocupación del suelo y los derechos y obligaciones derivados del mismo y son de cumplimiento obligatorio para la actuación urbanística.

1.8 La distribución de competencias

La Constitución del 2008 ha determinado cambios significativos no solo en el ámbito de la organización territorial del Estado, como ya se expuso anteriormente, sino también en relación al establecimiento de dos nuevos sistemas que son: el sistema de distribución de competencias y el sistema de asignación de recursos financieros, además de la articulación que debe existir entre los dos sistemas, esto es entre el sistema de competencias y el sistema financiero.

En cuanto al sistema de reparto competencial, el COOTAD establece una definida distribución de los sectores de actividad o materias, que se clasifican en privativos,

estratégicos y comunes⁶⁵⁷ (Art. 109, COOTAD), siendo los dos primeros asignados al Gobierno Central por su naturaleza y alcance nacional y el tercero disgregado en los distintos niveles de gobierno establecidos.

Además, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 instituye los principios y criterios de participación en el presupuesto general del Estado, que determinan que la asignación de los recursos financieros, ha de ser automática, a través de la correspondiente formulación de los componentes que fija el sistema de distribución de competencias, así como los mecanismos para cubrir las competencias que serán transferidas a los GAD⁶⁵⁸, culminando así la forma de distribución competencial a la “carta” que instauraba la anterior Constitución de 1998⁶⁵⁹.

En este marco jurídico se efectúa el reparto competencial, que muestra una mayor o menor descentralización según las áreas. Cada competencia comprende un conjunto de facultades⁶⁶⁰ (rectoría, planificación, regulación, control y gestión) que son atribuidas a los distintos niveles de gobierno.

Cuando la CRE y el COOTAD se refieren a competencias exclusivas de los GAD no debe concebirse y pensarse de que éstas sean exclusivas como en el sistema español

⁶⁵⁷ Son sectores privativos, entre otros, la defensa nacional; protección interna y orden público; las relaciones internacionales; las políticas económicas, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, de comercio exterior; de endeudamiento externo (Art. 110 COOTAD); son estratégicos los que tienen una influencia decisiva económica, social, política ambiental en el país, como la energía, telecomunicaciones, o los recursos naturales no renovables (Art. 111 COOTAD); y, por otra parte, son sectores comunes la ordenación del territorio, la educación, sanidad, vivienda, carreteras, etc., susceptibles de mayor o menor descentralización y desconcentración (Art.112 COOTAD).

⁶⁵⁸ HERNÁNDEZ, V., “Ordenamiento territorial un desafío constitucional”, en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 2012, pp. 356-360, cit. p. 357.

⁶⁵⁹ FALCONÍ, F. y BEDÓN, G., “Descentralización y equidad interterritorial. Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en Ecuador”, en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 2013, pp. 32-45, cit. p. 35.

⁶⁶⁰ Según el artículo 116 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas “la rectoría es la capacidad para emitir políticas públicas [...]”. “La planificación es la capacidad para establecer y articularlas políticas, objetivos, estrategias, y acciones [...]”. “La regulación es la capacidad de emitir la normatividad necesaria para el adecuado cumplimiento de la política pública [...]”. “El control es la capacidad para velar por el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos [...]”. Finalmente, “la gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos [...]”.

porque en la mayoría de las que tienen tal denominación lo son en el sentido de que algunas de las facultades le incumben íntegramente a un determinado nivel de gobierno, pero no en el sentido de la exclusividad de las facultades, ya que estamos ante un Estado unitario que descentraliza ciertas facultades, resultando de ello una autonomía más administrativa que política⁶⁶¹.

La planificación del desarrollo, el fomento de actividades productivas, el ordenamiento del territorio, el hábitat, la vivienda, o las infraestructuras de vialidad, son competencias que se encuentran distribuidas entre todos los niveles de gobierno, tal como se muestra a continuación en la Tabla 5, distribución que demanda una conveniente articulación interinstitucional para evitar conflictos de competencias.

Según Egas, esta articulación interinstitucional forja una necesaria y oportuna colaboración interadministrativa entre los diversos niveles de gobierno no siempre fácil de realizar, dando lugar a controversias⁶⁶².

Por otra parte, las facultades de rectoría y legislación de la mayoría de las competencias comunes pertenecen al Gobierno Central y la planificación es concurrente en los distintos niveles de gobierno.

Tabla 5. Sistema de competencias en la República del Ecuador.

⁶⁶¹ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.716

⁶⁶² EGAS, J.M., “El ordenamiento territorial frente a las demandas sectoriales y las competencias exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles de Gobierno”, en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 2012, pp. 369-373, cit. p. 370.

SISTEMA DE COMPETENCIAS EN LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Competencias	Gobierno Central	GAD Regionales	GAD Provinciales	GAD Municipales/ Distritales	GAD Parroquiales Rurales
Planificación Nacional	Art. 261 Art.10, COPFP				
Planificación del desarrollo	Art. 275	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Defensa Nacional	Art. 261				
Zonas Desarrollo Económico Especial	Art.10, COPFP				
Fomento de Actividades Productivas		Art. 262	Art, 263		Art. 267
Ordenamiento Territorial	Art.26, COPFP; Art.9, LOOTUGS	Art. 262	Art.263	Art. 264	Art. 267
Hábitat	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375
Vivienda	Art. 261 y 375	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art, 375
Uso del suelo (urbanismo)				Art. 264	
Patrimonio arquitectónico, cultural y natural				Art. 264	
Educación	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Salud	Art. 261			Art. 264	Art. 267
Espacios públicos				Art. 264	Art. 267
Infraestructuras viarias	Art. 314	Art. 262	Art. 263	Art. 264	Art. 267
Puertos y Aeropuertos	Art. 261, 314 y 394				
Tránsito y Transporte público	Art. 394	Art. 262		Art. 264	

Comunicaciones y Telecomunicaciones	Art. 261 y 314				
Áreas naturales protegidas y recursos naturales	Art. 261				
Gestión del riesgo	Art. 261				
Recursos forestales	Art. 261				
Recursos energéticos	Art. 261 y 314				
Recursos hídricos	Art. 261				
Planificación y gestión del agua	Art. 318				
Gestión de cuencas hidrográficas		Art. 262			
Gestión de obras en cuencas			Art. 263		
Planificar y construir sistemas de riego	Art. 314		Art. 263		
Agua potable	Art. 314			Art. 264	
Saneamiento	Art. 314			Art. 264	
Depuración de vertidos				Art. 264	
Desechos sólidos				Art. 264	
Acceso y uso playas	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 264 y 375	Art. 375
Acceso y uso ríos	Art. 375	Art. 375	Art. 375	Art. 264 y 375	Art. 375
Minería e hidrocarburos	Art. 261				
Materiales áridos y pétreos				Art. 264	
Control de incendios				Art. 264	

Notas:

-Los artículos citados son de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), excepto los indicados como (COPFP) Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y como (LOOTUGS) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

Fuente: Constitución de la República del Ecuador (2008), COPFP (2010) y LOOTUGS (2016).

Elaboración: FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.717

El análisis de la Tabla 5 fija tres aspectos esenciales: el primero, que el Ordenamiento Territorial es una competencia de todos los niveles de gobierno; el segundo, que el alcance de esta competencia es diferente para cada nivel de gobierno, para cada GAD; y, tercero, “que para que sea factible su aplicación se requiere su adecuada articulación con las competencias sectoriales y territoriales de los distintos niveles de gobierno”⁶⁶³.

En lo que respecta al uso del suelo y al control de las actividades que se desarrollan en este, que es materia del Urbanismo y que es considerado como parte sectorial del Ordenamiento Territorial, es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados cantonales y metropolitanos.

2. La normativa para el Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

2.1 Los derechos ciudadanos sobre el hábitat y la vivienda

El análisis y la discusión sobre una nueva legislación urbana en la República del Ecuador surgió de la responsabilidad que tiene el Estado frente a la obtención de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución del 2008, específicamente, los relacionados con el hábitat, la vivienda y la ciudad.

En ese sentido, la Constitución del 2008 garantiza el acceso al espacio público (Art. 23, CRE), a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda adecuada y digna (Artículos 30 y 375, CRE), así como el acceso a bienes y servicios públicos y privados de calidad (Artículos 52 y 66, numeral 25, CRE).

⁶⁶³ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.717

Además, refiere que el derecho a la ciudad se fundamenta en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Art. 31, CRE).

La Constitución del 2008 reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental; es decir, supedita este derecho a su función y responsabilidad social y ambiental (Artículos 66, numeral 26, y 321, CRE). Además, prohíbe expresamente la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rustico a urbano o de público a privado (Artículos 83, numerales 7 y 9; 85, numeral 2; 323 y 376, CRE).

Los derechos ciudadanos sobre el suelo, el hábitat y la vivienda, se encuadran en objetivos superiores también establecidos en la Constitución del 2008, tales como la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza (Artículos 3, numerales 5 y 6; 276, numeral 6; y, 409, CRE).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) plantea fortalecer el proceso el proceso de autonomía y descentralización del Estado mediante la fijación de las competencias exclusivas y concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, y regula de manera general los procesos de planificación territorial y del desarrollo en las diferentes circunscripciones territoriales (Artículos 4, 54 y 84, COOTAD). Por otra parte, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) plantea articular los procesos de planificación financiera con el ordenamiento territorial, conviniendo que el pago de transferencias financieras del Gobierno Central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) se realizará contra la presentación obligatoria de planes de desarrollo y ordenamiento territorial (Artículos 1, 3 y 43, COPFP). Adicionalmente, establece la obligación de determinar mecanismos de repartos de cargas y beneficios, así como la captación de plusvalía (Art. 2, numeral 4, COPFP).

Sin embargo, desde su vigencia, ni el COOTAD ni el COPFP lograron desplegar e instrumentar estos principios constitucionales, por lo que cada vez se fue haciendo necesario, preciso e ineludible, contar con un marco normativo específico, que permita establecer mecanismos y herramientas para el establecimiento de los deberes y derechos de los propietarios del suelo para garantizar su uso racional y responsable dirigido al bien común.

2.2 Rectoría nacional y competencias locales sobre el hábitat y la vivienda

La jurisdicción de competencias de rectoría, regulación, gestión y control en los diferentes niveles de gobierno en materia de hábitat y vivienda, fue uno de los asuntos que inicio, mantuvo y caracterizo al debate sobre la nueva legislación de ordenación urbanística.

La Constitución del 2008 determina competencias relacionadas con la generación e implementación de políticas públicas en el ámbito de la vivienda y el hábitat a todos los niveles de gobierno y establece como uno de los deberes primordiales del Estado, el fortalecimiento del proceso de autonomía y descentralización de los GAD (Art. 3, numeral 6, CRE), lo que de acuerdo al COOTAD comprende la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD y regímenes especiales, prevista en la Constitución (Art. 5, COOTAD).

Por otra parte, la Constitución establece que el ejercicio de las competencias exclusivas no descartará el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno (Art. 260, CRE); es decir, la autonomía no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales, el ejercicio concurrente de la gestión pública.

Por tal razón, la Constitución establece que a los ministros de Estado les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del ministerio a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su función (Art. 154, numeral 1, CRE); además, asigna al Estado, entre otras, las competencias exclusivas sobre la planificación nacional y las políticas de vivienda (Art. 261, numerales 4 y 6, CRE).

En este marco legal, la rectoría del derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, está asignada al ministerio responsable, estableciendo que éste dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho (Art. 147, COOTAD). De igual manera, los ministerios correspondientes planificarán a escala nacional la incidencia territorial de los sectores privativos y de los sectores estratégicos establecidos en los artículos 109, 110, 111 y 112 del COOTAD, identificarán y regularán las áreas patrimoniales y las zonas de desarrollo económico especial. Además, la Constitución del 2008 fija que el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los GAD serán reguladas mediante leyes orgánicas (Artículos 132, numeral 3; y, 133, numeral 3, CRE). En concordancia, también se establecen mecanismos para la supervisión y sanción de servicios relacionados con los derechos ciudadanos (Artículos 11 y 132, numeral 2, CRE; y. Art. 4, literal b, COOTAD).

La asignación de competencias exclusivas y concurrentes en materias de hábitat y vivienda genera un escenario complicado porque, por un lado, el ordenamiento territorial, la generación de información relacionada con el territorio, así como la implementación de políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda son competencias concurrentes ejercidas por todos los niveles de gobierno (Artículos 260 y 375, CRE; y, Artículos 116 y 147, COOTAD), pero, por otro, es competencia exclusiva del GAD cantonal o metropolitano ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo

en el cantón (Artículos 55, literal b, 85 y 458, COOTAD). Con esta competencia de generar y aplicar la normativa urbanística incluyendo la gestión del suelo, los gobiernos locales, cantonales y distritales, disponen de una competencia de carácter estratégico y un rol predominante para la implementación de cualquier política de hábitat y vivienda.

La rectoría del Gobierno Nacional y la autonomía de los GAD evidentemente son concebidas en la Constitución como funciones complementarias, por lo que el COOTAD para el ejercicio de las competencias establece los principios siguientes: unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana y sustentabilidad del desarrollo (Art.3, COOTAD).

Los principios establecidos en el COOTAD determinan la obligación que tienen los niveles de gobierno de observar la unidad del ordenamiento jurídico; una responsabilidad compartida para construir un desarrollo justo, equilibrado y equitativo de los distintos niveles territoriales, en donde se debe procurar el ejercicio y el disfrute de los derechos de ciudadanía y el buen vivir; y, una actuación articulada en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes. De igual manera, los principios privilegian la gestión de las políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, pero se permite el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión; así como también, se debe permitir e incentivar la participación ciudadana como un derecho cuya titularidad corresponde a la ciudadanía, y procurar el bienestar de la población.

2.3 *El contenido y alcance del ordenamiento territorial*

En la opinión de Sánchez y Gutiérrez⁶⁶⁴ y de López⁶⁶⁵, el Ordenamiento del Territorio en los países latinoamericanos se plantea como una política de Estado y un proceso político, técnico y administrativo, planificado y convenido, con el que se intenta conformar, en el largo plazo, una debida organización del uso y la ocupación del territorio y situar su transformación de acuerdo a cuatro fines primordiales:

a) Solucionar o prevenir conflictos de uso de las tierras urbanas, suburbanas y rurales desde una visión de planificación física espacial;

b) Promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la conservación de la biodiversidad y la protección del ambiente para garantizar el desarrollo económico o la habitabilidad de los territorios con un a base de desarrollo sostenible;

c) Reducir o evitar la ocurrencia de catástrofes por uso u ocupación inadecuada de los territorios desde una adecuada gestión del riesgo y/o adaptación al cambio climático; y,

d) Solventar los desequilibrios del desarrollo económico regional y la fragmentación territorial producidos por el método espacial de los modelos económicos efectuados, desde una perspectiva de desarrollo territorial integral.

El Ordenamiento Territorial en el Ecuador coincide con estos fines, por una parte, y, por otra, acentúa la vinculación de la planificación del desarrollo con la planificación física integral al fusionarse ambas planificaciones en un único instrumento, como ya se indicó y explicó en líneas precedentes.

En la Constitución de 2008, se incluye por primera ocasión el Ordenamiento del Territorio destacando que la planificación garantizará el ordenamiento territorial y será

⁶⁶⁴ SÁNCHEZ, L. y GUTIÉRREZ, A., “Renovación Conceptual del Ordenamiento Territorial como Política Pública”, *Revista Geográfica de América Central*, 2011, pp. 1-19, cit. p. 10.

⁶⁶⁵ LÓPEZ, M., “El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador”, *Geosp - Espago e Tempo*, vol., 19(2), 2015, pp. 299-309, cit. p. 301.

obligatoria en todos los GAD (Art. 241, CRE) y lo dispone como uno de los objetivos del desarrollo, que debe promover un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo que integre y articule las actividades socioculturales, administrativas, económicas y de gestión, que procure la unidad del Estado (Art. 276, CRE).

Sin embargo, la Constitución del 2008 no precisa, de manera expresa, la definición y el objeto del Ordenamiento Territorial, enunciación que solo se tendrá hasta que la LOTUGS, aprobada en el 2016, lo concreta como el proceso y resultado de organizar espacial y funcionalmente las actividades y recursos en el territorio, para posibilitar la aplicación de políticas públicas democráticas y participativas y viabilizar el logro de los objetivos de desarrollo (art. 9, LOOTUGS); indicando, además, que tiene por objeto: la utilización racional y sostenible de los recursos del territorio; la protección del patrimonio natural y cultural del territorio; y, la regulación de las intervenciones en el territorio proponiendo e implementación normas que orienten la formulación y ejecución de políticas públicas (Art. 10, LOOTUGS).

Además, en el artículo 12 de la LOOTUGS se establecen los instrumentos para el ordenamiento territorial que son:

- Los instrumentos de planificación supranacional, que son los planes fronterizos, binacionales y regionales, que se generen del marco de la integración latinoamericana e inserción estratégica internacional, bajo la responsabilidad del ente rector de la planificación nacional;
- Los instrumentos de nivel nacional son los planes para el ordenamiento territorial a nivel nacional, que comprenden a la Estrategia Territorial Nacional, los planes especiales para proyectos nacionales de carácter estratégico y los planes sectoriales con incidencia en el territorio, los mismos que serán formulados y aprobados por el Gobierno Nacional.

- Los instrumentos de los niveles regional, provincial, cantonal, parroquial rural y regímenes especiales, son los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial (PDOT) y los planes complementarios, que deben ser elaborados y aprobados por los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los planes complementarios a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos de planificación de los niveles de gobierno regional, provincial, municipal y metropolitano, que tienen por objeto detallar, completar y desarrollar de forma específica lo establecido en los PDOT; podrán referirse al ejercicio de una competencia exclusiva, o a zonas o áreas específicas del territorio que presente características diferentes; y, no podrán modificar los PDOT (Art. 13, LOOTUGS).

Con respecto a la naturaleza jurídica de los instrumentos de ordenamiento territorial, la LOOTUGS determina que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son vinculantes para la Administración Pública y son orientativos para los demás sectores, a excepción de los planes de uso y gestión de suelo y sus planes complementarios, que serán vinculantes y de obligatorio cumplimiento para los administradores públicos y para las personas naturales o jurídicas públicas, privadas o mixtas; advirtiéndose, además, que son nulos los actos administrativos de aprobación o de autorización de planes, proyectos, actividades o usos del suelo que sean contrarios al plan de uso y gestión del suelo y a sus planes urbanísticos complementarios, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores públicos que los aprobaren (Art. 15, LOOTUGS).

Por lo tanto, la LOOTUGS define con claridad el objeto principal del Ordenamiento Territorial, que se concreta específicamente en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) y en los planes complementarios, que tienen que elaborar y aprobar los GAD, o en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), instrumento de planificación nacional que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.

Así, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas establece que la Estrategia Territorial Nacional tiene por objeto orientar las decisiones de planificación territorial de escala nacional, siendo vinculante para los GAD y comprende los criterios, reglas y orientaciones de actuación sobre el ordenamiento del territorio, sus recursos naturales, sus infraestructuras, los asentamientos humanos, las actividades económicas, los equipamientos y la protección del patrimonio natural y cultural, sobre la base de los objetivos y políticas nacionales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 36, numeral 1, COPFP).

En relación a los PDOT, el COPFP establece que tienen por objeto: ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las características territoriales, mediante la definición de lineamientos para la configuración del modelo territorial deseado, establecidos por el nivel de gobierno respectivo (Art. 41, COPFP).

El objeto concreto de los PDOT se hace específico para las distintas entidades político-administrativas de los GAD, según sus competencias respectivas, lo que hace que su alcance sea distinto para cada uno de estos niveles de gobierno, tal como se puede observar en la Tabla 6.

Tabla 6. Alcance del ordenamiento territorial en los GAD.

ALCANCE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

Gobiernos Descentralizados	Autónomos	Alcance de los planes de ordenamiento territorial (Art. 44, COPFP)	Alcance del componente de ordenamiento territorial de los planes (Art. 11, LOOTUGS)
GAD Regionales		Definir el modelo económico productivo y ambiental, de infraestructura y conectividad, correspondiente a su nivel territorial, que sirve como insumo para la asignación y regulación del uso y ocupación del suelo en los planes de ordenamiento territorial cantonal y distrital.	<ul style="list-style-type: none"> - Delimitar los ecosistemas de escala regional y las cuencas hidrográficas. -Localizar las infraestructuras hidrológicas y de transporte y tránsito; y, el sistema vial regional.
GAD Provinciales			<ul style="list-style-type: none"> -Integrar el componente de ordenamiento territorial de los cantones que forman parte de su territorio en función del modelo económico productivo, de infraestructura y de conectividad de la provincia.
GAD Municipales distritales	o	Definir, regular, controlar y sancionar el uso y ocupación del suelo.	<ul style="list-style-type: none"> -Clasificar el suelo cantonal o distrital en urbano y rural. -Definir el uso y la gestión del suelo. -Identificar los riesgos naturales y antrópicos de ámbito cantonal y distrital. -Fomentar la calidad ambiental, la seguridad, la cohesión social y la accesibilidad del medio urbano y rural. -Establecer garantías para la movilidad y el acceso a los servicios básicos y a los espacios públicos de la población.
GAD Parroquiales Rurales		Coordinar con los modelos territoriales provinciales, cantonales y/o distritales, las definiciones relativas al territorio parroquial rural.	<ul style="list-style-type: none"> -Acoge el diagnóstico y modelo territorial del nivel cantonal y provincial. -Localiza obras e intervenciones en el territorio parroquial rural.

Fuente: Código de Planificación y Finanzas Públicas (2010) y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (2016).

Elaboración: FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.719.

En definitiva, el Ordenamiento Territorial es un proceso convertido finalmente en una política pública, que en base a un diagnóstico de las potencialidades y debilidades de un territorio, pretende y busca la organización y el desarrollo equilibrados del mismo, mediante una adecuada, coherente y pertinente distribución y aprovechamiento de las infraestructuras, equipamientos y servicios, en correspondencia con la ubicación de los grupos poblacionales y la protección del medio ambiente, con la finalidad de lograr un manejo responsable de los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de los seres humanos dentro de un entorno sostenible.

El objeto y la trascendencia que tiene el ordenamiento territorial en el desarrollo de los territorios y que deben asumir los GAD, evidencian la necesidad de que todos los poderes públicos deben intervenir y colaborar para que se puedan cumplir los nobles propósitos del ordenamiento territorial, que siempre debe tener presente un desarrollo sostenible y la sostenibilidad urbana en las ciudades.

2.4 El ordenamiento urbanístico (urbanismo)

La Ley de Régimen Municipal, y posteriormente el COOTAD, instauran algunos contenidos propios del Urbanismo, aunque someramente, por lo que no será hasta la aprobación de la LOTUGS que se tendrá una más completa legislación sobre la planificación y la gestión urbanística⁶⁶⁶.

La CRE fija que para garantizar el derecho al hábitat y a la vivienda el Estado debe atender al diseño de estrategias y programas que consideren la correspondencia entre

⁶⁶⁶ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.720.

vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento y gestión del suelo urbano, y que se deben implementar políticas, planes y programas de hábitat y vivienda, así como dotar de espacios públicos y áreas verdes (Art. 375, CRE); y, el mismo cuerpo legal determina que las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente, así como para evitar la especulación (Art. 376, CRE).

Los referidos artículos 375 y 376 de la CRE, por lo tanto, revelan que todos los niveles de gobierno tienen que apoyar a las políticas urbanas, y al mismo tiempo hace mención a la gestión del suelo direccionada al ámbito de lo local. Por ello, los Art. 264, numeral 1, y 266 de la CRE confieren a los gobiernos municipales y distritales la potestad de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo, lo que no ocurre en los restantes GAD (Art. 264, numeral 1, y Art. 266 de la CRE).

Dicho con palabras de Fernández de Córdoba y Vivanco, “La Constitución no utiliza el término Urbanismo, pero reconoce esta función pública en tanto que la regulación del suelo se refiere a un conjunto de facultades como la división del territorio en clases y subclases y sus condiciones de ocupación y aprovechamiento, que son propias históricamente de lo que se denomina como Urbanismo”⁶⁶⁷.

En efecto, la CRE no hace explícitamente una diferenciación competencial entre el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Urbanístico (Urbanismo), pero su lectura metódica permite distinguir que existe una clara distribución competencial, ya que de acuerdo con los artículos 261, 262, 263, 264 y 267 de la CRE, el Ordenamiento Territorial es competencia del Estado, gobiernos autónomos regionales, provinciales, municipales y parroquiales; y, de acuerdo con los artículos 264 y 266 de la CRE, el Ordenamiento

⁶⁶⁷ *Id.*

Urbanístico (el uso y ocupación del suelo) es solo competencia de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales metropolitanos.

Concordante con lo establecido en la CRE, el Art. 5, numeral 1, de la LOTUGS, establece que la sustentabilidad es uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo, y expresa que la gestión de las competencias de ordenamiento territorial, gestión y uso del suelo promoverá el desarrollo sustentable; es decir, se refiere a dos competencias distintas: la una, que es el ordenamiento territorial, y la otra, que es la gestión y uso del suelo, equivalente al ordenamiento urbanístico (urbanismo).

Por consiguiente, el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Urbanístico son dos competencias diferentes y lo son en cuanto a su finalidad y ámbito, aunque no se pueda asegurar si son diferentes en cuanto a su objeto⁶⁶⁸.

En lo que respecta a su objeto, ambos, el Ordenamiento Territorial y el Ordenamiento Urbanístico, ordenan de forma integral el territorio, si bien es verdad que con una finalidad distinta, de acuerdo al punto de vista de Fernández de Córdoba y Vivanco, pero como señala Parejo⁶⁶⁹, el Ordenamiento Territorial hace referencia a los aspectos más globales, generales y estratégicos del territorio, y el Ordenamiento Urbanístico se ocupa de la regulación más detallada de los usos, la ocupación y la gestión del suelo. La finalidad del primero hace referencia a las decisiones y políticas sobre la estructura y disposición de las más diversas y determinantes actividades sectoriales que influyen sobre el territorio en general, y la del segundo a las decisiones sobre la regulación directa, concreta y específica de un aspecto sectorial: el uso del suelo en el ámbito urbano y local.

⁶⁶⁸ *Id.*

⁶⁶⁹ PAREJO, L., “La Ordenación del Territorio y el urbanismo”, en *Manual de Derecho Administrativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 2 volúmenes; volumen II, 1998, pp. 287-422, cit. pp. 301-306.

En cuanto a la escala, como ya se analizó en el epígrafe “El ordenamiento territorial y urbanístico”, son diferentes por cuanto el Ordenamiento Urbanístico se desarrolla en el ámbito de lo local en tanto que el Ordenamiento Territorial puede alcanzar los ámbitos regionales, provinciales y hasta nacionales.

Por otra parte, el Art. 27 de la LOOTUGS establece que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD municipales y metropolitanos deberán contener un plan de uso y gestión del suelo (PUGS), es decir un plan incluido dentro de otro plan; y, el mismo cuerpo legal determina en el mismo artículo 27 y en los artículos 28 y 29, el contenido de los PUGS que comprende dos componentes: el componente estructurante, que se constituye por los contenidos de largo plazo, y el componente urbanístico, que determina el uso y edificabilidad del suelo urbano y rural y los instrumentos de gestión que se pueden aplicar.

En este aspecto, coincidimos con el criterio de Fernández de Córdoba y Vivanco cuando expresan que resulta inadecuada la redacción del artículo 28 de la LOOTUGS cuando estipula que el componente estructurante del PUGS, estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el PDOT municipal o distrital metropolitano, asegurando la mejor utilización de las potencialidades del territorio en función de un desarrollo armónico y sostenible, a partir de la determinación de la estructura urbano-rural y de la clasificación del suelo, pues el propio contenido estructurante es, ni más ni menos, que lo esencial del modelo territorial⁶⁷⁰.

El modelo territorial no es una abstracción sino el efecto concreto de disposiciones de organización y son esencialmente los contenidos del componente estructurante los que establecen ese modelo; no es primero un modelo territorial y luego en base al mismo el

⁶⁷⁰ FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., ob. cit., p.721.

componente estructurante, sino que el mismo componente estructurante es el que genera el modelo territorial; por ello, en las jurisdicciones cantonales o distritales es razonable considerar que el modelo territorial cantonal o distrital es el componente estructurante del PUGS, no sucediendo lo mismo en los PDOT de los GAD provinciales o regionales, pues estos planes no deben contener el PUGS, pero no por ello el modelo territorial deja de tener los componentes estructurantes del territorio⁶⁷¹.

