

La juridificación del derecho humano a la ciudad como punto de partida en el diseño de políticas públicas para el siglo XXI

The Legalization of The Human Right to The City as A Starting Point
in The Design of Public Policies for The Twenty-First Century

JOSÉ JESÚS SORIANO FLORES*

Fecha de recepción: septiembre 4 2024

Fecha de aceptación: octubre 16 2024

Resumen

El derecho a la ciudad, como concepto normativo, aún tiene muchas zonas de incertidumbre que dificultan su positivización o, en su caso, su efectividad administrativa y jurisdiccional en los supuestos de los pocos sistemas jurídicos que lo han reconocido. Por ello, es necesario, desde una perspectiva vigente y progresista de derechos humanos, identificar y desarrollar una serie de elementos mínimos a partir de un estudio interdisciplinario, pero con miras a desarrollar la arista jurídica del concepto. En este tenor, el artículo identifica y desarrolla algunos de los elementos que es necesario tomar en cuenta en el proceso de juridificación y diseño de políticas públicas.

Palabras clave:

derechos humanos, ciudad, derechos sociales, urbanización

* Universidad de Guanajuato. Contacto: jj.soriano@ugto.mx

Abstract:

The definition of the right to the city as a normative concept still has many uncertainties that hinder its positive assessment, or in some cases, its administrative and jurisdictional effectiveness in the few legal systems that have recognized it. It is therefore necessary, from a current and progressive human rights perspective, to identify and develop a series of minimum elements based on an interdisciplinary study, but with a view to developing the legal side of the concept. In this sense, the article identifies and develops some of those elements that should be taken into account in the process of legalization and design of public policies.

Keywords:

Human Rights, City, Social Rights, Urbanization

I. Introducción

84

La organización humana en sociedades tiene su origen en la búsqueda de satisfacción de sus necesidades básicas, como alimento, agua y vivienda, si bien la vida en comunidad impulsó otro tipo de avances culturales, tecnológicos y económicos. No obstante, con el desarrollo progresivo de los medios de producción, la constitución de sistemas políticos y jurídicos y la definición de modelos económicos, aunados al crecimiento acelerado de esas comunidades que formaron las “ciudades”, aquella razón prioritaria fue cada vez menos asequible para muchos colectivos.

Pero también es cierto que el desarrollo de esquemas jurídicos orientados a proteger la dignidad de las personas, en la forma de derechos humanos, ha delineado mejores contenidos y herramientas, al menos en términos científicos y formales, aunque de ninguna manera se pretende, con esta afirmación, expresar un discurso triunfalista.

Estas dos visiones planteadas deben encontrar los puntos de intersección que permitan establecer soluciones al problema de la deficiente calidad de vida que prevalece en las ciudades, sobre todo para algunos grupos. Es una exigencia ética y jurídica que la perspectiva de derechos humanos se

ocupe de la solución de los problemas colectivos de las ciudades, como lo ha hecho, por ejemplo, con el desarrollo de los derechos sociales.

Pero hasta ahora, eso no ha sido suficiente. En general, las acciones destinadas a la efectividad de esas prerrogativas han caminado desarticuladas y sin esquemas jurídicos y administrativos óptimos para la consecución de dichos fines. Es aquí donde aparece “el derecho a la ciudad” como una categoría multidisciplinar que debiera transitar hacia su juridificación e implementación en el diseño de políticas públicas, teniendo en cuenta que su desarrollo en el terreno normativo (en el discurso académico y en la ley) es incipiente. Esta circunstancia es la que provoca la escritura de estas líneas.

El objetivo central de este artículo consiste en identificar los elementos mínimos necesarios que deben considerarse en el proceso legislativo de inclusión del derecho a la ciudad en las normas jurídicas, para su posterior materialización en forma de políticas públicas. Evidentemente, dicha identificación constituye un presupuesto ineludible tanto para la formulación de categorías jurídicas positivas como para el análisis de la conveniencia de su implementación. Nuestra hipótesis, en ese tenor, parte de la premisa de que los elementos necesarios para la construcción positiva del derecho no son del todo claros. Sin embargo, con la perspectiva actual de los derechos humanos, el desarrollo conceptual alcanzado hasta ahora y parte de la experiencia legislativa y jurisprudencial, es posible delinear dichos elementos, al menos de forma inicial.

Los estudios de población concluyen y coinciden* en que, para el año 2050, no solo aumentará la población mundial, sino que cerca del setenta por ciento de las personas vivirá en las ciudades, que, por lo tanto, serán cada vez más grandes y, si seguimos con los mismos vicios de planificación, sus habitantes tendrán más obstáculos para ver materializado el derecho colectivo a un nivel de vida adecuado. Por eso es tan importante reconstruir lugares en los que sea posible vivir dignamente sea una realidad y no un

* Como ejemplo, pueden consultarse los informes de las Naciones Unidas (2019) y del Banco Mundial (2024).

discurso político. En este contexto, estudiar el derecho a la ciudad tiene una relevancia enorme.

El derecho a la ciudad fue definido por Henri Lefebvre en 1967 como el derecho de sus habitantes a participar activamente en la construcción y transformación de la ciudad. Heredero de esta línea de pensamiento, Frank Molano Camargo (2016) expresa así este derecho humano a formar parte de las decisiones que definen a las urbes,

se encuentra de nuevo en el centro del debate político y, además, nosotros diríamos jurídico. Este resurgimiento se debe especialmente a la explosión de nuevas luchas urbanas contra las expresiones espaciales del dominio del capital financiero, como la gentrificación o la degradación ambiental, pero también al esfuerzo de los habitantes por lograr una mayor injerencia en la definición de las políticas urbanas (p. 4).

86

Siguiendo este planteamiento, en el desarrollo de este texto se presenta una breve descripción de la formación de las ciudades y el surgimiento del derecho a la ciudad en el contexto de la industrialización, así como la necesidad de este derecho ante el crecimiento urbano orientado, fundamentalmente, por razones económicas. En esta primera parte, se enfatiza el fortalecimiento de los derechos humanos y su necesaria relación con la prerrogativa que nos ocupa. Advertiremos, asimismo, la ambigüedad de la noción desde la perspectiva jurídica, evidenciando la importancia de concretar los elementos básicos que deben esclarecerse en el ámbito del derecho.

Posteriormente, asentaremos algunos elementos mínimos destinados al proceso de juridificación del derecho, tomando como punto de partida la emblemática Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, complementada con opiniones teóricas y algunos supuestos en los que este derecho podría estar siendo vulnerado. En esta sección también relacionamos otros derechos sociales, como la vivienda y la propiedad, con la prerrogativa estudiada. Además, aprovecharemos el valioso esfuerzo plasmado en la Carta de

la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, donde sintetizaremos una serie de temas centrales del derecho en cuestión y su relación con derechos específicos que contribuyen a su desarrollo y protección.

Para finalizar, expondremos algunos casos relacionados con la juridificación del derecho a la ciudad presentes en diversos textos constitucionales y legales latinoamericanos, pioneros en la legislación de esa prerrogativa. Consideramos que esta breve revisión normativa, permitirá construir reflexiones finales más sólidas para cumplir con el objetivo central del presente trabajo. Dicho esto, procedamos a desarrollarlo.

II. La formación de las ciudades y el surgimiento del derecho a la ciudad

Aunque no es unánime la descripción histórica sobre el surgimiento de las primeras ciudades, “existen principalmente por dos motivos: su geografía y las ventajas asociadas a vivir cerca de otra gente” (Cuberes, 2020, p. 10) y, aunque los factores que han dado origen a su crecimiento son diversos y complejos, indudablemente, los de naturaleza económica son predominantes y, sobre todo, decisivos en las formas, diseños y prioridades de las ciudades.

