

El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina¹

Fernanda Levenzon y Sebastian Tedeschi

En este artículo vamos a mostrar algunos avances que se han dado en la formulación de las políticas de vivienda desde el ámbito legislativo en algunos países de América Latina. Sabemos que lo normativo es solo un aspecto limitado de la cuestión, podemos tener normas maravillosas, pero difíciles de implementar, o prácticas institucionales que funcionen con otros criterios paralelos a los principios que estas consagran. A pesar de ello, creemos que lo normativo es un punto de partida, una base para establecer directrices para la política pública, que bien vale la pena considerar, como un piso para anclar la discusión de las políticas públicas un eslabón más adelante.

La pertinencia de esta nueva orientación en la política no es materia de análisis en este artículo, porque las reformas legales son incipientes y nuestra *expertise* no es en ese campo. Dejamos entonces para otros la tarea de analizar en qué medida el nuevo enfoque de políticas de vivienda contribuirá para el cumplimiento del objetivo de facilitar el acceso a la vivienda adecuada. Aquí, nos limitaremos a presentar estas novedades legislativas y trataremos de poner de relieve tendencias paradigmáticas de la nueva etapa, que aun tímidamente parece plantear un renovado y más complejo enfoque de las políticas de vivienda, asumiendo la cuestión urbana como asunto clave para garantizar el acceso a la vivienda de los sectores populares.

1. Antecedentes

En la última década, luego de las experiencias de reforma urbana de Colombia² y Brasil³, varios países de América Latina han incluido en sus discusiones un abordaje que supera la visión clásica de la política de vivienda como un mero problema de déficit habitacional, a ser resuelto por la construcción masiva pública y promoción de financiación para la adquisición de viviendas en propiedad. De esa manera, se empieza a enfrentar el problema de acceso a la vivienda dentro de la cuestión urbana desde una perspectiva más amplia.

Aunque la construcción en masa de vivienda aun sigue siendo la visión hegemónica de los ministerios de vivienda y desarrollo urbano en la región sobre “hacer política habitacional”, el paradigma del derecho a la ciudad asoma en las discusiones en las reuniones regionales de presidentes y ministros de viviendas. Ese derecho ha sido consagrado en normas específicas en procesos de reforma constitucional, ha motivado reformas de leyes de vivienda, regularización y planeamiento urbano y desalojos, tanto como ha inspirado proyectos legislativos actualmente en debate en varios países de América Latina.

En esta nueva mirada, se percibe una inquietud por resolver el problema de acceso a la vivienda adecuada enfocando el problema de la segregación socio espacial en las ciudades y el acceso al suelo. Eso ocurre a través de un conjunto de herramientas que comprende desde el ordenamiento territorial participativo, pasando por medidas fiscales hasta llegar a inclusión de nuevas (algunas antiguas) formas de propiedad, las cuales acercan la posibilidad de que los sectores empobrecidos e históricamente discriminados de nuestra población accedan a un lugar en donde vivir (además de producir y reproducir).

Para comenzar se debe destacar que el enfoque del *derecho a la ciudad*, formulación teórica que fue inicialmente desarrollado en el campo de la sociología urbana⁴, se impuso en

¹ Publicado en: "Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar", Edesio Fernandes y Betania Alfonsin (organizadores), Editorial Fórum, Belo Horizonte, Brasil 2014.

² Véanse fundamentalmente las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, en un conjunto muchos amplio.

³ Véanse los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988, y el Estatuto de la Ciudad, Ley 10257 de 2001, entre otros.

⁴ El término apareció como título de un libro del sociólogo francés *Henri Lefebvre* en 1968 en el cual critica el impacto negativo sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la conversión de la ciudad en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. Como contrapropuesta a

América Latina principalmente a partir de propuestas de redes de la sociedad civil⁵. Reuniéndose en los foros sociales mundiales y con base en la plataforma que propuso la *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*, un conjunto de actores sociales impulsó con fuerza este cambio de enfoque en las políticas urbanas poniendo de relieve la cuestión del acceso al suelo para los pobres. Fueron protagonistas en ese proceso organizaciones sociales, experiencias locales de gobiernos populares⁶ y entidades académicas⁷, entre otros.

Los principales desarrollos del derecho a la ciudad se plasmaron en un conjunto de políticas públicas que combinaron el derecho a la participación, el principio de función social de la propiedad y de la ciudad y la gestión urbanística desde una perspectiva de inclusión social. Entre esas políticas destacamos: el presupuesto participativo y los estudio de impacto urbanístico y social de proyectos de renovación urbana, los planes de ordenamiento territorial participativos, el impuesto predial progresivo en el tiempo, las contribuciones de obras, mejoras, e inversiones, el cobro por las decisiones de uso y aprovechamiento de terrenos, las ordenes compulsivas de urbanización, la construcción y utilización prioritaria de un terreno, la expropiación con pago en título de deuda pública, las zonas especiales de interés social, la concesión especial de uso especial para vivienda y regularización de barrios informales, las formas colectivas de prescripción adquisitiva, etc.

Una primera señal de los nuevos gobiernos post neoliberales, respecto a este cambio de enfoque, lo constituye el *Programa de Acción de la Cumbre de las Américas de 2007*. Tomando como base la propuesta elaborada por el Gobierno de Brasil, el *XII Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades máximas del sector de Vivienda y Desarrollo Urbano (MINURVI)*, reconoció en el **Protocolo de Santiago** que *el derecho a la ciudad y las políticas integrales de desarrollo urbano, son estratégicas prioritarias para lograr la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento*. A partir de su ratificación por los Jefes de Estado y de Gobierno se dictó una instrucción precisa de avanzar hacia *la consagración del Derecho a la Ciudad mediante la generación de políticas públicas que aseguren el acceso al suelo, a viviendas adecuadas, infraestructura y equipamiento social y los mecanismos y las fuentes de financiamiento suficientes y sustentables*⁸.

Ese proceso de avance en la esfera de las autoridades políticas de la región no se hizo sin tensiones provocadas por la insistencia de redes internacionales, como la Coalición Internacional del Hábitat – América Latina (HIC-AL) y el Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos (COHRE), acompañadas por cientos de organizaciones sociales y académicas de América Latina, que solicitaban la participación de la sociedad civil en las reuniones de MINURVI. A pesar de los esfuerzos, la solicitud de participación no fue atendida. Sin embargo, el documento que presentaron esas organizaciones resumía el trazo grueso de las demandas. Allí se manifestaba que:

Las ciudades de América Latina son un espacio de segregación, marginación, exclusión y hasta criminalización de los pobres, a quienes no se les reconoce como protagonistas de la producción y gestión social de su hábitat.

este fenómeno, *Lefebvre* construye una propuesta política que reivindica la posibilidad que la gente vuelva a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por el neoliberalismo, como la privatización de los espacios urbanos, el uso mercantil de la ciudad, la predominancia de industrias y espacios comerciales, se propone una nueva perspectiva política denominada derecho a la ciudad. Esta línea de reflexión sigue siendo desarrollada por David Harvey en nuestros días.

⁵ El antecedente de referencia es el Tratado por ciudades, villas, poblados justos, democráticos y sustentables firmado por varias redes sociales en ocasión de la ECO-92 en Río de Janeiro. Ese documento es retomado en los foros sociales mundiales de la última década. En este sector se debe mencionar los movimientos sociales urbanos, entre ellos el Fórum Nacional pela Reforma Urbana de Brasil (en el que se incluyen tanto movimientos, organizaciones no gubernamentales, entidades profesionales y académicos), redes internacionales como la Coalición Internacional del Hábitat (HIC-AL), COHRE (*Centre on Housing Rights and Eviction*), el *Centro de Cooperación Sueco* y la *Alianza internacional de los Habitantes*, entre otros.

⁶ Se destacan las experiencias de gobiernos municipales de Porto Alegre, Sao Paulo, Belo Horizonte en la década del 90.

⁷ Entre las que se debe al liderazgo de profesores del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional* de la *Universidade Federal de Rio de Janeiro* (IPPUR) y el *Lincoln Institute of Land Policy* (LILP) de Boston, Estados Unidos.

⁸ Programa de Acción aprobado en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, punto 29.