En todo caso, el ordenamiento urbanístico, visto como el control del uso y la gestión del suelo en el ámbito local, cantonal o distrital, con la vigencia de la LOOTUGS, logra una normativa unificada y orgánica, que desplaza a la práctica de tener ordenanzas municipales dispersas, elaboradas y aprobadas, en muchas ocasiones, con disposiciones urbanísticas diferentes según las características de cada cantón, lo que generaba un preferente tratamiento a ciertos intereses particulares dentro de los propietarios del suelo afectando el interés colectivo, contrariando los principios del Derecho Urbanístico que son: la primacía del interés general sobre el interés particular, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo

3.1 Referencias

El proceso de reforma del Estado impulsado por la CRE introdujo a partir de las 2008 sucesivas modificaciones importantes en las regulaciones relacionadas con la organización territorial, las competencias de los gobiernos locales, la asignación de competencias y los instrumentos de planificación territorial y financiera, contenidas en el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).

⁶⁷¹ *Id.*

Con el fin de complementar de manera adecuada el marco normativo establecido, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), en conjunto con la Secretaría de Planificación (SENPLADES), en el año 2011, iniciaron el proceso de construcción de una ley urbanística nacional, que, en ajuste a lo ya establecido en la legislación vigente, permita a los GAD municipales y distritales metropolitanos contar con herramientas de planificación y gestión adecuada para el manejo de regulación del suelo de sus jurisdicciones territoriales.

En el año 2014, la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Asamblea Nacional, con apoyo de la Comunidad Europea, que se sumó a este esfuerzo, impulsan la creación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUS), que finalmente fue aprobada en segundo debate, y publicada en julio del 2016, con lo cual la República del Ecuador se incorporó al conjunto de países con procesos de reforma urbana que se están dando en toda la región de América Latina.

3.2 Estructura, fines de la Ley, y principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento urbano.

En medio de la realidad urbana, las precariedades y las tensiones generadas por la presión del escenario político administrativo en los ámbitos de derechos, autonomía y competencias en materia de desarrollo urbano, la legislación urbanística ecuatoriana se plasma y se concreta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (LOOTUGS), que se estructura en cinco títulos que son: El Título I: Principios y reglas generales, el Título II: Ordenamiento Territorial, el Título III: Planeamiento del uso y de la gestión del suelo, el Título IV: Gestión del suelo, el Título V: Régimen Institucional y el Título VI: Régimen sancionatorio.

El Título I, referente a los principios y reglas generales, contiene el objeto y ámbito de aplicación, y los principios rectores y derechos orientadores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo.

El Título II, concerniente al ordenamiento territorial, comprende la definición y objeto, y los instrumentos de ordenamiento territorial.

El Título III, relacionado al planeamiento del uso y de la gestión del suelo, versa sobre el suelo, el planeamiento, el plan de uso y gestión del suelo, los planes urbanísticos complementarios, los planes parciales, los planes maestros sectoriales y otros instrumentos del planeamiento urbanístico.

El Título IV, referido a la gestión del suelo, contiene conceptos generales, instrumentos de gestión, la habilitación del suelo para la edificación y la vivienda de interés social.

El Título V, dirigido al régimen institucional, determina la rectoría y gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial y Uso y Gestión del Suelo y el catastro nacional integrado georreferenciado.

El Título VI, direccionado al régimen sancionatorio, abarca las normas generales al régimen sancionador, las infracciones y sanciones sujetas al control de la Superintendencia de ordenamiento territorial y uso y gestión del suelo, y las infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos.

De acuerdo al artículo 3 de la LOOTUGS, este cuerpo legal tiene los siguientes fines:

- Desarrollar los derechos constitucionales relativos al desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda:

- Generar directrices para el desarrollo urbano que promuevan un uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado y sostenible del suelo;

- Dotar a los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos de los mecanismos técnicos y legales para ejercer sus competencias en materia de uso y gestión del suelo;

- Establecer parámetros de calidad urbana con respecto al espacio público, las infraestructuras y los equipamientos;

- Facilitar a los GAD municipales o metropolitanos el acceso al suelo para la dotación de espacio público, infraestructuras, equipamientos y vivienda de interés social;

- Establecer mecanismos que eviten la especulación inmobiliaria y permitan la redistribución de las plusvalías del suelo en el desarrollo urbano de las zonas más desfavorecidas de la ciudad;

- Promover la coordinación y cooperación entre las entidades públicas, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en los diferentes procesos de desarrollo urbano;

- Lograr una homologación técnica a nivel nacional de los términos relativos al planeamiento urbanístico y gestión del suelo;

- Facilitar el acceso público a la información urbanística y catastral estandarizada a nivel nacional; y,

- Propiciar el cumplimiento del planeamiento urbanístico definido por los GAD municipales y metropolitanos (Art. 3, LOOTUGS).

Si bien es cierto que estamos de acuerdo con los fines establecidos en la Ley, también creemos que otro de los fines debió ser el ofrecer a los GAD municipales y metropolitanos criterios para una ordenación urbanística sostenible, de tal manera que exista correlación y coherencia con uno de los deberes del Estado instituido en la CRE,

cual es el de promover el desarrollo sostenible (Art. 3, CRE); y, con uno de los principios rectores que la misma LOOTUGS establece en su artículo 5, como es el principio de la sostenibilidad.

La LOOTUGS establece los principios rectores para el ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo, tales como: la sostenibilidad, la equidad territorial y justicia social, la autonomía, la coherencia, la concordancia, el derecho a la ciudad, la función pública del urbanismo y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Art. 5, LOOTUGS).

La sostenibilidad, como el desarrollo sostenible, el manejo eficiente y racional de los recursos y la calidad de vida de las futuras generaciones.

La equidad territorial y justicia social, entendida como la igualdad de oportunidades para aprovechar las opciones del desarrollo sostenible y el acceso a servicios básicos.

La autonomía, con la cual los GAD ejercerán sus competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo dentro del marco constitucional legal vigente y de las regulaciones nacionales que se emitan para el efecto.

La coherencia, que establece que las decisiones respecto del desarrollo y ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo, deben guardar coherencia y armonía con las realidades sociales, culturales, económicas y ambientales propias de cada territorio.

La concordancia, que establece que las decisiones territoriales de los niveles autónomos descentralizados de gobierno y los regímenes especiales deben ser articuladas entre ellas y guardarán correspondencia con las disposiciones del nivel nacional.

El derecho a la ciudad, que comprende el ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure dignidad y bienestar colectivo, la gestión democrática de la ciudad mediante

formas directas y representativas de participación ciudadana; y, a la función social y ambiental de la propiedad, que anteponga el interés general al particular y garantice un hábitat seguro y saludable.

La función pública del urbanismo, direccionada a que en las decisiones de autoridad competente siempre primará el interés público, ponderando las necesidades de la población y garantizando el derecho de los ciudadanos a una vivienda adecuada y digna, a un hábitat seguro y saludable, a un espacio público de calidad y al disfrute del patrimonio natural y cultural.

La distribución equitativa de las cargas y los beneficios, garantizará el justo reparto de las cargas y beneficios entre los diferentes actores implicados en los procesos urbanísticos, conforme con lo establecido en el planeamiento y en las normas respectivas.

A nuestro juicio, la LOOTUGS, de manera específica, también debió dejar instituido que toda actuación urbanística se debe regir por principios que promuevan un desarrollo urbanístico sostenible, tales como: minimizar la transformación del suelo, proteger los ecosistemas naturales, proteger a las personas y bienes de los efectos y consecuencias de los posibles riesgos, optimizar el uso del espacio público, mejorar la eficiencia del metabolismo urbano, fomentar la movilidad sostenible, fomentar la integración socio-espacial, entre otros.

Además, las competencias y facultades públicas a las que se refiere la LOOTUGS estarán orientadas a procurar la efectividad de los derechos de las personas sobre el suelo, tales como: el derecho a un hábitat y seguro, el derecho a una vivienda adecuada y digna, el derecho a la ciudad, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la propiedad en todas sus formas (Art. 6, LOOTUGS).

En estos derechos sobre el suelo, consideramos que también se ha omitido el derecho a una ciudad sostenible, más aún que, como ya indicamos, uno de los principios

rectores para el ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo establecido en esta Ley es, precisamente, la sostenibilidad.

Los artículos de la LOOTUGS analizados anteriormente y que se relacionan con los principios rectores del ordenamiento territorial y planeamiento del uso y gestión del suelo y los fines de la Ley, no determinan, de manera concreta, precisa y contundente, la importante y urgente necesidad de determinar, desde la normativa jurídica, objetivos, políticas y directrices, para lograr ciudades sostenibles.

Por consiguiente, creemos que en el Título III: Planeamiento del Uso y de la Gestión del Suelo también debió incluirse un capítulo referido a los “Criterios para una ordenación urbanística sostenible”, para que en todo proceso de planificación urbanística se incorpore, de manera clara, precisa y con carácter vinculante, la perspectiva de la sostenibilidad territorial urbana, ambiental, social y económica.

3.3 Aspectos principales de la Ley

Desde nuestra particular visión, la LOOTUGS se estructura en tres aspectos principales que son: el planeamiento urbanístico, la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano.

El planeamiento urbanístico realizado a través de la clasificación y calificación del suelo, aprovechamiento del suelo, los tratamientos urbanísticos y la determinación del uso del suelo y la edificabilidad.

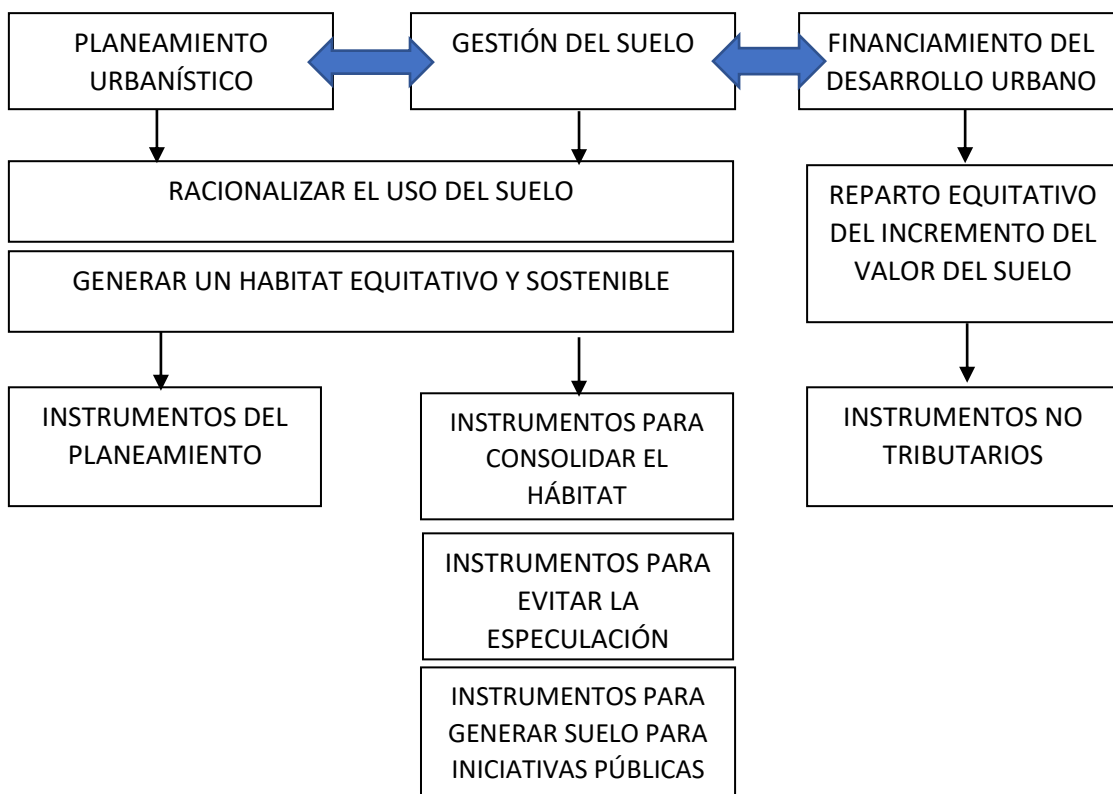
La gestión del suelo a través de los instrumentos de planeamiento para la distribución equitativa de cargas y beneficios, para intervenir la morfología y la estructura predial, para regular el mercado de suelo, que modifican la estructura predial, evitan la especulación del suelo y viabilizan el acceso al suelo.

El financiamiento del desarrollo urbano ejecutado mediante instrumentos y mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por el desarrollo urbano.

Los dos primeros aspectos están dirigidos a organizar el uso del suelo como requisito para lograr un hábitat seguro y saludable, y una ciudad ordenada, equitativa y sostenible -a pesar de las omisiones que hemos señalado-, mediante la disposición de una normativa urbanística de uso y ocupación del suelo y su ejecución mediante instrumentos que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios producto del desarrollo urbano, eviten la especulación con el suelo y viabilicen el acceso a suelo para iniciativas públicas, sean estas obras de infraestructura y equipamiento o proyectos de vivienda de interés social. El tercer aspecto está dirigido a crear mecanismos de reparto de cargas y beneficios o captura del incremento del valor del suelo que no es producto de la inversión privada. (Figura 5).

Ahora bien, si los dos primeros componentes están dirigidos a racionalizar el uso del suelo para configurar un hábitat saludable y una ciudad sostenible, ratificamos nuestro razonamiento realizado y descrito en líneas anteriores, consistente en que, para el planeamiento urbanístico y la gestión del suelo urbano y rural, se debieron dejar establecidos, con claridad y precisión, los criterios generales de sostenibilidad para que todos los instrumentos de planeamiento y de uso y gestión de suelo consideren y sean elaborados en base a esos criterios, que serían obligatorios considerando que los PUGS son vinculantes y de obligatorio cumplimiento tanto para los funcionarios de la administración pública como para todas las personas naturales y jurídicas que habitan en el territorio cantonal o distrital.

Figura 5. Aspectos principales de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.



Elaboración propia

El desarrollo urbano en la LOOTUGS está concebido como un conjunto de políticas, decisiones y actuaciones de actores públicos y privados, encauzados a crear mejores condiciones y oportunidades para el disfrute pleno y equitativo de los espacios, bienes y servicios de las ciudades (Art. 4, numeral 4, LOOTUGS); desarrollo urbano que debe ser pensado, ejecutado y regulado, a partir de los sistemas públicos de soporte, que son las infraestructuras para la dotación de servicios básicos y los equipamientos sociales y de servicio requeridos para el buen funcionamiento de la ciudad (Art. 4, numeral 13, LOOTUGS), y en la medida que el hábitat urbano, incluyente y sostenible, depende esencialmente de la cobertura y funcionamiento de estos sistemas de uso colectivo.

En cuanto a la asignación de normas de uso y ocupación del suelo, la LOOTUGS establece categorías diferenciadas de tratamientos urbanísticos para el suelo urbano como son: conservación, consolidación, desarrollo, mejoramiento integral, renovación y sostenimiento (Art. 4, numeral 14, LOOTUGS); y, para el suelo rural determina tratamientos tales como: conservación, desarrollo, mitigación, promoción productiva y recuperación (Art. 4, numeral 15, LOOTUGS); tratamientos que deben responder a objetivos urbanísticos específicos, como por ejemplo, la conservación de ciertas zonas, la creación de nuevas centralidades o a la consolidación, renovación o desarrollo de nuevos barrios y sectores.

Con ello, la LOOTUGS reconoce a la función del suelo que es el soporte físico de las actividades que la población realiza en busca de su desarrollo integral sostenible y en el que se ejecutan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo a las dimensiones social, económica, cultural y ambiental (Art. 16, LOOTUGS), y por consiguiente, en donde la normativa urbanística y de gestión de suelo reglamenta el mercado de suelo como componente central del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en busca de un desarrollo sostenible.

La LOOTUGS por ser una ley orgánica que debe tener su propio reglamento -en donde se ubiquen aspectos de detalle-, solamente se limita a definir principios, planes e instrumentos para el planeamiento del suelo, ubicándolos en un sistema general de planificación y gestión urbana, funcional, jerarquizado y articulado.

En lo que respecta a la aplicación obligatoria de ciertos instrumentos, desde la posición de Scholz y Morales, se ha tenido cierta prudencia en razón de que la realidad urbana no es la misma en todo en toda la República del Ecuador, en donde las ciudades son morfológica, social, económica y culturalmente diversas; y, la dinámica de los

procesos de urbanización tampoco es igual en los GAD municipales y metropolitanos del país⁶⁷².

Por lo tanto, la LOOTUGS pone a disposición de los GAD municipales y metropolitanos varios instrumentos que pueden ser aplicados con mayor o menor complejidad, de acuerdo a los requerimientos y capacidades locales⁶⁷³, pero, insistimos, en que la LOOTUGS no precisa, indica e instituye que estos instrumentos deben contener criterios de sostenibilidad, por lo menos generales, para que luego puedan ser recogidos a nivel de detalle por los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, planes de uso y gestión del suelo, planes complementarios y planes parciales, y se pueda cristalizar el objetivo del Derecho Urbanístico de lograr ciudades ordenadas, saldables, equitativas y sostenibles.

3.4 *Los instrumentos para el planeamiento del uso y de la gestión del suelo*

El ordenamiento urbanístico, como ya hemos analizado, es un componente intrínseco del ordenamiento territorial, en razón de que aquel es solo uno de los aspectos sectoriales que influye en éste, por lo que es indispensable conectar el planeamiento y la gestión urbanística dentro del ordenamiento territorial y el sistema nacional de planificación.

Según Scholz y Morales, “De acuerdo al marco legal nacional vigente el ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno es concebido como un mecanismo que permite articular los objetivos de desarrollo con un modelo territorial que oriente la formulación e implementación de políticas, programas e inversiones públicas en función de los impactos esperados”⁶⁷⁴.

⁶⁷² SCHOLZ, B. y MORALES, J., “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 – El caso de Ecuador” en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher, San Pablo, 2017, pp. 105-133, cit. p. 117.

⁶⁷³ *Id.*

⁶⁷⁴ *Id.*

Conforme a los artículos 55, literal b, del COOTAD, y 264, numeral 2, de la CRE, a nivel cantonal y distrital, el alcance del ordenamiento territorial como instrumento para implementar una política pública, se ve ampliado por la competencia del gobierno local de regular el uso y gestión del suelo (Art. 55, literal b, COOTAD; y, Art. 264, numeral 2, CRE), es decir, decretar contextos normativos tanto para la actuación pública como privada sobre el suelo. Esta dimensión de la gestión pública sobre el territorio de nivel cantonal o distrital, de acuerdo a Scholz y Morales, contiene múltiples potencialidades y debe responder a ciertas demandas tales como:

- Asegurar la racionalidad de las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno en función del modelo elegido;
- Traducir los objetivos de desarrollo a normativa urbanística fijando el grado y tipo de aprovechamiento del suelo; y,
- Determinar las modalidades y mecanismos para implementar la normativa y asegurar el financiamiento del desarrollo urbano.

Desde nuestro punto de vista, contiene también la posibilidad y la potencialidad de promover y estimular la aplicación de criterios de sostenibilidad en el planeamiento urbano en general.

La importante función del uso y gestión del suelo que tienen que cumplir los GAD municipal y distrital metropolitano, genera que se incorpore para estos niveles de gobierno, un componente adicional en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) que se refiera a aspectos específicos relacionados con el uso y la gestión del suelo, y que diferencie al PDOT municipal o metropolitano de los PDOT de los otros niveles de gobierno, completando los componentes normativos que la legislación hasta el COPFP y el COOTAD no contemplaba ni regulaba de manera explícita.

Así, el artículo 27 de la LOOTUGS establece que, además de lo establecido en el COPFP, los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los GAD municipales y metropolitanos contendrán un plan de uso y gestión de suelo que incorporará los componentes estructurante y urbanístico (Art. 27, LOOTUGS).

El componente estructurante del PUGS estará constituido por los contenidos de largo plazo que respondan a los objetivos de desarrollo y al modelo territorial deseado según lo establecido en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial municipal o metropolitano, en función de un desarrollo armónico, sustentable y sostenible (Art. 28, LOOTUGS), sin embargo, no precisa cuales son los principios y criterios que se deben cumplir para alcanzar ese desarrollo sustentable y sostenible,

El componente urbanístico del PUGS está determinado por el uso y edificabilidad de acuerdo a la clasificación del suelo, así como los instrumentos de gestión a ser empleados según los requerimientos específicos. (Art. 29, LOOTUGS).

Con respecto al componente urbanístico, creemos oportuno observar que, a más de contener el uso y edificabilidad del suelo y los instrumentos de gestión correspondientes, también se debió incluir criterios para una ordenación urbanística sostenible, como criterios sostenibles para la ordenación del espacio público urbano, del espacio verde urbano, de los equipamientos, de los sistemas de soporte público y del suelo en general.

El PUGS tendrá una vigencia de 12 años y podrá actualizarse al principio de cada período de gestión. En todo caso, la actualización del PUGS debe preservar su completa coherencia con el PDOT de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo vigente. (Art. 30, LOOTUGS).

El PUGS debe planear y plantear los elementos fundamentales del modelo territorial, como la calificación y clasificación del suelo, definir las áreas protegidas y de riesgo, el equipamiento urbano (salud, educación, recreación, comercio), las infraestructuras principales (transporte, comunicación, agua y energía), y los lineamientos generales para la elaboración y la aplicación de los planes complementarios urbanísticos con atinadas previsiones futuras técnicamente visionadas en base a las auténticas necesidades de la población.

Adicionalmente, el PUGS debe contener la normativa urbanística general para áreas morfológicamente homogéneas; cuantificar el suelo destinado a equipamientos, infraestructuras y espacios públicos; determinar el suelo para vivienda de interés social en función de la demanda existente y proyectada; identificar las áreas de regularización prioritaria, así como toda la norma urbanística de uso y ocupación del suelo y edificabilidad⁶⁷⁵; y, sobre todo, debe estipular, de manera clara y precisa, estrategias y criterios de sostenibilidad para el desarrollo urbanístico sostenible que promuevan el logro de ciudades sostenibles.

El artículo 31 de la LOOTUGS establece que las determinaciones generales del PDOT y su componente de uso y gestión del suelo, podrán ser detalladas mediante los Planes Urbanísticos Complementarios como Planes Parciales, Planes Maestros Sectoriales y otros Instrumentos de Planeamiento Urbanístico (Art. 31, LOOTUGS).

Los planes urbanísticos complementarios son aquellos dirigidos a detallar, completar y desarrollar de forma específica, las determinaciones del PUGS, y pueden ser los siguientes: los planes maestros sectoriales, los parciales y otros instrumentos de planeamiento urbanístico, y están subordinados jerárquicamente al PDOT y no podrán

⁶⁷⁵ *Ibid.*, p. 119

modificar el componente estructurante del plan de uso y gestión del suelo. (Art. 31, LOOTUGS).

Los planes parciales tienen como propósito la regulación urbanística y de gestión de suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana; y, determinarán la normativa urbanística específica, conforme a los estándares urbanísticos pertinentes; los programas y proyectos de intervención física; la selección y aplicación de los instrumentos de gestión de suelo; la infraestructura para los servicios de agua y saneamientos adecuado; los programas y proyectos de intervención física para los asentamientos de hecho y para la ejecución y adecuación de vivienda de interés social, entre otros aspectos. (Art. 32, LOOTUGS). Los planes parciales podrán modificar, de manera justificada, contenidos del componente urbanístico del plan de uso y gestión del suelo (Art. 33, LOOTUGS), y serán de aplicación obligatoria en suelo de expansión urbana y contendrán la selección de los instrumentos de gestión, determinaciones para su aplicación y la definición de las unidades de actuación necesarias conforme a lo definido en la LOOTUGS (Art. 34, LOOTUGS).

Los planes maestros sectoriales tienen como objetivo detallar, desarrollar y/o implementar las políticas, programas y/o proyectos públicos sectoriales que se vayan a ejecutar sobre el territorio cantonal o distrital (Art. 36, LOOTUGS).

Los planes parciales serán de iniciativa pública o mixta (Art. 35, LOOTUGS) y la iniciativa para la elaboración de estos puede provenir de la administración metropolitana o municipal competente o del órgano rector de la política competente por razón de la materia (Art. 36, LOOTUGS).

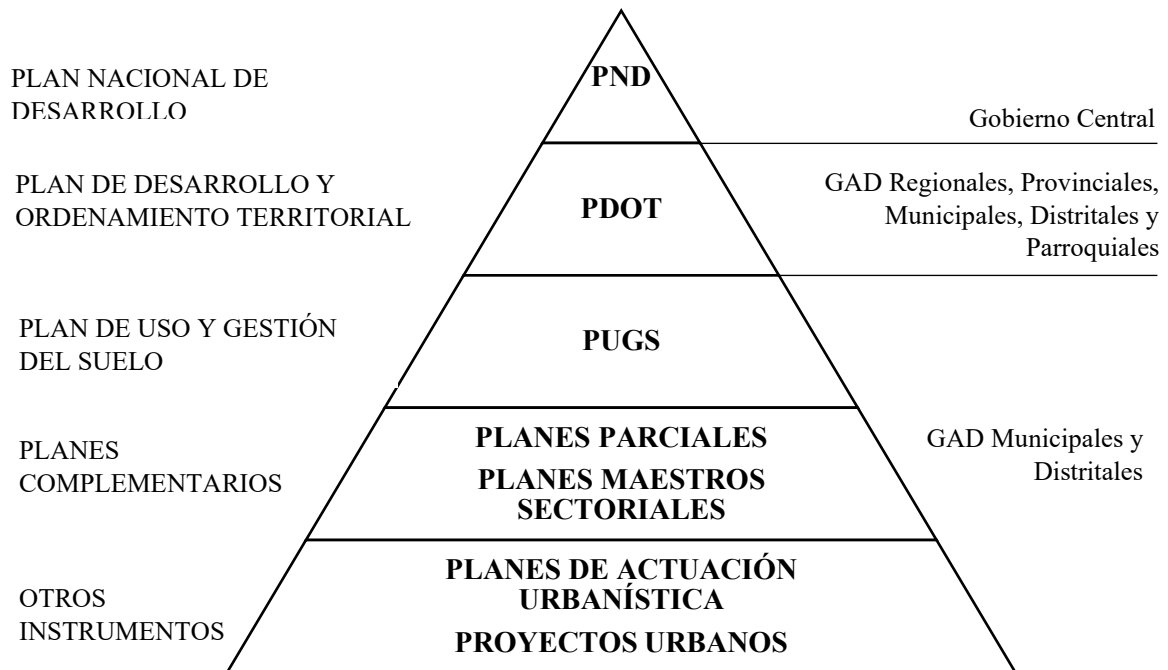
Los GAD municipales y metropolitanos podrán generar otros instrumentos de planeamiento urbanístico que sean necesarios en función de sus características territoriales, siempre que estos no se contrapongan a lo establecido en la normativa

nacional vigente y no modifiquen los contenidos del componente estructurante del plan de uso y gestión de suelo (Art. 37, LOOTUGS).

Los planes urbanísticos complementarios serán aprobados por el órgano legislativo del GAD municipal o metropolitano, de conformidad con la ordenanza que se expida para el efecto, la que deberá garantizar la participación ciudadana y una fase de consultas con otros niveles de gobierno (Art. 38, LOOTUGS).

El análisis de lo establecido en la LOOTUGS con respecto a los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), y los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC) como son: los Planes Parciales, los Planes Maestros Sectoriales y los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, nos revela que la ley no determina y exige que los mencionados planes deben contener principios, criterios y lineamientos de sostenibilidad, omisión que demuestra la total desvinculación de la normativa jurídica urbanística ecuatoriana con el principio de desarrollo sostenible, desvinculación que impide que el Derecho Urbanístico a través de la LOOTUGS pueda ser el medio jurídico propicio para impulsar el desarrollo sostenible en las ciudades ecuatorianas.

EL Plan Nacional de Desarrollo (PND), los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS), y los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC) como son: los Planes Parciales, los Planes Maestros Sectoriales y los Instrumentos de Planeamiento Urbanístico, son instrumentos para el planeamiento urbanístico que en la legislación ecuatoriana tienen un orden jerárquico que se puede apreciar en el la Figura 6.

Figura 6. Instrumentos para el planeamiento del uso y gestión del suelo

Elaboración propia

Además, la LOOTUGS también establece como instrumentos para el planeamiento del suelo a los polígonos de intervención, los tratamientos del suelo y los estándares urbanísticos (Art. 40, LOOTUGS), que pueden utilizarse y estar contenidos dentro de los planes de uso y gestión del suelo cuando la morfología y el desarrollo ordenado de las ciudades así lo requieran.

3.5 *Los instrumentos de la gestión del suelo*

Para iniciar el análisis de los instrumentos de la gestión del suelo, consideramos oportuno establecer la definición de la gestión del suelo, la misma que, según la LOOTUGS, es la acción y efecto de administrar el suelo, en función de lo establecido en los PUGS y sus instrumentos complementarios, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus

potencialidades de manera sostenible y sustentable, conforme al principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios (Art. 44, LOOTUGS).