Para una gran parte de los estudios, las ciudades surgieron en el Medio Oriente, particularmente en toda una región conocida como el Creciente Fértil, lugar con abundancia de plantas y frutos, fauna y ríos, que se extiende por el actual sur de Irak, Irán, Siria, Líbano y el Norte de Egipto, y que en aquellos tiempos se conoció como Mesopotamia (Rodríguez y Rodríguez, 2023). En principio había pequeñas comunidades cuyas actividades se centraban en la pesca, caza y recolección de alimentos, pero comenzaron a crecer gracias a ciertos factores, como el aprendizaje de la agricultura y la domesticación de animales.

Pero indudablemente, “la ciudad en la que vivimos, en la que desarrollamos nuestro proyecto de vida es la ciudad que hemos heredado de la indus-

trialización” (Correa, 2010, p. 127), este tipo de ciudad, si bien en muchas facetas conserva los rasgos de la ciudad antigua (proveniente de Grecia y Roma) y de la ciudad feudal, en su estructura responde a la sociedad industrializada. Así, el proceso de industrialización es el punto de partida para el análisis de la problemática urbana actual. Citando a Correa (2010):

La masificación de las economías de escala impulsó la transformación de las aglomeraciones humanas. Los cambios y mejoramientos en las técnicas de producción experimentadas en la sociedad preindustrial implicaron, necesariamente, una modificación en la forma de vida, la cotidianidad, las costumbres y en la apropiación del espacio. Se rompió, entonces, la estructura productiva familiar y surgió la necesidad de la industria, y de que ésta esté situada en sitios estratégicos, de fácil acceso al transporte, al agua, a las materias primas, entre otras (p. 128).

Es posible advertir que la principal problemática en el desarrollo de las ciudades está relacionada con el fortalecimiento del sistema capitalista, en el que las personas en lo individual y en lo colectivo no somos el fin, sino el medio para la continuidad y fortalecimiento de ese sistema económico que ha adquirido su versión más radical en el denominado “neoliberalismo”, ocasionando la polarización económica y el deterioro en la calidad de vida de la mayoría al interior de las ciudades.

Ante este panorama, claramente desfavorable, la dignidad humana transformada en categoría jurídica a través de los derechos humanos es, en principio, el fundamento y presupuesto del derecho a la ciudad, concepto surgido en un contexto en el que, por una parte, el proceso de industrialización y urbanización había construido espacios donde la dignidad no siempre había sido considerada una prioridad, y la actualidad, donde dicha categoría ya no es solo un ideal ético, sino una categoría jurídica que impone obligaciones a quienes administran y, en general, gobiernan nuestras ciudades. Esa forma normativa en la que la dignidad se manifiesta, es decir, los derechos humanos, ha atravesado una historia accidentada y compleja.

Inicialmente se entendieron y percibieron como ideales; más tarde, como normas aisladas sin mayor relevancia; y, de manera mucho más reciente, como estructuras jurídicas sustantivas y procesales que, en algunos sistemas jurídicos contemporáneos, se han integrado como preferentes y medulares. El momento que vivimos es testigo de la mayor aceleración jurídica —tanto académica como formal— de los derechos humanos; sin embargo, en un contraste doloroso, es también un tiempo marcado por temas recurrentes como la corrupción, la desigualdad, la violencia y la inseguridad. En este contexto, insistimos, es sumamente pertinente reflexionar nuevamente en el derecho a la ciudad, concepto escasamente positivado, pero que, incluso sin estar consagrado explícitamente en la ley, podría integrarse mediante la interpretación de otros derechos.

Como ya adelantábamos, el derecho al que nos referimos en este texto se remonta a 1968, cuando el francés Henri Lefebvre publicó *Le Droit à la Ville*, un libro escrito para denunciar las consecuencias negativas que los principios de la economía capitalista habían tenido en las urbes. En tiempos recientes, este concepto ha cobrado fuerza tanto en discusiones académicas como, incluso, en ámbitos legislativos. Prueba de ello es que, en 2004, el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) lo recuperó para redactar la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, a la cual haremos referencia más adelante

Lefebvre (1978) dibujaba con acierto y preocupación su contexto, destacando una forma de vida que proyecta una automatización de la cotidianidad asfixiante que impide que las personas satisfagan necesidades básicas de su condición. Esta situación está determinada por procesos de producción económica en los que es imprescindible participar para sobrevivir, un esquema que hemos llegado a normalizar. Todo ello se justifica bajo la lógica de obtener satisfactores, que, paradójicamente, no logran satisfacer gran parte de nuestras expectativas.

Así va construyéndose el derecho a la ciudad que, francamente, en una primera aproximación, puede parecer una utopía, especialmente al reflexio-

nar sobre el rediseño de las ciudades que soñamos como ideales: espacios diseñados para vivir mejor, con mayor felicidad y en un entorno de solidaridad y fraternidad entre sus habitantes. Como señala Sugranyes (2010): “somos conscientes de los desafíos de esta aspiración de justicia social; algunos la llaman quimera o ilusión” (p. 72), otros la llamamos “utopía indispensable para otro mundo posible” (Sugranyes, 2010, p. 72).

No pretendemos que el lector retroceda décadas atrás a la reflexión de los derechos humanos al percibirlos como una suma de buenas intenciones que difícilmente se verán traducidas en la realidad cotidiana. Por ello, es importante señalar que, aunque ese derecho se ha planteado como una utopía, progresivamente se ha definido como un concepto que, además de tener dimensiones políticas, históricas y sociológicas, debe incorporar una arista jurídica, que permita pensar en su materialización mediante la integración e interpretación de otros derechos, fundamentalmente de naturaleza social, reconocidos tanto en la legislación internacional como en la doméstica.

En suma, la idea del derecho a la ciudad como utopía, no debe dejar de ser una brújula, como decía Fernando Birri citado por Eduardo Galeano (Díaz, D., 2016), pero como concepto normativo debe delinear contenidos destinados al reconocimiento y, en su caso, a la efectividad, “además, recordando que nociones necesarias como urbanización y ciudad, se construyen de forma multidimensional, no es posible de otra manera, en ese sentido es necesario acudir a varias disciplinas: antropología, derecho, economía, política, sociología, etc.” (Pírez, 2019, p. 7).

Y ahora que nos aproximamos al contenido conceptual del derecho a la ciudad, resulta interesante una proposición inicial planteada en un artículo que revisamos:

se accede a la ciudad (suelo-vivienda y demás bienes urbanos) como resultado del ejercicio de un derecho o como resultado de la capacidad económica (solvencia) que permite pagar el precio de mercado de esos bienes. Más allá de la simplificación que supone esa fórmula, es posible afirmar que el predominio de la

mercantilización en la producción y consumo de la urbanización, estructuralmente determinado, tiende a impedir el acceso a la ciudad como derecho. (Pírez, 2019, pp. 9-10).

Es decir, las vastas desigualdades sociales visibles en la mayoría de las ciudades provocan que, si no se articula de manera práctica la idea de ese “derecho a la ciudad”, se perpetua lo que observamos cotidianamente: ciudades que se convierten en espacios cada vez más excluyentes y difíciles para una gran parte de las personas y los grupos que las habitan. Hablar del derecho a la ciudad implica reflexionar en la universalidad de los derechos humanos como una realidad, no como una aspiración:

la mercantilización de la ciudad se concreta en su producción y consumo mercantiles, e indica que la posibilidad de la población de acceder (usar, poseer) a las condiciones de la urbanización depende de su solvencia [...] *a contrario sensu*, la consideración de la ciudad como derecho implica la posibilidad real de acceder a esos bienes como parte de la condición de ciudadanía, como la educación y la salud, desplazando su carácter de mercancía (Pírez, 2019, p. 10).