La planificación urbana como responsabilidad del Estado está postergada en la agenda pública y su aplicación toma una forma tecnocrática, con escasos y superficiales espacios para que la sociedad civil y sus organizaciones participen efectivamente en el debate y definición del futuro de las ciudades. A la vez, no son adecuadamente consideradas las necesidades y los derechos de las mujeres, la población indígena y afro descendiente, niñas, niños y jóvenes, ancianas y ancianos y personas con capacidades diferentes. En la mayor parte de los países de la región no hay una adecuada institucionalidad ni coordinación gubernamental en el sector de urbanismo y vivienda.

En el acelerado proceso de urbanización, el acceso al suelo urbanizado y a vivienda se vuelve cada vez más difícil para gran parte de la población, especialmente la empobrecida, que se ve obligada a asentarse en zonas no aptas o de alto riesgo, aumentando considerablemente su vulnerabilidad frente a los desastres. Es evidente la ausencia de políticas públicas, mecanismos e instrumentos para intervenir el mercado de suelo, frenar la especulación y favorecer la utilización de tierras e inmuebles vacantes con finalidad social.

La política de subsidios a la demanda y crédito para viviendas terminadas en serie, cada vez más extendida en la región, muestra serios inconvenientes y consecuencias perversas para la población empobrecida (a quien debería llegar), entre los que se pueden mencionar: mayor segregación socio-espacial, falta de condiciones de habitabilidad, incrementos del precio del suelo, falta de seguridad de la tenencia por sujeción a contratos leoninos y amenazas para la subsistencia económica de la familia.

Al mismo tiempo, continúan realizándose intervenciones de renovación urbana que expulsan a los pobres de los centros urbanos, segregándolos en localidades alejadas de sus redes sociales de supervivencia, y sin la dotación de equipamientos e infraestructura que la vida comunitaria requiere, produciendo un alto costo social. Por otro lado, gran parte de la población de menores ingresos no accede a la cobertura de servicios públicos suficientes y de calidad, y las tendencias a su privatización incrementan aún más su inaccesibilidad por los aumentos en las tarifas que generalmente conlleva.

Persisten prácticas violatorias de derechos humanos que ponen en evidencia la falta de adecuación de la legislación interna de los Estados a los estándares internacionales, por ejemplo, en materia de desalojos, el incumplimiento de las recomendaciones hechas por los órganos de derechos humanos y la utilización del poder judicial y las fuerzas de seguridad para realizar actos que vulneran la dignidad humana y llevan a las víctimas a una condición de mayor desprotección y empobrecimiento.

Sobre esta base, formulaban una serie de propuestas agrupadas en cuatro puntos, para que los Estados consideren, en sus diferentes ámbitos y niveles, con el fin de promover, proteger y garantizar el derecho a la ciudad para todos los habitantes de América Latina, a saber:

1. FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS DE AUTOGESTIÓN DEL HÁBITAT. Promover políticas que reconozcan la participación efectiva de los pobladores en la configuración de su hábitat, apoyando el desarrollo de sus organizaciones a través de la planificación, gestión y administración directa de los recursos públicos (garantizando el acceso a fondos) en el marco de programas que comprendan el conjunto de los componentes del hábitat (suelo, urbanización, materiales, mano de obra, herramientas, asistencia técnica, capacitación), estimulen su rol protagónico en procesos locales y barriales, y utilicen el subsidio con sentido promocional de las capacidades autogestionarias colectivas y de fortalecimiento de la economía popular. Al mismo tiempo, en cuanto al acceso al crédito, es necesario reconocer las diferencias y construir una arquitectura financiera que permita entrar en juego a los distintos agentes (banca pública, banca privada, cooperativas, ONG, cajas comunales, etc.) con

roles específicos, y en condiciones asequibles -requisitos, tasas, plazos- para los sectores de menores ingresos.

2. DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL TERRITORIO Y EL ACCESO A LA TIERRA E INMUEBLES. Asumir la planeación urbana y territorial como función pública y promover legislación e instrumentos que fomenten y garanticen la participación ciudadana en la formulación y conducción corresponsable de las políticas y programas (considerando las necesidades, demandas y propuestas de género, generacionales, étnicas, culturales que aporten a la construcción de ciudades integradas y equitativas), incluyendo mecanismos para su seguimiento y evaluación. En particular, implementar políticas que permitan concretar la función social de la propiedad y destinar suelo seguro para procesos de producción social del hábitat y proyectos de vivienda social, enfocándose en la recuperación de los inmuebles (tierra y edificios) ociosos y la aplicación de sanciones a la especulación inmobiliaria, a través de: 1) impuestos progresivos al suelo en función de un uso socialmente justo; 2) cobro de plusvalías, rentas o ganancias en el precio del suelo derivadas de decisiones públicas de planeamiento y de inversiones en obras públicas; 3) venta forzada, obligación de construcción y desarrollo en el corto plazo, y expropiación para terrenos subutilizados, no utilizados y no edificados. Resultará imprescindible impulsar acciones para el fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades de planificación y gestión territorial de los actores locales.

3. REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA Y ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Garantizar la instrumentación de mecanismos que permitan la regularización urbana, social y jurídica de los asentamientos caracterizados de “informales” (a través de procesos de que agilicen la titulación por el paso del tiempo -usucapión, prescripción- de forma masiva y con procedimientos abreviados, reconociendo la realidad del uso social del suelo), de modo que los pobladores puedan reclamar judicialmente la tenencia de sus viviendas y su derecho como residentes. Dicha regularización deberá estar acompañada de programas de mejoramiento barrial orientados a la inclusión social, económica y territorial de esos barrios. A la vez, promover un marco regulatorio de los servicios públicos que garantice tarifas controladas y diferenciadas en función del ingreso de los habitantes (incluyendo subsidios cruzados con fines redistributivos), sin afectar la cantidad y calidad del suministro para los sectores de menores recursos, y que sea de obligatorio cumplimiento tanto por operadores públicos como privados.

4. ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LOCAL A LOS ESTÁNDARES Y COMPROMISOS INTERNACIONALES Y CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. Incorporar estándares de Naciones Unidas en materia de derecho a la vivienda, desalojos y derecho al agua (Observaciones Generales Nº 4, 7 y 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo del Relator Especial para el Derecho a una Vivienda Adecuada) a la legislación interna de los países. De manera especial y urgente, realizar los ajustes necesarios para adecuar el Código de Procedimientos Civil y Comercial y el Código de Procedimiento Penal a los Principios mencionados y dar instrucciones al Ministerio Público para su aplicación inmediata en los procesos actualmente vigentes, evitando la criminalización de los moradores. A la vez, establecer programas de capacitación para funcionarios públicos en esta materia, en particular aquellos vinculados al poder judicial.

Si bien es cierto que las organizaciones de la sociedad civil a nivel regional no lograron abrir un procedimiento que permita democratizar las cumbres de ministros de vivienda y urbanismo, éstas pudieron articularse de manera más consistente o lograron apoyar otros procesos sociales ya existentes en sus países, para impulsar cambios normativos, las cuales incluían muchos de los principios y propuestas contenidos en la plataforma mencionada.

En lo que sigue vamos a presentar algunos de estos cambios clasificándolos por su impacto en la jerarquía normativa. Para ello, en primer lugar expondremos los cambios a nivel constitucional, especialmente el caso de Ecuador, para luego presentar reformas en leyes generales, como en los casos de Uruguay, El Salvador y Venezuela y finalmente presentaremos algunos proyectos legislativos que están en discusión, como en el caso de Argentina, en donde la discusión está a nivel de proyectos legislativos, desde iniciativas de la sociedad civil y gubernamentales.

2. Avances en los marcos legales nacionales.

2.1 Ecuador

El debate para la elaboración de la nueva Constitución Política de Ecuador, que luego fue convalidada mediante una consulta popular con un alto nivel de aprobación, fue acompañado por un extraordinario proceso de participación popular. Eso permitió incluir en la Constitución gran parte de las propuestas que venían de las organizaciones de la sociedad civil.

En América Latina, la Constitución de la República de Ecuador, siguiendo a la ley suprema brasileña, es la segunda que asume la cuestión urbana en forma expresa. Su formulación es diferente, puesto que la norma brasileña apuntó a establecer directrices de política urbana a través del principio de función social de la ciudad y la previsión de instrumentos para realizarlos: planes directores, expropiación, impuesto progresivo y parcelamento y edificación compulsoria. En tanto el texto constitucional ecuatoriano innovó con una definición del derecho a la ciudad:

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía⁹.