Por lo tanto, la gestión del suelo se la realiza a través de los instrumentos de gestión del suelo, que son las herramientas técnicas y jurídicas que tienen como fin viabilizar la adquisición y la administración del suelo necesario para el cumplimiento del planeamiento urbanístico y de los objetivos del desarrollo municipal o metropolitano. Los instrumentos para la gestión del suelo son los siguientes: Instrumentos para la distribución equitativa de las cargas y beneficios, para la intervención de la morfología urbana y la estructura predial, para regular el mercado del suelo; para financiar el desarrollo urbano, y para la gestión del suelo de asentamientos de hecho; y, sus aplicaciones estarán sujetas a las determinaciones del PUGS y los planes complementarios (Art. 47, LOOTUGS).

El instrumento para viabilizar la distribución de las cargas y beneficios del desarrollo urbano es el que promueve el reparto equitativo de los beneficios derivados del planeamiento urbanístico y la gestión del suelo entre los actores públicos y privados involucrados en la función de las cargas asumidas, siendo este instrumento la unidad de actuación urbanística⁶⁷⁶ (Art. 48, LOOTUGS).

Los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial son aquellos que permiten dicha intervención a través de formas asociativas entre los propietarios con el fin de establecer una nueva configuración física y predial, asegurar el desarrollo y el financiamiento de las actuaciones urbanísticas, siendo estos instrumentos

⁶⁷⁶ Las unidades de actuación urbanística son las áreas de gestión del suelo determinadas mediante el PUGS o un plan parcial que la desarrolle, y serán conformadas por uno o varios inmuebles que deben ser transformados, urbanizados o construidos, bajo un único proceso de habilitación, con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas, y proveer las infraestructuras y equipamientos públicos (Art. 49, LOOTUGS).

los siguientes: el reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes (Art. 54, LOOTUGS).

Los instrumentos para regular el mercado de suelo establecen mecanismos para evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición del suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas; siendo estos el derecho del Estado de adquisición preferente; la declaración de desarrollo y construcción prioritaria; la declaración de zona de interés social; el anuncio del proyecto; las afectaciones; el derecho de superficie; y, los bancos de suelo (Art. 60, LOOTUGS).

Los instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano son mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano movilizar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano, procedentes de la valorización del suelo mediante la captura del incremento del valor del suelo, sea a través de la entrega onerosa de derechos o instrumentos tributarios (Art. 71, LOOTUGS).

Los instrumentos para la gestión del suelo de los asentamientos de hecho posibilitan la regularización de los asentamientos de hecho y su incorporación en la estructura urbana y generar suelo asequible para vivienda de interés social mediante la entrega obligatoria de un porcentaje de suelo correspondiente a usos residenciales en proyectos específicos, sobre todo en zonas de expansión urbana (Art. 76, LOOTUGS).

Es decir, de acuerdo a establecido en la LOOTUGS y tal como lo hacen notar Scholz y Morales⁶⁷⁷, la LOOTUGS trata de regular la gestión de suelo dirigida a la aplicación de la normativa urbanística tendente a consolidar un hábitat urbano de calidad, saludable, equitativo, productivo y seguro, mediante herramientas que pueden ser

⁶⁷⁷ SCHOLZ, B. y MORALES, J., ob. cit., p. 125.

utilizadas y aplicadas por los GAD municipales y distritales de acuerdo a sus objetivos, necesidades y capacidades institucionales para viabilizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, que se refiere a los costos para los sistemas públicos de soporte, por un lado, y por otro, a la valorización del suelo generada por la actuación pública; intervenir en la morfología urbana y la estructura predial a fin de permitir el uso racional del suelo a través de las figuras del reajuste de terrenos, la integración inmobiliaria y la cooperación entre partícipes; regular el mercado del suelo con el fin de asegurar una oferta de suelo para vivienda acorde a la estructura socioeconómica de la demanda, considerando el derecho del Estado de adquisición preferente, el anuncio de proyecto para fijar el avalúo de terrenos requeridos para la ejecución de obra pública y evitar el pago de sobrepagos en el momento de la expropiación, así como para contar con suelo para vivienda de interés social; congregar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano, que se originan de la valorización del suelo mediante la captura del incremento del valor del suelo, sea a través de la entrega onerosa de derechos o instrumentos tributarios; y, posibilitar la regularización de los asentamientos de hecho y su incorporación en la estructura urbana y generar suelo asequible para vivienda de interés social mediante la entrega obligatoria de un porcentaje del suelo correspondiente a usos residenciales en proyectos específicos, sobre todo en áreas de expansión urbana.

Finalmente, a pesar que el Art. 44 de la LOOTUGS establece que la gestión del suelo tiene como finalidad permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades de manera sostenible y sustentable, dejamos constancia que en la revisión y análisis de los instrumentos para la gestión del suelo se revela que en ninguno de ellos se incorpora la perspectiva de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica. Es decir, los instrumentos para la gestión del suelo no consideran y no incluyen principios de

sostenibilidad, desatención que demuestra, una vez más, que esta Ley desliga el proceso de planificación urbanística de los principios y criterios de sostenibilidad, los mismos que debieron considerarse, especialmente, en los instrumentos para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, para regular el mercado del suelo, y para el financiamiento del desarrollo urbano.

3.6 La plusvalía

La legislación urbana ecuatoriana contiene regulaciones relacionadas con el planeamiento urbanístico, la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano con expectativas de lograr una ciudad ordenada, saludable y sostenible, y alcanzar equidad y redistribución de la riqueza.

El Derecho Urbanístico que tiene como objeto a la ciudad sostenible y como principios la preferencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad y la distribución equitativa de cargas y beneficios, concibe a la gestión del suelo como la acción pública que, sobre la base de planeamiento urbanístico, debe permitir el beneficio de las fortalezas, potencialidades y características del suelo de manera equitativa, incluyente y sostenible.

“En la conformación del valor del suelo inciden la accesibilidad, la localización, las externalidades urbanísticas y la jerarquización social del espacio urbano.”, según la opinión de Scholz y Morales, quienes también indican que el “bien suelo”, económicamente, no tiene igual comportamiento de otros productos, no depende únicamente de la relación oferta – demanda, porque la oferta de suelo está sujeta de la cantidad habilitada, la cantidad retenida y la intensidad de uso existente; y, porque la demanda no es directa, sino derivada del uso que se le pueda dar y está fuertemente vinculada con la demanda de productos inmobiliarios finales en cada ciclo inmobiliario;

por esta razón, el valor del suelo se calcula de forma residual el precio que se paga un bien inmueble, es el máximo que el demandante esté dispuesto a pagar, por lo tanto, teóricamente, una carga o un impuesto debe ser asumido internamente por el propietario del suelo. “Estas características del mercado de suelo y de la conformación del precio de suelo hacen que las cargas que se imponen sean asumidas por el propietario del suelo, no por el constructor ni por el cliente final.”⁶⁷⁸

“La plusvalía se configura como el incremento de valor de un bien inmueble que no es producto de la inversión de trabajo o capital realizado por su propietario o usuario”⁶⁷⁹.

El artículo 71 de la LOOTUGS, como ya expresamos en líneas anteriores, determina los instrumentos para financiar el desarrollo urbano y los define como los mecanismos que permiten la participación de la sociedad en los beneficios económicos que genera la planificación urbanística y el desarrollo urbano, que son actuaciones públicas, por lo que, desde esa visión, la plusvalía es producto de la actuación pública sobre el territorio y del desarrollo urbano en general. En base a lo descrito, el citado artículo 71 de la LOOTUGS también establece que la plusvalía se origina cuando se transforma el suelo rural en urbano; se transforma el suelo rural en suelo rural de expansión urbana; se modifican los usos del suelo; se autoriza un mayor aprovechamiento del suelo; y, se ejecutan obras públicas que generan mayor valor en los inmuebles.

Generalmente se tiene la idea que la plusvalía es el impuesto que se paga por ser propietario de un predio dentro de un límite territorial urbano, pero la plusvalía no es lo mismo que el pago del impuesto predial urbano, ya que este es un cobro instituido de manera periódica a los habitantes de una urbe para financiar la administración de la ciudad

⁶⁷⁸ SCHOLZ, B. y MORALES, J., ob. cit., p. 121.

⁶⁷⁹ *Id.*

y mantener los sistemas públicos de soporte como: vías, transporte, servicios básicos, espacio público.

La participación en el incremento del valor del suelo, por otro lado, se produce cuando la sociedad participa de un beneficio dado a un particular sin que este haya realizado un aporte o inversión; por consiguiente, el pago -parcial o total- de la plusvalía es independiente de las obligaciones tributarias del contribuyente que se derivan del hecho de ser habitante de la ciudad⁶⁸⁰.

En la República del Ecuador, el término plusvalía, generalmente, tiene un alto nivel de resistencia por parte de la ciudadanía en razón que se tiene una concepción equivocada del mismo y porque se lo vincula a cualquier aumento de valor del suelo, sea de origen público o privado, a pesar de que la LOOTUGS establece claramente los planteamientos fundamentales relacionados a la captura de plusvalía a través de instrumentos regulatorios como la entrega onerosa de derechos de edificabilidad (Art. 72, LOOTUGS), la declaratoria de regularización y desarrollo prioritario (Art. 76, LOOTUGS) o la entrega de un porcentaje obligatorio de suelo para vivienda de interés social (Art. 85, LOOTUGS).

Además, en la LOOTUGS se determinan las implicaciones de la función social de la propiedad y el derecho a edificar, respectivamente, derecho a edificar que no se genera por el hecho de ser propietario de suelo, sino que son otorgados por el poder público en base a las actuaciones públicas del planeamiento urbanístico y el desarrollo urbano en función del bien común, con base a que la mera expectativa de los propietarios sobre la edificación no genera derechos y conforme a los principios del Derecho Urbanístico que

⁶⁸⁰ *Ibid.*, p. 123

son: la primacía del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de cargas y beneficios (Art. 7 y 8, LOOTUGS).

De acuerdo a la normativa descrita, el instrumento de la concesión onerosa de los derechos de uso y edificabilidad que históricamente ha sido un derecho concedido de forma gratuita, a partir de la vigencia de la actual legislación urbana debe generar una contrapartida económica⁶⁸¹.

Si bien es cierto que la normativa instituida en la LOOTUGS hace énfasis en los mecanismos para lograr plusvalía, como mecanismos no tributarios para alcanzar el financiamiento del desarrollo urbano y para que exista un equidad en la distribución de cargas y beneficios, también es verdad que sino que no enfatiza, de manera expresa, que también deben servir como herramientas de gestión para alcanzar objetivos territoriales y urbanísticos sostenibles, que obliguen a la administración pública a direccionar recursos para que el Derecho Urbanístico cumpla con su objeto principal que es el desarrollo de la ciudad sostenible.

Finalmente, coincidimos con el criterio de Scholz y Morales cuando declaran que a la captura de plusvalía se relacionan diversas inquietudes y expectativas como la redistribución de la riqueza generada en el ámbito del negocio inmobiliario, que tiene su origen en actuaciones del poder público, o la configuración de ciudades más equitativas, funcionales y sostenibles, donde el uso y ocupación del suelo obedece a las necesidades del bien común; y, que adicionalmente se debe anhelar se creen nuevas fuentes para el financiamiento del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, a fin de recuperar la inversión pública en infraestructura, generar recursos y suelo para vivienda de interés social y equipamiento público y mejorar el esfuerzo fiscal de los GAD⁶⁸², sin descuidar

⁶⁸¹ *Id.*

⁶⁸² *Id.*

la imperiosa necesidad, suficientemente justificada en este trabajo de investigación, de que los recursos económicos producidos en la redistribución de riqueza y en las nuevas fuentes económicas deben ser invertidas en la planificación, la construcción y la gestión de una ciudad sostenible.

3.7 El régimen institucional y sancionatorio

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo establece un régimen propio de institucionalidad y sancionatorio de regulación, control y sanción, con el objetivo principal de establecer mecanismos que permitan una correcta, oportuna, efectiva y eficiente aplicación de la normativa jurídica urbana por los diferentes niveles de gobierno competentes para lograr un debido ordenamiento territorial y urbanístico con respeto a los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.

El régimen institucional está estructurado por los Gobiernos Autónomos Descentralizados, el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo, y la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo.

La LOOTUGS establece que la facultad para la definición y emisión de las políticas nacionales del hábitat, vivienda, asentamientos humanos y el desarrollo urbano, le corresponde al Gobierno Central, que la ejercerá a través del ente rector del hábitat y vivienda en calidad de autoridad nacional; que las políticas de hábitat comprenden lo relativo a los lineamientos nacionales para el desarrollo urbano que incluye el uso y la gestión del suelo; y, que los GAD municipales y metropolitanos, en sus respectivos territorios, definirán y emitirán las políticas locales relacionadas al ordenamiento territorial, y al uso y gestión del suelo, de conformidad con las políticas nacionales (Art. 90, LOOTUGS).

El Consejo Técnico emitirá la normativa complementaria de la Ley y tendrá la facultad de asesorar, a través de su Secretaria Técnica, a los GAD municipales y metropolitanos sobre la aplicación de la Ley y la normativa técnica que expida (Art. 92, LOOTUGS); y, estará conformado por representantes del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, de la Secretaria Nacional de Planificación del Desarrollo y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, y podrá convocar, además, a delegados de entidades públicas y privadas (Art. 93, LOOTUGS).

Con lo establecido en el artículo 92 de la LOOTUGS, se pretende, como lo hacen notar Scholz y Morales, consolidar el marco general normativo en el cual, los GAD municipales y metropolitanos ejercerán sus competencias de planificación y control del uso del suelo, que debe efectuarse como un proceso continuo de elaboración de normativa que, respetando las competencias municipales y metropolitanas, necesita una retroalimentación permanente entre el gobierno central y los gobiernos locales, asistencia técnica y procesos de monitoreos a los avances y resultados de la implementación de la ley en la práctica⁶⁸³.

Con respecto a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, la LOOTUGS establece que es una entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, personería jurídica de derecho público y patrimonio propio, que funcionará en forma desconcentrada e independiente y que tendrá autonomía administrativa, económica y financiera (Art. 95, LOOTUGS); y, tendrá las funciones de vigilar y controlar los procesos de ordenamiento territorial y del uso y gestión del suelo, hábitat, vivienda, asentamientos humanos y desarrollo urbano en general, que realizan los GAD dentro del marco de sus competencias, entre las principales (Art. 96, LOOTUGS).

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 127

Además, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo tendrá potestad para sancionar las infracciones administrativas cometidas por las entidades del Gobierno Central y por los GAD provinciales, cantonales, metropolitanos y parroquiales (Art. 102, LOOTUGS).

En cuanto al régimen sancionatorio se señala que las infracciones pueden ser muy graves, graves y leves como infracciones graves y prevé sanciones para cada tipo de las infracciones tipificadas, destacándose que están consideradas como infracciones muy graves con sus correspondientes sanciones, las actuaciones públicas que contravengan a los requerimientos relacionados con la gestión de riesgos, la protección de bienes patrimoniales, la transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana y el control de cumplimiento de la normativa en materia de construcción, entre otras (Art. 108 y 109, LOOTUGS).

La responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas que incurran en el cometimiento de infracciones leves y graves a la gestión del suelo, serán establecidas por los GAD municipales y metropolitanos en el marco de sus competencias y circunscripción territorial (Art. 111, LOOTUGS), siendo las infracciones graves, entre otras, edificar obras de infraestructura, edificación o construcción sin la correspondiente autorización o que signifiquen riesgos para la vida de personas o incumplan los estándares urbanísticos; y, comercializar lotes en urbanizaciones o fraccionamientos que no cuente con los permisos respectivos (Art. 113, LOOTUGS).

La vigencia de la LOOTUGS en general y, de manera particular, el establecimiento de su régimen institucional y sancionatorio, no fueron inicialmente, bien admitidos y aceptados por los GAD, los mismos que inicialmente declararon no estar de acuerdo con un cuerpo legal que coartaba, según los personeros legales de turno, la autonomía política, economía y financiera de los GAD establecida en el COOTAD, con

un ente regulatorio con capacidad de control y sanción, que ponía en riesgo la seguridad jurídica de los funcionarios públicos de los GAD, en un país caracterizado por los vaivenes políticos, la inestabilidad administrativa y las revanchas personales de los actores políticos en funciones públicas. En la actualidad, se ha logrado una parcial aceptación, aunque aún quedan incertidumbres, dudas y hasta cierto temor con respecto a su aplicación.

Por otra parte, para la aplicación de sanciones previstas en la LOOTUGS, que sean competencias de los GAD municipales y metropolitanos, se observará el procedimiento y los recursos administrativos previstos en el COOTAD (Art. 115, LOOTUGS). Al respecto, estimamos que lo más conveniente es que el procedimiento y los recursos establecidos en el COOTAD, debieron estar estipulados en el Título “Régimen Sancionatorio” de la LOOTUGS y no en aquel ni en otro cuerpo legal, para evitar la dispersión de las normas del Derecho Urbanístico, que en muchas ocasiones ha generado confusión y ha impedido una oportuna y correcta aplicación de las normas urbanísticas.

3.8 Comentarios sobre la Ley y su proceso de implementación

El proceso de implementación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, no ha sido nada fácil, fundamentalmente por cuatro razones: la primera, por la falta de una efectiva, eficiente y oportuna difusión y explicación sobre sus reales objetivos, fines y contenido; la segunda, por la insuficiente articulación que existe entre las políticas públicas territoriales y urbanísticas nacionales y locales, hasta ahora no bien estructurada y comprendida; la tercera, por la difícil aplicación de políticas y actuaciones urbanísticas a nivel local porque los instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial establecidos en el COOTAD, que se aplican a escalas muy grandes, no permiten viabilizar una auténtica y efectiva vinculación con la planificación de uso y ocupación de suelo a

nivel urbano, que es competencia de los GAD municipales y distritales; y, la cuarta, por la falta de equipos técnicos en los GAD debidamente preparados y con capacidad para interpretar y aplicar la Ley.

A pesar de la significativa gestión realizada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES⁶⁸⁴ para implementar instrumentos de planificación territorial de escala nacional, específicamente la Estrategia Territorial Nacional, y en apoyar a los GAD municipales y distritales en la consolidación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, según el punto de vista de Scholz y Morales⁶⁸⁵, se considera que aún está pendiente por resolver el afianzamiento y la atención de los objetivos territoriales nacionales dirigidos a la planificación local, es decir, falta trabajar en una real la articulación entre las políticas y objetivos de las distintas escalas territoriales.

Por otro lado, el sismo acaecido en la República del Ecuador en abril de 2016 demostró que muchos de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial cantonales no tenían la suficiente información de los componentes del sistema territorial, los contenidos y los insumos requeridos para solventar catástrofes, procesos de reconstrucción y rehabilitación, carencias que hicieron ver que dichos instrumentos tenían limitaciones, en unos casos y, en otros, que estaban mal elaborados sin cumplir con los requisitos establecidos en la guía aprobada y publicada por el organismo rector de la planificación en el país, como se pudo observar y demostrar en los casos particulares de las ciudades de Esmeraldas y Portoviejo, ubicadas en el perfil costero ecuatoriano.

El objetivo del proceso de implementación de la nueva legislación urbanística ha sido atender preferentemente la elaboración de los planes que estructuran la segunda parte

⁶⁸⁴ Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador

⁶⁸⁵ SCHOLZ, B. y MORALES, J., ob. cit., p. 129.

de los PDOT cantonales existentes, parte que se designa en la LOOTUGS con el nombre de Plan de Uso y Gestión de Suelo (PUGS), los mismos que, cuando existen, no están debidamente elaborados y rara vez articulados a la visión del modelo territorial planteado en los PDOT⁶⁸⁶ y, casi nunca elaborados con participación ciudadana directa e identificados con principios y criterios de desarrollo sostenible, lo que impide una planificación urbanística participativa y orientada a lograr ciudades sostenibles y participación ciudadana en los procesos de planificación urbana tal como lo estipula la legislación urbana.

En ese sentido, los principios y derechos establecidos en la Constitución desde 2008 y en el COOTAD desde el 2010, relacionados con los derechos y los principios rectores de ambientes seguros y saludables, y con ciudades sostenibles en base a ordenamientos territoriales y urbanísticos con bases metodológicas de sostenibilidad y planificación participativa, han quedado en declaraciones líricas y en parciales cumplimientos; por último no han sido considerados en los objetivos y contenidos de los PDOT, que como hemos analizado anteriormente, son planes que no tienen como requisitos obligatorios los principios y criterios de sostenibilidad.

Uno de los problemas que ha tenido la República del Ecuador a lo largo de su historia ha sido la falta de coordinación entre las diferentes instituciones del sector público, inconveniente, que en su momento, ha duplicado acciones y esfuerzos, desperdiciado recursos económicos y privado de concretar obras fundamentales para la población; complicación de la cual no está exenta la planificación entre los distintos niveles de gobierno, a pesar de que la Constitución y las leyes han previsto, por lo menos teóricamente, la articulación y correspondencia de los planes, criterios y terminología

⁶⁸⁶ *Id.*

unificada, como formas de superar la falta de coordinación y articulación en materia de ordenamiento territorial y urbanístico.

De igual manera, según Scholz y Morales, se requiere establecer criterios que permitan acordar objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial entre municipios colindantes y más aún entre gobiernos locales y niveles de gobiernos superiores, para lo cual es importante tener claro las escalas de las competencias, que permita respetar los procesos de autonomía municipal; pero mantener ese equilibrio es un reto importante sobre todo cuando se ven afectados los derechos ciudadanos de vivienda adecuada y un hábitat saludable y seguro, que aflora, por ejemplo, en los conflictos surgidos en el marco de intervenciones del Gobierno Central dirigidas a combatir el tráfico de tierras, mejorar barrios marginales, regularizar asentamientos humanos, reubicar a grupos poblacionales en zonas de riesgo y dotar de vivienda a los más necesitados, subsanando la inercia e ineptitud de ciertos GAD municipales y distritales que durante muchos años han tolerado estas prácticas⁶⁸⁷, en muchas ocasiones por razones de clientelismo político de los integrantes de los Concejos Municipales y Distritales.

La falta de equipos técnicos en los GAD con capacidad para interpretar y aplicar la Ley, en general, y los pocos que existen carentes de preparación técnica en materia de Urbanismo, en particular, a nuestro criterio, son las causas medulares para que los instrumentos de ordenamiento territorial y urbanístico no tengan la calidad anhelada y requerida en materia de planificación urbana, y quizá ello se deba a que en la República del Ecuador no existen carreras específicas en Urbanismo, cuya formación académica se ha visto limitada a ciertas asignaturas relacionadas al urbanismo como parte de las carreras de arquitectura, que si bien contemplan en sus mallas curriculares las asignaturas

⁶⁸⁷ *Id.*

de Urbanismo, Diseño Urbano, Sociología Urbana entre otras, no garantizan una específica, especializada y profunda formación académica en lo que respecta a la ciencia del Urbanismo, al urbanismo contemporáneo y al urbanismo sostenible, razones suficientes para que se deba emprender en esta área del conocimiento, con la urgencia que el caso amerita, en procesos rigurosos de capacitación y formación en los niveles tecnológicos y profesionales.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo es parte del Derecho Urbanístico, rama del Derecho que es una disciplina relativamente nueva en el Ecuador, que aún se la conoce como legislación urbana y que, por consiguiente, es poco conocida, con relativa autonomía académica, jurídica y científica, ya que, académicamente, no se la ha incluido en las estructuras curriculares de las carreras de Derecho y Arquitectura en las universidades ecuatorianas; jurídicamente, no tiene un cuerpo normativo completo y unificado; y, científicamente, aún demanda de los métodos del Derecho Administrativo para su aplicación; además, que como hemos demostrado, no determina, de manera clara y obligatoria, la aplicación de los principios y criterios de sostenibilidad.

El hecho de que la LOOTUGS sea poco conocida, inclusive por parte de los GAD metropolitanos y municipales, y aún más por parte de la ciudadanía en general, a pesar de haber sido aprobada en el año 2016, ha ocasionado que no haya podido tener, en muchos casos, una debida y oportuna aplicación y, en otros, una correcta interpretación, lo que ha causado, a su vez, que sobre ella exista un clima de incertidumbre, desconfianza y resistencia, que además no permite verla como un cuerpo legal que puede posibilitar, si incluye los principios y criterios de sostenibilidad, contar con instrumentos legales idóneos y efectivos para promover un equitativo, equilibrado y sostenible desarrollo urbano en las ciudades.

Además, se debería analizar modalidades de captura del incremento del valor del suelo, mediante la optimización de instrumentos tributarios, como el impuesto a la utilidad y plusvalía o la contribución especial por mejoras, como también, deberían ser revisados instrumentos tributarios como el impuesto al solar no edificado y el mismo impuesto predial, para que mejor focalizados puedan apoyar, efectiva y eficientemente, la implementación de los objetivos urbanísticos⁶⁸⁸.

Si bien es cierto que la aprobación de la LOOTUGS en la República del Ecuador, significa un gran avance en la legislación urbana para un correcto uso del suelo urbano y porque pone a disposición de los GAD municipales y metropolitanos instrumentos de planificación urbanística para uso y gestión de suelo, para lograr una equitativa distribución de cargas y beneficios, para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, para regular el mercado del suelo y para financiar el desarrollo urbano, también es verdad que la Ley no incluye estrategias de sostenibilidad para lograr ciudades sostenibles, ni establece la obligatoriedad para que los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), los Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC), incluyan y cumplan principios y criterios de sostenibilidad, lo que configura una grave omisión en razón de los propósitos que establecen los cuerpos jurídicos nacionales de otros países tendentes a aportar para lograr desarrollos sostenibles en las ciudades como una respuesta a la actual problemática mundial de la insostenibilidad urbana y sus consecuencias.

Al respecto, consideramos que la LOOTUGS debe incluir en el Título correspondiente al planeamiento del uso y de la gestión del suelo, principios generales y criterios específicos para una ordenación urbanística sostenible como son: criterios de

⁶⁸⁸ *Id.*

ordenación del espacio público, del espacio verde urbano, de los equipamientos, de los sistemas generales y del suelo urbano y rural en general, entre otros, pero más que todo, debe preceptuar que todas las actuaciones sobre el suelo deben considerar, de manera obligatoria, los principios de viabilidad ambiental, viabilidad económica y viabilidad social; es decir, los principios para un desarrollo urbanístico sostenible en general.

4. Características de las ciudades ecuatorianas

A pesar de los avances establecidos en la Constitución del año 2008, que se demuestran en la incorporación de derechos de tercera generación como el derecho a un hábitat seguro y saludable, el derecho a una vivienda adecuada y digna, el derecho a la ciudad, entre los principales, en la República del Ecuador, aproximadamente, 730.000 hogares o 2.8 millones de ciudadanos y ciudadanas continúan restringidos en asentamientos precarios e irregulares; 37.064 hogares localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables; índices de espacios verdes de 4.7 m² por habitante muy por debajo de los 9 m² por habitante que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS); crecimiento urbano por fuera del límite urbano en el 79%; los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, con el 83% del suelo vacante en áreas urbanas consolidadas⁶⁸⁹.

Esta es una breve descripción de la realidad de la mayoría de las ciudades ecuatorianas caracterizadas por un crecimiento difuso, disperso, desordenado y descontrolado, con exclusión y fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agro productivos.

⁶⁸⁹ MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, Informe Nacional del Ecuador, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible, Hábitat III, Quito, 2015, p. 19.

Además, los procesos de urbanización en el Ecuador han generado trastornos y conflictos socio-espaciales⁶⁹⁰ con serios efectos en la población y en el territorio, que se pueden resumir en los aspectos siguientes: El limitado acceso a suelo para equipamientos, espacio público y vivienda para los sectores de menores ingresos, relacionado con la concentración de la propiedad y los procesos especulativos; la segregación espacial urbana, agravada con el fenómeno de los barrios cerrados exclusivos y el crecimiento pensado desde el transporte individual motorizado, dejando de lado a los peatones y las dinámicas sociales y culturales que generan calidad de vida urbana; la afectación de los cinturones de reserva ecológica, de los suelos de vocación agrícola, u otras áreas cuyas características no necesariamente sincronizan con la implantación de infraestructura; la proliferación de asentamientos en zonas de riesgos y persistencia del mercado informal, causados tanto por la ya mencionada escasez de suelo asequible, la falta de control, y la falta de reglamentación y normativa urbana clara y apropiada; y, la promoción de estructuras urbanas ineficientes y disfuncionales con bajos niveles de densidad y con dificultades para asegurar dotaciones adecuadas de servicios urbanos⁶⁹¹.