En este orden de ideas, la juridificación de dicha prerrogativa prescribe a quienes administran nuestras ciudades: abandonar el parámetro mercantilista y conducir sus acciones en el entendido de que el acceso a los bienes de la ciudad es un derecho que debe blindarse, a pesar de las posibilidades económicas de su población. Efectivamente, el derecho a la ciudad debe ser un derecho social, aprovechando todas las herramientas que han ido ganando esas prerrogativas fundamentales.

Actualmente, si bien estamos más conscientes de la necesidad de transitar de una visión de la ciudad mercantilizada a una visión de la ciudad como un derecho, parece que su concreción está lejos. Y, como seguramente lo aprecia el lector, es coincidente esta visión con la del Estado de bienestar, cuya traducción al lenguaje de los derechos humanos está directamente relacionada con la efectividad de los derechos económicos, sociales, cultu-

rales y ambientales (o DESCA, en el derecho internacional). En suma, el derecho a la ciudad intenta articular los diferentes derechos sociales desde una mirada “no mercantil”, lo que significa que “se orienta a satisfacer la necesidad de ciudad sin pasar por el mercado, sin buscar ganancia y, por lo mismo, sin requerir solvencia para ser consumida” (Pérez, 2019, p. 11). En este tenor las acciones estatales no pasan por el tamiz de la acumulación de capital, sino por la intención preferente de garantizar derechos sociales.

Esta prerrogativa se inscribe como un derecho social que nos recuerda la transición del Estado liberal al Estado social. Siguiendo a Gozaíni (2022):

El Estado actuaba reaccionando ante el conflicto intersubjetivo dejando al hombre libre de hacer y realizarse. La igualdad (todo hombre es igual ante la ley, predicaron los revolucionarios franceses de 1789) era la síntesis alcanzada. Sin embargo el curso del tiempo fue provocando otras urgencias, otras necesidades (pp. 110-111).

Nos recuerda el profesor de la Universidad de Buenos Aires que, en este contexto, “la igualdad apareció como una utopía; sus aspiraciones eran inalcanzables para muchos, dando por tierra bastantes de los ideales previstos en los derechos originarios” (Gozaíni, 2022, p. 111). Siguiendo estas ideas, podríamos afirmar que el derecho a la ciudad se torna en una oportunidad para alejarnos cada vez más de esa utopía, para transitar a espacios de igualdad material, particularmente si pensamos en la vida colectiva dentro de nuestras ciudades.

Esta visión pragmática del derecho a la ciudad, “aunque tiene la posibilidad de concretarlo en condiciones susceptibles de ser identificadas en ciudades actuales” (Pérez, 2019, p. 111) y, al mismo tiempo, “la realización de esas condiciones, que permitirían la efectividad del derecho, no están muy alejadas de una crítica a la urbanización capitalista y a los componentes estructurales que, desde el modo de producción capitalista se imponen a esa urbanización” (Pérez, 2019, p. 111).

Comprender la noción “derecho a la ciudad”, como afirma, entre otros, Pérez (2019), implica reconocer tensiones “entre los procesos de reproducción económica y los de reproducción social [...] de allí las contradicciones entre el espacio urbano como bien de cambio y como bien de uso” (p. 111). Es decir, sigue vigente la visión crítica originaria de ese derecho desarrollado desde los años sesenta del siglo pasado y que, desde los escritos de Lefebvre, surge como un concepto sociológico, que en principio no tenía la intención de convertirse en una noción jurídica positiva; en todo caso, representaba una denuncia hacia la forma en la que se construían y diseñaban las ciudades. Y aunque los contenidos legales sustantivos tienen su origen en esas construcciones sociales, al parecer, el del derecho a la ciudad no apuntaba a ello, circunstancia que probablemente sea la causa de su escaso reconocimiento en leyes, a pesar de la vigencia del término por casi seis décadas.

La vasta información académica que existe sobre el derecho a la ciudad explica los múltiples abordajes desde distintas disciplinas y, evidentemente, fortalece la justificación de su juridificación, pero, por otro lado, también provoca ambigüedad para la correcta construcción normativa, pues con toda esa información es fácil construir una norma ambigua, de ambiciosos contenidos sociales, pero que termine por ser poco efectiva. Ese es uno de los riesgos en la positivización de los derechos redactados en forma de “buenas intenciones”, pero con pocas o nulas posibilidades para su concreción. Es precisamente el ánimo de este artículo que, aunque no terminará por solucionar la problemática, creemos que sí aportará una parte de la visión necesaria para la juridificación de ese concepto.

Es cierto que el derecho en cuestión, desde las aportaciones de Lefebvre y de otros teóricos en la misma línea de pensamiento, se centraban en un actor social colectivo: el proletariado, concebido desde el espacio dogmático marxista, y en el contexto histórico en que surgieron dichas ideas primigenias. No obstante, como indican estudios más recientes, “movimientos sociales, organizaciones, intelectuales, militantes y activistas muy diversos, pero todos buscando el cambio social, se reivindican como colectivo mo-

vilizado del movimiento por el derecho a la ciudad y ya no como parte de la clase obrera” (Sugranyes, 2010, p. 74). Al respecto, y sin pretender ser exhaustivos, cabe destacar la importancia de los movimientos encabezados por grupos específicos, como mujeres, personas migrantes, comunidades indígenas, entre otros actores. Estos colectivos, con creciente fuerza y precisión, perfilan las agendas que administraciones urbanas deben priorizar. Sin duda, la participación de estos actores marca una de las principales diferencias entre el concepto del derecho a la ciudad de los años sesenta y el que ahora tratamos de juridificar.

III. Elementos mínimos para la juridificación del derecho humano a la ciudad

Un punto de partida conveniente en la definición de dichos elementos es la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), que

amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos humanos. La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes, sin discriminación.

Se trata de un derecho que aboga por un proceso de transformación de la ciudad. Simboliza un nuevo paradigma que proporciona un marco alternativo para repensar las ciudades y los asentamientos humanos sobre la base de los principios de justicia social, equidad, democracia y sostenibilidad. Podríamos afirmar que ese derecho trata de conciliar el proceso de industrialización con la dignidad humana juridificada, como hemos dicho, en forma de normas y principios de derechos humanos.

Como indica Ziccardi (2016), “la cuestión urbana se expresa en las ciudades del siglo XXI como espacios fragmentados, divididos o segmentados, rasgos que, si bien las ciudades en América Latina siempre han tenido, actualmente se han amplificado” (p. 38). En este tenor, las circunstancias cada vez más adversas, respaldan la utilidad de ocuparnos del derecho a la ciudad, pero también lo que la autora citada señala sobre la afectación de dichas condiciones no únicamente a los sectores más vulnerables, “sino al conjunto de la sociedad, fracturando el tejido social y generando las condiciones propicias para que prolifere la violencia y la inseguridad” (p. 38).

Otra de las premisas fundamentales en la construcción de este derecho, parte de la idea de que las ciudades no son entidades estáticas e inmodificables. Es decir que, a pesar de los trazos rígidos de sus avenidas y calles, puede reconstruirse o adaptarse el espacio para que todas las personas, sin discriminación, gocen de un nivel de vida adecuado en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En palabras de Cuadrado (2024): “El efectivo derecho a la ciudad parte de la posibilidad de ser sus habitantes quienes la construyan y la moldeen, resolviendo de manera horizontal, comprometida y solidaria, los problemas que la aquejan y la destruyen” (p. 3).