Con esta definición, el texto constitucional sigue integralmente a la propuesta de la sociedad civil de “Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”, conforme la versión aprobada en el Foro Social de las Américas, de Quito, en Julio 2004¹⁰.

El proceso ecuatoriano se caracterizó por enunciar un nuevo paradigma en el campo jurídico constitucional. Ello porque define que tanto los derechos a la vivienda y al hábitat, como el derecho a la ciudad y el medio ambiente, se inscriben en el marco de los derechos del *buen vivir*, traducción de la expresión quechua *sumak kawsay*.

La nota distintiva de la constitución ecuatoriana es que da un paso más allá en relación a los estándares de derechos humanos sobre vivienda adecuada de las Naciones Unidas, fundamentalmente el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos económicos Sociales y Culturales y la Observación General Nro. 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. En el nuevo orden constitucional, el derecho a la vivienda aparece ligado a la gestión democrática del espacio urbano, al ejercicio pleno de la ciudadanía y a la función social y ambiental tanto de la propiedad como de la ciudad misma.

⁹ Constitución de Ecuador, Artículo 31.

¹⁰ El texto utilizó como fuente el texto de Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del Foro Social de las Américas (Julio 2004) pero con sus modificaciones puntuales realizadas sucesivamente en el Foro Urbano Mundial (Barcelona, Octubre 2004, Foro Social Mundial (Porto Alegre, Enero 2005) y la propuestas formuladas en el Seminario organizado por el *Observatori Desc, HIC y COHRE (Programa Américas)* en Barcelona (Septiembre 2005). Parte de estas contribuciones pueden encontrarse en: “Pisarello, Gerardo y Tedeschi, Sebastián. Transformar la ciudad en un mundo global. Apuntes para un debate sobre la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad desde una perspectiva de derechos humanos, publicado en “El Derecho a la Ciudad en el Mundo, Enrique Ortiz, Lorena Zarate (Compiladores). Ed. HIC-AL, México, 2008. Versión electrónica disponible en www.hic-al.org

Junto a estos derechos, el nuevo texto recoge también una serie de obligaciones estatales específicas en materia habitacional: el deber de mejorar la vivienda precaria, de dotar de albergues a las personas sin recursos, de promover el alquiler social o de financiar la vivienda de interés social a través de la banca pública y de instituciones de finanzas populares (artículo 375). Todo ello se suma al reconocimiento de derechos con una importante proyección urbana como el derecho humano al agua y a la alimentación (artículos 12 y 13) o el derecho a la seguridad social, no sólo para quienes trabajan en el mercado formal, sino también para quienes lo hacen en los hogares como actividades autónomas y de auto sustento (artículos 33 y 34). Lo interesante de esta visión integral es, según Pisarello:

“...que todos estos derechos se ejercen sobre la base de dos principios centrales de la nueva iniciativa constituyente: el principio de interculturalidad y plurinacionalidad, y de sostenibilidad ambiental. Los derechos habitacionales, en efecto, se consagran en el marco de un Estado que, además de social y democrático, se define como intercultural, plurinacional y laico (artículo 1). Como consecuencia de ello, el derecho a la ciudad aparece estrechamente vinculado al equilibrio entre lo urbano y lo rural, así como al derecho a la tierra y al territorio de las diferentes comunidades, nacionalidades y pueblos que componen el Estado (indígenas, afroamericanos, montubios - pueblo campesino que habita la zona rural de la costa interna del Ecuador) (artículos 36 y 57)”¹¹.

Otra peculiaridad que se debe destacar es el reconocimiento a la naturaleza o *Pacha Mama* como sujeto de derechos (artículos 71-74), que permite conectar los derechos habitacionales con los ambientales, la soberanía alimentaria o el derecho de todos al agua (artículo 15)¹².

Por último, se reconocen un conjunto de mecanismos de democracia directa (103-107) y los presupuestos participativos (artículo 100) en la perspectiva del principio de gestión democrática del territorio.

Además, la Asamblea Constituyente confeccionó una agenda muy exigente con plazos legislativos breves para aprobar un conjunto de leyes marco, que con cierto retraso, entendible por su complejidad, se están discutiendo y aprobando con amplias consultas a la ciudadanía. Entre las leyes que ya se han aprobado en los últimos dos años están: la *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*¹³, *Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa*¹⁴, *Ley Orgánica de Participación Ciudadana*¹⁵, una

¹¹ Pisarello, Gerardo. “El Derecho a la Ciudad en la Constitución ecuatoriana”, publicado en “Boletín Latinoamericano de Derecho a la vivienda y a la ciudad” # 3, Año 2008. Publicación digital de COHRE en http://www.cohre.org/sites/default/files/latam_bulletin_vol_1_no_3_sept_2008_esp.pdf

¹² Pisarello, G. Nota citada.

¹³ Regula la organización, funcionamiento y atribuciones de este organismo; promueve e incentiva el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsa y establece los mecanismos de control social, así como los procedimientos para la designación de las autoridades que le corresponde, de acuerdo con la Constitución y la ley. Fortalece los principios de coordinación, complementariedad y trabajo articulado entre los diferentes organismos de la Función de Transparencia y Control Social, las demás funciones del Estado y el régimen autónomo.

¹⁴ Implementa mecanismos más expeditos para integrar el Consejo de Administración Legislativa (CAL), mismo que se caracteriza por ser pluralista, por tanto, cuenta con la participación de los diversos sectores políticos. Se amplía el plazo para la integración y designación de autoridades de las Comisiones Especializadas.

¹⁵ Propicia, fomenta y garantiza el ejercicio pleno de los derechos de participación. La normativa tiene aplicación para todas las personas en el ámbito ecuatoriano y de los que se encuentren en el exterior; las instituciones públicas y las privadas que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afro ecuatorianos y *montubios* y demás formas de organización lícita que pueden promover libremente las personas en el Ecuador y los residentes en el exterior.

ley interpretativa¹⁶, y finalmente el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*¹⁷.

El COOTAD ocupa un lugar central en el proyecto democratizador de planeamiento territorial en Ecuador. A partir de esta norma, la planificación se sustentará en el principio de equidad territorial, de oportunidades y de desarrollo. Con más de 600 artículos, se presenta como la hoja de ruta de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Gobiernos Provinciales, Municipales y de las Juntas Parroquiales), de los regímenes especiales (Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afro ecuatorianas y Montubias, Galápagos y Distritos Metropolitanos) y de la ciudadanía que tiene un lugar específico en el Consejo. Por primera vez se reconoce en la ley las circunscripciones territoriales de comunidades constituidas por razones de población, étnico culturales o de conservación ambiental. El Código establece un conjunto de normas comunes para la gestión administrativa, el funcionamiento y la estructura organizacional de todos los niveles de gobiernos autónomos descentralizados, favoreciendo la homologación e integración administrativa, la complementación y la compatibilidad entre los mismos.

Se destacan en su articulado la implementación del principio de gestión democrática del territorio. Así, en el art. 31 del Código, se establecen las funciones del gobierno autónomo descentralizado regional, entre ellas mencionamos la promoción del desarrollo sustentable para la realización del buen vivir; el diseño e implementación de políticas de equidad e inclusión en su territorio; la implementación de sistema de participación ciudadana; la elaboración y ejecución del plan regional de desarrollo y del ordenamiento territorial.

Otro principio que consagra el código ecuatoriano es la **descentralización y participación ciudadana** en el control del uso del suelo urbano. El artículo 54 establece las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, entre las cuales se incluye, además de funciones similares a las de los gobiernos regionales, “*establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación cantonal, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales*”.

Por su parte el Artículo 55, establece entre las competencias exclusivas de este gobierno: “*a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formularlos correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón...*”.

Para este Código “*el ordenamiento del territorio regional, provincial, distrital, cantonal y parroquial, tiene por objeto complementar la planificación económica, social y ambiental con dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y, orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, a través de los siguientes objetivos: a) La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; b) El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio(...)* (Art. 297).

Por su parte, la ciudadanía, en forma individual y colectiva, podrá participar de manera protagónica en la toma de decisiones, la planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control social de las instituciones de los gobiernos autónomos descentralizados y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del

¹⁶ Se trata de la *Ley Interpretativa al Decreto Legislativo* publicado en el Registro Oficial del 1 de junio de 1996 y Ley N° 2003-5 publicada en el RO 90 de 27 de mayo de 2003. Esta normativa soluciona el problema de alrededor de 17 mil habitantes del sector de Atucucho, que por más de 20 años no lograron legalizar sus tierras.