En relación a la expansión urbana, caracterizada espacialmente por el crecimiento de la mancha urbana sobre las periferias de la ciudad, en la República del Ecuador y en el período 2001 a 2010, ha provocado que más de la mitad de las ciudades tengan un porcentaje de crecimiento del área amanzanada que supera al porcentaje de crecimiento poblacional, lo que significa que las ciudades se están expandiendo hacia las periferias

⁶⁹⁰ Los conflictos socio-espaciales se evidencian cuando la estructura de ocupación del espacio tiende a reproducirse y yuxtaponerse a la estructura social. Los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas marginales. Este patrón de distribución es el resultado de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano, que se resuelve - casi nunca definitivamente- a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por parte de los actores involucrados (OSZLAK, O., ob. cit., pp. 14-15).

⁶⁹¹ MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, Informe Nacional del Ecuador, ob. cit., p. 5.

siguiendo patrones de desarrollo urbano de baja densidad e insostenibles, siendo las de los porcentajes de mancha urbana más alarmantes, las ciudades medianas de Loja 82%, Esmeraldas 51%, Quevedo 45%, y La Libertad 51% y la ciudad metrópoli de Guayaquil 40,7%; y, y las que no han tenido un crecimiento de su mancha urbana descontrolado son las ciudades de Ambato, Riobamba e Ibarra ubicadas en la región de la sierra⁶⁹², La mencionada e injustificada expansión urbana ha generado degradación ambiental debido a la urbanización de zonas de reserva natural o zonas rurales; la pérdida de suelos agrícolas causada por la conversión de estos suelos a usos industriales, comerciales o residenciales; y, al aumento de gases de efecto invernadero, ya que para trasladarse desde y hacia estas periferias de la ciudad se requiere el uso de vehículos privados para el transporte.

Ahora bien, si la expansión urbana es un fenómeno que causa estragos en el aspecto medioambiental, como lo hemos analizado, también es un fenómeno que tiene consecuencias en los aspectos sociales y económicos -que junto al aspecto medioambiental son los ejes del urbanismo sostenible-, ya que para los estratos sociales más pobres las periferias y los bordes de la ciudad son las únicas zonas asequibles por su deprimida economía; sin embargo, estas zonas, por lo general, carecen de equipamiento básico, de infraestructura de servicios básicos, de sistemas públicos de soporte y muchas veces se encuentran en zonas de riesgos, aspectos que configuran ambientes totalmente inhumanos, peligrosos e insostenibles. Al respecto, consideramos que este escenario se ha producido por la marcada tendencia de las prácticas urbanísticas vinculadas exclusivamente a temas de uso y producción del suelo e infraestructuras, sin ninguna consideración de los ejes del urbanismo sostenible, que son: medioambiental, económico

⁶⁹² *Ibid.*, p. 60.

y social; y, por las limitaciones que tienen los planes en las ciudades intermedias a causa de la carencia de equipos técnicos preparados para plantear los mismos.

Las limitaciones detectadas en los planes se reflejan en un personal técnico de municipalidades medias y pequeñas dedicado solamente a ejecutar aspectos operativos cotidianos, a contestar asuntos coyunturales diarios y a tramitar permisos de construcción, muchas ocasiones sin cumplir con las normas del planeamiento urbanístico; y, a la insuficiente condiciones académicas para reflexionar, analizar y decidir adecuadamente sobre la problemática urbana desde un enfoque holístico, a la ausencia de una auténtica política que garantice una equitativa distribución de recursos económicos, y a la inexistencia de una real vinculación de los municipios con la Academia, entre otros aspectos⁶⁹³.

De acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de la República del Ecuador, la población que vive en áreas urbanizadas alcanzó en el 2015 el 77.7%. Con ello, se ha invertido la distribución entre población urbana y rural, que en 1970 era de 39.5% y 60.5%, respectivamente⁶⁹⁴. Datos que nos llevan a pensar que en un plazo previsible el Ecuador se afianzará como un país primordialmente urbano, lo cual obliga a reflexionar sobre los enfoques de la política pública considerando los fuertes impactos de este proceso en los patrones de producción y consumo, movilidad social, migración interna, formación de valores y apertura de perspectivas de desarrollo que motivan al ser humano y cohesionan a la sociedad en que vive.

A esto se suma la escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población más pobre del país y la preeminencia de prácticas y dinámicas especulativas en el mercado del suelo, que han impulsado a una parte importante de la población de bajos

⁶⁹³ ALARCÓN, J. y ALBERT, J., “El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible. Un análisis propedéutico del caso de la República del Ecuador”, *Revista de Dereito da Cidade*, 11(2), 2019, pp. 457-490, cit. p. 484.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, p. 483.

ingresos a asentarse de forma irregular; esto, aprovechando además las históricas inversiones del gobierno nacional en el territorio en la última década marcada por el alto precio del petróleo, ha conllevado al pago de intolerables sobrepagos en los procesos de adquisición de suelo para las obras públicas y ha contribuido a una acumulación de valor del suelo en manos de privados sin inversión propia ni retribución alguna al Estado⁶⁹⁵.

Frente a ello, resalta la escasa capacidad fiscal de los gobiernos municipales que se evidencia en una insuficiente inversión en servicios, vivienda, transporte público y espacio público de calidad y cantidad requerida. Conforme a cifras del Banco del Estado las transferencias financieras desde el presupuesto nacional cubren en promedio el 81% de los presupuestos municipales. Respecto a los ingresos totales, en el período 2009-2013, el impuesto predial no superó el 2.7% y la recaudación por concepto de contribuciones especiales por mejoras solo llegó a representar el 12% de los ingresos tributarios municipales⁶⁹⁶.

Los procesos de ordenación territorial y urbanística en la mayoría de ciudades intermedias en el Ecuador enfrentan algunos problemas como: legislación insuficiente, confusa y dispersa; irrespeto de las normas, ordenanzas y limitaciones de la autoridad municipal para hacerlas cumplir; normativa e indicadores urbanos desactualizados o exigüos; limitaciones financieras; escasa vinculación con la academia, irrisoria participación ciudadana, entre los principales⁶⁹⁷.

En términos normativos e institucionales los municipios reclaman la falta generalizada o la ineficiencia de herramientas de control del uso del suelo y de la especulación, la falta de claridad en la definición de la normativa urbanística, en particular

⁶⁹⁵ MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, “Hacia ciudades más equitativas, sustentables y productivas. El aporte de la legislación Urbana”, *Cuadernos Urbanos N. 4*, Quito, 2015, pp. 5-6.

⁶⁹⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁶⁹⁷ LLOP, J. y VIVANCO, L., ob. cit., pp. 95-96.

de aquella que regula la expansión urbana y ocupación del suelo rural, y la insuficiente disponibilidad de técnicos con experticia en desarrollo territorial y urbano.

La Constitución del 2008 reconoce nuevos derechos ciudadanos relativos al desarrollo urbano, en búsqueda de ciudades más equitativas, incluyentes, democráticas y sostenibles, consagrando el derecho al hábitat y vivienda y el derecho la ciudad (Art. 30 y Art. 31, CRE), y estableciendo la obligatoriedad de implementar procesos de planificación territorial en todos los niveles de gobierno (Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales, municipales y juntas parroquiales rurales) (Art. 241, CRE), sin embargo, los datos descritos evidencian que las ciudades ecuatorianas muestran síntomas de insostenibilidad en los ámbitos del territorio, la urbanización y la población, razón por la que se podría afirmar que en la República del Ecuador la gran mayoría de las ciudades no han desarrollado modelos urbanos sostenibles.

5. Análisis de sostenibilidad de la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”.

5.1 Antecedentes

La ciudad de Portoviejo es la capital de la provincia de Manabí en la República del Ecuador. Por su ubicación geográfica central dentro de la provincia, la ciudad se convierte en un punto estratégico donde concurren personas de diferentes cantones y parroquias del país para realizar actividades de intercambio, producción y consumo, convirtiéndose en una ciudad de obligado paso para llegar a otros lugares de la región.

Esta ciudad no es un caso aislado, sino un ejemplo de la realidad ecuatoriana en materia urbanística, en razón de ser una de las ciudades intermedias de la República del Ecuador, que tiene, históricamente, antecedentes de un acelerado y desorganizado crecimiento, que ha dado lugar a amplias zonas urbano-marginales, acentuando el desequilibrio territorial y a la vez incrementando el déficit de servicios básicos; además, varios asentamientos poblacionales crecieron sin planificación, y en algunos casos han ocupado espacios protegidos, laderas, riberas de ríos, manglares; y, la ciudad vive constantes inundaciones de áreas pobladas en épocas invernales, debido, entre otras causas, a que no se cumple con la norma que obliga a respetar para edificar una distancia mínima de 50 metros desde el cauce del río⁶⁹⁸.

Por otra parte, la ciudad de Portoviejo fue la urbe que tuvo mayor afectación por el terremoto acontecido en la República del Ecuador el 16 de abril de 2016, por lo que aún se encuentra en un lento proceso de reconstrucción, siendo esta ciudad propicia para implementar políticas de desarrollo urbanístico sostenible. En efecto, el 16 de abril de 2016, a las 18hh58, la República del Ecuador soportó un terremoto de 7,8 grados de magnitud en la escala Richter, que provocó daños considerables y pérdidas de vidas humanas en la ciudad de Portoviejo, especialmente en 86 hectáreas del casco urbano donde era el centro de desarrollo de las principales actividades administrativas, burocráticas y comerciales. El terremoto ha sido el mayor desastre natural experimentado por la ciudad de Portoviejo dentro de su historia contemporánea.

Debido a los cambios en la estructura social, económica y territorial que se produjeron en la ciudad de Portoviejo por el terremoto, el Gobierno Descentralizado Autónomo del Cantón Portoviejo, concibió a esta situación como la oportunidad para repensar y reorientar el desarrollo de la ciudad enfocada en la sostenibilidad, razón por la

⁶⁹⁸ GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN PORTOVIEJO, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón Portoviejo, 2011.

cual inició la elaboración de varios planes y estudios importantes como el Plan Maestro Urbano para plantear estrategias y lineamientos para el futuro proceso urbanístico de Portoviejo, mismo que fue aprobado en el año 2019 mediante “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”⁶⁹⁹.

El Plan contiene lineamientos y estrategias urbanas generales de la ciudad de Portoviejo al 2035, articuladas con las siguientes políticas: una ciudad a escala humana; una ciudad accesible; una ciudad activa y próspera; una ciudad diversa e inclusiva; y, una ciudad verde.

Además, el Plan propone la división de la ciudad en 14 distritos para facilitar su ordenamiento, en aras de convertirla en una ciudad buena para vivir. El sistema verde urbano cobra gran importancia en las nuevas líneas de desarrollo urbano de la ciudad de Portoviejo, privilegiando los espacios públicos como plazas y parques, corredores verdes, teniendo como protagonistas naturales al río y las colinas que bordean la urbe. El sistema verde tiene el propósito de generar una conectividad para la movilidad humana y de otras especies, así como también propiciar el hábitat para la conservación de la biodiversidad urbana.

La ordenanza se compone de una primera parte dedicada a los lineamientos generales y estrategias para el desarrollo a largo plazo (2035) del suelo dentro de la cabecera cantonal (asentamiento humano principal) de Portoviejo; y una segunda parte, enfocada en la ordenación urbanística a una escala que se ha denominado de distrito. El capítulo III de la ordenanza, será considerado como “componente estructurante” por el

⁶⁹⁹ <https://www.portoviejo.gob.ec/> Consulta 01/09/2019.

futuro Plan de Uso y Gestión del Suelo, que se realizará en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, LOOTUGS, lo que permitirá materializar los valores orientadores mencionados para el futuro Portoviejo y no podrán ser modificados por un período de 12 años.

5.2 Aplicación de la propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado “Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”.

El análisis de sostenibilidad de la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo se lo realiza mediante la aplicación de la Propuesta de Estrategias, Criterios y Subcriterios de Sostenibilidad, establecida en el epígrafe 3.5.2 del presente trabajo de investigación., con la finalidad de conocer si la mencionada ordenanza contiene o no estrategias de sostenibilidad, y en el caso de contener en qué porcentaje, para establecer el nivel de sostenibilidad.

La propuesta de Estrategias, Criterios y Subcriterios de Sostenibilidad consta de 6 estrategias, 16 criterios y 61 subcriterios, estos últimos distribuidos de la manera siguiente: 25 subcriterios en el ámbito del “territorio”, 31 en la “urbanización” y 10 en la “población”, los mismos que serán los referentes para evaluar el nivel de sostenibilidad de la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo, mediante la escala de valoración siguiente: Cumple, Cumple Parcialmente y No Cumple.

EN EL TERRITORIO

Estrategia de Sostenibilidad: Conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido.

a) Criterios y subcriterios para el entorno de la ciudad.

Criterio: Preservar, mantener y proteger el capital natural.

Subcriterios:

1. Preservar los ecosistemas existentes. – Si Cumple, porque maneja los límites de crecimiento urbano para proteger el medio ambiente urbano mediante la propuesta conceptual para la gestión del borde urbano. Protege los ecosistemas como el río y las colinas, los enaltece vinculándolos con la comunidad, mediante áreas propuestas para recreación, producción agrícola y conservación. Además, fomenta el enriquecimiento de especies en las áreas de cultivo.
2. Respetar el paisaje. – Si Cumple, porque conecta el paisaje y los espacios públicos mediante una red de calles verdes; protege la calidad del paisaje a través de un corredor paralelo al río Portoviejo, en donde se identifican espacios sin ocupación que son propuestos como áreas de conservación.
3. Conservar el suelo (reducir el consumo y preservar su productividad). – Si Cumple, porque establece la protección de las colinas, orillas del río y los cauces menores de agua (quebradas), concentra la edificación dentro de la trama urbana existente e identifica con debidos lineamientos las zonas de expansión urbana.
4. Favorecer la producción local. – Cumple Parcialmente, porque a pesar de que desarrolla parcelas agrícolas que diversifican la economía familiar dentro del perímetro urbano, no se establecen políticas que generen otras tipologías productivas.
5. Determinar la clasificación del suelo consolidado, el factible de consolidar y el de protección natural. – Si Cumple, porque determina, de manera clara y precisa, los distintos tipos de suelo, que responden a los requerimientos locales generados por

la concentración de población, estableciendo un mapa de suelo en donde se identifican los distritos con sus principales lineamientos y características.

COMENTARIO: El 80% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Preservar, mantener y proteger el capital natural” se cumplen en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo, mientras que el 20% se cumplen parcialmente.

Estrategia de Sostenibilidad: Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica.

b) Criterios y subcriterios para el ámbito urbano

Criterio: Definir un modelo urbano sostenible

Subcriterios:

6. Complejizar los usos de suelo. – Si Cumple, porque establece lineamientos para fomentar la mezcla de usos del suelo, estimular el contacto público y diversas actividades en determinadas áreas.
7. Mitigar el cambio climático. – Si Cumple, porque propone una política y lineamientos para reducir la huella de carbono y las consecuencias del cambio climático. Además, establece la recuperación del corredor del río Portoviejo y sus grandes espacios verdes aledaños, con el objetivo de mitigar el impacto del cambio climático; se prohíbe el uso y almacenamiento de materiales nocivos para el medio ambiente, como también se plantea desarrollar una red de ciclovías para reducir el impacto ambiental ocasionado por el uso de vehículos.
8. Determinar las zonas de riesgo. – Cumple Parcialmente, porque si bien es cierto que identifica las zonas de riesgo en los sitios cercanos a los ríos y en las colinas y presenta un mapa de riesgos, no se consideran ciertos asentamientos humanos que se ubican en la actualidad en zonas de riesgos ni se establecen políticas para

su reubicación. Además, las propuestas solo se direccionan a la atención de los aspectos físicos, pero no consideran los riesgos antrópicos que también son muy importantes para fomentar el bienestar de la comunidad.

9. Promover la equidad espacial del suelo urbano (evitar la segregación). – Cumple Parcialmente, porque a pesar que se presenta una distribución de distritos y zonas en mapas con sus respectivos lineamientos, no se establecen políticas que garanticen una justa y equitativa ocupación espacial para evitar la segregación espacial.
10. Aumentar la capacidad de resiliencia ante desastres. – No Cumple, porque no presenta lineamientos para el desarrollo de resiliencia ante desastres. No se establecen áreas de encuentro en caso de desastres en base a un determinado radio de acción ni vías de emergencia que faciliten la evacuación de la población.
11. Preservar y usar el patrimonio edificado. – No Cumple, porque no se establecen edificaciones con valor histórico que se tienen que preservar ni políticas que determinen la preservación y el mantenimiento de edificaciones y espacios existentes en general para utilizarlas en otras actividades.
12. Fomentar la compacidad urbana. – Si Cumple, porque determina políticas y mecanismos para promover la ocupación de lotes vacantes e infraestructura existente para aumentar la densidad poblacional.

COMENTARIO: El 43% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Definir un modelo urbano sostenible” se cumplen en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo, mientras que el 29% se cumplen parcialmente y el 28% no se cumplen.

Criterio: Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos.

Subcriterios:

13. Eliminar las barreras arquitectónicas. – No Cumple, porque no presenta políticas ni lineamientos para la eliminación de las barreras arquitectónicas en las aceras, portales y en los espacios públicos en general, que no permiten una accesibilidad universal.
14. Diseñar espacios multifuncionales y legibles. – Si Cumple, porque se propone un mapa de centralidades, que se traducen a espacios multifuncionales que pueden tener diferentes escalas, roles y funciones, estableciendo la obligatoriedad de una clara identificación.
15. Aplicar criterios bioclimáticos a los espacios abiertos. – Si Cumple, porque se presenta un plano de verde urbano y un sistema de corredor verde con la finalidad crear un microclima favorable en espacios abiertos que promuevan la movilidad peatonal y el uso de la bicicleta.
16. Incorporar mobiliario urbano polivalente. – No Cumple, porque en el capítulo de amoblamiento urbano, solo se hace referencia a mobiliario urbano sin mencionar la necesidad de que sean polivalente.
17. Accesibilidad a los elementos del espacio público. – Cumple Parcialmente, porque a pesar de que propone una red de equipamientos para el espacio público no determina políticas, lineamientos y mapas que garanticen una total accesibilidad a los elementos del espacio público.
18. Promover la movilidad multimodal. – Si Cumple, porque establece mapas y lineamientos que señalan vías peatonales y ciclísticas, como también racionaliza el uso de vehículos particulares. Se determinan vías y carriles para el transporte público, que tendrá paradas con radios de cobertura calculados en función de la concentración de la población y equipamientos.

COMENTARIO: El 50% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Fomentar la diversidad, calidad y versatilidad de los espacios públicos” se cumplen en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo, mientras que el 17% se cumplen parcialmente y el 33% no se cumplen.

Criterio: Favorecer las zonas verdes y su accesibilidad

Subcriterios:

19. Definir superficies mínimas de zonas verdes por persona y por vivienda. – Si Cumple, porque establece como índice 9 metros cuadrados de áreas mínima de espacio verde por habitante.
20. Fomentar la biodiversidad. – Si Cumple, porque propone zonas verdes para conservar la biodiversidad in situ, como por ejemplo el refugio de aves migratorias en las lagunas de la planta de tratamiento de aguas residuales, así como también el arbolado que se propone en el espacio público que fue escogido para mantener la biodiversidad.
21. Favorecer el acceso de los ciudadanos a las zonas verdes. – Si Cumple, porque se determinan plazas y parques que propician el acceso universal para acceder a las amenidades, espacios y servicios.
22. Incorporar elementos vegetales en los espacios públicos. – Si Cumple, porque se decreta la incorporación de árboles de extensa copa para fomentar la sombra en los espacios públicos y variedad de color en el paisaje. Además, se considera que los árboles propuestos son especies que pueden brindar alimentos a las aves y demás vida silvestre.

23. Implementar corredores verdes. – Si Cumple, porque plantea corredores verdes con prioridad para la circulación peatonal y en bicicleta, que además conectan el paisaje natural con el entorno construido.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Favorecer el acceso a las zonas verdes” se cumplen en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo.

Criterio: Mejorar la accesibilidad a los equipamientos

Subcriterios:

24. Oferta adecuada de equipamiento y servicios públicos. – No Cumple, porque solo propone nuevos equipamientos y servicios públicos en pocas zonas de la ciudad, lo que determina un considerable déficit espacial de equipamientos y servicios públicos.

25. Fomentar la proximidad a los equipamientos. – Cumple Parcialmente, porque si bien es cierto que se propone núcleos urbanos con nuevos equipamientos que permiten la proximidad, no se establece una adecuada distribución de los equipamientos existentes que permitan una cobertura equitativa de proximidad para todos los sectores de la ciudad, inclusive, dejando a muchos de ellos sin equipamientos.

COMENTARIO: El 50% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Mejorar la accesibilidad a los equipamientos” se cumplen en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo, mientras que el otro 50% solo cumplen parcialmente.

EN LA URBANIZACIÓN

Estrategia de Sostenibilidad: Reducir la contaminación

c) Criterios y subcriterios para el transporte

Criterio: Reducir distancias

Subcriterios:

26. Reducir distancias y asociar residencia y empleo. – No Cumple, porque no se plantea una propuesta de distribución de espacios de empleos en la ciudad en base a la división de las centralidades, por lo que van a seguir existiendo considerables distancias entre residencia y empleo.
27. Reservar espacios barriales para comercializar productos locales. – Cumple Parcialmente, porque no presenta una propuesta espacial para que el excedente de la producción agrícola pueda ser comercializado dentro de los espacios multifuncionales en un mismo distrito, espacios multifuncionales que estando propuestos podrían servir también para la mencionada comercialización.

COMENTARIO: El 50% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Reducir distancias” se cumplen parcialmente en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de Portoviejo, mientras que el otro 50% no se cumple.

Criterio: Potenciar los medios de transporte no motorizados.

Subcriterios:

28. Aumentar el espacio disponible para el peatón. – Si Cumple, porque el Plan determina una red de vías peatonales que estará conformada por corredores cubiertos por soportales de tres metros de ancho.
29. Establecer redes peatonales y ciclistas de barrio. – Si Cumple, porque el Plan propone una vía para tránsito ciclista en coexistencia con vehículos motorizados y circulación lenta.

30. Integrar las redes peatonales y ciclistas con las zonas verdes. – Si Cumple, porque se plantea corredores verdes con prioridad para la movilidad en bicicleta y peatonal.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Potenciar los medios de transporte no motorizados” se cumplen.

Criterio: Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público.

Subcriterios:

31. Establecer una oferta adecuada de transporte público a escala urbana. – Cumple Parcialmente, porque si bien es verdad que identifica redes con prioridad para el transporte urbano, pero no de manera integral y equitativa para todos los sectores urbanos de la ciudad.

32. Establecer redes integradas de transporte público. – Si Cumple, porque se establece una propuesta de redes integradas de transporte público con cobertura para toda la ciudad y se determina un carril de circulación para este tipo de transporte público.

33. Reducir la velocidad del tráfico motorizado privado. – Si Cumple, porque se propone una vía para vehículos motorizados con un ancho mínimo, para recorridos cortos, circulación lenta y rompe velocidades en las calzadas cada cierto tramo.

34. Restringir el uso del vehículo privado. – Si Cumple, porque racionaliza el uso de vehículos privados.

COMENTARIO: El 75% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Reducir el tráfico motorizado privado, potenciando el transporte público” se cumplen, mientras que el 25% se cumplen parcialmente.

Estrategia de sostenibilidad: Reducir el consumo de recursos naturales

d) Criterio y subcriterios para recursos

Criterio: Optimizar y reducir el consumo de energía

Subcriterios:

35. Fomentar el ahorro y promover la eficiencia energética. – No Cumple, porque no se establece ninguna política o lineamiento para el efecto.
36. Aprovechar el sol y el viento en las viviendas y espacios exteriores. – Si Cumple, porque se establecen políticas y normativas para el aprovechamiento del sol y el viento en las viviendas como, por ejemplo, estándares de ubicación de lotes para satisfacer requerimiento de salubridad como ventilación, iluminación natural, etc.
37. Fomentar el uso de energías renovables. – Cumple Parcialmente, porque si bien es verdad que establece una política para migrar la flota de autobuses hacia el uso de energía limpia y renovable, no determina otras políticas dirigidas al fomento del uso de energías renovables en otras áreas.
38. Fomentar la producción local de energía. – No Cumple, porque no hay ninguna evidencia que establezca el fomento de producción local de energía como, por ejemplo, lineamientos que determinen el uso de paneles solares en las cubiertas o fachadas de los edificios.
39. Fomentar el uso de eco materiales. – No Cumple, porque no presenta ninguna política o lineamiento que obligue o al menos estimule el uso de los eco materiales como, por ejemplo, el bambú, el corcho, etc., que podrían ser utilizados en los procesos constructivos.

COMENTARIO: El 17% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Optimizar y reducir el consumo de energía” se cumplen, mientras que el 33% se cumplen parcialmente y el 50% no se cumplen.

Criterio: Optimizar y reducir el consumo del agua

Subcriterios:

40. Reducir las pérdidas de agua en las redes de distribución. – No Cumple, porque no se evidencia ninguna política ni reglamentación dirigidas a reducir las pérdidas de agua en las redes públicas.
41. Fomentar edificaciones con menores demandas de agua. – No Cumple, porque no se determina ninguna normativa para el efecto.
42. Fomentar los sistemas eficientes de riego. – Cumple Parcialmente, porque solo recomienda implementar proyectos con estrategias de mitigación y adaptación de riegos en ciertos distritos.
43. Utilizar sistemas de recolección y filtración de aguas lluvias. – Cumple Parcialmente, porque solo se recomienda en espacios públicos la escorrentía pluvial para generar superficies permeables que permitan la absorción de aguas lluvias.
44. Fomentar la reutilización del agua. – No Cumple, porque no se evidencia ninguna política ni mecanismo para la reutilización del agua.

COMENTARIO: El 40% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Optimizar y reducir el consumo de agua” se cumplen parcialmente, mientras que el 60% no se cumplen.

Criterio: Minimizar el impacto de los procesos de construcción

Subcriterios:

45. Reducir los movimientos de tierra. – No Cumple, porque no se evidencia ninguna reglamentación que regule y limite el movimiento de tierras.
46. Fomentar el uso de materiales locales. – No Cumple, porque se establece ninguna política ni disposición que obligue o por lo menos estimule el uso de los materiales locales.
47. Emplear técnicas constructivas que faciliten la reutilización. – No Cumple, porque se presenta en el Plan ninguna política o disposición que estimulen las mencionadas técnicas.
48. Fomentar el empleo de materiales reciclables. – No Cumple, porque no se determinan políticas para el empleo de materiales reciclables.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Minimizar el impacto de los procesos de construcción” no se cumplen.

Estrategia de sostenibilidad: Reducir la producción de residuos

e) Criterios y subcriterios para residuos

Criterio: Reducir los residuos

Subcriterios:

49. Proximidad del usuario a los sistemas de recolección. – No Cumple, porque no se plantea ninguna propuesta espacial para lograr la proximidad mencionada.
50. Utilizar sistemas de aprovechamiento de aguas grises. – No Cumple, porque no se presenta ningún planteamiento al respecto.
51. Reducción de materiales con impacto negativo al ecosistema. – No Cumple, porque no se propone ninguna política para lograr reducir el impacto negativo de materiales al ecosistema.

52. Fomentar el reciclaje y la reutilización. – No Cumple, porque no se presenta ninguna clase de política ni de lineamientos para promover el reciclaje y la reutilización.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Reducir los residuos” no se cumplen.

Criterio: Gestionar los residuos para reducir su impacto

Subcriterios:

53. Establecer sistemas de clasificación de residuos. – No Cumple, porque el Plan no establece ningún tipo de sistema para clasificar los residuos.

54. Reducir las emisiones y los vertidos contaminantes. – No Cumple, porque no se determina ninguna clase de política o procedimiento para reducir las emisiones y los vertidos contaminantes.

55. Establecer el tratamiento de residuos. – No Cumple, porque el Plan no presenta ningún mecanismo o procedimiento para el tratamiento de los residuos.

56. Utilizar plantas de manejo medio ambiental. – No Cumple, porque no se establece ninguna propuesta para la utilización de dichas plantas de manejo medio ambiental.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Gestionar los residuos para reducir su impacto” no se cumplen.

EN LA POBLACIÓN

Estrategia de Sostenibilidad: Fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana.

f) Criterios y subcriterios para la cohesión social

Criterio: Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión

Subcriterios:

57. Fomentar la complejidad social. – No Cumple, porque no se establecen mecanismos ni políticas que fomenten la diversidad de personas.

58. Favorecer el acceso a la vivienda. – No Cumple, porque no se establecen políticas que garanticen la ejecución de programas de viviendas populares a los cuales puedan acceder las clases sociales de escasos recursos económicos.