Como sabemos, la desigualdad económica genera múltiples espacios de desigualdad social que se acentúan en la conformación de las ciudades. Por ello uno de los contenidos esenciales del derecho a la ciudad debe ser el cuestionamiento a la forma presente en la que están construidas nuestras urbes. Haciendo una analogía, así como el Convenio para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de las Naciones Unidas impone a los Estados combatir las prácticas culturales que provocan diferencia en el acceso a los derechos entre hombres y mujeres, uno de los contenidos del derecho debe claramente imponer a los Estados combatir la planificación de las ciudades que no pone en primer lugar de importancia la dignidad humana como derecho, principio y bien jurídico. El derecho a la ciudad implica “proyectar una ciudad sin privilegios en la utilización del

territorio para el usufructo individual, pero a la vez colectivo, acercando a las instituciones a todos sus habitantes, en condiciones de accesibilidad” (Cuadrado, 2024, p. 3).

Otro tópico en la construcción de elementos mínimos sobre el derecho a la ciudad está vinculado a los supuestos de su lesión. Sobre esto, en principio, podríamos afirmar que, en virtud de la integralidad de los derechos, relacionada con su indivisibilidad e interdependencia: al vulnerarse uno se lesionan otros, por lo que al lastimarse cualquiera de los derechos que integran el derecho a la ciudad, se estaría violentando esa prerrogativa fundamental que los integra.

Al respecto, el amable lector, en principio, podría criticar la sugerencia sobre la juridificación de “otro derecho” (si es que ya se encuentran contemplados en las normas positivas esos otros derechos que integran el derecho a la ciudad), no obstante, estimamos que sí es conveniente integrar los contenidos normativos elementales de esa prerrogativa, pues permite articular diversos derechos, sobre todo de naturaleza social, para esclarecer su carácter integral, indivisible e interdependiente. Además, permite que, en el diseño y administración de las ciudades, quienes ejercen el servicio público, encuentren una especie de guía metodológica (en forma de derecho humano) que instrumente su acción cotidiana.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad previamente citada, expresamente refiere en su artículo 21 algunos aspectos sobre la lesión del derecho que reproducimos a continuación, aprovechando la reseña de Marchiaro (2020):

Constituye lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales, y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de: Realización de los derechos establecidos en esta carta; La participación política colectiva de habitantes y mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad; Cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad; Ma-

nutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del hábitat, así como las formade manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos, en especial los vulnerables y desfavorecidos con base en sus usos y costumbres (p. 1).

También es importante subrayar las responsabilidades públicas donde se reflejan las lesiones que expresa la carta de referencia como acciones u omisiones “en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juzgamientos y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referente a temas de interés urbano” (Marchiaro, 2020, p. 1).

Estas dimensiones sobre la lesión del derecho nos permiten visualizar concretamente algunas de las obligaciones generales que tienen los diferentes poderes públicos y, aunque nuestro trabajo se concentra en la identificación de los elementos, sobre todo legislativos en la delimitación del derecho estudiado, los diversos espacios referidos también permiten orientar la actividad legislativa tendiente a su juridificación.

Siguiendo con la identificación de los elementos mínimos, ONU-Hábitat (2024), recientemente, ha estructurado una serie de contenidos denominados “componentes del derecho a la ciudad”, que a continuación sintetizamos:

Una ciudad/asentamiento humano: libre de discriminación, que abarque las minorías y la diversidad, de igualdad de género, de ciudadanía inclusiva, con una mayor participación política en la definición, ejecución, seguimiento y formulación de presupuestos de las políticas urbanas y la ordenación del territorio, que dé prioridad al interés público y social definido colectivamente, garantice un uso justo y ambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales, y reconozca y apoye la Producción Social del Hábitat. Con espacios y servicios públicos de calidad que mejoren las interacciones sociales y la participación

política, en que los espacios y servicios públicos contribuyan a construir ciudades más seguras, con economías diversas e inclusivas. Una ciudad sostenible con vínculos urbano-rurales inclusivos que beneficie a las personas empobrecidas, tanto en zonas rurales como urbanas, y asegure la soberanía alimentaria; una ciudad o asentamiento humano que proteja la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno. (ONU-Hábitat, 2024).

En otro tenor, la interpretación de los derechos humanos, como sabemos, ha impuesto como eje esencial la hermenéutica principalista ampliamente desarrollada a partir de la segunda mitad del siglo XX. En el caso que nos ocupa, particularmente la segunda versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ha plasmado expresamente algunos de esos principios, entre los que se encuentran: la gestión democrática de la ciudad, el ejercicio pleno de la ciudadanía, la igualdad y no discriminación, la protección de grupos en situación de vulnerabilidad, el desarrollo urbano equitativo y sustentable, la participación en el diseño presupuestal, el de transparencia en la gestión de la ciudad, el multiculturalismo, entre otros (Marchiaro, 2020, p. 1).

IV. Derechos y principios necesarios en la construcción del derecho a la ciudad

Sobre el contenido de la segunda versión de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, Marchiaro (2020, p. 1) nos recuerda que ésta surge desde los movimientos sociales y no desde las instituciones públicas. Al respecto, aprovechamos su reseña, para reproducir los elementos que estimamos deben tenerse en cuenta en la juridificación del derecho.

Uno de los pilares es, indudablemente, el derecho y principio de igualdad y no discriminación, plasmado en la Carta de esta manera: “todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, raza, etnia u orientación política o religiosa, y preservando la memoria y la

identidad cultural” (Marchiari, 2020, p. 1). La planificación de las ciudades debe partir de la premisa que establece la igualdad en dignidad y derechos de todas las personas, pero también entiende la diferencia que caracteriza a los seres humanos. La igualdad se proyecta en el ideal de que todas las personas tengan, por ejemplo, acceso a los servicios públicos, pero también es necesario que exista accesibilidad para personas con discapacidad o elementos de adaptabilidad cultural para personas pertenecientes a comunidades originarias (razonamientos diferenciadores).

Sin interés de ser exhaustivos, resulta inevitable el tema de la relación del derecho a la ciudad y el derecho a la propiedad. Para Pérez (2019, p. 19), dicha relación genera contradicciones sociales que se vislumbran entre dos circunstancias: la resolución del problema de la vivienda y la reivindicación del derecho a una plena inserción social. Esta última consideración es, sobre todo, la que está relacionada con el derecho a la ciudad y nos recuerda su complejidad que podría partir en términos formales del reconocimiento en la ley del derecho, pero que tiene que ver con mucho más que ello. Como explica Pérez (2019),

En definitiva, la existencia de ese derecho, y su aplicación por medio de instrumentos que exceden lo jurídico, como son las transferencias con recursos fiscales, suponen un cambio sustantivo en la sociedad. Podemos pensar que la plena significación del derecho a la ciudad configura una propuesta revulsiva, ya que implica la tensión para cambiar la ciudad de manera que todos/as tengan en ella el lugar que necesitan. Esto es, definir la necesidad como criterio institucional de acceso a la urbanización, garantizando la inclusión urbana. La ciudad como necesidad y el derecho como reconocimiento de esa necesidad y garantía de su satisfacción. (p. 19).

Otro de los espacios de discusión académica obligados en la construcción jurídica del derecho que nos ocupa, atraviesa por su definición desde la perspectiva de cada uno de los principios específicos de interpretación de

los derechos humanos, como es el pluralismo jurídico, el interés superior de la niñez, la migración o la perspectiva de género, solo por señalar algunos. Y aunque no es objetivo de este trabajo abarcar la incorporación de esos principios específicos, es importante ejemplificar esa vinculación, para lo cual tomaremos el principio de perspectiva de género, del cual ya existen interesantes trabajos publicados, que indican que “la persistencia de una tajante división espacial como la planteada por el liberalismo político clásico enquistada en el ámbito de la política pública local produce ciudades para ser habitadas privilegiadamente por varones” (Aladro, 2019, p. 25).

Al respecto se establece que “desde estas consideraciones, comprender a la ciudad como derecho desde una perspectiva de género necesariamente debe partir de una desigualdad presente en lo que se ha llamado ‘dimensión de acceso’ entre varones y mujeres, derivada de la producción capitalista y patriarcal de lo urbano” (Aladro, 2019, p. 34). Por lo anterior, los contenidos jurídicos de ese derecho deben desarrollarse a partir de la interpretación principalista que exige una diferenciación, sobre todo tratándose de grupos histórica y sistemáticamente vulnerados en sus derechos.