¹⁷ El código fue aprobado el 19 de octubre de 2010. Para ver el amplio proceso de participación previa a su aprobación se puede consultar en Virgilio Hernández Enríquez, “COOTAD: un paso en la construcción de la equidad” compilado en COOTAD. Ed. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. Febrero de 2011. Puede verse en <http://www.mcpolitica.gob.ec/mp3/COOTAD.pdf>

poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Los gobiernos autónomos descentralizados reconocerán todas las formas de participación ciudadana, de carácter individual y colectivo, incluyendo aquellas que se generen en las unidades territoriales de base, barrios, comunidades, comunas, recintos y aquellas organizaciones propias de los pueblos y nacionalidades, en el marco de la Constitución y la ley (Art. 302).

La **participación ciudadana** también se estableció para la **vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos** (Art. 146), en la **priorización del gasto** (art. 238). *Esta instancia se complementa con la competencia de la Asamblea locales de aprobar el anteproyecto de presupuesto (Art. 241).*

Finalmente se establece un principio general que sirve para aplicar en otros casos no previstos: *el derecho a la participación ciudadana se ejercerá en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción del gobierno autónomo descentralizado correspondiente, deben ser consultados frente a la adopción de medidas normativas o de gestión que puedan afectar sus derechos colectivos. La ciudadanía tiene derecho a ejercer la democracia directa a través de la presentación de proyectos de normas regionales, ordenanzas provinciales, distritales o cantonales, acuerdos y resoluciones parroquiales. También tienen derecho a ejercer el control social de los actos de los gobiernos autónomos descentralizados y a la revocatoria del mandato de sus autoridades en el marco de la Constitución y la Ley (Art. 303).*

En cuanto al derecho a la vivienda, en su artículo 147 consagra que *“el Estado en todos los niveles de gobierno garantizará el derecho a un hábitat seguro y saludable y una vivienda adecuada y digna, con independencia de la situación social y económica de las familias y las personas. El gobierno central a través del ministerio responsable dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a este derecho y mantendrá, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, un catastro nacional integrado geo referenciado de hábitat y vivienda, como información necesaria para que todos los niveles de gobierno diseñen estrategias y programas que integren las relaciones entre vivienda, servicios, espacio y transporte públicos, equipamiento, gestión del suelo y de riegos, a partir de los principios de universalidad, equidad, solidaridad e interculturalidad”*.

Tienen especial relevancia la previsión de instrumentos de justicia socio espacial, entre los cuales se destacan la inclusión, entre los ingresos tributarios, de las **contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento** (Artículo 225, inc. III). También se contempla el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las **utilidades y plusvalía** que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos (Artículo 556), la **contribución especial de mejoras** es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública (Artículo 569) y **la contribución por mejoras en la vialidad** (Artículo 572).

El código incluye algunos instrumentos tendientes a realizar el principio de función social de la propiedad. Entre ellos establece el **impuesto a los inmuebles no edificados** (Artículo 507) y **no edificados en zonas de promoción inmediata** (Artículo 508); la **expropiación de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social** que se

encuentren incursos en determinadas causales¹⁸(Arts. 594 y 595) y; la **expropiación especial para regularización de asentamientos urbanos** (Art. 596)¹⁹.

Así como el código es valioso en cuanto enriquece de instrumentos al poder público para avanzar en la provisión de suelo y vivienda para los sectores más pobres, no lo es a la hora de ocuparse de las ocupaciones de tierras y los asentamientos que denomina “ilegales. En este caso lejos de aplicar estándares de derechos humanos el código establece que *los gobiernos autónomos descentralizados tomarán todas las medidas administrativas y legales necesarias para evitar invasiones o asentamientos ilegales, para lo cual deberán ser obligatoriamente auxiliados por la fuerza pública y seguirán las acciones legales que correspondan para que se sancione a los responsables* (Art. 458). Esta definición tan amplia no deja en claro si es posible realizar desalojos sin control judicial, y si se aplicarán los demás estándares de derechos humanos en materia de desalojos, previsto por la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU.

2.2 Uruguay

A pesar de una padecer una fuerte tradición patrimonialista, así como la influencia histórica del sector ganadero en el sistema legal que regula la propiedad, los cambios políticos devenidos a partir del triunfo de Frente Amplio en Uruguay posibilitaron la sanción de la ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (en adelante LOTDS), Ley N° 18.308 en junio de 2008. Esa ley se configura como un marco regulador general y se inspira en el *Estatuto da Cidade* brasileño.

La norma, más concisa que las símiles ecuatoriana, colombiana y brasilera, define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación, orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general y diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial (art. 1).

La ley define al ordenamiento territorial como el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (art. 3).

Siguiendo el criterio de la nueva generación de leyes de ordenamiento territorial, la Ley establece principios rectores (art 5°), entre los cuales se destacan la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial (inc. a), el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social (inc. b), la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial (inc. d), la distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados (inc. e); la recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio (inc. f); la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a

¹⁸ Prevé las siguientes causales: a) Predios ubicados en zonas urbanas, en los cuales los propietarios puedan y deban construir, y que hayan permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, por un período de cinco años o más, y cuyo propietario no proceda a construir, en un plazo de tres años después de ser notificado; b) Predios dentro de los límites urbanos o de las áreas de expansión, de diez mil metros cuadrados o más de superficie, cuyos propietarios no lo hubieran urbanizado durante un período de cinco años o más, tendrán un plazo de tres años a partir de la notificación respectiva, para proceder a su urbanización, lotización y venta; y, c) Las edificaciones deterioradas, que no estén calificadas como patrimonio cultural, si no fueren reconstruidas o nuevamente construidas, dentro de un plazo de seis años, a partir de la fecha de la notificación respectiva.

¹⁹ En este supuesto el procedimiento de expropiación tiene una variación respecto del criterio ordinario, pues prevé que en la valoración del inmueble, a efectos de determinar el justo precio, se deberán deducir los créditos a favor de la municipalidad por conceptos tributarios y efectuar el pago mediante títulos de crédito con vencimientos semestrales a un plazo no mayor a veinticinco años o conforme los respectivos adjudicatarios vayan cancelando el valor de los inmuebles adjudicados. Finalmente, la norma dispone que *a fin de evitar el enriquecimiento injusto del titular, en concordancia con la prohibición constitucional de obtener beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, el justo precio para estos casos, será determinado por la dirección de avalúos y catastros de cada gobierno municipal o metropolitano, con base en el valor del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía*”.

equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado (inc. i) y la prevención de los conflictos con incidencia territorial (inc. k).

La LOTDS enumera una serie de derechos de las personas que desde la perspectiva de derechos humanos abordan la cuestión urbana (art. 6). En primer lugar establece que las personas tienen derecho a un ordenamiento territorial adecuado al interés general y la Constitución (inc. a), a la información sobre el territorio (inc. d); al uso común y general de las redes viales, circulaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, garantizándolo para personas con discapacidad (inc. e). Además consagra el principio de gestión democrática del territorio al establecer que *toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial* (inc. b). Todo ello respaldado por una garantía de exigibilidad judicial en caso de incumplimiento (inc. c del mismo artículo).

La ley crea los instrumentos para la gestión del territorio que se aplican a los ámbitos nacional, regional, departamental e interdepartamental. Ello incluye las directrices (arts. 9 y 10) a cargo del Poder Ejecutivo y Planes Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Art. 11), a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), en el marco del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial. También requiere la elaboración de estrategias regionales (arts. 12 y 13), directrices (Art. 16) y planes locales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible (art. 17), los cuales dependen de aprobación por audiencias públicas, planes interdepartamentales (art. 18) e instrumentos especiales (Arts. 19 a 22).

La participación social está garantizada a través del derecho de toda persona interesada a realizar propuestas, con la debida fundamentación, a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes en los instrumentos de ordenamiento territorial (art. 72, 2do. párrafo) y en la composición de la Comisión Asesora, que es presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial e integrada por delegados de instituciones públicas y privadas y representantes de la sociedad civil²⁰.

La norma confiere a los gobiernos departamentales la competencia exclusiva para categorizar el suelo (art. 30), así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta ley (art. 14), a través de las ordenanzas departamentales (art. 15).