59. Fomentar la complejidad del tejido social y la diversidad urbana. – Cumple Parcialmente, porque plantea la consolidación de los territorios vacantes y recomienda el intercambio social en los espacios públicos; sin embargo, no se establecen mecanismos precisos para lograr la diversidad urbana.

60. Incentivar actividades que favorezcan la diversidad de usos. – Si Cumple, porque plantea propuestas espaciales para los usos mixtos de suelo.

COMENTARIO: El 25% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Favorecer la cohesión del tejido social e impedir la exclusión” se cumplen, mientras que el 25% se cumplen parcialmente y el 50% no se cumplen.

g) Criterios y subcriterios para la gobernanza

Criterio: Fomentar la transparencia administrativa y la educación ciudadana

Subcriterios:

61. Ofrecer acceso a la información. – No Cumple, porque el Plan no precisa medios y mecanismos para que la población acceda a una información permanente.
62. Favorecer la formación de los ciudadanos. – No Cumple, porque se determinan la ejecución de programas educativos periódicos dirigidos a la formación educativa de la ciudadanía con temas relativos al comportamiento social.
63. Fomentar la educación y la sensibilización ambiental. – No Cumple, porque no se determinan en el Plan programas, proyectos y actividades dirigidas a la sensibilización ciudadana con relación al medio ambiente.
64. Incentivar el desarrollo de actos culturales populares. – Cumple Parcialmente, porque se establecen lineamientos generales para el desarrollo de eventos culturales populares, pero sin una clara definición de los tipos y objetivos de los mismos.
65. Estimular la educación y la seguridad ciudadana. – No Cumple, porque no se proponen programas y campañas que estimulen la educación y la seguridad ciudadana.

COMENTARIO: El 20% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Fomentar la transparencia administrativa y la educación ciudadana” se cumplen parcialmente, mientras que el 80% no se cumplen.

Criterio: Permitir la participación en el planeamiento

Subcriterio:

66. Motivar y consentir la participación social en las etapas del planeamiento. – No Cumple, porque en el Plan no se proveen los mecanismos y los medios para la participación ciudadana en las diferentes etapas del planeamiento ni hoja de ruta para la evaluación del mismo.

COMENTARIO: El 100% de los criterios y subcriterios de sostenibilidad para “Permitir la participación ciudadana en el planeamiento urbanístico” no se cumplen.

5.3 Análisis del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad en el Plan Maestro de Desarrollo Urbano de la ciudad de Portoviejo por ámbitos.

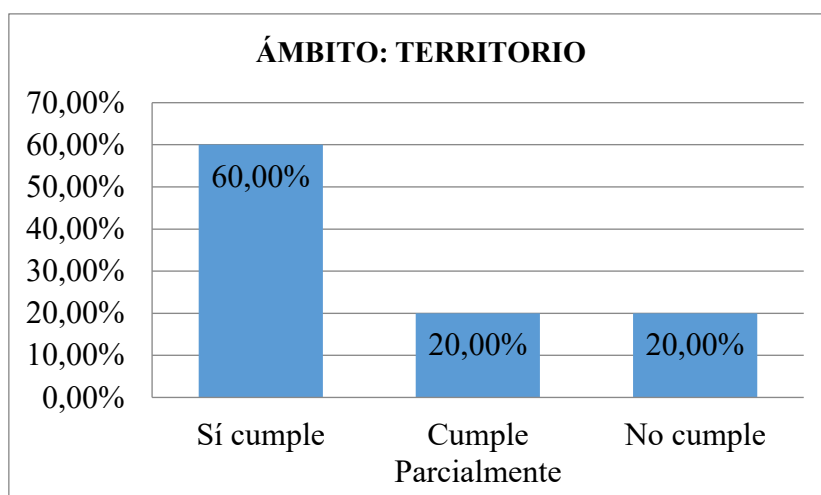
A continuación, se realiza el análisis del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad en el Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo por ámbitos: el territorio, la urbanización y la población.

En el “TERRITORIO” se analiza el cumplimiento de 25 subcriterios de sostenibilidad.

Tabla 7. Ámbito: Territorio

ÁMBITO: TERRITORIO		
PARÁMETROS	SUBCRITERIOS	PORCENTAJE
Sí cumple	15	60,00%
Cumple Parcialmente	5	20,00%
No cumple	5	20,00%
TOTAL	25	100,00%

Figura 7. Ámbito: Territorio



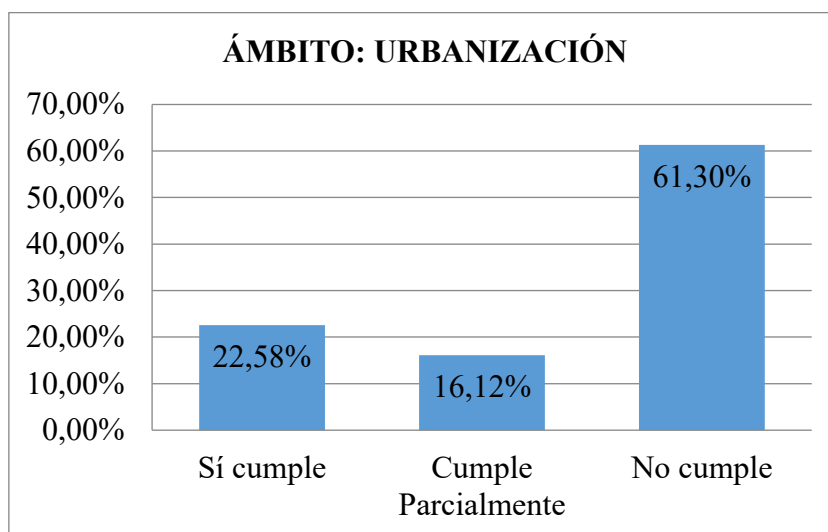
COMENTARIO SOBRE EL ÁMBITO DEL TERRITORIO: En la Tabla No. 7 y en la Figura No. 7 se observa que, de los 25 subcriterios de sostenibilidad aplicados a la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo, que corresponden al ámbito del territorio, se cumplen 15, que equivale a un 60%; se cumplen parcialmente 5, que constituyen un 20%; y, no se cumplen 5, que equivalen a un 20%.

Por lo expuesto, se puede afirmar que las estrategias de sostenibilidad que corresponden al “territorio” y que son: “Conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido” y “Reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica”, en su mayoría si están consideradas en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo.

En la “URBANIZACIÓN” se analiza el cumplimiento de 31 subcriterios de sostenibilidad.

Tabla 8. Ámbito: Urbanización

ÁMBITO: URBANIZACIÓN		
PARÁMETROS	SUBCRITERIOS	PORCENTAJE
Sí cumple	7	22,58%
Cumple Parcialmente	5	16,12%
No cumple	19	61,30%
TOTAL	31	100%

Figura 8. Ámbito: Urbanización

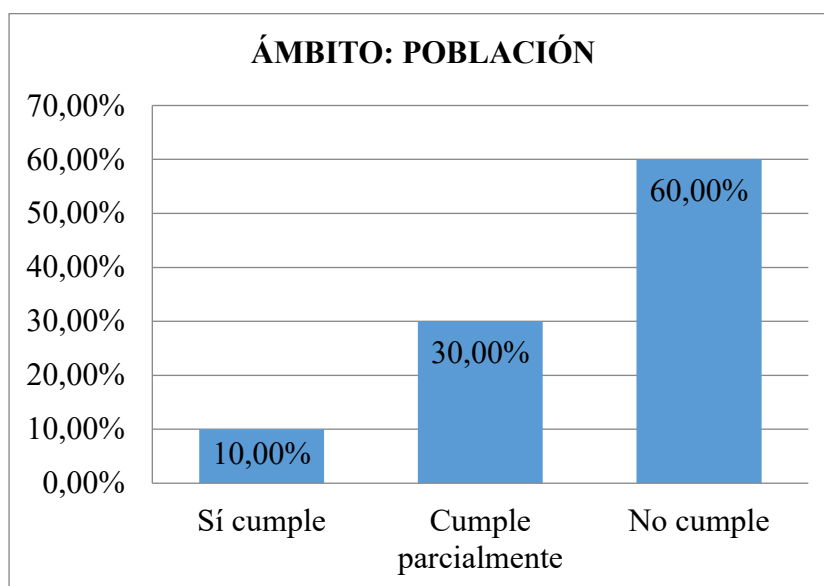
COMENTARIO SOBRE EL ÁMBITO DE LA URBANIZACIÓN: En la Tabla No. 8 y en la Figura No. 8 se observa que, de los 31 subcriterios de sostenibilidad aplicados a la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo, que corresponden al ámbito de la urbanización, se cumplen solamente 7, que equivalen a un 22,58%; se cumplen parcialmente 5, que constituyen un 16,12%; y, no se cumplen 19, que configuran el 61,30%.

De acuerdo a los resultados y, especialmente, porque el 61,30% de los subcriterios no se cumplen y el 16,12% se cumplen parcialmente, se puede asegurar que las estrategias de sostenibilidad que corresponden a la “urbanización” y que son: “Reducir la contaminación ambiental”, “Reducir el consumo de recursos naturales” y “Reducir la producción de residuos”, en su mayoría no han sido consideradas en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo.

En la “POBLACIÓN” se analiza el cumplimiento de 10 subcriterios de sostenibilidad.

Tabla 9. Ámbito: Población

ÁMBITO: POBLACIÓN		
PARÁMETROS	SUBCRITERIOS	PORCENTAJE
Sí cumple	1	10,00%
Cumple parcialmente	3	30,00%
No cumple	6	60,00%
TOTAL	10	100%

Figura 9. Ámbito: Población

COMENTARIO SOBRE EL ÁMBITO DE LA POBLACIÓN: En la Tabla No.9 y en la Figura No. 9 se puede apreciar que, de los 10 subcriterios de sostenibilidad aplicados a la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo, que corresponden al ámbito de la población, se cumple solamente 1, que equivale al 10,00%; se cumplen parcialmente 3, que componen un 30%; y, no se cumplen 6, que conforman el 60%.

Por lo descrito y, específicamente, por el hecho de que el 60% de los subcriterios de sostenibilidad no se cumplen y el 30% se cumplen parcialmente, se puede enunciar que la estrategia que corresponde a la “población” que es:

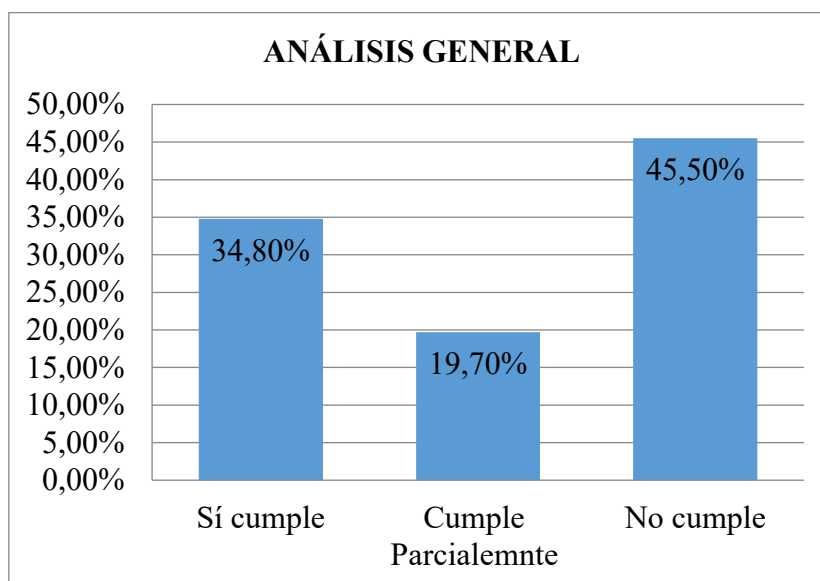
“Fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana”, no se ha considerado en la Ordenanza del Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo.

COMENTARIO SOBRE LOS TRES ÁMBITOS: TERRITORIO, URBANIZACIÓN Y POBLACIÓN: De acuerdo a lo observado en las Tablas 7, 8 y 9: y, en las Figuras 7, 8 y 9, se puede determinar que los mayores porcentajes de la escala “NO CUMPLE”, corresponden a los ámbitos de “urbanización” con 61.30% y “población” con 60%, mientras que el ámbito de “territorio” tiene solo el 20%. Con respecto a la escala de “CUMPLE PARCIALMENTE”, el mayor porcentaje lo tiene el ámbito de “población” con un 30%, seguido del ámbito “territorio” con un 20% y del ámbito de “urbanización” con un 16.12%. Finalmente, la escala “SI CUMPLE” tiene un porcentaje de 60% en el ámbito de “territorio”, de 22.58% en el ámbito “urbanización”, y de 10% en el ámbito de “población”.

5.4 Análisis general del cumplimiento de los criterios y subcriterios de sostenibilidad de la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado “Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”

Tabla 10. Análisis general

ANÁLISIS GENERAL		
PARÁMETROS	SUBCRITERIOS	PORCENTAJE
Sí cumple	23	34,80%
Cumple Parcialmente	13	19,70%
No cumple	30	45,50%
TOTAL	66	100%

Figura 10. Análisis general

COMENTARIO: En la Tabla No. 10 y en la Figura No. 10 se observa que, de los 66 subcriterios de sostenibilidad evaluados en el Plan Maestro Urbano de la ciudad de Portoviejo, solamente se cumplen 23 subcriterios lo que equivale a un 34,80%, se cumplen parcialmente 13 que corresponde a un 19,70% y no se cumplen 30 que atañe a un 45,50%.

Los resultados expuestos en la Tabla No. 10 y en la Figura No. 10, nos permite establecer que la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”, no cumple totalmente con los requerimientos para lograr un modelo de ciudad sostenible en la ciudad de Portoviejo.

Capítulo 6°

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

Prefacio

La investigación cualitativa muestra una visión holística del acontecer mundial, al concebir a la investigación como una problemática integral o al fenómeno investigado desde una perspectiva general. Se caracteriza de acuerdo a un enfoque particular, ya sea etnográfico, reflexivo, interpretativo o crítico; y, se desarrolla al mismo tiempo que se lleva a efecto la investigación y el producto se crea en los reportes, documentos que se elaboran⁷⁰⁰. Fundados en los conceptos anteriores, en esta investigación hemos adoptado una forma particular de analizar el criterio de los diferentes autores

En este capítulo, inicialmente, se muestra de forma ordenada la discusión de los hallazgos principales obtenidos en las distintas fases de investigación y la respectiva argumentación para demostrar el cumplimiento de los objetivos general y específicos.

En la primera fase se discuten las implicaciones de los resultados aportados por el análisis de la conceptualización y la caracterización de la ciudad, y de la ciudad moderna en particular, las cuestiones generales del urbanismo, la planificación para el ordenamiento territorial y urbanístico, y la interrelación que existe entre la ciudad, el urbanismo y la planificación urbana, y la vinculación de éstas con el Derecho.

En la segunda fase se discute los resultados obtenidos a través del análisis de los conceptos, características, contenido, principios y competencia del Derecho Urbanístico, emitidos varios tratadistas.

⁷⁰⁰ MONTERO, M., Corrientes, enfoques e influencias de la investigación cualitativa para Latinoamérica. *Revista interamericana de desarrollo educativo*. Washington, vol. 37, n°. 116, 1993, pp. 492-493.

En la tercera fase se discuten los resultados obtenidos del análisis de las características que debe tener una ciudad sostenible, para proponer un modelo teórico de ciudad sostenible y una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico.

En la cuarta fase se discuten los resultados de la revisión y análisis del Derecho Urbanístico y las características de las ciudades en la República del Ecuador, y de la aplicación de la estructura de estrategias de sostenibilidad a la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”,

Finalmente, se muestran las conclusiones general y específicas derivadas del análisis de las hipótesis o preguntas de investigación o puntos de partida, alternándose con el análisis de los resultados cualitativos, seguido de una propuesta afirmativa para promover futuras investigaciones sobre la temática investigada.

1. Discusión de resultados

Los resultados alcanzados que se describen en los capítulos precedentes son el producto del análisis documental y de contenidos realizado a las fuentes primarias y secundarias de información, resultados que por el carácter jurídica-social-urbanística de la investigación son fundamentaciones argumentativas teóricas descriptivas, analíticas y críticas, con fundamento cualitativo de razonamiento lógico, que se contrastan entre sí para demostrar el cumplimiento de la hipótesis y de los objetivos general y específicos, como en efecto lo hacemos a continuación teniendo como referencia, precisamente, a los objetivos de la presente investigación titulada “La influencia del Derecho Urbanísticos en el desarrollo de la ciudad sostenible. El caso de la República del Ecuador”.

- *Determinar la influencia que tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en el Ecuador.*

Consideramos que el análisis de cumplimiento del objetivo general de la presente investigación “Determinar la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, y en particular en el Ecuador”, debe ser iniciado con la revisión del significado de dos palabras: “determinar” e “influencia”. La palabra determinar, es un verbo que se utiliza para señalar la acción de establecer un tipo de dato o información, así como también fijar o hacer claros los elementos de una situación, cosa o evento; y, la palabra influencia, es el efecto o cambio que produce una cosa en otra.

En este caso, los significados de las dos palabras aplican para fijar o hacer claros los elementos del efecto o cambio que genera el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible. Así pues, no cabe duda que durante todo el desarrollo de la investigación, a través del análisis exploratorio, descriptivo y crítico, contenido en los Capítulos 2º, 3º y 4º de esta tesis, se ha tributado y se ha contribuido, de manera sostenida y concluyente, para esclarecer los diferentes elementos que demuestran, con claridad meridiana y de manera convincente, el efecto o cambio que puede causar, como en efecto se ha comprobado, el Derecho Urbanístico en lograr ciudades sostenibles.

En el Capítulo 2ª se examina y se constata la indiscutible relación que tiene la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho, pero sobre todo se verifica que la ciencia del Derecho y sus diferentes ramas son indispensables para el buen funcionamiento de la ciudad porque constituyen un conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta social de los seres humanos para que puedan convivir en armonía y en comunidad. En este sentido, no solo que se verifica la indiscutible relación existente entre el Derecho y la ciudad, sino que además se prueba, de manera firme, la influencia,

el efecto o el cambio que genera el Derecho en la ciudad, demostración base que solventa los argumentos siguientes. Por otra parte, en el Capítulo 3º, nos encontramos con el sustancial hallazgo de que una de las ramas de la ciencia del Derecho: el Derecho Urbanístico, tiene como objetivos regular la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la conducta humana, para lograr su objeto principal: la ciudad sostenible; argumento decisivo y terminante que confirma y deja en claro, la indiscutible influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, pues la normativa jurídica urbanística causa efecto vinculante en los administradores públicos y en los ciudadanos para que tengan una debida actuación y un correcto comportamiento, respectivamente, que permitan lograr modelos de desarrollo sostenibles en las ciudades. Además, en el Capítulo 4º se destaca que el “derecho a la ciudad” es un derecho de tercera generación que debe ser parte de los cuerpos legales nacionales y, sobre todo, se revela que las características de la ciudad sostenible son de dos tipos: unas constituyen rasgos físicos-espaciales y criterios urbanísticos, que deben estar contemplados en los planes de ordenamiento urbanístico que son parte del contenido del Derecho Urbanístico; y otras son derechos humanos que, establecidos en las estructuras jurídicas de cada Estado, deben ser ejercidos por todos los ciudadanos, para lo cual también se requiere configurar una estructura urbana y un entorno espacial propicios que se logran justamente en una política urbana contenida en el Derecho Urbanístico; explicación que comprueba, una vez más, la influencia del Derecho Urbanístico para generar el cambio hacia una ciudad sostenible. La irrefutable influencia que se ha comprobado tiene el Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible puede ser más significativa aún, si esta rama del Derecho incorpora estrategias de sostenibilidad en su contenido, como en realidad debe suceder en razón de sus objeto y objetivos descritos. En el caso de la República del Ecuador, de acuerdo con el análisis y los resultados que se describen en el Capítulo 5º, el

actual estado del Derecho Urbanístico no permite que incida e influya en el desarrollo de ciudades sostenibles.

Por lo expuesto, y en virtud de los resultados analizados y del cumplimiento de los objetivos específicos de la presente investigación, se comprueban y se cumplen positivamente, con firme solvencia y sin duda alguna, la hipótesis y el objetivo general de esta tesis.

- *Verificar la relación de la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho.*

El desarrollo de la investigación ha venido fortaleciendo la noción que la ciudad es un tema atrayente, pero a la vez muy amplio, diverso y complejo, que se puede estudiar desde infinitas perspectivas y generar diversos conceptos. Sin embargo, como se demuestra en los resultados de la indagación, desde la época de la *polis* y la *civitas*, en Grecia y Roma, respectivamente, la ciudad, conceptuada, desde una perspectiva, como el sitio de las transacciones económicas y como lugar del mercado, y desde otra, como el lugar de identidad, como espacio de realización y deliberación política, siempre ha considerado al ser humano como su principal protagonista, pues las mencionadas actividades no hubieran sido posible sin la existencia de éste y de un espacio físico. Es decir, es un hecho indiscutible que el espacio físico y el ser humano son indispensables para el funcionamiento de la ciudad.

Además, el hombre siempre ha sido distinguido como un ser social por naturaleza, tal como lo aseveró Aristóteles, quien también refiere que la ciudad es una “comunidad cívica”, por cuanto es la asociación de hombres, un atributo de la felicidad y de la vida buena, y un espacio para la vida social del hombre; lo que corrobora Ferdinand Tönnies cuando afirma que comunidad es la vida en común, duradera y auténtica, de los seres

humanos en la ciudad; criterios que abonan para idear a la ciudad como el lugar que edifican y desarrollan los hombres para vivir juntos, mejorar las condiciones de vida y resolver las necesidades humanas.

En la época moderna, los cambios históricos, políticos, sociales y económicos propios del proceso industrializador que se extendieron durante parte del siglo XIX y todo el siglo XX, los enfrentamientos bélicos y la migración de cientos de miles de personas de las zonas rurales a las zonas urbanas, descritos en el Capítulo 2º de la presente investigación, ocasionaron que las ciudades crecieran de forma desorganizada y que fueran pocos funcionales. Según Echeverría, las ciudades se caracterizaron en esta época por la aglomeración: y, conforme a Chueca, se convirtieron en una simple máquina de producción, sin que puedan desarrollar sus aspectos espirituales, sociales y domésticos. La ciudad moderna con tales características pasa de ser una comunidad a ser una sociedad, entendida esta última, según Ferdinand Tönnies, como una relación superficial de personas, sin vínculo afectivo y basada en el interés monetario. Pero, a pesar de esta situación, la ciudad continúa siendo para los seres humanos, el espacio para su acomodo físico y para su bienestar económico y social, acorde a lo sostenido por Tomás Ramón Fernández; y, una atracción y un espacio aglutinador de gente diversa, conforme al criterio de Borja, porque al final, como afirma, Glaeser, en las ciudades está el futuro.

Igualmente, el proceso de investigación deja constancia que el crecimiento desmedido de muchas ciudades ocasionó la insalubridad de estas, debido a la contaminación originada por las emisiones tóxicas generadas por el caos urbano, los problemas del transporte y la contaminación, factores que las han convertido en grandes estructuras ineficientes que gastan irresponsablemente energía y agua en exceso, lo que también generó la degradación del ambiente, que es otro aspecto que, según lo investigado, tiene que afrontar y resolver la ciudad moderna. Por ello, es importante que

la situación de la ciudad moderna sea acogida como una oportunidad para convertirla en el espacio con mayor capacidad para afrontar la crisis medio ambiental existente.

Los conceptos de la ciudad descritos, estudiados y examinados, arrojan resultados que tienen un punto de coincidencia: la ciudad ha sido, es y seguirá siendo, a pesar de los problemas actuales, el entorno significativo de la gente, el lugar en donde se trenzan vínculos emocionales y de supervivencia, el espacio donde el hombre realiza sus actividades individuales y colectivas, la casa grande en donde nos hacemos o deshacemos como ciudadanos o ciudadanas.

La ciudad, entonces, es el espacio común y la casa grande de todos los seres humanos que la habitan, y de la misma manera que es necesario organizar los espacios y el mobiliario del hogar doméstico para las diferentes actividades familiares, y normar la vida de los miembros de una familia para evitar contraposiciones y divergencias, también la ciudad ha necesitado, necesita y siempre necesitará, planificar sus espacios y normar el accionar del habitante urbano, para lograr una debida organización espacial y un correcto comportamiento social del habitante urbano. Es decir, la ciudad es un espacio físico que requiere la intervención del Urbanismo que la organice y la planifique estratégicamente, como lo advierte Francois Ascher; y, que necesita de reglas jurídicas claras que regulen la conducta social del habitante urbano, tal como lo expresa Horacio Capel. En este sentido, Jorge Rincón también sostiene que la ciudad no puede ser un fenómeno indiferente al Derecho. Importantes criterios que fundamentan y verifican la indiscutible vinculación que mantiene la ciudad con las ciencias del Urbanismo y el Derecho.

Por ello, la ciudad requiere determinadas características física-espaciales comprendidas en los modelos de desarrollo urbano, concebidas por la ciencia del Urbanismo, como lo reconoce el geógrafo y urbanista español Jordi Borja, cuando

expresa que el Urbanismo nace junto a las ciudades, precisamente, con el objetivo fundamental de ordenar los espacios, las actividades y la convivencia en la ciudad en función del bien común, lo que también abona la tesis de la correlación existente entre la ciudad y el Urbanismo.

La estrecha relación de la ciudad con el Urbanismo se verifica y se confirma, de manera irrefutable, con los resultados que se obtienen del análisis descriptivo de los conceptos que sobre el Urbanismo han emitido varios autores y tratadistas. Así pues, Bensusan, Castro-Pozo, Tarrago, Ríos, García Bellido, Capel, López Velarde-Vega, Rivero, Fernández, entre otros, coinciden en expresar que el Urbanismo, ya sea como arte, técnica o ciencia, siempre se ha encargado de la planificación, la ordenación, la construcción y el mantenimiento de la ciudad. Por su parte, el arquitecto Leonardo Benévolo, afirma que el Urbanismo es producto de un largo proceso de formación y definición que se inicia en la fundación de las ciudades, lo que fortalece la noción que el Urbanismo nace con la ciudad y que, por consiguiente, es consustancial a ésta, visión que ratifica lo mencionado por Jordi Borja. Desde su punto de vista, Gaja i Díaz refuerza aún más la íntima relación que existe entre la ciudad y el Urbanismo cuando asevera que el Urbanismo no solo tiene como objeto de estudio el espacio construido y urbanizado o el espacio urbano en general, sino también la intervención en esos espacios y en la ciudad en general.

Ahora bien, si bien es cierto que los resultados de la investigación determinan la incuestionable correlación entre la ciudad y el Urbanismo, esencial interdependencia que significa que la ciudad sería un caos sin el Urbanismo, y que éste no podría justificar su existencia ni cumplir su función sin la presencia de aquella, también es verdad que, de acuerdo al criterio de Lautaro Ríos, el Urbanismo, empujado por tantas corrientes explosivas, se hubiera desquiciado irremediabilmente si su loca carrera a la par de la loca

carrera de la ciudad, no hubiese sido aminorada gracias a las riendas del Derecho, en particular del Derecho Urbanístico, lo que nos revela dos primordiales argumentos: que el Urbanismo tiene un evidente vínculo con el Derecho y que el Urbanismo no es el Derecho Urbanístico. Estos argumentos revelados son confirmados por José Luis de los Mozos, al exteriorizar que el Derecho ha de servir tanto de impulso como de freno a la urbanización, y por Bensusan, cuando asevera que la evolución de las técnicas urbanísticas da lugar al Derecho Urbanístico.

Desde este enfoque, Lautaro Ríos Álvarez afirma que el Urbanismo se transforma en Derecho Urbanístico cuando se juridifican sus normas técnicas, es decir, cuando estas comienzan a irradiar, sobre las conductas, un criterio de licitud, pues estas permiten dar respuesta a un conjunto de valores y de derechos de elevado rango que podrían quedar gravemente comprometidos si esa actividad no fuese regulada o controlada. Es decir, solo cuando a los parámetros normativos del Urbanismo se les incorpora técnicas jurídicas como las sanciones, recursos, plazos y procedimientos, pasan a tener el carácter vinculante propio del Derecho, dejan de ser normas urbanísticas, propias del Urbanismo, y pasan a constituirse en normas jurídicas, propias del Derecho Urbanístico, todo lo cual fortalece la teoría revelada en la investigación de la evidente relación existente entre el Urbanismo y el Derecho.

Además, en el epígrafe 2.2 *Breve reseña histórica sobre la evolución del Urbanismo* de la presente investigación, se demuestra y se verifica, una vez más y de manera sostenida, que el Urbanismo es un resultado identificado, genérica e históricamente, con el diseño de la ciudad, pues ha significado en cada época histórica, el arte, la técnica o la ciencia, que ha ido evolucionado a través de la historia junto con la ciudad y los procesos de urbanización, tratando de regular y satisfacer cada una de las

necesidades humanas en relación con su entorno, tal como los sostienen Chueca, Ascher, entre otros.