Un elemento claro e inequívoco para identificar la transgresión del derecho a la ciudad se observa, por ejemplo, cuando diversos grupos en situación de vulnerabilidad enfrentan, dentro de la misma ciudad, afectaciones a sus derechos ambientales. Esto ocurre, en ocasiones, como resultado de las políticas de planificación urbana. La urbanización se expande ocupando espacios de manera selectiva: zonas exclusivas para la población de mayores ingresos, en contraste con las zonas donde hay pobreza, carencia de servicios e infraestructura. Espacios en los que la población que los habita, además de enfrentarse a la carencia de múltiples servicios básicos, se enfrenta a riesgos ambientales que violentan no sólo su derecho a un medio ambiente sano, sino que, además, vulneran muchos otros, especialmente económicos, sociales y culturales. (Tristán, 2019, p. 131).

En los procesos de planificación urbana, dicha “selectividad” no solamente genera mayores dificultades para acceder a la vivienda y a otros servicios elementales (ahora derechos) como el agua, sino que también provoca claros perjuicios ambientales:

la mayoría de la población de bajos recursos se encuentra expuesta a contaminación directa. Ellos se enfrentan a los riesgos constantes de las sustancias peligrosas, a la falta de saneamiento básico, a viviendas poco seguras, a la proximidad de basureros. Además, son generalmente estos grupos los que tienen menor acceso al aire puro, al agua potable, a la seguridad económica y a las áreas verdes, en general, tienen un menor acceso a los espacios públicos. Las personas segregadas viven en entornos insalubres por el ambiente que los rodea, con poca esperanza de mejora por medios institucionales. Su derecho a un medio ambiente sano no está garantizado, en función de que viven cerca de fuentes de contaminación (Tristán, 2019, pp. 132).

Entonces, estamos ante el cruce del derecho a un medio ambiente sano y la ordenación territorial, específicamente en el área de planificación urbana (Tristán, 2019, pp. 130-144). En este orden de ideas, el derecho a la ciudad, como derecho integrador, debería ser el canal de unificación argumentativa entre esos diversos derechos: a un medio ambiente sano, al que podríamos denominar “el derecho a la planificación urbana”; el derecho a la vivienda digna y, por supuesto, con ello el resto de los derechos sociales en la sintonía de la integralidad, indivisibilidad e interdependencia.

Existen, entonces, múltiples formas de discriminación. Aquí, puntualmente, nos referimos a la discriminación ambiental que proviene directamente de decisiones gubernamentales en tareas de planificación urbana, alejadas, por supuesto, de la metodología del derecho a la ciudad. La forma en la que se han desarrollado la mayoría de las ciudades actuales ha derivado en sociedades de riesgo construidas sobre desigualdades socio-ecológicas, “la discriminación ambiental originada a partir de los planes de desarrollo urbano, demuestra una complicidad de la autoridad pública para dar liber-

tad a la urbanización en sitios contaminados, sin que, además estén garantizadas condiciones mínimas de servicios urbanos” (Tristán, 2019, p. 139), lo cual evidentemente provoca aún más vulnerabilidad en ciertos grupos que han estado en desventaja históricamente.

Por su parte, la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (Gobierno de la Ciudad de México, 2011) es un documento construido comunitariamente desde muchos frentes sociales², el cual señala como principio:

El Derecho a la Ciudad es el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos (p. 15).

Como observamos, en la Carta de la Ciudad de México el derecho a la ciudad se expresa claramente como un derecho humano y alude a su interdependencia: al respecto, refiere diversos tópicos y la relación con derechos específicos (a una ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, segura, etc.), consideración muy útil en la construcción jurídica de la pre-

2 El comité promotor de la Carta por el Derecho a la Ciudad de México estuvo integrado por las siguientes entidades: Coalición Internacional para el Hábitat América Latina, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Espacio DESC, Gobierno del Distrito Federal y Movimiento Urbano Popular-CN, además que fue signado por diversas asociaciones, instituciones académicas, organismos autónomos y otras instancias en el año 2011.

rrogativa colectiva que nos ocupa, como resumidamente exponemos a continuación.

Para consolidar una ciudad democrática, hay que recordar, específicamente, los siguientes derechos: a la libre determinación; a la libertad de opinión y expresión, a la libertad de reunión y asociación pacíficas; a la manifestación; a la libertad de elección y no discriminación respecto a la educación, la cultura, los lugares de residencia, entre otros; el acceso a la justicia, relativa tanto a derechos, individuales como colectivos; a participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos; al acceso, investigación y difusión de la información pública, etc. (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 27-28).

Para lograr la construcción de una ciudad incluyente, todas las personas deben poder gozar de todos los derechos humanos, entre otros: derecho a la vida, a la igualdad ante la ley, a la no discriminación, a la diferencia, a la libertad de conciencia, a profesar libremente la religión, a la libertad de residencia en el territorio de la ciudad, a la tierra y a un lugar seguro dónde vivir, a contar con servicios públicos básicos (agua, saneamiento y energía, a la vivienda, a la libertad de circulación, al transporte público y a la movilidad urbana, etc.) (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 31-34).

Para construir una ciudad sostenible, se debe garantizar que todas las personas puedan gozar del derecho a vivir en un medio ambiente sano, a la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, al acceso y uso del territorio urbano y rural dentro de condiciones ambientales y económicas sustentables, etc. (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 34-38).

Para lograr una ciudad productiva se deben garantizar los siguientes derechos laborales: al trabajo en condiciones satisfactorias y equitativas en términos sociales y de género; a un ingreso suficiente que garantice una vida digna; a organizarse (sindicatos, cooperativas, entre otros), a la seguridad social, a participar en la producción de la ciudad, a generar emprendimien-

tos productivos autogestionarios (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 38-42).

También refiere la construcción de una ciudad educadora, donde, entre otros, aparecen: el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones, incluyendo el acceso a las nuevas tecnologías de la información y a su actualización periódica; el derecho a la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la cultura; el derecho a la libertad para la investigación científica y la actividad creadora (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 42-46).

Para lograr una ciudad habitable y segura en términos de desastres y accidentes, la Carta de la Ciudad de México indica que todas las personas deben gozar de los siguientes derechos: a la seguridad personal e integridad física, frente a los riesgos y desastres; a un lugar seguro donde vivir; a espacios seguros donde desarrollar actividades individuales y colectivas (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 46-48).

Para lograr una ciudad segura y libre de violencia, indica el texto, todas las personas deben poder ejercer los siguientes derechos: a la seguridad e integridad personales; a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; a la intimidad y a la privacidad; a la vida privada y familiar y a la protección contra la violencia intrafamiliar; a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural; a la protección contra los desalojos forzados, etc. (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 48-51).

Para lograr una ciudad saludable, la Carta pone énfasis en los siguientes derechos: a un medio ambiente sano; al nivel más alto posible de salud física y mental; a una alimentación adecuada; al agua, a servicios de saneamiento y manejo de basura; a derechos sexuales y reproductivos (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 51-54).

Para construir una ciudad convivencial y culturalmente diversa, refiere la importancia de los siguientes derechos: a participar en la vida cultural; a la libertad cultural, lingüística y religiosa; a disponer de tiempo libre y de espacios públicos accesibles para la convivencia y el encuentro; a disponer

de espacios públicos adecuados a la libre expresión de sus manifestaciones culturales; a disponer de espacios lúdicos y deportivos de calidad; a la convivencia comunitaria; a la manifestación y el debate en los espacios públicos (Gobierno de la Ciudad de México, 2011, pp. 54-57).