La LOTDS exige que los instrumentos de ordenamiento elaborados en el ámbito departamental sean sometidos a audiencia pública, previa aprobación del órgano competente (Art. 25). Esta audiencia es obligatoria para todos los planes locales y para los instrumentos especiales mencionados.

La ley dedica varios artículos para regular el derecho a la propiedad. Aplica el principio de la función social de la propiedad, aunque sin mencionarlo explícitamente, por medio de la noción de interés social. Así, la norma define que *las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial* (art. 35, 2do. párrafo). Es decir, deriva el contenido del interés social a lo que resulte de los planes que elaboren en el nivel departamental. Sin embargo, la norma establece un conjunto de deberes que tienen los propietarios (art. 37) de: usar (inc.

²⁰ Allí está comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso de Intendentes, los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los Directores Nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación (Art. 73)

a)²¹, proteger el medio ambiente y la diversidad (inc. b)²², de conservar (inc. c)²³, proteger el patrimonio cultural (inc. d)²⁴, cuidar (inc. e)²⁵, rehabilitar y restituir (inc. f)²⁶ y los vinculados a la ejecución de perímetros de actuación. Por otra parte, la ley crea el derecho de superficie²⁷, y el derecho a construir²⁸.

Como contracara a los deberes del propietario— el poder público tiene el derecho de expropiar inmuebles por incumplimiento de deberes territoriales (Art. 63). A dicho fin declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles en estado de abandono que, teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras. A fin de establecer el monto de la indemnización, no se incorporará a la misma los beneficios que se deriven de la ejecución del instrumento respectivo.

La norma también prevé los Programas de Actuación Integrada. Con similitud a las operaciones urbanas consorciadas del *Estatuto da Cidade* brasileño, se permite que tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo potencialmente transformable, una vez incluido en este programa, los propietarios tendrán la obligación de: ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito (inc. a), ceder a la Intendencia Municipal o a la entidad pública que ésta determine, de forma gratuita, los terrenos del ámbito que los instrumentos de ordenamiento territorial prevean con destino a uso y dominio público (inc. b), ceder a la Intendencia Municipal los terrenos urbanizados edificables o inmuebles en los que se concrete el derecho a la participación de ésta en la distribución de los mayores beneficios (inc. c) y de distribuir de forma equitativa o de compensar, entre todos los interesados del ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de ordenamiento territorial (inc. d).

En el aspecto redistributivo, la ley prevé la repartición equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución (art. 45) que será contenido en los instrumentos de ordenamiento territorial²⁹.

²¹ Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación

²² Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.

²³ Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente

²⁴ Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.

²⁵ Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.

²⁶ Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

²⁷ El Artículo 36 permite que el propietario de un inmueble, privado o fiscal, pueda conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. Frente a este derecho el titular tendrá, respecto al bien, iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en éste, salvo estipulación contractual en contrario.

²⁸ El artículo 60 permite constituir áreas y condiciones en las cuales este derecho pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado. También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

²⁹ La norma prevé que luego de aprobados los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima (art. 46) de la siguiente manera: a) en el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito; b) en el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

Para fomentar la conformación de un banco de tierras que favorezca los proyectos públicos de habitación social, la norma prevé que la participación en la plusvalía (art. 46) se materialice a través de la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal. Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

La LOTDS establece un vínculo estratégico entre el ordenamiento ambiental y las políticas públicas habitacionales. Para ello prevé la delimitación de áreas de territorio de categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda, considerando esta delimitación como declaración de utilidad pública (Art. 52) y la reserva de suelo para vivienda de interés social (Art. 53). Para ello los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación.

Siguiendo al *Estatuto da Cidade* de Brasil, la norma también permite las **operaciones territoriales concertadas**³⁰, el **derecho de preferencia**³¹ y **la prescripción especial para fines de vivienda social individual o colectiva**³².

Un punto discutible de la Ley es que, al igual que la norma ecuatoriana, resuelve de modo policial el problema de las futuras ocupaciones de predios urbanos igualando la situación a los loteos clandestinos (art. 69). Asimismo, la ley permite al Ministerio de Vivienda la aplicación de sanciones a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano” (art. 70).

Más gravemente, la Ley restringe la prestación de servicios públicos en los asentamientos ilegales, imponiendo que *“las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y transmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales”* (art. 70). En ese último punto, la norma contradice los estándares de derecho internacional que prevén la no discriminación en la prestación de los servicios públicos esenciales, principalmente la Observación General n. 15 del CDESC de las Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua.

Finalmente, dos últimos aspectos a destacar son el establecimiento de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, como servicio público, para obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualesquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial, mediante la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad al respecto (art. 79) y el mecanismo para la resolución de divergencias sobre criterios de ordenamiento (art. 80).

³⁰ El art. 59 permite que los instrumentos de ordenamiento territorial puedan disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental

³¹ El art. 66 establece que el Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial a excepción de lo dispuesto en la Ley de Colonización de Tierras ([Ley N°11.029](#), de 12 de enero de 1948).

³² El Art. 65 prevé regularizar la situación de aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras durante cinco años de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar. Este derecho se puede solicitar judicialmente, quedando excluidos los predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio y no se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

2.3 Venezuela

En ese país, el nuevo enfoque de la política urbana fue introducido por el Decreto Presidencial n. 1666 de febrero de 2002. Si bien la norma se limitaba a sentar las bases para la regularización de asentamientos populares, a la vez también establecía las bases para la participación ciudadana contenida en el anteproyecto de Ley Especial de Regularización de la Tenencia de la Tierra en los Asentamientos Urbanos Populares. Por otra parte creaba una Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana con la atribución de estimular la participación ciudadana (a través de los Comités de Tierra Urbana), el registro de los Asentamientos Urbanos Populares, adelantaba los procedimientos para la regularización de la tenencia de la tierra en barrios y urbanizaciones populares y exploraba vías conciliatorias para la regularización de la tenencia de las tierras de propiedad privada, ocupadas por barrios populares, entre otras.

Siguiendo el plan inicial, en 2006³³, la Asamblea Nacional aprobó la Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares. Posteriormente, la Ley y el Decreto fueron derogados por el Decreto n. 8.198, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos³⁴, actualmente en vigencia.

La nueva legislación venezolana tiene como principales ejes: la democratización de la ciudad, la función y uso social de la tierra urbana y la producción social del hábitat. Entre sus líneas estratégicas, están el fortalecimiento de las funciones del Estado en el desarrollo territorial, la planificación participativa, la prioridad para las familias humildes que habitan los asentamientos urbanos populares y el acceso equitativo al suelo urbano.

Los principios que rigen el Decreto en vigencia son el derecho humano a la tierra, vivienda y hábitat, democracia participativa y protagónica, justicia social, equidad, solidaridad, seguridad jurídica, cogestión, progresividad, corresponsabilidad, organización, tolerancia, sustentabilidad y trabajo voluntario, todo en conformidad con la Constitución (art. 4°). En relación al derecho de propiedad, el Decreto reconoce la función social en su exposición de motivos. Para ello, reconoce los asentamientos urbanos y periurbanos con base en la posesión de las tierras (art. 3°), declara de utilidad pública e interés social las tierras urbanas o periurbanas ubicadas dentro de las poligonales que definen los asentamientos urbanos consolidados (art. 5°) y prevé el instrumento la prescripción especial adquisitiva, individual o colectiva, que se obtiene por medio de un procedimiento administrativo, con un plazo de 10 años desde el origen del asentamiento.

Es novedoso el tratamiento que el Decreto confiere a los casos de reubicación necesaria, estableciendo que cabe al Estado proceder a la reubicación de la comunidad, *“mediante la adjudicación de un lote de tierra en el mismo asentamiento, en otra comunidad urbana o rural, en nuevos asentamientos o en una parcela agrícola (...)”*. Asimismo, prevé que *“en todos estos casos, el Estado dará prioridad a intervenciones correctivas y de rehabilitación; en caso de necesidad perentoria de reubicación y relocalización, se preservarán los vínculos familiares y comunales. Para este y otros casos, se preservará el sentido comunal y favorecerá el derecho a vivir en comunidad. Asimismo, el Estado garantizará, de manera concertada con las familias organizadas, el acceso a la tierra, la asistencia técnica, los medios económicos y materiales para la creación de estas nuevas comunidades”* (art. 26). En ese punto, se puede decir que el Decreto avanza en relación a las demás normativas de la región para reconocer un derecho a vivir en comunidad y detallar las condiciones para la reubicación cuando sea inevitable.