Los resultados de la investigación también comprueban que, tan fuerte ha sido la vinculación y el acompañamiento que ha ofrecido el Urbanismo a la ciudad y sus problemas durante la historia, que siendo cada vez más frecuente que temas relacionados a la reforma interior de las ciudades, la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética, la lucha contra la especulación, la deseable configuración del derecho a la vivienda como un derecho fundamental de nueva generación, entre otros, causó que el Urbanismo evolucione y acoja el paradigma de la sostenibilidad apoyado por múltiples instrumentos internacionales que abonan para un urbanismo sostenible y, por consiguiente, que demandan una ciudad sostenible, instrumentos internacionales que se describen en el 2.3 *Hacia un urbanismo sostenible*.

Por ello, el urbanismo moderno en la búsqueda de alternativas ante la problemática ambiental y en su pretensión de ordenar la ciudad para elevar la calidad de vida de sus habitantes, ha contemplado la sostenibilidad como un paradigma factible, que permite una visión holística del desarrollo de las urbes porque integra y enlaza tres aspectos fundamentales: la protección ambiental, el desarrollo económico y la estabilidad y la participación social, tal como lo enuncian Ramírez y Sánchez.

Pero el Urbanismo no podría cumplir su función de planificar y ordenar las ciudades sin el recurso de la planificación urbana porque es en ella que exterioriza su propuesta científica y normativa dirigida a organizar espacialmente la ciudad. La planificación urbana pensada como el proceso estratégico que permite fusionar la prefiguración del futuro deseado de la ciudad con la conformación de los consensos ciudadanos, como afirma Carrión, determinando proyectos prioritarios a corto, mediano y largo plazo en beneficio del hombre, el colectivo social y la ciudad. La planificación

urbana se concreta en planes, que son representaciones gráficas de un espacio físico determinado con características propias y, más concretamente, lo que se desea hacer en el aspecto material con ese espacio de acuerdo a un programa de acciones y proyectos.

La relación del Urbanismo con la planificación urbana y, por consiguiente, con los planes, se verifica con los argumentos formulados por Vegara y De Las Rivas cuando expresan que no podemos comprender el urbanismo moderno sin la idea de un plan; y, por Rincón, cuando refiere que la planificación urbanística posibilita que se tenga un panorama general de la ciudad que aspiramos; revelaciones que no solo nos llevan a vislumbrar la indiscutible relación del Urbanismo con la planificación urbana, sino también la relación existente entre ésta y la ciudad. La política urbana determinada por el Urbanismo se plasma en una planificación urbana, en un plan, que es el instrumento que determina, en última instancia, el tipo y las características de la ciudad, lo que confirma la relación ciudad, Urbanismo y planificación urbana.

Pero si bien es cierto que los resultados de la investigación también nos han demostrado la irrefutable relación del Urbanismo con la planificación urbana, a tal punto que el Urbanismo, sin los planes urbanísticos, no podría cumplir su función, los criterios de Pérez y Galiano relacionados a que los planes de ordenamiento territorial y urbanístico son instrumentos que, siendo en su origen técnicos, deben tener naturaleza jurídica y constituirse en normas jurídicas, que obedecen a la necesidad humana de que los miembros de la sociedad se conduzcan de una manera determinada por el bien colectivo, y tienen la posibilidad, a diferencia de otras normas, de ser impuestas a pesar de la oposición de las personas; y, de Antón, en el sentido que los planes precisan un estatus jurídico al determinar lo que se puede o no, también nos revelan y verifican la relación existente entre la planificación urbana y el Derecho. Relación que es confirmada por Tomás Ramón Fernández cuando afirma que “El término plan se introduce en el Derecho

positivo justamente de la mano de las primeras normas urbanísticas, en cuyo contexto adquiere una significación equivalente a la de plano...”; y, por Luis Martín Rebollo, cuando menciona que se suele creer que planificar es un asunto estrictamente técnico y ejecutar el plan una tarea política, cuando en la realidad, como en el caso de la aprobación de una norma como lo es el plan, las opciones políticas se plasman en la elaboración de la norma y luego esta se aplica conforme a las pautas procedimentales y los criterios que proporciona el Derecho y que tienden a dar seguridad jurídica.

Por lo desarrollado en el Capítulo 2º y por la discusión de resultados que antecede, se ha descrito, analizado, demostrado y, sobre todo, se ha verificado, de manera fehaciente, la indiscutible vinculación que existe entre la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana y el Derecho, por lo que se cumple el primer objetivo específico del presente trabajo de investigación.

- *Examinar el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico.*

Uno de los principales objetivos de esta tesis fue examinar el concepto, las características, los principios, el contenido y la competencia del Derecho Urbanístico. En este sentido se realizó una investigación de los criterios y juicios que sobre la temática han vertido diversos autores y tratadistas pertenecientes a diferentes países y épocas, con resultados que nos muestran aspectos interesantes.

Así pues, al indagar sobre los conceptos emitidos sobre el Derecho Urbanístico, se pudo constatar que, inicialmente, las concepciones que pertenecen a los tratadistas españoles Carceller Fernández y Medina De Lemus, y al tratadista mexicano Ruiz Massieu, básicamente se refieren a que las normas del Derecho Urbanístico están dirigidas a regular el uso del suelo, a controlar los procesos de urbanización y a la

ordenación y administración de la ciudad. Dentro de la actual doctrina se destaca el enunciado del tratadista peruano Castro-Pozo, porque incorpora una función fundamental del Derecho Urbanístico cual es la de regular las actividades de los particulares y las acciones de los administradores públicos, con el objetivo de impedir arbitrariedades de los primeros e injusticias de los segundos; concertar ambas clases de intereses con fórmulas justas e instrumentos legales; y, lograr una justa ordenación del territorio en la ciudad. Asimismo, las nociones indagadas en esta tesis y que corresponden a la autoría de los tratadistas Martín Rebollo, Bassols Coma y Ríos Álvarez, conciertan en el sentido que el Urbanismo no es lo mismo que el Derecho Urbanístico, en razón de que aquel es una técnica y una ciencia sin valor jurídico, a diferencia de éste que, siendo también ciencia, tiene carácter legal y valor jurídico, pero también coinciden en que regula los fenómenos sociales que se suscitan en la ciudad con el objeto de organizarla, ordenarla y mantenerla. De igual manera, Martín Rebollo expresa que las funciones del Derecho Urbanístico son: enmarcar el plan de urbanismo; imaginar técnicas de equilibrios y recomposición; recuperar para la comunidad parte de los beneficios y plusvalías derivados de la urbanización; y, articular medios para que las previsiones normativas se cumplan y se ejecuten, funciones que, indiscutiblemente, están orientadas a lograr ciudades ordenadas, equitativas y comunitarias; y los tratadistas Edesio Fernández, de nacionalidad brasileña, y Ramón Parada, de nacionalidad española, sostienen que el control jurídico de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, y del desarrollo urbano en general, son los objetivos del Derecho Urbanístico; objetivos que también están dirigidos a lograr una ciudad organizada, regulada y responsable con su crecimiento. Los conceptos descritos hasta ahora hacen referencia a que la ordenación del territorio, la propiedad de suelo y los

procesos de urbanización, son los objetivos del Derecho Urbanístico para conseguir una ciudad ordenada, organizada y equitativa.

Desde otra visión, los autores José Martínez Gil, Guillermo Figallo Adrianzén, Pedro Pablo Morcillo-Dosman y Teresa Rendón Huerta, establecen que el Derecho Urbanístico es un sistema de técnicas e instituciones jurídicas que tienen por finalidad la tipificación de la conducta humana relacionada con el ordenamiento territorial, los espacios habitados y el respeto a la naturaleza, propósito que también tiene como objeto final el orden en la ciudad con respeto al medio ambiente. En este sentido, los autores López, Galvis, Cordero y Rivero, exponen que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas que regulan la planificación territorial de los asentamientos humanos y el uso del suelo urbano, limitando la propiedad privada, haciendo prevalecer el interés general sobre el particular, con el fin de lograr un orden racional en la ciudad. Es decir, conceptos que ratifican también la tesis que la ciudad ordenada, organizada, racional y equitativa es el propósito principal del Derecho Urbanístico.

Como se puede constatar, si bien es verdad que hasta ahora los conceptos examinados coinciden en que la ciudad ordenada, organizada, racional, equitativa y saludable, es el designio fundamental del Derecho Urbanístico, también no es menos cierto que dichas características son propias de la ciudad sostenible; sin embargo, no se menciona a la ciudad sostenible hasta que los conceptos enunciados por Bensusan, Pinilla y Rengifo son los que, de manera expresa, señalan a la ciudad sostenible como la finalidad principal de la normativa jurídica urbanística. Es decir, estas nociones revelan que la ciudad sostenible es el objeto del Derecho Urbanístico, importante revelación que ratifica el rol estelar dentro del ordenamiento jurídico como herramienta legal puesta a disposición del ordenamiento territorial y urbanístico para lograr ciudades sostenibles.

El examinar el contenido de los conceptos que sobre el Derecho Urbanístico han emitido los autores y tratadistas citados, nos permite constatar que todos, sin excepción, revelan que el Derecho Urbanístico tiene como objetivos: regular la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la conducta humana, con el objeto de lograr una ciudad habitable, ordenada, saludable y digna para la vida humana, es decir, una ciudad sostenible.

Ahora bien, si, por una parte, se ha comprobado que el objeto del Derecho Urbanístico es la ciudad sostenible y sus objetivos: regular la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la conducta humana, también, por otra, se determina que los ámbitos de intervención de esos objetivos de la normativa urbanística, son tres elementos interrelacionados que son: el territorio, la urbanización y la población.

El proceso de investigación también nos permite esclarecer que los conceptos doctrinales fijan dos visiones: la una, como, por ejemplo, la de Bensusan, que concibe al Derecho Urbanístico como un capítulo del Derecho Administrativo, del cual forma parte y que se nutre de éste en cuanto a principios y la elaboración de criterios para la transformación de las instituciones del derecho privado y del derecho público; y, la otra, como, por ejemplo, las de Cordero y Rajevic, quienes sostienen que el Derecho Urbanístico no constituye una rama del Derecho Administrativo porque dado su desarrollo y especialidad, tiene autonomía didáctica, jurídica y científica, al igual que el derecho municipal, el derecho financiero o el derecho tributario, que originariamente formaron parte del Derecho Administrativo. En todo caso, si bien el Derecho Urbanístico se encuentra controlado y gestionado por la Administración Pública, esto no le convierte en Derecho Administrativo, si no en una rama o una especialización del mismo, debido a que el objeto jurídico que protegen, el ámbito que regulan y los fines que persiguen son distintos en el Derecho Urbanístico, que en el Derecho Administrativo, de tal manera que

el primero se enfoca en regular el ordenamiento territorial, los procesos de urbanización y el comportamiento de la población -objetivos de la normativa jurídica urbanística- para lograr la ciudad sostenible -objeto del Derecho Urbanístico-, mientras que el segundo se enfoca en regular específicamente la administración pública, y la relación de los particulares con el Estado, es decir, la relación entre el administrador y los administrados.

En cuanto a la autonomía disciplinar o jurídica del Derecho Urbanístico, hay autores que la defienden y otros que la niegan. Así, dentro de los primeros se encuentra el tratadista español José Martín Blanco, que en su obra “Estudios de Derecho Urbanístico”, postula la necesidad de contar con un Derecho Urbanístico autónomo, que contemple tres aspectos: legislativo, científico y jurisprudencial. El primer aspecto, referente a la existencia de una legislación con leyes nacionales urbanísticas; el segundo, vinculado a las interpretaciones doctrinales y comentarios científicos de la legislación; y, el tercero, referido a la existencia de una jurisprudencia urbanística. De igual manera, el profesor brasileño José Antonio Da Silva, expresa en su obra “Derecho Urbanístico Brasileño” que, si la actividad urbanística constituye una función pública, la normativa urbanística no puede ser concebida como un conjunto de simples reglas de control del poder de policía ni como un mero capítulo del Derecho Administrativo. En este mismo sentido, Rajevic y Martínez Gil, sostienen que el Derecho Urbanístico constituye una rama del Derecho cuyos contenidos, instituciones y principios conforman un sistema que permiten sostener su autonomía disciplinar y justificar un análisis dogmático a partir de elementos que le son propios y singulares. Desde su particular criterio, el tratadista mexicano Oscar López Velarde Vega sostiene que para tener una autonomía disciplinar, el Derecho Urbanístico, como toda rama del Derecho, debe contar con: autonomía didáctica, es decir que sea impartido como una asignatura individual e independiente en determinadas unidades académicas universitarias; autonomía jurídica, que le permita

contar con su propio cuerpo normativo; y, autonomía científica, para que posea su propio método y principios técnicos. Por los fundamentos jurídicos que sobre la autonomía disciplinar han expuestos Poletti y Laureado; por los criterios emitidos por Martín Blanco, Da Silva, Rajevic, Martínez Gil y López Velarde Vega; y, por todo lo examinado en la presente investigación, consideramos que el Derecho Urbanístico ha venido adquiriendo durante su evolución una suficiente organización, que le permite actualmente tener un objeto de estudio definido y relevante como es la ciudad sostenible; un alto grado de elaboración sistemática en lo doctrinal, legislativo y jurisprudencial; el interés académico; y la conciencia colectiva necesaria, como para que merezca su autonomía disciplinar, o por lo menos para que sea ubicado en un aposento más digno de su nueva estatura que el de un simple casillero del Derecho Administrativo.

Con respecto a las características del Derecho Urbanístico, Martín Blanco expresa que es especial, montado sobre el concepto funcional de la propiedad inmueble, elaborado sobre principios científicos propios y genuinos de la gestión urbanística, innovador y de contenido profundamente social; y, Martínez Gil, ratifica que es autónomo y, además, público, nacional, social, dinámico, técnico, flexible, coercitivo, disperso, de previsión y planeación, y de subordinación o intervención, ya que las normas jurídico urbanísticas son preponderantemente de Derecho Público y subordinan el interés privado al público.

Los principios del Derecho Urbanístico también fueron examinados desde el punto de vista de varios autores y tratadistas. Lautaro Ríos, por ejemplo, expresa que los principios del Derecho Urbanístico son: de la legalidad, de la planificación, de la función social, de la igualdad, de la participación, de la autotutela y de la protección jurídica de los administrados, los mismos que, según el mismo autor, proyectan una fisonomía perfectamente identificable del Derecho Urbanístico y le confieren rasgos inconfundibles, que le dan autonomía científica. El tratadista chileno Eduardo Cordero si bien comparte

los principios formulados por Lautaro Ríos, desde el punto de vista metodológico y de su contenido, piensa que aquello debe partir de la premisa que el Derecho Urbanístico forma parte del Derecho Público y en particular del Derecho Administrativo, por tal razón, no es de extrañar que participe de los principios generales de esta disciplina. Conforme al criterio de Carceller Fernández, se podría determinar que los principios que deben guiar la actuación de la Administración Pública y de los particulares en materia de Derecho Urbanístico, y sobre los cuales la legislación urbanística tiene su fundamento y ha de interpretarse, son tanto los principios generales del Derecho Administrativo, es decir, los principios de legalidad, separación en el ejercicio de los poderes, control de la actividad estatal, responsabilidad, juez natural, prerrogativas públicas y coordinación; y, los principios particulares del Derecho Urbanístico que son: la función social y la función ecológica de la propiedad, de los cuales se derivan el respeto al derecho de la propiedad y de la preservación del medio ambiente. Por su parte, Galvis, instituye que los principios propios y únicos del Derecho Urbanístico son: la primacía del interés general sobre el interés particular, la función social y ecológica de la propiedad, y la distribución equitativa de las cargas, principios identificados plenamente con las características de la ciudad sostenible.

Ahora bien, desde el punto de vista jurídico y de acuerdo al criterio de Cordero y Carceller Fernández, los principios que deben guiar la actuación de la Administración Pública y de los particulares en materia de Derecho Urbanístico, y de los cuales participa esta rama del Derecho, son los principios generales del Derecho Administrativo. Desde esta visión, el Derecho Urbanístico no tendría principios propios que le permitan gozar de una autonomía científica. Sin embargo, el mismo Carceller Fernández expresa que junto a esos principios generales del Derecho Administrativo también están los principios de la función social y la función ecológica de la propiedad, que son principios propios del

Derecho Urbanístico. Por lo tanto y luego de analizar los diferentes criterios de los autores y tratadistas relacionados a los principios del Derecho Urbanístico, se puede afirmar que, conforme a la visión del mismo Carceller Fernández y, en especial, acorde a los discernimientos emitidos por Ríos Álvarez y Galvis, el Derecho Urbanístico si cuenta con principios propios que lo distinguen y lo identifican; principios que no pueden ser confundidos con los de otras disciplinas, lo que le permite al Derecho Urbanístico tener autonomía científica.

El contenido del Derecho Urbanístico es otro ámbito que ha sido examinado en la presente investigación desde la óptica de varios autores. Luego de examinar los puntos de vista de García de Enterría Castro-Pozo, Medina De Lemus, Rengifo y Cordero, se obtiene como resultado que el mencionado contenido comprende las partes siguientes: la organización administrativa, constituida por las competencias y potestades públicas, la participación ciudadana y las garantías de los administrados; el planeamiento urbanístico, que comprende los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y los instrumentos de planeamiento del suelo; la gestión urbanística, que es la acción y efecto de la administración urbanística, en función de los establecido en los planes de uso y gestión del suelo y sus instrumentos de gestión, con el fin de permitir el acceso y aprovechamiento de sus potencialidades conforme a los principios del Derecho Urbanístico; y, el control urbanístico, que es la vigilancia de la aplicación de los planes y la intervención preventiva de la edificación y uso del suelo, infracciones y sanciones. Además, se revela que este contenido es el marco jurídico y procedimental que respalda a los planes de ordenamiento territorial y de uso y gestión del suelo, para su justa aplicación y para plasmar la política urbana en un determinado territorio con el objeto de alcanzar modelos sostenibles en las ciudades.

Finalmente, en relación a la competencia del Derecho Urbanístico, Jordi Borja enuncia que constituye un instrumento fundamental de la Administración Pública, porque es el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado a los gobiernos locales, regionales y/o nacionales para la aplicación de las normas del Derecho Urbanístico; y, Castro-Pozo, por su parte, expresa que las competencias urbanísticas constituyen un instrumento fundamental de las Administraciones Públicas a cargo del Derecho Urbanístico, las mismas que se refieren a las potestades de la Administración Pública, los derechos y deberes fundamentales de la propiedad del suelo, la planificación urbana, los distintos procesos urbanos y los controles administrativos.

Por lo descrito y analizado en el Capítulo 3º y por la discusión de los resultados que antecede, en efecto, se cumple el segundo objetivo específico del presente trabajo de investigación.

- *Identificar las características de la ciudad sostenible para establecer un modelo teórico que sirva de referencia al Derecho Urbanístico.*

El proceso de indagación para identificar las características de la ciudad sostenible se inicia con el hallazgo del criterio emitido por Aristóteles de que la ciudad es la comunidad perfecta de varias aldeas que nació a causa de las necesidades de la vida y que subsiste para el vivir bien. Según Guirao, estas necesidades son: subsistencia, protección, afecto, comprensión, participación, creación, recreación, identidad y libertad, siendo estas, en efecto, necesidades de la vida que no dependen de la época, ni de la cultura, ni del momento histórico de cada sociedad, pero que precisan de instrumentos y espacios para que puedan ser satisfechas, siendo estos los satisfactores. Estos enunciados demuestran, entonces, que la ciudad es un satisfactor, un satisfactor potente porque puede satisfacer muchas necesidades a la vez, como son las necesidades humanas básicas, pero la

existencia de estas necesidades básicas genera derechos. Ahora bien, si la ciudad es el instrumento que se ha creado para satisfacer (satisfactor) las necesidades humanas básicas (derechos), queda comprobado que todas las personas tienen derecho a la ciudad. Por ello, el derecho a la ciudad es universal, es la concreción de los derechos humanos en la escala urbana, esto es, los derechos urbanos bajo el marco de la convivencia humana.

Según Guirao, si la ciudad es el máximo satisfactor porque subsana muchas necesidades humanas, se la debe pensar, concebir y diseñar, como un espacio propicio para estimular la convivencia social, promover la participación ciudadana, motivar el respeto a la naturaleza; una ciudad con características de compatibilidad, solidaridad y sostenibilidad. La compatibilidad, entendida como la acción que dirigida a satisfacer una necesidad no puede basarse en acciones que impliquen la insatisfacción de otras; la solidaridad, comprendida como la actividad que si satisface la necesidad de un ser humano no puede impedir la satisfacción de la necesidad de otro ser humano; y, la sostenibilidad, percibida como la acción que no puede impedir la satisfacción futura de las necesidades de personas que están por llegar al mundo; por lo tanto, la ciudad debe ser sostenible.

Salvador Rueda precisa que la ciudad es contacto, regulación, intercambio y comunicación; y, la interacción entre los ciudadanos y sus actividades e instituciones, es el aspecto esencial de la misma; y, Francois Ascher, concreta que la ciudad es el potencial de interacción, es la potencia multiforme que produce el reagrupamiento de grandes cantidades de población en un mismo lugar. Ambos criterios revelan que, si la ciudad constituye un derecho -como ya se demostró-, no puede ser una ciudad dispersa, disgregadora e incierta, sino una ciudad con características de compacta, de cohesión social, de intercambios, de convivencia y de solidaridad, que pueda cumplir las funciones de un espacio satisfactor de las necesidades esenciales de los seres humanos; criterios

que, según avanzaba la investigación, nos fueron permitiendo ir identificando los primeros rasgos de la ciudad sostenible, como la compacidad, la diversidad, la integración social y espacial, entre otros.

Además, si el primer derecho del hombre es la vida y si esta se desarrolla en la ciudad, que es un satisfactor de las necesidades básicas humanas, que también generan derechos, entonces, se ratifica que la ciudad es un derecho de todas las personas sin excepción que se denomina “derecho a la ciudad”. En el transcurso de la investigación, varios autores como Lefebvre, Harvey y Borja, se refieren al “derecho a la ciudad” como el derecho a participar y disfrutar de la vida urbana, al habitar participativamente, y a la apropiación del espacio; a cambiar y a reinventar la ciudad de acuerdo al deseo de sus habitantes, a intervenir la ciudad por medio del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización; y, a tener el derecho de ciudadanía, que es el derecho colectivo a ser consultados respecto de los asuntos de su ciudad; nociones que muestran que la participación ciudadana podría encasillarse como otra posible característica de la ciudad sostenible.

Pero ese derecho a participar, según Borja, es un derecho instrumental que insta una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos, individual o colectivamente, consideren que son sus derechos, y las políticas públicas que son competencia de las instituciones representativas; además, sostiene que el derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público y de la ciudad en general. Fundamentos por los cuales propone en su obra: “Revolución urbana y derecho a la ciudad” un catálogo de derechos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito del derecho a la ciudad, catálogo que no compartimos en su totalidad porque consideramos que unos derechos no

merecen ser parte del derecho a la ciudad, y por el contrario, existen otros que, a pesar de que no los incluye, deben ser parte de este macro derecho, como son: el derecho a la salud y el derecho a la educación, en razón de que creemos que sin el primero que protege la vida humana y sin el segundo que garantiza la formación humana, no podría ser posible para los ciudadanos el pleno ejercicio de los otros derechos y del macro derecho a la ciudad. Los derechos seleccionados y los propuestos son los siguientes: el derecho a la vivienda y al lugar; espacio público; la belleza; la integración social; la movilidad y accesibilidad; la centralidad; la innovación política; acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación; la justicia local y la seguridad; la calidad del medio ambiente; al empleo y salario; la salud; y, la educación. Derechos que también podrían ser identificados como características de la ciudad sostenible.

Por otra parte, cuando nos introducimos a indagar sobre la sostenibilidad urbana, nos encontramos con la tesis de Ansaldo referida a que los asuntos relevantes para la sostenibilidad urbana deben ser organizados a partir de la intersección de tres ejes que son: el social, el económico y el ambiental, que configura el enfoque equilibrado para un desarrollo urbano sostenible. Ejes en los cuales también se constata ciertas características que podrían pertenecer a la ciudad sostenible como son: en lo social, la educación, la participación y el comportamiento de la población, para la adopción de estilos de vida más sostenibles; en lo económico, satisfacer parte de las necesidades de productos básicos y de empleo de sus habitantes a través de un uso del suelo urbano más eficiente, así como el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación; y, en lo ambiental, la mitigación de los gases del efecto invernadero, la vegetación urbana, entre otros aspectos.

Cuando en la investigación se determina que la ciudad es un satisfactor y que, por lo tanto, es un espacio físico que debe reunir ciertas particularidades que le permitan

cumplir esa función, como la compacidad y la diversidad, incluimos el análisis de los modelos de desarrollo urbano, que son los que determinan las tipologías urbanísticas en un territorio citadino. Los resultados más reveladores fueron que autores como Lehmann, Montejano, Rogers, Rueda y Pacheco, entre otros citados, concuerdan en expresar que la ciudad compacta es el modelo de desarrollo urbano más conveniente para lograr ciudades sostenibles por promover características tales como: el uso variado del suelo, la accesibilidad física universal, una mayor densidad poblacional, el uso del transporte público, la movilidad alternativa, un mayor espacio para los peatones y menos espacio para los vehículos particulares, diversidad e integración social, a diferencia de la ciudad dispersa que, en cambio, se caracteriza por la baja densidad, baja centralidad, baja proximidad, baja concentración y discontinuidad, características que generan la proliferación de zonas periféricas, la fragmentación del territorio, el aislamiento espacial, y un mayor protagonismo de vehículos particulares para recorrer largas distancias, las mismas que no son compatibles para una ciudad sostenible. Además, Rueda ratifica que las características del modelo compacto como la complejidad, la proximidad, la eficiencia, la calidad urbana y la calidad de vida, son también rasgos de una ciudad sostenible. Por consiguiente, el hecho que la ciudad compacta sea el modelo más apropiado para lograr una ciudad sostenible y que las características de aquella sean también las de esta, nos permitió identificar otras características de la ciudad sostenible.

En el avance de la investigación, la aproximación para definir a la ciudad sostenible, de igual manera, generó resultados inherentes a las características de la ciudad sostenible. Así, de acuerdo a Pacheco, el modelo compacto es el que más se aproxima a lo que promulga la sostenibilidad urbana para una ciudad sostenible, no solo porque se fundamenta en el principio del interés colectivo, contribuye a la conservación ambiental y aporta a la calidad de vida, sino también porque tiene los rasgos siguientes: Optimiza el

uso del suelo, posibilita que la infraestructura ubicada en menor espacio tenga mayor cobertura de usuarios, vigoriza el espacio público, fomenta la mixtura de actividades, disminuye el consumo de recursos energéticos y la contaminación ambiental, entre otros; y, según Williams, Burton y Jenks, la forma urbana de una ciudad sostenible, es aquella que permite a la ciudad funcionar dentro de sus capacidades de carga natural y artificial, es de uso amigable para sus ocupantes, promueve la equidad social y es resultado de un proceso inclusivo de toma de decisiones. Razonamientos que no permiten identificar importantes características de una ciudad sostenible.

Luego, continuando con la investigación correspondió analizar los criterios de varios autores como Salvador Rueda, Richard Rogers, Carmen Echebarria, Itziar Aguado, Jorge Montejano, Jeffrey Sachs y Hugo Macdonald, y la parte pertinente del Libro Verde del Medio Ambiente, análisis que, de igual manera, nos permitió observar la ratificación de unas características y la identificación de otras características de la ciudad sostenible, siendo estas las siguientes: Compacidad, Complejidad, Eficiencia, Integración Socio-Espacial y Verde Urbano (Rueda); Justa, Bella, Ecológica, Contacto, Compacta, Policéntrica y Diversa (Rogers); Conservación de recursos, Ambiente construido antrópico, Calidad ambiental, Equidad social y Participación política (Echebarria y Aguado); Compacidad, Complejidad, Eficiencia y Estabilidad (Libro verde del Medio Ambiente); Compacta, Diversa y Policéntrica (Montejano); Económicamente productiva, Socialmente inclusiva y Medioambientalmente sostenible (Sachs); y, Verde, Pública, Doméstica, Entrópica, Densa, Móvil, Señalizada, Culta, Segura, y Antigua y Moderna (Macdonalds).