En suma, consideramos que la relación entre esos principios y su relación con derechos específicos constituye una especie de guía metodológica conveniente para la materialización de esta prerrogativa.

V. Algunos casos relacionados con la juridificación del derecho a la ciudad

Siguen siendo pocas las constituciones o leyes en las que se ha insertado el derecho a la ciudad, y esta es una de las razones que alienta este trabajo. En Latinoamérica, no obstante, hay algunos ejemplos destacados.

El caso brasileño es importante, primero, porque en su texto constitucional introduce una serie de elementos relacionados con la política urbana, dedicando uno de sus capítulos a ello, en donde en su primer numeral, específicamente el artículo 182, prescribe: “La política de desarrollo urbano, implementada por el Poder Público municipal, de acuerdo con las directrices generales establecidas por la ley, tiene como objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes” (Constitución de Brasil, 1988).

Como observamos, aunque no refiere expresamente el derecho a la ciudad, abre la puerta para que, posteriormente, una legislación secundaria lo desarrolle. Particularmente, nos referimos al ya muy estudiado y aplaudido Estatuto de la Ciudad del año 2001, que “reguló y expandió los dispositivos constitucionales sobre política urbana, además de haber reconocido explícitamente el «derecho a la ciudad sostenible» en Brasil” (Fernandes, 2024, p. 61). Como se ha referido en trabajos académicos, “esta ley federal resultó de un intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político

de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana” (Fernandes, 2024, p. 61).

La función social referida en la Constitución de Brasil (1988), en el Estatuto en comento, “pasó a tener efectos jurídicos concretos para el territorio de las ciudades, a través de leyes de zonificación y de delimitación de áreas de urbanización prioritaria, en las que se debe combatir la retención especulativa de inmuebles urbanos mediante instrumentos de intervención urbana pasibles de aplicación y monitoreo” (Fernandes, 2024, p. 69). Llama la atención una serie de consecuencias prácticas, particularmente en la administración, que se han señalado a partir de la vigencia del Estatuto, pues

ya han sido anulados planes directores por falta de participación popular efectiva; hay alcaldes que ya corren el riesgo de perder sus mandatos por improbidad administrativa; se han propuesto acciones civiles públicas de todo tipo en defensa del orden urbanístico y del derecho a la ciudad sostenible; ha habido notables avances en la regularización de tierras en muchos municipios, a partir de las nuevas leyes que complementan el marco legal inaugurado por el Estatuto de la Ciudad (Fernandes, 2024, p. 69).

Fernandes señala que hay avances en la protección del patrimonio cultural y ambiental y que la participación comunitaria ya se hace presente, dejando de lado la idea de que la planificación es únicamente una asignatura de arquitectos o urbanistas. Nos interesa mucho saber cómo esta perspectiva ha permeado en la educación jurídica, pues, como se indica, ya se estudia “Derecho Urbanístico en los aún escasos cursos que van introduciendo gradualmente las facultades de derecho, lo cual supone un movimiento indispensable para la divulgación de la nueva cultura jurídica sobre la ciudad que aporta la nueva ley” (Fernandes, 2024, p. 69).

La Constitución de la Ciudad de México (2017) es otro ejemplo donde se concretó expresamente el derecho desde su promulgación el 17 de septiembre de 2018, que textualmente señala en su numeral 12:

Derecho a la Ciudad

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

Ecuador es otro ejemplo de inclusión constitucional, pues señala en el artículo 31:

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 esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía (Constitución de Ecuador, 2008).

En el texto citado destacan la identificación de principios como la sustentabilidad, la justicia social, el respeto a la diversidad cultural y el equilibrio entre lo urbano y rural. Además, se caracteriza por una gestión con tintes democráticos, sociales y ambientales, desarrollando el derecho a la ciudad a través del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por su parte, también la legislación argentina, particularmente la de la provincia de Buenos Aires, en su Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat, establece:

Artículo 11: Derecho a la Ciudad y a la Vivienda. Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a:

- a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana.
- b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios.
- c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas.
- d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado (Ley de Acceso Justo al Hábitat N° 14449, 2013).

En el caso de la legislación secundaria citada, la relación del derecho se centra en la vivienda, pero en un sentido social y colectivo, pues expresa la relación de esos derechos con los servicios sociales y con las actividades económicas en el marco de la diversidad cultural. Igualmente, derivado de la interpretación de la Ley argentina en comento encontramos un interesante artículo de Belén Rogers (2021), en el que analiza dos sentencias en las que los operadores jurisdiccionales refieren y fundamentan el derecho a la ciudad como sintetizamos a continuación.

Rogers refiere que son escasos los fallos en los que se ha citado el derecho en cuestión y desarrolla dos ejemplos. El primero, el caso Zarate Villalva, Juan Ramón y otros c. GCBA s/ Amparo (art. 14 CCA- BA), Expediente 17699/0, de trámite ante el Juzgado de primera instancia en lo contencioso administrativo y tributario número 4, que tiene que ver con la presentación de una acción de amparo contra el Gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, en virtud de un decreto que intentaba desalojar a un grupo

de habitantes del predio donde vivían desde hacía veinte años atrás, en la zona Puerto Madero, que ahora es un barrio turístico con un desarrollo económico muy fructífero (Rogers, 2021, p. 5).

Al respecto, el gobierno de la ciudad

solicitó el rechazo de la acción aduciendo que el predio en cuestión sobre el que se pretendía la urbanización ocupa un terreno que se encuentra afectado a la reserva ecológica y ofreció a los moradores del barrio, a través del Decreto N° 1247/05, la opción de solucionar su problema habitacional, permitiendo elegir entre un monto de un subsidio por única vez o un mutuo con garantía hipotecaria a través del procedimiento de la Ley N° 341 (Rogers, 2021, pp. 5-6).

Por su parte, en la sentencia definitiva la jueza responsable, Elena Liberatori, realizó afirmaciones de intenso contenido social al indicar que “cuando las ocupaciones se perpetran, por ejemplo, en barrios céntricos, acaudalados o de alto valor patrimonial, sus responsables son vistos como ‘atrevidos’ y, por tanto, han de salir del silencio y dar cuenta de su accionar” (Rogers, 2021, p. 6).

Por otra parte, al haber ido “demasiado lejos en la búsqueda del techo —y al presumirse que sus habitantes son más ilegales que otros sectores—, resulta necesario hacerlos invisibles... la vigencia de una concepción restrictiva, por parte de los ciudadanos de Buenos Aires, respecto a quién merece vivir en la ciudad” (Rogers, 2021, p. 6). En este sentido la jueza citó el derecho a la ciudad, al explicar que: “Pese a que hoy día no hay legitimidad para reconocer abiertamente el derecho restringido a la ciudad del que gozan los sectores más desfavorecidos, no nos debe extrañar que el principio de máxima intrusión socialmente aceptable continúe funcionando como justificativo —puertas adentro, y sin expresión pública— de políticas” (Rogers, 2021, pp. 6-7).

En este orden de ideas, la sentencia es categórica cuando esgrime que el poder local actúa con acciones contradictorias, en virtud de que, por un

lado, otorga servicios de infraestructura para un sector de la población, pero por otro lado desaloja a otro. De esta manera concluye que “las políticas públicas de exclusión son funcionales a los fuertes intereses económicos en detrimento de la Constitución porteña y de los derechos fundamentales de las personas allí residentes” (Rogers, 2021, p. 8). Por lo que resolvió que el gobierno responsable debería adoptar

medidas inmediatas en relación a paliar las pésimas condiciones de vida actual de los residentes [...] y dispuso que se lleven a cabo [...] las medidas tendientes a una solución definitiva de inclusión social y reurbanización, todo ello en consonancia con los principios jurídicos de reconocimiento y eficacia del derecho constitucional al acceso a una vivienda digna y a un hábitat adecuado en cabeza de los habitantes de ese sitio (Rogers, 2021, p. 8).