En fin, sin adentrar en un análisis sobre la legitimidad de los procesos de formación de las normas en análisis, algunos puntos de la propuesta venezolana son interesantes. Entre ellos, destacamos la previsión de una modalidad de regularización de la tenencia de la tierra urbana fuertemente participativa, con la elaboración de la Carta del Barrio (una especie de Constitución del asentamiento), participación protagónica de la comunidad en la elaboración de los catastros populares, el control del proceso de regularización por medio de la contraloría social del Consejo Comunal del Poder Popular. Se suma a ello una redacción detallada del procedimiento de regularización, que prevé incluso medidas preventivas para

³³ Publicada en la Gaceta Oficial de Venezuela N° 38.480, del 17/07/2006.

³⁴ Publicado en la Gaceta Oficial de Venezuela N° 39.668, del 6 de mayo de 2011.

garantizar intereses y derechos de las personas sujetas al procedimiento, entre ellas la protección contra desalojos ilegales o arbitrarios (art. 81), y la exención del pago de tributos, derechos de registro y de cualquier otra naturaleza aplicable a los procedimientos de regularización (art. 59).

A ese marco, se suma el Decreto n. 8.190, Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley contra el Desalojo y la Desocupación Arbitraria de Viviendas, también publicado en la Gaceta Oficial del 6 de mayo de 2011. Ese Decreto protege a las personas naturales y sus grupos familiares, que ocupen inmuebles destinados a vivienda principal en calidad de arrendatarias o arrendatarios, comodatarías o comodatarios, u ocupantes legítimos (art. 2º), contra medidas administrativas o judiciales que puedan interrumpir o cesar la posesión que ejercen.

Esta última norma prevé un procedimiento administrativo previo al desalojo, ante el Ministerio con competencia en hábitat y vivienda, que incluye una audiencia conciliatoria (arts. 5º a 9º). Establece la garantía del derecho a la defensa (art. 11) y algunas condiciones para la ejecución del desalojo, entre ellas la garantía de que no se procederá a la ejecución forzada sin que se garantice el destino habitacional, es decir un refugio temporal o solución habitacional definitiva para el afectado por el desalojo y su familia (art. 13). Finalmente, en relación a la ejecución del desalojo, prevé una notificación previa mínima de 90 días, la restricción al uso de la fuerza pública a los casos estrictamente necesarios, con respecto a los derechos humanos, y la prohibición de desalojos en horario nocturno y en los días viernes, sábados o domingos (art. 14). En fin, el Decreto incorpora de manera explícita al orden legal interno los estándares internacionales en relación a los desalojos, lo que es un gran progreso, principalmente en comparación con una tendencia regresiva en la legislación de muchos otros países en relación a la protección contra los desalojos arbitrarios.

2.4 El Salvador

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

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

Los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial son la integralidad, la participación ciudadana, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, la gestión integral de riesgos, el desarrollo sostenible, la gobernabilidad democrática, entre otros. Se destaca en la Ley el reconocimiento del carácter vinculante del Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, siendo que las actuaciones públicas contenidas en él serán incorporadas al proyecto de Presupuesto General del Estado (art. 51)

3. Proyectos actualmente en debate

3.1. El Salvador

La Comisión Nacional de Pobladores y otras organizaciones de la sociedad civil impulsan el *Anteproyecto de Ley de Vivienda de Interés Social*. El proyecto parte la idea de que el acceso a suelo es un eje esencial de la problemática habitacional. Parte del diagnóstico

de que el mercado no provee tierra para que los pobres construyan sus viviendas, y por ello deben asentarse en zonas alejadas, carentes de servicios imprescindibles, o directamente tomar terrenos áreas de riesgo, como laderas, orillas de ríos, próximos a depósitos de basura o en zonas tugurizadas de las ciudades.

Por otra parte identifica a los desalojos como causantes de un agravamiento de la situación del hábitat popular y la falta de información, o su opacidad, que contribuye a desmovilizar a los sectores afectados. Entiende que las formas de tenencia presentes en legislación enfatizan la propiedad privada individual, sirviendo más a los intereses del mercado que a la seguridad de los pobladores.

Por ello, con el apoyo de FUNDASAL se desarrollaron desde 2008 talleres focales para el análisis del problema habitacional de los pobres en El Salvador y se construyó una propuesta que incluye el derecho a la vivienda, de acuerdo al contenido previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, con los alcances interpretativos de la Observación General N° 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. La propuesta pretende dotar de organización institucional al sector vivienda, un financiamiento estructural para la vivienda de interés social, un componente de participación ciudadana y la declaración de acceso al suelo para la producción de vivienda de interés social como asunto de interés público. Este último propósito incluye la creación de mecanismos de acceso al suelo a las familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos mensuales como una condición para el acceso a la vivienda; la disminución del tiempo para la prescripción adquisitiva; y la creación de Cartera Inmobiliaria que garantice la disponibilidad de suelo con características de habitabilidad para la construcción de viviendas de interés social.

3.2 Argentina

En este país existen actualmente un conjunto de iniciativas, en distintos ámbitos políticos, que promueven el enfoque del derecho a la ciudad en la elaboración de un nuevo marco normativo.

Una de las iniciativas surgió en el espacio *HABITAR ARGENTINA*³⁵ y se plasmó en cuatro proyectos de ley que fueron presentados en el Congreso Nacional en diciembre de 2011. El primero es el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Nacional, que propone el marco normativo para las políticas de ordenamiento territorial del país. En la primera parte, el proyecto define al Ordenamiento Territorial como una función pública, fija los principios sobre los que se apoya y define los objetivos y directrices que guían la política territorial. En la segunda parte define los derechos y deberes de los habitantes del país en relación al ordenamiento territorial. En la tercera parte, define la autoridad de aplicación de la ley, planes y legislación que comprende el sistema y obligaciones del Gobierno Nacional en la materia. Finalmente, en la última parte, define los instrumentos de la política territorial, los que deberán ser reglamentados en cada una de las jurisdicciones.

El segundo es el proyecto de Ley de Sistema Integral de Políticas para la vivienda y el hábitat y el fondo para la Producción Social del Hábitat. La propuesta busca incrementar los recursos destinados a la política de vivienda y urbanismo, aumentando su participación en relación al PIB, del 0,7% actual hasta alcanzar en forma gradual el 2%, en un plazo de cinco años entre la nación, las provincias y los municipios. También se propone diversificar las operatorias habitacionales y priorizar la aplicación de los fondos públicos en la población que no puede acceder por sus propios medios, promocionando su participación como parte de la solución al problema (créditos para compra de terrenos y materiales para la autoconstrucción individual o colectiva, para asistencia técnica, vivienda semilla, evolutiva, mínima, etc.) e incorporar recursos no convencionales como la participación de los beneficiarios organizados en cooperativas, mutuales, sociedades civiles, junto a ONGs, instituciones académicas, pequeñas empresas.

El tercero es el proyecto de ley que crea el Programa Nacional de Regularización Dominial para aplicar en los asentamientos poblacionales informales, actualmente presentes

³⁵ Espacio conformado por un grupo de senadores y diputados nacionales de Argentina en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, universidades y las defensorías públicas, con el objetivo de promover un cambio legal en políticas de hábitat y vivienda de conformidad con los estándares de derechos humanos.

en todo el territorio nacional. La propuesta busca garantizar la función social de la tierra urbana, facilitando su acceso mediante la cesión de tierras públicas y facilidades para su compra o la regularización dominial, para quienes acrediten la posesión pública pacífica y continua durante tres años, y creando un Fondo Nacional de Expropiación y Regularización Dominial. Finalmente, el cuarto es un proyecto que propone la modificación del Código de Procedimiento Civil y Comercial de la Nación en lo que regula el juicio de desalojo. La propuesta apunta a incorporar los estándares de la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU en el procedimiento interno. Fundamentalmente, garantizando el derecho a una defensa adecuada, promoviendo las soluciones consensuadas y garantizando que las personas que no tengan recursos se les garantice su relocalización antes de efectuar el lanzamiento.

Otra iniciativa surgió en el propio Poder Ejecutivo Nacional, en el ámbito del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN). Allí se está proponiendo un ante proyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que reemplace Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, instituido por la Ley 16964 de la dictadura militar de 1966. El proyecto se propone el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico, social, e incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas (art. 1).