Ahora bien, cuando hablamos de la ciudad sostenible, entendida como la ciudad que promueve la justicia, la inclusión, la cultura, la seguridad y la participación, necesariamente se tiene que recapacitar sobre la educación del ser humano. Así lo

confirman diversos discernimientos que se generan en el proceso de investigación, los mismos que, como el de Glaeser, señalan que las infraestructuras acaban volviéndose obsoletas, pero la educación perdura, ya que una generación inteligente educa a la siguiente, y como el del Papa Francisco en la Carta Encíclica “*Laudato Si*”, que insinúa que el principio del bien común presupone el respeto a la persona humana, con derechos básicos e inalienables dirigidos a su desarrollo integral; demanda el bienestar social; y, requiere la paz social, que comprende la convivencia, la estabilidad y la seguridad de un cierto orden en comunidad, principio que demanda una correcta y educada conducta humana para el respeto a la vida y al medio ambiente en la ciudad.

En ese contexto, la educación del habitante urbano, concebida como el debido proceder, adecuada conducta y compromiso comunitario, nos parece fundamental para conseguir modelos urbanos sostenibles; razón por la cual, a pesar de no haber sido insinuada entre las características enunciadas por los autores citados, consideramos que la educación es otra de las características que debe tener la ciudad sostenible. La educación para una ciudad sostenible, es, a nuestro juicio, una característica indispensable y transversal a las anteriormente seleccionadas, porque estas solo podrán cumplirse si aquella está presente en el comportamiento social.

Finalmente, y luego de seleccionar las características que se fueron identificando como resultado de los análisis realizados y de incluir a la educación, se establece y se propone un modelo teórico de la ciudad sostenible que contiene las características siguientes: la compacidad (ciudad compacta), la complejidad (ciudad diversa), la eficiencia (ciudad eficiente), la integración socio-espacial (ciudad de equidad social), el verde urbano (ciudad ecológica), la justicia (ciudad justa), la inclusión (ciudad inclusiva), la producción (ciudad productiva), la cultura (ciudad culta), la seguridad (ciudad segura), la participación (ciudad participativa) y la educación (ciudad educada).

En el modelo teórico de la ciudad sostenible se puede señalar como un importante hallazgo, que las características son de dos tipos: unas constituyen rasgos físicos-espaciales y criterios urbanísticos, que deben estar contemplados en los planes de ordenamiento urbanístico que son parte del contenido del Derecho Urbanístico; y otras son derechos humanos que, establecidos en las estructuras jurídicas de cada Estado, deben ser ejercidos por todos los ciudadanos; es decir, el modelo teórico propuesto integra criterios urbanísticos y derechos ciudadanos. Los criterios urbanísticos deben configurar una estructura urbana y un entorno espacial propicios que posibiliten y permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

Lo expuesto deja expresa constancia del cumplimiento del tercer objetivo específico del presente trabajo de investigación.

- *Formular una estructura de estrategias de sostenibilidad aplicable al Derecho Urbanístico.*

De acuerdo a los resultados del proceso de investigación, el tema de la sostenibilidad continua vigente y la razón de ello posiblemente se concentre en una sensación general, entre los actores políticos, los técnicos y la población en general, de que ciertas insuficiencias ambientales y sociales, lejos de reducirse con el desarrollo económico, se han visto incrementadas. Sin embargo, Fariña y Naredo exponen que una vez que se supera este nivel mínimo de sensaciones, desaparece cualquier espacio de consenso, no existe acuerdo sobre las causas ni sobre las soluciones a adoptar para superar estas deficiencias. El resultado es que se han acogido una serie de expresiones, como “desarrollo sostenible” o “sostenibilidad”, que pretenden albergar la solución a todos los problemas sin que en la mayoría de los casos se llegue a definir su contenido sustantivo.

Por tales razones, pensamos que en la medida en que se identifica la sostenibilidad con la solución, resulta mucho más adecuado y conveniente comenzar por describir y caracterizar el problema, esto es, la insostenibilidad actual. Por ello, para identificar los principales síntomas de insostenibilidad, procedimos a considerar como referentes a los ámbitos de actuación de la normativa del Derecho Urbanístico que, según los resultados de la investigación descritos en el Capítulo 3º son: la ordenación del territorio, los procesos de urbanización y la participación ciudadana. Es decir, se identifican los síntomas de insostenibilidad que se producen en el territorio, la urbanización y la población, siendo estos los siguientes: En el territorio, desperdicio del capital natural y construido y procesos de exclusión económica y social, asociados al acceso diferencial a los recursos y a un medio ambiente saludable; en la urbanización, procesos de contaminación ambiental, consumo de recursos por encima de su tasa de reposición y producción de residuos por encima de la capacidad natural de absorción; y, en la población, distanciamiento de la población en los procesos educativos, culturales y de toma de decisiones.

A partir de los síntomas de insostenibilidad detectados y fundamentados en los ejes del urbanismo sostenible -social, económico y medioambiental-, en la esencia conceptual del Derecho Urbanístico y en las características del modelo teórico propuesto para la ciudad sostenible, se plantean las estrategias de sostenibilidad que son las siguientes: En el territorio, conservar, recuperar y regenerar el capital natural y construido, y reforzar y recuperar los espacios comunes de convivencia, reduciendo la segregación social y económica; en la urbanización, reducir la contaminación, el consumo de recursos naturales y la producción de residuos; y, en la población fomentar la inclusión, la educación y la participación ciudadana. Seguidamente, y basados en los ejes, principios, estrategias, dimensiones y cualidades, planteados por los diferentes tratadistas,

autores y profesionales, que han sido descritos y analizados en el epígrafe “Análisis de las características de la ciudad sostenible” del presente trabajo, en concordancia con las estrategias de sostenibilidad propuestas anteriormente y, especialmente, con las características del modelo teórico de la ciudad sostenible propuesto, se establecen los correspondientes criterios y subcriterios, con lo cual se estructura una propuesta de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad.

Por otro lado, si el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas cuyo propósito radica en regular las conductas de los seres humanos que inciden en el funcionamiento de las ciudades, en la organización del territorio y en el responsable uso de los recursos, como afirma Martínez; entonces, es indispensable que esas normas jurídicas urbanísticas consideren estrategias y criterios de sostenibilidad para que puedan cumplir con sus objetivo y principios de promover ciudades sostenibles; normas que ameritan también ser evaluadas para determinar su nivel de sostenibilidad.

Por ello, la estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad propuesta que está conformada por 6 estrategias, 16 criterios y 66 subcriterios, es aplicable para evaluar al contenido del Derecho Urbanístico porque está concebida en base a los tres elementos generados del análisis conceptual del Derecho Urbanístico, que son: el territorio, la urbanización y la población.

De esta manera, se cumple con el cuarto objetivo específico de esta tesis doctoral.

- *Analizar si el estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador permite que sea influyente en el desarrollo de ciudades sostenibles.*

El análisis del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador se inicia en la presente investigación con el estudio de los antecedentes y del sistema jurídico para el ordenamiento territorial y urbanístico, este último estructurado por la Constitución de la

República; el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización; la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y, las ordenanzas. El análisis de estos cuerpos legales demuestra que a partir del año 2008 y durante los últimos 12 años, se han generado significativos avances tales como: los derechos constitucionales a un ambiente sano, a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna, el derecho a la ciudad, entre otros. De igual manera, que la planificación garantiza el ordenamiento territorial y es obligatoria para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD); que la planificación del ordenamiento territorial constará en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada GAD; que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial serán referentes obligatorios para la elaboración de los planes de inversión, presupuestos y demás instrumentos de gestión de cada GAD, que constituye un significativo avance en el Estado ecuatoriano porque se descarta la improvisación y se optimizan los recursos económicos. Según Fernández de Córdoba y Vivanco, se produce así, en muy poco tiempo, un gran desarrollo de la planificación del ordenamiento del territorio, cuando apenas se contaba con formación especializada y experiencia en esta materia, lo que ha tenido como consecuencia, en la mayoría de los casos, una deficiente calidad de estos documentos, pero también, dada su obligatoriedad, un rápido aprendizaje y en algunos casos una mejora en sus contenidos en la primera actualización de estos planes en el 2015.

Pero si bien el estudio muestra los progresos descritos también hay que señalar que la investigación deja entrever, por ejemplo, que la Constitución de la República solo establece el derecho a la ciudad, pero no el derecho a una ciudad sostenible a pesar que, por otra parte, determina como uno de sus deberes “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable...”; que la Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, el principal cuerpo legal que rige el ordenamiento territorial y urbanístico en el Ecuador, instituye que uno de los derechos de las personas sobre el suelo es el derecho a la ciudad, pero no a una ciudad sostenible. De igual forma, esta Ley no incluye principios y estrategias generales de sostenibilidad para lograr ciudades sostenibles, lo que configura una grave omisión en razón de los propósitos que establecen los cuerpos jurídicos nacionales de otros países para lograr desarrollos sostenibles en las ciudades como una respuesta a la actual problemática mundial. Además, en el ámbito del planeamiento del uso y de la gestión del suelo, no establece la obligatoriedad para que los instrumentos del planeamiento del uso y la gestión del suelo, incluyan criterios para una ordenación urbanística sostenible como son: criterios de ordenación del espacio público, del espacio verde urbano, de los equipamientos, de los sistemas generales y del suelo urbano y rural en general, entre otros, pero sobre todo, no deja preceptuado que todas las actividades urbanísticas se deben regir por los principios de viabilidad ambiental, viabilidad económica y viabilidad social; es decir, por los principios para un desarrollo sostenible como son: disminuir la transformación del suelo, proteger los ecosistemas naturales, transformar y optimizar el uso del espacio público, mejorar la eficiencia del metabolismo urbano, evitar o mitigar los riesgos para proteger a las personas y los bienes, impulsar la movilidad sostenible, entre otros. Esta omisión se verifica, de manera particular, en el análisis de la conceptualización, objeto y requisitos que la LOOTUGS establece para los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), Planes de Uso y Gestión del Suelo (PUGS) y los Planes Urbanísticos Complementarios (PUC) como son: los Planes Parciales, los Planes Maestros Sectoriales e Instrumentos del Planeamiento Urbanístico.

Por otra parte, en la República del Ecuador el Derecho Urbanístico, entendido como una rama de la ciencia del Derecho, de acuerdo a lo investigado, aún no se lo

reconoce como tal y solo se lo conoce como legislación urbana, es una disciplina relativamente nueva y, por consiguiente, poco conocida y con relativa autonomía académica, jurídica y científica, ya que, académicamente, no se lo ha incluido en las estructuras curriculares de las carreras de Derecho y Arquitectura en las universidades ecuatorianas; jurídicamente, no tiene un cuerpo normativo completo; y, científicamente, demanda de los métodos del Derecho Administrativo.

Es decir, el Derecho Urbanístico en la República del Ecuador no es reconocido en su justa medida, y, por consiguiente, no es utilizado eficiente, efectiva y convenientemente, como el instrumento jurídico que puede contener la normativa urbanística con estrategias de sostenibilidad para hacer factible una política urbana orientada a conseguir ciudades sostenibles.

Por lo tanto, el actual estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador no le permite tener una significativa influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles, que por el contrario continúan con síntomas de insostenibilidad, tal como se demuestra, de manera general, con lo puntualizado y explicado en el epígrafe 4. “Características de las ciudades ecuatorianas” y, de manera particular, con los resultados del análisis de sostenibilidad realizado la “Ordenanza Reformatoria a la Ordenanza que Regula el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo e incorpora el Título Innumerado denominado: Del Plan Maestro Urbano del GAD Portoviejo”,

De esta manera, se cumple el quinto objetivo específico del presente trabajo de investigación.

2. Conclusiones

Las conclusiones son construcciones teóricas mediante las cuales se confirman, se niegan o se limitan los resultados finales de la investigación; por consiguiente, son las opiniones

culminantes de la investigación ejecutada, que previamente fundamentadas, deben contribuir con la solución total o parcial del problema planteado, o por lo menos motivar la continuación del debate sobre el tema. Por consiguiente, de acuerdo con la discusión de resultados que se constaron en los capítulos segundo, tercero y cuarto de esta tesis doctoral, de acuerdo con la metodología empleada y con el diseño de la investigación, las conclusiones son las que a continuación se presentan y se exponen.

2.1 Conclusión general

El Derecho Urbanístico es la principal rama jurídica en el que se está cimentando la nueva visión del crecimiento urbano para orientarlo hacia el desarrollo urbano sostenible, porque está constituido por un conjunto de normas jurídicas-urbanísticas que tienen como objeto principal lograr una ciudad sostenible; como objetivos regular el ordenamiento del territorio, los procesos de urbanización y el comportamiento social; y como ámbitos de aplicación el territorio, la urbanización y la población de una ciudad; normativa jurídica urbanística que debe contar con estrategias de sostenibilidad para cumplir con su objeto que es la ciudad sostenible. Por consiguiente, el Derecho Urbanístico es la rama del Derecho y el instrumento legal que tiene una significativa influencia para lograr desarrollar ciudades sostenibles.

2.2 Conclusiones particulares

- I. La ciudad es la forma y el símbolo de una relación social integrada que se fundamenta en la participación y la predisposición de sus habitantes para lograr un espacio de convivencia acorde con la dignidad humana, orientado por el principio de solidaridad para la construcción y mantenimiento de valores e intereses colectivos; que requiere de la intervención de la ciencia del Urbanismo para lograr escenarios adecuados y

ambientes propicios para la compatibilidad, la solidaridad y la sostenibilidad, principios fundamentales de la convivencia humana; espacios y ambientes que se materializan en la planificación urbana y en sus instrumentos que constituyen los planes de ordenamiento territorial y urbanístico; lo cual indica que la ciudad, el Urbanismo y la planificación urbana coexisten en una íntima relación que demanda de un marco legal constituido en la rama del Derecho denominada Derecho Urbanístico.

- II. La ciudad moderna, que es un sistema extremadamente ineficiente, que contribuye en alto grado a la contaminación ambiental del planeta, que utiliza una buena parte de la energía consumida por la humanidad, y donde se generan los mayores problemas ambientales, puede convertirse en el espacio donde existe la mayor capacidad para afrontar la crisis medioambiental global, si es que existe el compromiso de comenzarla a idear, concebir y planificar como una ciudad sostenible.
- III. El hombre debe ser considerado nuevamente como el centro del desarrollo urbano, por lo que se deben crear ciudades a escala humana, habitables, amigables y saludables, alineadas a un desarrollo sostenible que permita la conservación, protección, regeneración y preservación del medio ambiente urbano y natural; y, la calidad de vida humana.
- IV. El Derecho Urbanístico es una rama del Derecho con autonomía disciplinar porque tiene un objeto sobre el que versa la regulación de esa rama jurídica, objeto que es relevante y de contenido bien definido, como lo es la ciudad sostenible; además, porque está integrada por un verdadero sistema normativo, con principios propios e instituciones especialmente adaptadas al objeto normado.
- V. El Derecho Urbanístico es la disciplina jurídica que controla el correcto uso del suelo y regula los procesos de urbanización para una debida organización del territorio, bajo

los principios de la prevalencia del interés general sobre el particular y de la función social y ecológica de la propiedad, a través de una normativa que contiene los procesos de planificación, gestión y control del suelo, para el racional uso del mismo y de las actividades que se desarrollan en este, para lograr desarrollos urbanos que configuren ciudades habitables, seguras, saludables y sostenibles, que permitan la vida digna que merecen los seres humanos.

VI. La ciudad es un satisfactor potente porque satisface muchas necesidades humanas, debe ser pensada, concebida y diseñada, como el espacio propicio para estimular la convivencia social, promover la participación ciudadana, motivar el respeto a la naturaleza; una ciudad que funcione y se desarrolle bajo los principios de compatibilidad, solidaridad y sostenibilidad.

VII. La ciudad sostenible debe contener las características siguientes: la compacidad (ciudad compacta), la complejidad (ciudad diversa), la eficiencia (ciudad eficiente), la integración socio-espacial (ciudad de equidad social), el verde urbano (ciudad ecológica), la justicia (ciudad justa), la inclusión (ciudad inclusiva), la producción (ciudad productiva), la cultura (ciudad culta), la seguridad (ciudad segura), la participación (ciudad participativa) y la educación (ciudad educada).

VIII. La ciudad sostenible se caracteriza por rasgos de dos tipos que son: unos, físicos-espaciales y criterios urbanísticos, que deben estar contemplados en los planes de ordenamiento territorial y urbanístico que son parte del contenido del Derecho Urbanístico; y otros, derechos humanos que, establecidos en las estructuras jurídicas de cada Estado, deben ser ejercidos plenamente por todos los ciudadanos. Por lo tanto, la ciudad sostenible integra a la vez criterios urbanísticos y derechos ciudadanos. Los criterios urbanísticos deben configurar una estructura urbana y un entorno espacial propicios que posibiliten y permitan el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

- IX. La ciudad sostenible es el espacio físico con entornos densos, diversos, integradores, eficientes y verdes, ambientes que deben estar previstos, delineados y direccionados en la planificación y la normativa urbanísticas para alcanzar un ordenamiento territorial y urbanístico sostenible; y, es el potente espacio satisfactor que permite satisfacer necesidades humanas básicas que constituyen derechos humanos; que requiere el respaldo de un marco legal y de un educado comportamiento social.
- X. En la República del Ecuador, el establecimiento obligatorio de la planificación en todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados; la incorporación del ordenamiento territorial como una nueva competencia del Estado, concurrente entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, la obligada consideración de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para la elaboración de presupuestos y planes de inversión de los diferentes niveles de gobierno, constituyen avances significativos para la implantación de políticas públicas en el Ecuador; sin embargo, aún existe poca experiencia en materia de planificación y carencia de profesionales competentes y medios técnicos y financieros adecuados para elaborar los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y Urbanísticos, lo que, unido a su obligada actualización, reproduce dificultades y ha forjado que, en muchas ocasiones, se logren documentos sin cumplir los requisitos técnicos establecidos.
- XI. El sistema de planificación instituido, y siendo el Ordenamiento Territorial una competencia concurrente de todos los niveles de gobierno, fija la necesidad de diseñar un conveniente mecanismo de coordinación que concilie todas las competencias que concurren en un territorio, que permita una coherencia multinivel para posibilitar acuerdos o al menos visualizar las discrepancias que se pueden presentar entre los diferentes niveles de gobierno.

XII. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos deben fortalecer las capacidades y reforzar la capacidad técnica y financiera, a través de programas nacionales y locales de asistencia técnica, capacitación y formación académica y técnica de funcionarios públicos y profesionales en materia de planificación y gestión de suelo, incluyendo arquitectos, urbanistas, abogados, con apoyo de las universidades, institutos técnicos y organizaciones gremiales; impulsar proyectos pilotos de implementación de la Ley como espacios para experimentar metodologías y herramientas ajustadas a contextos territoriales específicos; implementar espacios de intercambio de experiencias, en especial con países de la región y municipios locales que hayan tenido experiencias positivas en la aplicación de instrumentos de ordenamiento territorial y uso y gestión de suelo.

XIII. Se precisa establecer sistemas integrales y permanentes de monitoreo de los procesos de transformación urbana que permitan el levantamiento y procesamiento continuo de datos desagregados por escalas territoriales adecuadas relacionados con el hábitat, la vivienda y el mercado de suelo para aportar a una toma de decisiones políticas sobre la base de información sustentada, consolidar el sistema nacional de catastros, buscar la articulación con los sistemas de información territorial existentes; involucrar activamente a las universidades del país, implementar políticas para garantizar la transparencia y el control ciudadano y movilizar iniciativas desde la comunidad para alcanzar desarrollos sostenibles en las ciudades.

XIV. En el ámbito de la participación ciudadana, se debe reconocer y promover espacios de formación y diálogo ciudadano que faciliten la consulta, veeduría y cogestión de los procesos urbanísticos de nuestras ciudades y territorios, especialmente la regulación de los mercados de suelo y el combate a la especulación; establecer espacios de diálogo político con las organizaciones sociales, empresariales,

académicas y comunitarias a fin de avanzar en la construcción de una visión compartida de la sociedad, el Estado y la calidad de vida; monitorear los procesos de implementación de la normativa jurídica urbanística y los impactos generados; difundir y mitigar anticipadamente posibles conflictos y movilizar iniciativas ciudadanas; y, fomentar la educación del habitante urbano.

XV. En la República del Ecuador, si bien es cierto que se ha iniciado la construcción de una política pública urbanística, también es verdad que hace falta posicionar el debate en temas urbanos en el ámbito político entre actores sociales. En este sentido, el papel de las universidades es crucial, en un país donde la formación de urbanistas y abogados especializados en Derecho Urbanístico es exigua, ya que esta rama del Derecho no consta en los programas curriculares universitarios. De esta forma, los mecanismos de decisión y control formal de los poderes públicos, privados y comunitarios que actúan sobre el territorio establecidos por el marco legal vigente, deberían verse completados por una sociedad civil sensibilizada, formada, educada y políticamente madura, capaz de reivindicar los derechos ciudadanos, individuales y colectivos, y aportar para hacerlos efectivos.

XVI. La aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo es apenas el primer paso hacia la edificación de una política urbana a nivel nacional y local, por lo que la superación de las dificultades que se han presentado en el proceso de implementación, seguirá siendo el reto y la clave para lograr una efectiva y eficiente ejecución de sus principios y herramientas con el objeto de alcanzar un desarrollo sostenible, el bien común y la calidad de vida en las ciudades..

XVII. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, que se destaca por ser un cuerpo legal establecido para un correcto uso y gestión del suelo urbano y porque pone a disposición de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

municipales y metropolitanos, instrumentos para el planeamiento del suelo como son: los PDOT, los PUGS y los PC; e, instrumentos para la gestión del suelo como son: para la equitativa distribución de cargas y beneficios, para intervenir la morfología urbana y la estructura predial, para regular el mercado del suelo y para financiar el desarrollo urbano, también revela que no define ni incluye principios y estrategias de sostenibilidad para desarrollar modelos de ciudades sostenibles, lo que significa una grave omisión en razón de los propósitos que deben tener en la actualidad los cuerpos jurídicos urbanísticos nacionales, en cuya normativa deben fijar la obligatoriedad para que todos los instrumentos de uso y gestión del suelo incluyan criterios de sostenibilidad vinculantes, generales y específicos, para lograr desarrollos sostenibles en las ciudades.

XVIII. En la República del Ecuador, el Derecho Urbanístico no es reconocido como una rama del Derecho y solo se lo conoce como legislación urbana, es una disciplina relativamente nueva y, por consiguiente, poco conocida y con relativa autonomía académica, jurídica y científica, ya que, académicamente, no se lo ha incluido en las estructuras curriculares de las carreras de Derecho y Arquitectura en las universidades ecuatorianas; y, científicamente, aún demanda de ciertos métodos del Derecho Administrativo, aunque ya posee un cuerpo legal y normativos propio.

XIX. El Derecho Urbanístico en la República del Ecuador no está concebido en su justa medida, y, por consiguiente, no es utilizado eficiente, efectiva y convenientemente, como el instrumento jurídico que puede contener la normativa urbanística con principios, estrategias y criterios de sostenibilidad para hacer factible una política urbana orientada a conseguir ciudades sostenibles. En efecto, el actual estado del Derecho Urbanístico en la República del Ecuador, por las razones expuestas, no le permite tener una significativa influencia en el desarrollo de ciudades sostenibles.

3. Futuras líneas de investigación

Las herramientas metodológicas desarrolladas en esta tesis doctoral tienen una aplicación al modelo de estudio o investigación que hemos planteado en el presente trabajo de investigación y constituyen un avance con respecto a otras aproximaciones del campo de la influencia del Derecho Urbanístico en el desarrollo de la ciudad sostenible, cuyas cuestiones y escenarios como la ciudad, el Urbanismo, la planificación urbana, el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible, permiten realizar el análisis e interpretación precisa de los resultados. En efecto, sobre la base de este trabajo, resulta posible extender la investigación considerando nuevas hipótesis sobre el análisis del Urbanismo sostenible, el Derecho Urbanístico, los cuerpos legales jurídicos-urbanísticos nacionales, la ciudad sostenible y sus características, entre otras temáticas.

En una primera línea de trabajo futuro se podría profundizar, en el ámbito del Derecho Urbanístico, sobre el estudio de la autonomía disciplinar o sobre las características o sobre los principios fundamentales de esta rama del Derecho. En este mismo ámbito, sería muy importante realizar un estudio de derecho comparado entre leyes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de países de América Latina.

En el ámbito de la ciudad sostenible, a partir del modelo teórico propuesto, se pueden generar varias líneas de investigación futura referidas al estudio particular de cada una de las características planteadas o sobre si estas características corresponden al conjunto de derechos que constituyen el “derecho a la ciudad” o sobre la educación como eje transversal en el desarrollo de la ciudad sostenible.

Finalmente, proponemos una línea de trabajo enfocada a la aplicación de la estructura de estrategias, criterios y subcriterios de sostenibilidad propuesta en esta tesis, a las Ordenanzas que contengan los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y

los Planes de Uso y Gestión del Suelo de los cantones ecuatorianos para evaluar su nivel de sostenibilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas consultadas

- AGENCIA DE ECOLOGIA DE BARCELONA, *Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla*, Gerencia de Urbanismo, Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla, 2008.
- AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA Y RED DE REDES DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE, *Sistema de Indicadores y Condicionantes para ciudades grandes y medianas*. Barcelona, 2009.
- AGUILAR, A. y ESCAMILLA, I., “Introducción”, en *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2011, pp. 5-23.
- ALARCÓN, J., “La ciudad compacta y la ciudad difusa: Un enfoque desde las perspectivas de convivencia y sostenibilidad”, *Revista San Gregorio*, No. 39, 2020, pp. 1-14.
- ALARCÓN, J. y ALBERT, J., “El Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible. Un análisis propedéutico del caso de la República del Ecuador”, *Revista de Dereito da Cidade*, 11(2), 2019, pp. 457-490.
- ALARCÓN, J. y ALBERT, J., “Las estrategias de sostenibilidad: un reto para el Derecho Urbanístico”, *Revista San Gregorio*, 31(1), 2019, pp. 6-17.
- ÁLVAREZ, G., *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*, Universidad Central de Chile. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago de Chile, 2002.
- ÁLVAREZ DE ZAYAS, C. Y SIERRA, V., *Metodología de la investigación científica*, Programa Internacional de Maestría en Educación Superior. Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre, Bolivia, 1997.
- ANTÓN, A., *Derecho Urbanístico*, Ediciones Estudios Financieros, 1996.
- ANZALDO, C., “Expansión urbana y sustentabilidad en las ciudades”, en *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C., México, 2017, pp. 39-55.

- ARDILA, R., “Calidad de vida: una definición integradora”, *Revista Latinoamericana de psicología*, 35(2), 2003, pp. 161-164.
- ARIAS, F., *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica* (6ª ed.), Editorial Episteme C.A., Caracas, Venezuela, 2012.
- ARISTÓTELES, *Política*, Editorial Gredos S.A., Madrid, 1988.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, *Constitución de la República del Ecuador*, Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, Quito, 2019.
- ASAMBLEA NACIONAL, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, 2018.
- ASAMBLEA NACIONAL, *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2010.
- ASAMBLEA NACIONAL, *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo*, Corporación de Estudios y Publicaciones, CEP, Quito, 2018.
- ASCHER, F., *Los nuevos principios del urbanismo*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 2016.
- AYUNTAMIENTO DE MÁLAGA, *Agenda 21 Málaga, Indicadores de Sostenibilidad*, Málaga, 2010.
- BADII, M. H., GUILLEN, A., FERNÁNDEZ, L. G., y ABREU, J. L., “La urbanización en relación con el desarrollo sustentable”, *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 12 (1), 2017, pp. 69-94.
- BAENA, G., *Metodología de la investigación* (1ª ed. ebook), Grupo Editorial Patria, México, D. F., 2014.
- BALLESTA, A. M., VIZCAINO, O, y MESAS, E. C., “El arte como un lenguaje posible en las personas con capacidades diversas”, *Arte y políticas de identidad*, 4, 2011, pp. 137-152.
- BASSOLS, M., *Genesis y evolución del Derecho Urbanístico español*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1973.
- BELTRAN, J., “Introducción a la Ordenación del Territorio”, en *Fundamentos del Urbanismo y la Ordenación del Territorio*, Universidad de Alicante, 2018, pp. 1-20.