Al declarar nulos los decretos, afirma que los mismos pretendían

a través de las dádivas monetarias engañar a los habitantes acerca de una solución razonable para obtener una vivienda digna y el hábitat adecuado cuando en realidad les dejan librados, sin más, a su suerte [...] porque dichos decretos son únicamente funcionales a los intereses inmobiliarios de la zona sin contemplar medidas incluyentes que se compadezcan con los derechos fundamentales de los moradores del Barrio; por no articular debidamente los intereses en conflicto entre ellos y los intereses económicos que les asedian no cumpliendo así el deber constitucional de defender al más débil (Rogers, 2021, pp. 8-9).

En este fragmento observamos la relevancia que puede tener, en el terreno pragmático, el derecho a la ciudad. En este caso particular, por una parte, integra diversos derechos, como el derecho a la vivienda; pero, además, en consonancia con la integralidad de los derechos humanos, al citar el derecho a la ciudad, la resolución pone de manifiesto las razones que siguen

orientando el desarrollo de las ciudades. En el caso específico, la mercantilización de los espacios, por encima de la dignidad colectiva de un barrio que no recibe alternativas sociales mínimas para continuar viviendo. La jueza, socialmente responsable, argumenta e interpreta desde la perspectiva originaria del derecho a la ciudad para señalar la antijuricidad de los decretos aludidos. Rogers (2021) cita otro caso en la Ciudad de la Plata, Argentina, que fundamenta el derecho a la ciudad, refiriéndose al expediente número 27264, “Asesoría de Incapaces n° 1 – La Plata c/ Fisco de la Provincia y otros s/ Amparo”, de trámite ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de La Plata, el cual está relacionado con la interposición de una acción de amparo colectiva contra la provincia de Buenos Aires, la municipalidad de la Plata y la municipalidad de Berisso, en virtud de situaciones extremas de vulnerabilidad de diversas familias como consecuencia de fenómenos meteorológicos que acentuaban la insatisfacción previa de las necesidades básicas de esas familias.

En este caso, a pesar de la negativa generalizada de las autoridades responsables de atender las causas de la demanda, en la sentencia definitiva, al igual que en el caso anterior, se relacionó el derecho a la vivienda con el derecho al hábitat, al señalar expresamente que “el alcance del derecho a la vivienda [...] no se limita a obtener una vivienda en cualquier lugar y bajo cualquier circunstancia, sino que se vincula con el acceso a la vivienda en condiciones dignas y en un contexto tal que permita a las personas desarrollarse en el marco de un proyecto de vida” (Rogers, 2021, p. 15). Adicionalmente, en el fallo se enlistó una serie de medidas específicas muy interesantes que sugerimos revisar en el texto citado. Estos dos casos son suficientes para ejemplificar cómo puede irse materializando el derecho en tribunales locales.

VI. Reflexiones conclusivas

Desde su formulación teórica en la década de los sesenta, el derecho a la ciudad no ha logrado consolidarse como una categoría jurídica que permita avances sustanciales en su efectividad o en una adecuada legislación. Esto resulta necesario como un presupuesto fundamental para el diseño de políticas públicas progresistas y con perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, esto no implica la ausencia de serios esfuerzos en esta dirección, tanto en el ámbito académico como en el institucional. Por ejemplo, se han publicado múltiples artículos, capítulos y libros al respecto, muchos de ellos desde la perspectiva de otras disciplinas sociales y, por otro lado, también verificamos cómo, de manera gradual, el derecho a la ciudad ha comenzado a ocupar espacios en los marcos constitucionales y legales, aunque esta última tendencia sigue siendo incipiente.

112

En términos generales, el desarrollo contemporáneo de las ciudades, alentado principalmente por el proceso de industrialización, no ha tenido en la mira la planificación con perspectiva de derechos humanos, lo que ha fortalecido la desigualdad y la edificación de ciudades cada vez más hostiles para millones de personas. No obstante, el fortalecimiento de esos derechos en los sistemas jurídicos contemporáneos, domésticos e internacionales, debe servir para que la forma en la que se organizan y crecen las ciudades, tenga como parámetro principal la efectividad de esas prerrogativas. Es aquí donde aparece, de la manera más conveniente, la necesidad de estudiar y estructurar algunos elementos mínimos del derecho a la ciudad, que sirvan para su juridificación o para mejorar su efectividad, sobre todo en la aplicación de políticas públicas.

Observamos que, en principio, desde las ideas propuestas por Henri Lefebvre en la década de los sesenta, este derecho surge sin pretensiones estrictamente normativas, sino críticas, fundamentalmente en espacios sociológicos, económicos y políticos. En este sentido, asumimos también que, aunque el derecho pueda parecer utópico, progresivamente se ha ido planteando su juridificación, apoyándose en otros derechos ya incorporados

en diversas normas jurídicas. Este planteamiento busca garantizar que la accesibilidad a ese derecho no dependa de la capacidad económica de las personas o grupos, sino, simplemente, de su pertenencia al género humano. Además, su desarrollo legislativo se orienta hacia el abandono de la mercantilización de las ciudades, promoviendo un enfoque basado en la dignidad y el bienestar colectivos.

El derecho a la ciudad debe concebirse dentro de los DESCAs, y es importante aprovechar toda la teoría y experiencia institucional en exigibilidad y justiciabilidad que se ha construido al respecto. Asimismo, es importante tener claro que ese derecho es articulador de las demás prerrogativas sociales desde una mirada crítica a los sistemas económicos imperantes. Tenemos suficientes razones epistemológicas para subrayar su importancia, pero aún no son suficientes las consideraciones jurídicas destinadas a su positivización y posterior implementación.

Indudablemente, uno de los esfuerzos más notables en la identificación de los contenidos del derecho a la ciudad se encuentra en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, la cual amplía las perspectivas tradicionales sobre el mejoramiento del nivel de vida de las personas. Este documento asume la necesidad de construir ese derecho como un mecanismo de protección. Como mencionábamos, el derecho a la ciudad busca conciliar los procesos de industrialización con el respeto a la dignidad humana, juridificada mediante normas y principios fundamentados en los derechos humanos.

En este trabajo de identificación de elementos del derecho a la ciudad, debemos partir de la idea de que las ciudades no son estáticas, sino que todos sus habitantes, sin discriminación y haciendo uso de su derecho, están en condiciones de replantear su desarrollo y crecimiento, además de participar y tomar decisiones al respecto.

La consideración de esta prerrogativa como un derecho humano también implica tanto la atención de las pautas de interpretación como la incorporación de principios generales como los de integralidad, indivisibilidad e interdependencia, y, en su caso, la aplicación de principios específicos

como la perspectiva de género, el interés superior de la niñez o el pluralismo jurídico. Muy concretamente, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad ha establecido principios, como el de gestión democrática de la ciudad y la participación en el diseño presupuestal, entre otros.

En los documentos abordados, se alude enfáticamente a los principios de igualdad y no discriminación como fundamentos esenciales en la construcción del derecho a la ciudad. Como hemos señalado, todas las personas, sin discriminación, tienen derecho a disfrutar los beneficios que ofrece la ciudad, independientemente de sus diferencias.

Otra forma de delinear los elementos mínimos que deben considerarse en la positivización del derecho en cuestión tiene que ver con la identificación hipotética de su vulneración. En este sentido se han mencionado tanto acciones y omisiones contenidas en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, como aquellas acciones gubernamentales provenientes de cualquiera de los poderes, que dificulten o impidan el goce de los derechos directamente relacionados. Esto incluye, de manera especial, la participación colectiva, particularmente de grupos en situación de vulnerabilidad.