El proyecto comienza estableciendo los principios rectores para el ordenamiento y desarrollo territorial (art. 2, inc. b) y termina definiendo los instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación obligatoria mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de ordenamiento territorial, en el marco institucional del proceso de ordenamiento territorial, a los fines del ordenamiento, ocupación, planificación y programación del uso, conservación y transformación del territorio (art. 2, inc. d). Define al Ordenamiento Territorial como *“un instrumento de política pública, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad el mantenimiento y mejora de la calidad de vida de la población, su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos, económicos, sociales, naturales y culturales”* y como *“la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar sobre el suelo, de los agentes privados y públicos”*.

El proyecto consagra tres clases de principios. Un primer grupo de principios generales, entre los que incluye: equidad del desarrollo territorial³⁶, sustentabilidad³⁷, conciliación del desarrollo social, ambiental y económico³⁸, el suelo como recurso natural³⁹, la ciudad como producto colectivo⁴⁰ y racionalidad en el uso y explotación del suelo no urbano⁴¹. Un segundo grupo de principios institucionales, entre los que menciona: respeto

³⁶ La creación de condiciones de equidad en el desarrollo territorial, lo cual implica el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos necesarios para alcanzar un hábitat adecuado a todos los ciudadanos.

³⁷ El desarrollo económico-social y el aprovechamiento de los recursos naturales para actividades productivas y/o de desarrollo social, deberán realizarse a través de un manejo apropiado, de manera tal, que satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

³⁸ La conciliación de la actividad económica, la equidad social y la utilización racional de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y del sistema de asentamientos humanos, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios

Existentes.

³⁹ El suelo es además de un recurso económico-social, un recurso natural renovable y escaso; y las políticas públicas relativas a su regulación, ordenación, ocupación, transformación, tienen como fin la utilización del mismo conforme el principio de prevalencia del interés general sobre el particular

⁴⁰ La ciudad es un espacio de producción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que da la responsabilidad al Estado de distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados

⁴¹ La explotación del suelo no urbano debe ser realizada conforme a sus condiciones ambientales y económicas, garantizando la racionalidad de la explotación y niveles satisfactorios de productividad, junto con el bienestar de los propietarios y de quienes laboran en ella, las relaciones justas de trabajo, y la conservación de los recursos naturales.

por las autonomías⁴², articulación institucional⁴³, interjurisdiccionalidad⁴⁴ y promoción de la participación ciudadana. Finalmente un conjunto de principios operativos: planificación estratégica⁴⁵, coherencia de los planes⁴⁶, cooperación técnica y financiera⁴⁷, actualización y revisión del planeamiento⁴⁸, recuperación pública de plusvalías⁴⁹, concentración y control de los usos industriales⁵⁰ y accesibilidad y comunicabilidad universal⁵¹.

El principal instrumento creado por el proyecto son los planes de ordenamiento territorial, los cuales entre sus contenidos mínimos deben tener (art. 10): clasificación del uso del suelo urbano y no urbano; articulación con las políticas ambientales, fiscales, catastrales y de inversión pública; sistemas de información y monitoreo, georeferenciados y compatibles; instrumentos de protección ambiental y patrimonial; mecanismos de distribución equitativa de costos y beneficios para el ordenamiento territorial; mecanismos de participación ciudadana y acceso a la Información; publicidad de los actos y contratos administrativos generales y particulares; documentación gráfica expresiva de las determinaciones de los planes en el medio físico; determinación de la autoridad de aplicación de los Planes y; mecanismos de evaluación periódica de la realidad territorial y de reajuste de los contenidos del Plan. Este mecanismo se complementa con el Plan Estratégico Territorial Nacional.

El anteproyecto también define los derechos y obligaciones con relación al suelo conforme el interés general, el principio de desarrollo sustentable y su función social⁵².

Luego de un lanzamiento en un acto público realizado por la Presidenta de la Nación el 7 de septiembre de 2010, el anteproyecto pasó a un perfil bajo durante la campaña electoral

⁴² Se respetan las decisiones autónomas de las competencias provinciales y municipales, según su propio régimen.

⁴³ La coordinación, cooperación y complementación entre sí -sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una-, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

⁴⁴ A los efectos del ordenamiento territorial existe interjurisdiccionalidad cuando los fenómenos objeto de ordenamiento trasciendan las jurisdicciones provinciales, sea a consecuencia de sus impactos o bien impliquen una interconexión de redes y/o sistemas.

En tales casos procede la acción concertada con el Estado Nacional.

⁴⁵ El Ordenamiento Territorial en todas las jurisdicciones en que se divide el territorio nacional, se realizará en base a un proceso de Planificación Estratégica, del cual resulte una visión de futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sustentable del territorio involucrado.

⁴⁶ Coherencia, articulación y armonización de los planes regionales y locales, con las normas de aplicación específicas.

⁴⁷ Complementación, cooperación y asistencia técnica y financiera entre diferentes organismos y jurisdicciones, para el fortalecimiento de la planificación.

⁴⁸ Actualización en la producción de la información para la planificación y periodicidad en la revisión de las determinaciones de los Planes.

⁴⁹ Recuperación de los mayores valores inmobiliarios producidos en el proceso de desarrollo territorial y generados como consecuencia de la inversión pública o cambios normativos generados en cualquier instancia estatal, las directrices de planificación y las determinaciones del ordenamiento del territorio.

⁵⁰ Teniendo en consideración las particularidades de las actividades industriales, y la necesidad de control, se propenderá a su concentración espacial.

⁵¹ Se propenderá a la eliminación de las barreras arquitectónicas y urbanísticas de modo de garantizar la accesibilidad a todas las personas y evitar zonas residenciales y de esparcimiento aisladas.

⁵² En el art. 16, se reconoce a los titulares de dominio, poseedores y tenedores los siguientes derechos: a) utilizar, disfrutar, construir y aprovechar económicamente el suelo, conforme a su destinación y a las limitaciones que surgen fundadas en motivos ambientales, paisajísticos, culturales, fiscales y del desarrollo económico y social. Tales integraciones del dominio se expresan en las normativas de ordenamiento territorial sustentable, y en las normas particulares dictadas por los distintos estamentos estatales; b) De consulta sobre proyectos y actividades a realizar sobre el suelo en un tiempo máximo de expedición; c) De consulta sobre las implicancias de las cuestiones que merezcan; dilucidar la integración del dominio y las normas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social, antes de emprender cualquier actividad, en un tiempo máximo de expedición; d) A exigir una decisión administrativa fundada, a los recursos administrativos y al acceso rápido y eficaz a la Justicia; e) a participar de los procedimientos de elaboración de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial Sustentable y f) Derecho de iniciativa para inversiones particulares. Como contrapartida exige las siguientes obligaciones: a) Respetar y contribuir con el respeto a las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social; b) Abstenerse de realizar cualquier acto o actividad que ponga en riesgo a otras personas, dominios e intereses públicos; c) Realizar un uso racional del suelo y conforme a los condicionamientos normativos; d) Explotar el suelo no urbano de conformidad a su destino y características físicas (condiciones ecológicas y edafológicas), evitando la degradación que provoque su erosión y agotamiento, a efectos de garantizar su productividad futura y; e) Usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada administrativamente su falta de uso.

de 2011, suspendiéndose la mayoría de los talleres de discusión previstos las provincias. Sin embargo, sin perder su vigencia, se mantiene en vivo en distintos seminarios impulsados por el gobierno nacional y en las provincias. Su mayor debilidad es la dificultad de superar la discusión inter provincias y abrir un amplio debate con la sociedad, antes de ser remitido al Congreso.

Finalmente, una tercera iniciativa es el anteproyecto de *Ley de Hábitat Popular* para la provincia de Buenos Aires. El proyecto tiene por objeto promover el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, definir los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regir las acciones dirigidas a resolver el déficit urbano habitacional en esta provincia, la más grande y populosa de Argentina.

Al igual que otros proyectos aquí reseñados, y como elemento distintivo propio de esta generación de regulación territorial, comienza enunciando un conjunto de principios rectores, reproduciendo, en este caso, los contenidos en la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad: el derecho a la ciudad y a la vivienda (Art. 6)⁵³, la función social de la ciudad y de la propiedad (Art. 7)⁵⁴ y la gestión democrática de la ciudad (Art. 8)⁵⁵. Luego, crea un conjunto de instrumentos de acción para fortalecer una acción pública de modo a promover la integración entre las operatorias habitacionales, la gestión territorial, la capacidad de manejo tributario y la democratización del proceso de toma de decisiones.