- BENEVOLO, L., *Orígenes del urbanismo moderno*, H. Blume, Rosario-Madrid, 1981.
- BENSUSAN, M. D. P., “El derecho Urbanístico. El Régimen Jurídico de la propiedad del suelo”, en *Conceptos para el estudio del derecho urbanístico y ambiental en el grado*, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 15-37.
- BERMUDEZ, R., “El papel del Estado en el ordenamiento territorial: de la planificación normativa a la crisis del urbanismo reglamentario”, *Revista IUS Doctrina*, 12 (1), 2019, pp. 1-44.
- BORJA, J., *Revolución urbana y derecho a la ciudad*, Olacchi, Quito, 2011.
- BORJA, J., “Espacio público y derecho a la ciudad”, *Revista Viento Sur*, 116(1), 2011, pp. 39-49.
- BRAVO, A. y VIGIL-ESCALERA, A., *Guía de Construcción Sostenible*, Paralelo Edición, Madrid, 2005.
- BRUNDTLAND, G. H., *Informe Brundtland*, Editorial: OMS Washington, Washington, 1987.
- BRUNNER, O., *Estructura interna de Occidente*, Alianza Editorial, Madrid, 1991, p. 33.
- BUSTILLO, R., “Derecho Urbanístico y ordenación de la edificación”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, Editorial Thomson Reuters – Arazandi S.A., Madrid, 2009, pp. 125-131.
- CABANES, I., “Análisis jurídico del uso del suelo en Cuba como soporte del proceso urbanizador”, Tesis para optar por la categoría de Doctor en Ciencias Jurídicas, La Habana, 2006.
- CACCIARI, M., *La ciudad*. Gustavo Gili, Barcelona, 2010.
- CALVO, D., *Modelos teóricos y representación del conocimiento*, Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, 2007.
- CALVO, M., “Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta”, *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 147, 2006, pp. 61-84.

- CANFORA, L., *Julio César: un dictador democrático*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000.
- CAPEL, H., “Cien años en la construcción de la ciudad”, *La veu del Carrer*, 60(10), 1999.
- CAPEL, H., *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, Editorial Caja Rural Intermediterránea, Cajamar, 2003.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Cuarta Edición, Editorial Montecorvo, Madrid, 1989
- CARCELLER FERNANDEZ, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos S.A., Madrid, 1997.
- CARO, D., *Derecho Penal del Ambiente. Delitos y técnicas de tipificación*, Gráfica Horizonte, Lima, 1999.
- CARPINTERO, F., *Derecho y Ontología Jurídica*, Actas, Madrid, 1993.
- CARPIO, J., *El proceso urbano en el Ecuador*, Ildis, Quito, 1987.
- CARRETERO-PEREZ, A., “Precisiones sobre urbanismo y derecho urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico*, 38, 1974, pp. 21-65
- CARRIÓN, F., *Ciudad, memoria y proyecto*, OLACCHI, Quito, 2010.
- CASTILLO, L. y FERRO, A., “La problemática del diseño con árboles en vías urbanas: verde con respuntes negros”, *Arquitectura y Urbanismo*, 36 (1), 2015, pp. 5-24
- CASTRO-POZO, H., *Derecho Urbanístico*, Editora Jurídica Grijley, Lima, 2007.
- COMISION DE LA CARTA DE LA TIERRA, “La Carta de la Tierra. Valores y principios para un futuro sostenible”, 2016.
- CONSEJO EUROPEO DE TÉCNICOS URBANISTAS, “Nueva Carta de Atenas: La visión de las ciudades en el siglo XXI del Consejo Europeo de Urbanistas”, *Patrimonio, economía cultural y educación por la paz*, 1(1), 2003, pp. 19-47.
- CORDERO, E., “Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno”, *Revista de Derecho*, 22 (2), 2015, pp. 93-138.
- CHAVERRI, D., “Delimitación y justificación de problemas de investigación en ciencias sociales”, *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. III, nº. 157, 2017, pp. 185-193. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15354681012>. Consulta: 29/04/2020.

- CHOISY, A., *Historia de la Arquitectura*, Primera Parte, Editorial Víctor Leru, Buenos Aires, 1974.
- CHUECA, F., *Breve historia del urbanismo*, Alianza Editorial S.A., Madrid, 1968, 2018.
- DA SILVA, J., *Derecho Urbanístico Brasileño*, Ed. Revistas de Tribunales, Sao Paulo, 1981.
- DE LAS RIVAS, J., MARINERO, A. Y SANTOS Y GANGES, L., “Ecología y ciudad: buscando modelos urbanos más sostenibles”: lema del XII Congreso Iberoamericano de urbanismo (Salamanca 2006), *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, (11), 2008, pp. 235-245.
- DE TEJADA, F. E., “El saber filosófico en la aplicación del Derecho”, *Anuario de filosofía del derecho*, 17, 1973, pp. 181-186.
- DIEZ, C., “W. “Sonne, Urbanitat und Dichte im Stadtebau des 20, Jahrhunderts”, *Zarch*, No. 6, 2016.
- DROMI, R., *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 5º Ed., Buenos Aires, 1996
- DROMI, R., *Derecho Administrativo, Tomo II*, Gaceta Jurídica, Ciudad Argentina, Lima, 2005
- ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I., “La planificación urbana sostenible”, *Cuadernos de Antropología-Etnografía*, 24, 2003, pp. 643-660.
- ECHEVERRÍA, J., “Ciudad y urbanismo, una aporía contemporánea: hacia una teoría política de la ciudad”, en *Cuestiones urbanas*, Instituto de la Ciudad, Quito, 2015, pp. 11-29.
- EGAS, J.M., “El ordenamiento territorial frente a las demandas sectoriales y las competencias exclusivas o concurrentes de los diferentes niveles de Gobierno”, en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 2012, pp. 369-373.
- ESTRADA, E., *Centro Histórico Cuzco, rehabilitación urbana*, ININVI-PNUD-UNESCO, Universitaria, 1990.
- FALCONÍ, F. y BEDÓN, G., “Descentralización y equidad interterritorial. Estado de situación del proceso de transferencia de competencias en Ecuador”, en *Comisión*

Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial, 2013, pp. 32-45.

- FARIÑA, J. y NAREDO, J., *Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 2010.
- FERNADEZ, E., “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad. Notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, 37(109), 2004, pp. 41-69.
- FERNÁNDEZ, J., “*Teoría del Estado y el Derecho*”, Editorial Félix Varela, Segunda Parte, La Habana 2001.
- FERNÁNDEZ, T.R. *Manual de Derecho Urbanístico*, Editorial Civitas S.A.U., Madrid, 2017.
- FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., y VIVANCO, L., “El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial”, *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 2017, pp. 713-726.
- FIGALLO, G., *Apuntes de Derecho Urbanístico*, ROD, Lima, 1991.
- FIGUEROBA, A. FERNÁNDEZ, T. M., *Historia del arte 2 Bachillerato*, Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- GAJA i DIAZ, F., *Urbanismo Estacionario*, Editorial Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, 2013.
- GALVIS, F., *Manual de Derecho Urbanístico*, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2014.
- GALLARDO de PARADA, Y. & MORENO, A., *Aprender a investigar. Módulo 3 recolección de la información*. Instituto colombiano para el fomento de la educación superior, Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia, 1999.
- GAMBOA-BERNAL, G. A., “Los objetivos de desarrollo sostenible: una perspectiva bioética”, *Persona y Bioética*, 19(2), 2015, pp.175-181.
- GAMERO, A. M., *Expropiaciones urbanísticas*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1967.
- GARCÍA-BELLIDO, J., “Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la ‘urbanización’ de Cerda”, *Tiempo y espacio en el arte. Homenaje al profesor Antonio Bonet*, 2, 1994, pp. 1103-1144.

GARCIA de ENTERRIA, E., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Civitas, Madrid, 1997.

GARCÍA, S. y GUERRERO, M., “Indicadores de sustentabilidad ambiental en la gestión de espacios verdes: Parque urbano Monte Calvario, Tandil, Argentina”, *Revista de Geografía Norte Grande*, (35), 2006, pp. 45-57.

GIRARDET, H., *Ciudades: alternativas para una vida urbana sostenible*, Celeste Ediciones, Madrid, 1992.

GLAESER, E., *El triunfo de las ciudades, Cómo nuestra mejor creación nos hace más ricos, más inteligentes, más ecológicos, más sanos y más felices*, Penguin Random House Grupo Editorial S.A.U., Barcelona, 2011.

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN PORTOVIEJO, Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo, 2011.

GOBIERNO VASCO, DEPARTAMENTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y DEL MEDIO AMBIENTE, *Criterios de sostenibilidad aplicables al planeamiento urbano*, 2003.

GOMEZ, M., *Introducción a la metodología de la investigación científica*. Editorial Brujas, Córdoba, Argentina, 2006.

GOMEZ, D., *Ordenamiento Territorial*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España, 2008.

GOMEZ, D. y GOMEZ, M.T., “Marco conceptual para la planificación territorial y la ordenación urbanística en el marco de la autonomía y la descentralización territorial”, en *Autonomías y Ordenación Territorial y Urbanística: Memorias IX Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2016, pp. 45-67.

GONZALEZ, A., “Arquitectura y Urbanismo en Iberoamérica: universo por explorar”, *Anales del Instituto de Investigaciones Estéticas*, 26(85), 2004, pp. 87-118.

GUIRAO, L., *La vida en la ciudad. El derecho a la arquitectura*, Trabajo final de grado, Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, España, 2019.

GUSSINYER, J. y GARCIA, J., “El concepto del espacio en la arquitectura precolombina mesoamericana”, en *Perspectivas antropológicas en el mundo maya*, Sociedad Española de Estudios Mayas, 1993, pp. 113-128.

- GUTIÉRREZ, J., “Planeación urbana en México: Un análisis crítico sobre su proceso de evolución”, *Revista Urbano 19*, Concepción, 12(19), mayo, 2009, pp. 52-63.
- HÁBITAT O.N.U., “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad”, *Patrimonio, economía cultural y educación para la paz*, 1(3), 2004, pp. 91-106.
- HARVEY, D., *Espacios de esperanza*, Akal, Madrid, 2003.
- HARVEY, D., *Ciudades rebeldes: del derecho de la ciudad a la revolución urbana*, Akal, Madrid, 2013.
- HERNÁNDEZ, R., FERNÁNDEZ, C. y BAPTISTA, P., *Metodología de la investigación* (5ª ed.), Editorial McGraw-Hill, México, D.F., 2010.
- HERNÁNDEZ, V., “Ordenamiento territorial un desafío constitucional”, en *Comisión Coordinadora del Simposio Nacional de Desarrollo Urbano y Planificación Territorial*, 2012, pp. 356-360.
- HERNÁNDEZ, V., “A manera de presentación: Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano”, en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher Brasil, San Pablo, 2017, pp. 9-17.
- HIGUERAS, M., *El reto de la ciudad habitable y sostenible*, Editorial DAPP, Madrid, 2009.
- HURTADO de BARRERA, J., *Proyecto de investigación* (8ª ed.), Editorial Quirón, Caracas, Venezuela, 2015.
- IVANOFF, P., y PRUNA, D., *En el país de los mayas*, No. G/930 17281 19, 1970.
- JIMÉNEZ, V., HIDALGO, R., CAMPESINO, A. J., y ALVARADO, V., “Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España”, *Revista de Estudios Urbanos Regionales, EURE (Santiago)*, 44(132), 2018, pp. 27-46.
- KENNEDY, C., CUDDIHY, J. y ENGEL – YAN, J., “El cambio en el metabolismo de las ciudades”, *Journal of Industrial Ecology*, 11 (2), 2007, pp. 43–59.
- KRAUSE, C. y COSTA, M. A., “Estatuto de la Ciudad: una década y media de implantación, algunos resultados y un impasse en Brasil”, en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher Brasil, San Pablo, 2017, pp. 43-69.

- LAUREANO, A., “La valoración de la posible autonomía del Derecho de los Museos en el ordenamiento jurídico portugués”, *Ius et Praxis*, 18(2), 2012, pp. 189-218.
- LEFEBVRE, H., *El derecho a la ciudad*, Editorial Península, Barcelona, 1969.
- LEZAMA, J. L., “La escuela culturalista como crítica de la sociedad urbana”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, 1991, pp. 225-259.
- LEZAMA, J.L., *Teoría social, espacio y ciudad*, Centro de estudios demográficos y de desarrollo urbano, El colegio de México, México, 1993.
- LÓPEZ, F., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 2013.
- LÓPEZ, M. F., “El sistema de planificación y el ordenamiento territorial para Buen Vivir en el Ecuador”, *Geosp - Espago e Tempo*, vol., 19(2), 2015, pp. 299-309.
- LÓPEZ VELARDE VEGA, O., “Nociones básicas de derecho Urbanístico Mexicano”. *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 102, 1991, pp. 1911-1924
- LÓPEZ VELARDE VEGA, O., “El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México”, en *Derecho Urbanístico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 3-32.
- LOPEZ VELARDE VEGA, O., *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*, Aguascalientes, Secretaría de Gestión Urbanística y Ordenamiento Territorial Gobierno de Aguascalientes, Poder Judicial de Aguascalientes y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, 2011
- LORA-TAMAYO, M. *Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Dykinson D.L., Madrid, 2006.
- LLOP, J. Y VIVANCO, L., *El derecho a la ciudad en el contexto de la agenda urbana para ciudades intermedias del Ecuador*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2017.
- MALHOTRA, K., *Investigación de mercados: un enfoque práctico*, Editorial Prentice Hall, México, D. F., 1997.
- MARTÍN, J., *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1960.
- MARTIN, L., “Derecho Urbanístico: concepto y contenido”, en *Fundamentos de Derecho Urbanístico, Tomo I*, Editorial Thomson Reuters – Arazandi S.A., Madrid, 2009, pp. 65-79

- MARTÍNEZ, J., “El Derecho Urbanístico”, en *Derecho Urbanístico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 33-62.
- MARTÍNEZ, H., *Metodología de la investigación*, Editorial Cengage Learning Editores, S.A. de C.V, México, D. F., 2012.
- MARTINEZ, J., “Derecho Urbanístico en Jalisco”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXVII, Número 269, 2017, pp. 953-983,
- MASSIRIS, A., “Determinantes de los Planes de Ordenamiento Territorial”, *Revista Perspectiva Geográfica*, 20 (2), 1998, pp. 7-70.
- MEDINA DE LEMUS, M., *Derecho Urbanístico*, J.M. Bosch, Barcelona, 1999.
- MEGINO, C., “La concepción de la ciudad, de la ciudadanía y del ciudadano en Aristóteles”, *Revista de Filosofía Bajo Palabra*, No. 7, 2012, pp. 219-235.
- MÉNDEZ, C., *Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales* (4ª ed.). Editorial Limusa, Bogotá, 2006.
- MÉNDEZ, C., *Metodología: diseño y desarrollo del proceso de investigación con énfasis en ciencias empresariales* (4ª ed.), Editorial Limusa S.A., México, D.F., 2013
- MENDIOLA, N., “El concepto de la diversidad urbana”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 85-106.
- MENDOZA, I., “La ciudad reseña de Cacciari”, *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, v.2 (1), 2010, pp. 157-162.
- MICHELINI, J. J., “Gobernanza territorial, iniciativas locales y desarrollo urbano: los casos de Getafe y Alcázar de San Juan”, *Boletín de la asociación de geógrafos españoles*, (54), 2010, pp. 175-201
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, *Hacia ciudades más equitativas, sustentables y productivas. El aporte de la legislación Urbana. Cuadernos Urbanos N. 4*, Quito, 2015.
- MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA, *Informe Nacional del Ecuador, Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible, Hábitat III*, Quito, 2015.

- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y AGENCIA DE ECOLOGIA URBANA DE BARCELONA, *Libro Verde del Medio Ambiente, Tomo I*, Barcelona, 2007.
- MIÑO, L., *El manejo del espacio en el imperio inca*, Flacso Sede Ecuador, Quito, 1994.
- MONTEJANO, J., “Introducción”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing, Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 15-35.
- MONTEJANO, J., “El principio de la densificación como argumento central de la sustentabilidad urbana: Una revisión crítica”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing, Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 57-83.
- MONTEJANO, J. y CAUDILLO, C., “Policentrismo”, en *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing, Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 107-138.
- MONTEMAYOR, M., GARCÍA, M. y GARZA, Y., *Guía para la investigación documental*, Editorial Trillas S.A., México, D. F., 2002.
- MONTERO, M., Corrientes, enfoques e influencias de la investigación cualitativa para Latinoamérica. *Revista interamericana de desarrollo educativo*. Washington, vol. 37, nº. 116, 1993.
- MORCILLO-DOSMAN, P. P., *Derecho urbanístico colombiano, Historia normativa y gestión*, Editorial Temis, Bogotá, 2007.
- MUMFORD, L. y REYLES, C. M., *La cultura de las ciudades*, Vol. 3, Emecé, Buenos Aires, 1945.
- MUÑIZ, I. CALATAYUD, D. y GARCIA, M., “Causas y efectos de la dispersión urbana”, en *La ciudad de baja densidad, Lógica, gestión y contención*, Diputación de Barcelona, Barcelona, 2010, pp. 307-347.
- MUÑOZ, C., *Como elaborar y asesorar una investigación de tesis*. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, México, D.F., 1998.
- MUSSET, A., *Ciudades nómadas del nuevo mundo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2011.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-HABITAT, Nairobi, Kenia, 2014.

- ORTIZ, I., *Introducción al derecho urbanístico*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017.
- OSZLAK, O., *Merecer la Ciudad, Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial CEDES, Buenos Aires, 2009.
- PACHECO, E., “Sostenibilidad urbana: estrategias orientadas hacia la construcción de modelos de ciudades sostenibles”, en *Cuestiones urbanas*, Instituto de la Ciudad, Quito, 2016, pp. 11-43.
- PALACIO-PRIETO, J.L., SANCHEZ-SALAZAR, M.T., CASADO, J.M., SANCHO Y CERVERO, J., VALDEZ, C. y CACHO, R., *Indicadores para la caracterización y ordenamiento territorial*, Secretaria de Desarrollo Social e Instituto de Geografía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- PALELLA, S. y MARTINS, F., *Metodología de la investigación cualitativa* (1ª reimpresión), Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas, 2012.
- PANIAGUA, E., “Instrumentos urbanísticos al servicio del medio ambiente”, *Observatorio Medioambiental*, 20, 2017, pp. 93-109
- PARADA, R., *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Editorial Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A., Madrid, 2010.
- PARDINAS, F., *Metodología y técnica de investigación en ciencias sociales*, Editorial Siglo XXI., México, D. F., 1972.
- PARDINAS, F., *Metodología y técnicas de investigación en ciencias sociales* (38ª ed.), Siglo XXI editores, México D.F., 2005.
- PAREJO, L., “La Ordenación del Territorio y el urbanismo”, en *Manual de Derecho Administrativo*, Barcelona, Editorial Ariel, 2 volúmenes; volumen II, 1998, pp. 287-422.
- PAUTA, F., *Ordenación territorial y urbanística: un camino para su aplicación en el Ecuador*, Universidad de Cuenca, Cuenca, 2013.
- PEÑA, T. y PIRELA, J., La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad*, n.º.16, 2007, pp.55-81. http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/inibi_nuevo/n16a04.pdf. Consulta: 27/05/2018.

- PEREZ, M. E. y GALIANO, G., “Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica.”, *Cuadernos Críticos del Derecho*, 2012, pp. 1-25.
- PINILLA, J. F. y RENGIFO, M., *La ciudad y el derecho: una introducción al derecho urbano contemporáneo*, Editorial Temis: Universidad de los Andes, Bogotá, 2012.
- POLETTI, R., *Introducción al Derecho*, Saraiva, Sao Paulo, 1996.
- RAJEVIC, E., “Derecho y legislación urbanística en Chile”, *Revista Derecho Administrativo Económico*, (04), 2017, pp. 527-548.
- RAMÍREZ, T., *Cómo hacer un proyecto de investigación* (3a ed.), Editorial Carhel, Caracas, Venezuela, 1996.
- RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J., “Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo”. *Revista Digital Universitaria*, 10 de julio de 2009, 10 (7), 2009, pp. 1-9.
- RANGEL, M., GONZALEZ, S. y SOLARTE, A., “Espacio público. Calidad y mediación”, en *Ciudades Intermedias. Dimensiones y Definiciones*, Editores Josep Llop y Ezequiel Usón, Editorial Milenio, 2012, pp. 253-281.
- RENDON, T., *Derecho Municipal, Primera Edición*, Editorial Porrúa, México, 1985.
- RENGIFO, M., “El concepto de Derecho Urbano”, en *La ciudad y el derecho*, Editorial Temis, Bogotá, 2012. pp. 4-19.
- RINCÓN, J. *Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente*, Digiprint Editores EU, Bogotá, 2012.
- RIOS, L., *El urbanismo y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico*, Tesis Doctoral, Universidad Computense de Madrid, Madrid, 2015.
- RIVERO, J., *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, Editorial Tecnos, Madrid, 2018.
- ROCA, M. Á., *Regeneración y futuro de los centros metropolitanos*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ, B. P., *Metodología jurídica*, Oxford University Press México, S.A. de C.V., México, D. F., 2006.

- RODRIGUEZ, M., *Material de seminario de tesis*. (Guía para diseñar proyectos de investigación de tesis) del doctorado en estudios fis-cales de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 2008.
- ROGER, R. y GUMUCHDJIAN, P., *Ciudades para un pequeño planeta*, Editorial Gustavo Gilli, Barcelona, 2000.
- ROZAS, M., *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en el trabajo social*. Espacio Editorial, Buenos Aires, 1998.
- RUIZ, J., *Introducción al derecho mexicano, Derecho Urbanístico*, UNAM, México, 1981, pp. 16-17.
- RUEDA, S., *Ecología urbana, Barcelona y su región metropolitana como referentes*, Beta Editorial, Barcelona, 1995.
- RUEDA, S., *Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible. I Encuentro de Redes de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático*. Victoria-Gasteiz, 2005.
- RUEDA, S., “La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa”, *Ciudades para un futuro más sostenible*, 19(01), 1997.
- SABINO, C., *El proceso de la investigación.*, Editorial Panapo, Caracas, Venezuela, 1992.
- SABINO, C., *Cómo hacer una tesis* (2ª ed.), Editorial Panapo, Caracas, Venezuela, 1994.
- SACHS, J., *La era del desarrollo sostenible*, Deusto, Barcelona, 2015.
- SÁNCHEZ, L. y GUTIÉRREZ, A., “Renovación Conceptual del Ordenamiento Territorial como Política Pública”, *Revista Geográfica de América Central*, 2011, pp. 1-19.
- SANTO PADRE FRANCISCO, *Carta Encíclica LAUDATO SI del santo padre Francisco sobre el cuidado de la casa común*, La santa Sede.
- SARMIENTO, M. L., “Bioética urbana: La ciudad como bien común”, *Bitácora urbano territorial*, 25(2), 2015, pp. 15-20.
- SASSEN, S., *La ciudad global*, Princeton University Press, Princeton 1991, ed. esp.: *La ciudad global*. Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- SCHOLZ, B. y MORALES, J., “La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 – El caso de Ecuador”, en *Una visión general de las*

leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador, Publisher, San Pablo, 2017, pp. 105-133

SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNBV)*, Quito, 2013–2017.

SETO, K. C., GÜNERALP, B. y HUTYRA, L., “Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109 (40), 2012, pp. 16083-16088.

SILVA, E., “Prólogo”, *Densidad, Diversidad y Policentrismo: ¿Planeando ciudades más sustentables?*, Coordinadores: Jorge Alberto Montejano Escamilla y Camilo Alberto Caudillo Cos, Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing, Jorge L. Tamayo”, México, 2017, pp. 9-13.

SOBRINO, J., GARROCHO, C., y GRAIZBORD, B., *Ciudades sostenibles en México: una propuesta conceptual y operativa*, Producción Creativa, México, 2018.

SOLIS, I., *El análisis documental como eslabón para la recuperación de información y los servicios*. 2003, Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos14/analisisdocum/analisisdocum.shtml>. Consulta: 27/05/2018.

SVAMPA, M., “Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba, Socialización, Sociabilidad y Ciudadanía”, *Estudios sobre Estado y Sociedad*, Volumen 11 (31), 2004, pp. 60-71.

TALLER, A., y ANTIK, A., *El Derecho Urbano como instrumento de inclusión social*, Boletín Zeus, Buenos Aires, 2010.

TAMAYO, M., *Diccionario de la investigación científica* (2ª ed.), Editorial Limusa S.A., México, D.F., 1993.

TARRAGO, M., *La ciudad y el urbanismo, Manual de gestión municipal democrática*, Madrid, 1987.

TODTMANN, D., “Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe” en *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, Publisher, San Pablo, 2017, pp. 27-39.

TONNIES, F., *Comunidad y Sociedad*, Editorial Losada S.A., Buenos Aires, 1947.

VALLICELLI, L., *Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible, Un modelo de desarrollo sostenible: Curitiba*, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago, 48, 2012

VELAZCO, M., *Acerca del Derecho Urbanístico*, Ediciones ONBC, La Habana, 2012.

- VEGARA, A. y DE LAS RIVAS, J. L., *Territorios inteligentes*, Fundación Metrópoli, Madrid, 2004.
- VIDAL, R., “Del medio ambiente al espacio público. Precisiones conceptuales”, *Theoría*, Vol. 16(1), 2007, pp. 63-76.
- URIEL, P. F., “El incendio de Roma del año 64: Una nueva revisión crítica”, *Espacio Tiempo y Forma, Serie II, Historia Antigua*, (3), 1990, pp. 61-84.
- WILLIAMS, K., BURTON, E., y JENKS, M., “Achieving sustainable urban form: an introduction”, en *Achieving sustainable urban form*, Spon Press, Londres, 2000, pp. 1-5.
- WIMMER, R.D. & DOMINICK, J.R., *La investigación científica de los medios de comunicación. Una introducción a sus métodos*, Barcelona, Bosch Casa Editorial S.A., 1996
- WYROBISZ, A., La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América. *Estudios latinoamericanos*, 7, 1980, pp. 11-34.
- ZAMORA, G. y CARRIÓN, A., *Planificación, Desarrollo y Proyectos de Inversión Pública*, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Segunda Edición, Editorial IAEN, Quito, 2013.

Páginas web consultadas

http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/inibi_nuevo/n16a04.pdf.

Consulta: 27/05/2018.

<http://www.mono-grafias.com/trabajos14/analisisdocum/analisisdocum.shtml>. Consulta:

27/05/2018.

<https://www.lifeder.com/primeras-ciudades/> Consulta: 24/03/2020.

<https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>. Consulta: 23/03/2019.

https://es.wikipedia.org/wiki/Cumbre_de_la_Tierra_de_Estocolmo. Consulta: 05/04/2020

https://es.wikipedia.org/wiki/Carta_de_la_Tierra Consulta: 25/03/2020.

<http://www.scielo.br/pdf/asoc/n10/16893.pdf> Consulta: 25/03/2020.

<http://femp.femp.es/files/566archivo/CARTA%20de%20ATENAS%20version%20final.pdf> Consulta: 25/03/2020.

http://portal.unesco.org/es/ev.phpURL_ID=31058&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html Consulta: 25/03/2020.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/24/S1801141_es.pdf Consulta:25/03/2020.

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf> Consulta:25/03/2020.

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente> Consulta: 08/06/2020

<https://bolivia.gob.bo/index1.php> y <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo> Consulta: 09/06/2020

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao> Consulta: 10/06/2020

http://www.leychile.cl/consulta/listado_n_selpag=10208&tipcat=1 y <http://www.gob.cl/> Consulta: 11/06/2020

<http://www.presidencia.gov.py/> Consulta: 12/06/2020

<http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php> Consulta: 14/06/2020

http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html Consulta: 15/06/2020

<http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html> Consulta: 16/06/2020

<http://www.gobiernoenlinea.ve/home/legislacion.dot> Consulta: 17/06/2020

<http://gina.gov.gy> Consulta: 18/06/2020

<http://www.minae.go.cr/Index.php/> y <http://presidencia.go.cr/> Consulta: 19/06/2020

<http://www.gobernacion.gob.sv/> y <http://old.congreso.gob.gt/legislacion/decretos1.asp>
Consulta: 20/06/2020

<http://vicepresidencia.gob.ni/> y <http://www.gobenic.gob.ni/> Consulta: 22/06/2020

<http://www.miviot.gob.ta/> Consulta: 23/06/2020

<https://www.coatgr.es/wp-content/uploads/2018/03/ANTE-PROYECTO-DE-LEY-PARA-UN-URBANISMO-SOSTENIBLE-EN-ANDALUC%3%8dA.pdf>
Consulta: 07/07/2019.

https://elpais.com/elpais/2019/05/07/eps/1557221012_340665.html Consulta: 24/04/2019

<https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Consulta: 10/10/2019.

<https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/2019/02/Reglamento-del-C%C3%B3digo-Org%C3%A1nico-de-Planificaci%C3%B3n-y-Finanzas.pdf>
Consulta: 12/10/2019.

<http://www.cpcs.gob.ec/wp-content/uploads/2018/03/COOTAD.pdf>. Consulta: 14/10/2019.

<https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2016/08/Ley-Organica-de-Ordenamiento-Territorial-Uso-y-Gestion-de-Suelo1.pdf>. Consulta: 16/10/2019.

<https://www.portoviejo.gob.ec/> Consulta: 01/09/2019.