Sintetizamos también algunos de los componentes integrantes del derecho a la ciudad que ha descrito ONU-Hábitat, entre los que se encuentran la no discriminación, el respeto a las minorías y a la diversidad cultural, la protección prioritaria del medio ambiente, la concreción de vínculos urbanos-rurales inclusivos, beneficiando a las personas en situación de pobreza, entre otros.

También dimos cuenta de cómo en ocasiones la urbanización se realiza de manera selectiva, ubicando a la población con menores ingresos en zonas más contaminadas o con mayores riesgos ambientales. Por lo que no es una casualidad el hecho de que las fallas geológicas, incendios o inundaciones se verifiquen en dichas zonas. En este tenor, sugerimos la reflexión sobre un nuevo derecho a la “planificación urbana”, para que, desde los procesos técnicos de planificación y urbanización se incorpore la perspectiva de derechos humanos.

En cuanto a la integralidad de los derechos humanos, el derecho a la ciudad puede articularse mediante su armonización con otras prerrogativas ya reconocidas. En este contexto, destacamos la construcción de la Carta de Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, que vincula estos otros derechos con diversas premisas inherentes al derecho a la ciudad. Entre ellas se encuentran la consolidación de una ciudad democrática y la construcción de una ciudad incluyente, sostenible, productiva, educadora, habitable, segura, saludable, convivencial y culturalmente diversa.

Estimamos que otra manera de acercarnos a la delimitación de elementos mínimos destinados a la juridificación del derecho a la ciudad como presupuesto de su instrumentación administrativa, debía partir de la identificación de algunos de los casos en los que se ha legislado al respecto, así como de algunos ejemplos de interpretación concreta del derecho por los tribunales; en este último subtema, referimos criterios jurisprudenciales de Argentina.

Brasil, Ecuador, Argentina y México constituyen ejemplos en la concreción legislativa del derecho a la ciudad. Brasil, desde los años ochenta, cuando en su Constitución introduce elementos relacionados con la política urbana y, posteriormente, cuando en su Estatuto de la Ciudad del año 2001 reconoció explícitamente el derecho con efectos normativos concretos, por medio de leyes de zonificación y delimitación de áreas de urbanización, así como con una serie de disposiciones vinculantes para quienes administran las ciudades. Igualmente hicimos notar cómo dicha incorporación ha permeado en la educación jurídica, aspecto que resultará conveniente considerar en el proceso de juridificación del derecho.

En 2008, la Constitución ecuatoriana incorporó “el derecho al disfrute pleno de la ciudad y sus espacios públicos”, estableciendo principios como la sustentabilidad, la justicia social, el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Por su parte, la Constitución de la Ciudad de México de 2018 también integró de manera tácita el derecho a la ciudad con varios de los elementos de su homóloga ecuatoriana.

Esta hace referencia “al uso y usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”. Asimismo, lo identifica como un derecho colectivo que debe garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos.

En el caso de Argentina, destacamos la Ley 14449 de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires, que reconoce textualmente “el derecho a la ciudad y a la vivienda”, así como un par de interesantes criterios jurisprudenciales derivados de la misma. Estos criterios marcan rutas que deben complementarse con algunas de las ideas expuestas en este trabajo, destinado al establecimiento de algunos elementos mínimos que deben tenerse en cuenta en las discusiones legislativas sobre el reconocimiento de nuestro derecho a la ciudad.

Referencias

Bibliografía y hemerografía

- Aladro, A. (2019). “Capitalismo, patriarcado y ciudad: generalidades de la producción de lo urbano desde una perspectiva de género”. *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 23-36.
- Anduaga, E. (2017). *El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México: una propuesta de interpretación*. Instituto de Investigaciones Parlamentarias de la Ciudad de México.
- Correa Montoya, L. (2010). “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”. *Territorios*, 22, 125-149.
- Cuadrado, V. (2018, noviembre 6). “El ¿derecho? a la ciudad”. *Diario DPI - Derecho Público- Administrativo*.
- Cuberes, D. (2020). “El origen y crecimiento de las ciudades”. *Panorama social*, 32, 9-21.
- Fernandes, E. (2024). “El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico”. En C. Santos Carvalho & A. Roszbach (Ed.). *El Estatuto de la Ciudad: un comentario*. São Paulo, Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades (pp. 55-70). Recuperado de: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch4.pdf. (Consultado el 10 de mayo de 2024).
- Gozaíni, O. A. (2022). *Derecho a la salud y juicio de amparo*. Rubinzal-Culzoni Editores.
- Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península.

- Marchiario, Enrique J. (2020). "Derecho a la ciudad y derecho de la ciudad". *Revista Argentina de Derecho Municipal*, 6. Recuperado de: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=224&idedicion=3685>(Consultado el 28 de abril de 2024).
- Molano Camargo, F. (2016). "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea". *Revista Folios*, 44, 3-19. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/3459/345945922001.pdf>. (Consultado el 3 de octubre de 2023).
- Pírez, P. (2019). "Una aproximación sociológica al derecho a la ciudad". *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 6-22. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/8806> (Consultado el 20 de mayo de 2024).
- Rodríguez, R., & Rodríguez, I. (2023). *Aportes para la comprensión histórica del Cercano Oriente antiguo*. UNPA. Recuperado de: https://www.unpa.edu.ar/sites/default/files/publicaciones_adjuntos/ORIENTE%20LEJANO%20final%202023%20CON%20isbn.pdf (Consultado el 5 de septiembre de 2024).
- Rogers, T. B. (2021). "El derecho a la ciudad en la jurisprudencia argentina". *Revista Cartapacio de Derecho*, 39, 1-22. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8031229> (Consultado el 20 de abril de 2024).
- Sugranyes, A. (2010). "El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía". *Hábitat y Sociedad*, 1. Recuperado de: <https://revistascientificas.us.es/index.php/HyS/article/view/3599> (Consultado el 23 de abril de 2024).
- Tristán Rodríguez, M. S. (2019). "Ciudades mexicanas y discriminación ambiental: los retos de la justicia ambiental urbana". *Derecho y Ciencias Sociales*, 21, 130-144. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/dcs/article/view/8812> (Consultado el 4 de mayo de 2024).
- Ziccardi, A. (2016). "Cuestión social y el derecho a la ciudad". En Carrión, F. & Erazo, J. (Ed.). *El derecho a la ciudad en América Latina, visiones desde la política*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Documentos

- Banco Mundial. (2024). *Desarrollo urbano: Una visión general*. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>
- Constitución de Brasil. (1988). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf> (Consultado el 1 de febrero de 2024).
- Constitución de Ecuador. (2008). Recuperado de: https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf (Consultado el 3 de mayo de 2024).
- Constitución de la Ciudad de México. (2017). Recuperado de: https://infocdmx.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf (Consultado el 8 de junio de 2024).

- Foro Social de las Américas. (2004). Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Recuperado de: https://www.ugr.es/~revpaz/documentacion/rpc_n5_2012_doc1.pdf (Consultado el 4 de julio de 2024).
- Gobierno de la Ciudad de México. (2011). Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad, 15. Recuperado de: https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUDDAD_2011-muestra.pdf (Consultado el 3 de enero de 2022).
- Ley de Buenos Aires 14449 de Acceso Justo al Hábitat. (2013). Recuperado de: <https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2013/14449/11302> (Consultado el 30 de abril de 2024).
- Naciones Unidas. (2019). “El cambio climático y sus efectos en la biodiversidad”. Recuperado de: <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>
- ONU, Hábitat. (2024). “Nosotros”. Recuperado de: onuhabitat.org.mx (Consultado el 9 de mayo de 2024).

Videos

- Díaz, D. (2016, octubre 15). “Eduardo Galeano. ¿Para qué sirve la utopía?” [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=JrAhHJC8dy8> (Consultado el 5 de agosto de 2024).