El texto propuesto complementa estos principios con unas directrices generales de política de hábitat: garantizar la justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización; fortalecen la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas a través de la utilización de instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles; abordaje integral que vincule solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda; promover la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en sus etapas de formulación y de ejecución como de evaluación y seguimiento; promover la integración socio urbanística y regularizan la tenencia de la tierra de las villas y asentamientos con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes; asegurar la mayor diversificación y pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales que tienen los grupos sociales; valorar e incorporar las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares estimulando los procesos de autogestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas y apoyan la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos y la definición de parámetros de calidad⁵⁶.

⁵³ Todos y todas los/las habitantes de la Provincia tienen derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda entendiendo a estos como el derecho a: un lugar adecuado para vivir con condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

⁵⁴ La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las leyes y normas generales y en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

⁵⁵ La gestión democrática de la ciudad es entendida como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionaria de los ciudadanos y ciudadanas y, en especial, de las comunidades organizadas.

⁵⁶ En estos parámetros combina diversos criterios, entre ellos: a) La localización de los proyectos habitacionales se rigen por los criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se priorizan aspectos tales como: la cercanía a las áreas de centralidad; las facilidades de accesibilidad y conectividad; el nivel de consolidación urbana; y, la cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos; b) Los niveles de habitabilidad de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro; c) La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes; d) Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público; e. El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la Ley N° 13.059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el

Establecidos los puntos de partida de las políticas, el anteproyecto propone una serie de instrumentos para implementar estos principios y directrices. Aunque estos parecen no satisfacer todo el alcance desplegada por la generalidad de los principios, justamente la idea es que la elección de los instrumentos a utilizar sea definida en el ámbito de los gobiernos locales (municipales), siguiendo la experiencia normativa brasileña y uruguaya.

Entre los principales instrumentos propone: promoción de procesos de producción social del hábitat (arts. 10 - 14); integración socio urbana de villas y asentamientos (arts. 15 - 19); fomento del crédito para la mejora del hábitat (arts. 20- 22); zonas de promoción del hábitat social (arts. 23 y 24); cesiones de suelo (arts. 25 y 26); expropiaciones (arts. 27 y 28); participación de las municipalidades en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, lo que implica la modificación del arts. 226 del Decreto-Ley 6769/58 (arts. 29-32); consorcios urbanísticos (art. 33); gestión democrática y participación (art. 34-36) y la creación del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (Arts. 37-39).

Finalmente permite el parcelamiento y edificación obligatorias de los inmuebles baldíos o con edificación derruida o paralizada, crea un sistema de microcréditos para la mejora del hábitat, establece zonas, reservas y cesiones de suelo destinadas a los programas de hábitat, estipula la participación de las Municipalidades en las rentas urbanas generadas por la acción urbanística, habilita los consorcios urbanísticos y establece dispositivos para fomentar la participación de los ciudadanos.

Las tres iniciativas reseñadas de Argentina tienen un conjunto de intuiciones en común. Abordan la cuestión urbana, comienzan estableciendo principios en la línea de la Carta mundial del Derecho a la Ciudad y divergen en el tipo y el nivel de definición de los instrumentos para implementar la reforma urbana.

En este año, las dinámicas de discusión de estos proyectos deberán integrarse para lograr construir una propuesta de mayor calidad democrática y técnica. Ello solo podrá ocurrir si el Poder Ejecutivo aprovecha la oportunidad para abrir la discusión con las organizaciones que están impulsando Habitar Argentina y otras entidades sociales, con el fin de hacer fuerza juntos por estas reformas legales.

4. Conclusiones

Los ejemplos de avances legislativos que presentamos en ese artículo significan una adaptación de los marcos legales nacionales a un cambio de paradigma en relación a cómo se piensa la vivienda y la ciudad. Se encuadran en un consenso según el cual las leyes que nortean las políticas urbanas ya no pueden ser neutras a los estándares de derechos humanos, los cuales se incorporan a ellas por medio de postulados de no discriminación en el acceso a los bienes y servicios urbanos, de participación, de limitaciones a la propiedad especulativa.

En ese sentido, se puede decir que el enfoque del derecho a la ciudad está siendo progresivamente absorbido por los marcos jurídicos nacionales, por medio de reconocimientos explícitos, como es el caso de la Constitución de Ecuador, o por medio de normas que incorporan sus principios e instrumentos.

Como consecuencia de ese cambio, se reconoce que el derecho a la vivienda solo se puede implementar por medio del acceso al suelo urbanizado, así se imponen nuevas formas de acceso al suelo y limitaciones a la propiedad que no esté cumpliendo su función social. La énfasis en la regularización dominial como un derecho se inscribe en ese contexto, así, por ejemplo del proyecto de ley de Venezuela considera la regularización de las tierras urbanas el modo prioritario para la realización del derecho a la vivienda y crea un Banco Nacional de Tierras Urbanas. La ley de Uruguay prevé una reserva de suelo para vivienda de interés social

Otro eje fundamental de las leyes presentadas son los procesos de participación popular en la elaboración de planes urbanísticos, en el control de los procesos de regularización,

futuro las modifiquen y/o reemplacen y; f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

entre otros. En Ecuador, el *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* prevé la participación ciudadana por medio de mecanismos de democracia directa en todos los niveles de los gobiernos autónomos descentralizados, además de la vigilancia de la ejecución de obras y calidad de los servicios públicos y en la priorización del gasto. En Uruguay se reconoce el derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial o el derecho de toda persona interesada a realizar propuestas a las instituciones públicas competentes. El proyecto de ley de Venezuela promueve la elaboración de catastros populares, la creación de una contraloría social para monitorear el proceso de adjudicación de tierras y la elaboración de la Carta del Barrio.

En relación a los instrumentos legales urbanísticos, las nuevas normas siguen los ejemplos de Brasil y Colombia para incorporar instrumentos que permitan garantizar la mejor distribución de los beneficios y ventajas de la ciudad. Así, por ejemplo, la Ley de Ecuador prevé las contribuciones especiales de mejora y ordenamiento, un impuesto de diez por ciento sobre las utilidades y plusvalías en el momento de la transferencia de los inmuebles, el impuesto a los inmuebles no edificados, la expropiación para fines de desarrollo de vivienda de interés social y la expropiación especial para la regularización de asentamientos urbanos. En Uruguay, se prevé la posibilidad de expropiación por incumplimiento de deberes territoriales y la prescripción especial para fines de vivienda social individual o colectiva.

Sin embargo, en algunos puntos las normas examinadas pueden ser consideradas regresivas en relación al derecho a la vivienda y a la ciudad. Por ejemplo, la ley de Ecuador prevé que los gobiernos autónomos deben evitar asentamientos ilegales con el auxilio de la fuerza pública y sanción a los responsables. En Uruguay, la ley también resuelve de manera policial el problema de ocupaciones de predios urbanos, con sanciones a los que promueven o incentiven la ocupación ilegal, y restringe la prestación de servicios públicos en asentamientos informales. Esos puntos deben ser observados con mucho cuidado pues conducen a la lógica de la criminalización de la vivienda informal, que es incompatible con el paradigma del derecho a la ciudad.

El proceso que con más notas distintivas ha innovado es el ecuatoriano. En esta experiencia han dado una vuelta más de tuerca relacionando el derecho a la ciudad con los derechos de buen vivir, *sumak kawsay*, y se vincula con los principios constitucionales de la interculturalidad, plurinacionalidad y la sostenibilidad ambiental. En este sentido asumen un elemento fundamental de las ciudades latinoamericanas como ciudades interculturales, no solo por la presencia de comunidades indígenas y tradicionales, como por las antiguas y nuevas migraciones que presentan nuevos desafíos.

Es esencial que esas innovaciones sean estudiadas y divulgadas con el objetivo de alimentar la consolidación de una nueva manera de enfocar las políticas de vivienda como parte de las políticas urbana, con base en los principios de derechos humanos. Esperamos que el estudio de los casos aquí presentados, sumados a los casos de Brasil y Colombia, sean útiles para impulsar los cambios legislativos que están en proceso y los que aún están por venir en los países de la región.