

EL DERECHO URBANÍSTICO Y LA CIUDAD SOSTENIBLE. UN ANÁLISIS PROPEDEÚTICO DEL CASO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.

DIREITO URBANÍSTICO E CIDADES SUSTENTÁVEIS. UMA ANÁLISE PROPEDEÚTICA DO CASO DA REPÚBLICA DO EQUADOR

THE URBAN LAW AND THE SUSTAINABLE CITY. A PROPEDEUTICAL ANALYSIS OF THE CASE OF THE REPUBLIC OF ECUADOR.

José Albert Márquez¹

Jaime Alfredo Alarcón Zambrano²

Resumen

El objeto del presente artículo es analizar, partiendo de conceptos de carácter general, la relación actual entre derecho urbanístico y ciudad sostenible, y con especial relación al caso ecuatoriano. En este sentido, la realidad actual ecuatoriana es paradigmática en cuanto a la existencia de un número limitado de normativa jurídica adecuada, la práctica inexistencia de estudio del derecho urbanístico en la Academia, y de una falta de políticas de implementación de la normativa y, en su caso, de su sanción por incumplimiento. Desde otra óptica, esta situación ofrece la posibilidad de proponer auténticas políticas que propicien un desarrollo urbanístico sostenible. Finalmente, el presente trabajo pretende comprobar

¹ Ph. D. Doctor por la Universidad de Córdoba con la calificación de Sobresaliente “cum laude” y la mención de Doctor Europeo. Profesor Contratado Doctor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Córdoba. - Profesor de Teoría y Filosofía del Derecho, Derechos Humanos y Derecho y Humanidades. Profesor en el Máster Interuniversitario “*Derechos Humanos y Cultura de la Paz*”, Integrante de diversos grupos de investigación. Director de varias tesis doctorales. Evaluador de la Revista Derecho Empresa y Sociedad de la editorial Dykison, Evaluador de diversas revistas científicas nacionales e internacionales. Secretario Académico de la Facultad de Derecho de Córdoba. Responsable de Calidad. Miembro de la Unidad de Igualdad de la UCO. Autor de numerosos artículos en revistas especializadas en temas de Filosofía del Derecho, filosofía política, bioética-bioderecho y teoría del derecho. Instituição: Universidad de Córdoba. Espanha. E-mail: ji1almaj@uco.es

² Jaime Alfredo Alarcón Zambrano. Arquitecto, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales, Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Magister en Docencia e Investigación Educativa, y doctorando de la Universidad de Córdoba, España. Ha cumplido las funciones públicas de Director de Obras Públicas Municipales y Director de Planeamiento Urbano en la Municipalidad de Portoviejo, Ecuador. Profesor Titular Principal de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, Ecuador, institución educativa en donde ha desempeñado las funciones de Profesor de la carrera de Derecho; Profesor y Decano de la Facultad de Arquitectura; Director de la Unidad Académica Técnica; Director General de Desarrollo Institucional; y, en la actualidad Vicerrector Académico. Instituição: Universidad San Gregorio de Portoviejo. Equador. E-mail: jaalarcon@sangregorio.edu.ec

la hipótesis que la normativa jurídica de Derecho Urbanístico no es verdaderamente autónoma, suficiente, coherente y debidamente aplicada, no pudiendo garantizar el desarrollo de ciudades sostenibles, para lo cual tomaremos como referencia el marco espacio temporal de la realidad ecuatoriana.

Palabras clave: Ciudad; Urbanismo; Planificación Urbana; Derecho Urbanístico; Ciudad Sostenible.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar, com base em conceitos gerais, a relação atual entre direito urbano e cidade sustentável, em relação especial ao caso equatoriano. Nesse sentido, a atual realidade equatoriana é paradigmática, em termos da local existência de um número limitado de regulamentos legais adequados, da falta prática de estudo do direito urbano na Academia e da falta de políticas para implementar regulamentos e, em particular, em seu caso, da ausência de penalidade por violação. Sob outra perspectiva, essa situação oferece a possibilidade de propor políticas autênticas que favoreçam o desenvolvimento urbano sustentável. Por fim, o presente trabalho pretende verificar a hipótese de que os regulamentos legais do Direito Urbano não são verdadeiramente autônomos, suficientes, coerentes e devidamente aplicados, não podendo garantir o desenvolvimento de cidades sustentáveis, para as quais tomaremos como referência a estrutura temporal da realidade Equatoriana.

Palavras-chave: Cidade; Urbanismo; Planejamento urbano; Direito Urbano; Cidade Sustentável.

Abstract

The purpose of this article is to analyze, based on concepts of a general nature, the current relationship between urban law and sustainable city, and with special reference to the Ecuadorian case. In this sense, the current Ecuadorian reality is paradigmatic in terms of the existence of a limited number of adequate legal regulations, the lack of practice of urban planning law in the Academy, and a lack of policies to implement the regulations and, in your case, your sanction for non-compliance. From another point of view, this situation offers the possibility of proposing authentic policies that propitiate a sustainable urban development. Finally, the present work aims to verify the hypothesis that the legal regulations of Urban Law is not truly autonomous, sufficient, coherent and duly applied, unable to guarantee the development of sustainable cities, for which we will take as reference the framework of time space of reality Ecuadorian.

Keywords: City; Urbanism; Urban Planning; Urban Law; Sustainable City.

INTRODUCCIÓN

La sociedad contemporánea está caracterizada por un continuo proceso urbanizador, en el que la forma de administrar y construir ciudades influye directamente sobre el medio ambiente y la calidad de vida de sus ciudadanos. En las ciudades de todo el mundo conviven diversos modelos de estructura como cascos comerciales, centros históricos, áreas de edificación concentradas o dispersas, entre otros, junto a nuevas tendencias de extensión y renovación urbanas; convivencia que ha generado, en los últimos años y en determinadas áreas, el despilfarro de suelo, infraestructura y recursos naturales, y por consiguiente nuevos y graves problemas de habitabilidad y sostenibilidad (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003). De hecho, en la actualidad, las ciudades -sobre todo en aquellos contextos en los que el Derecho Urbanístico se encuentra en estado embrionario- soportan crecientes procesos de polarización y exclusión social, y un sistema urbano caracterizado por preocupantes desequilibrios socio-espaciales.

El crecimiento desaforado de la industrialización y la consecuente desorganización de la ciudad ha traído consigo un alto deterioro de los recursos naturales. El incremento de los asentamientos humanos en la periferia de las ciudades produjo, en no pocas ocasiones, el sacrificio de amplias zonas verdes y de ecosistemas silvestres estratégicos, la contaminación de recursos acuíferos, el tratamiento indebido de residuos sólidos domésticos, industriales y farmacéuticos. En estas circunstancias, la naturaleza tenía un papel secundario. La principal motivación era resolver las necesidades inmediatas, y, en ese sentido, lo primordial fue la urbanización y la expansión de la ciudad, sin tener en cuenta el respeto al medio ambiente, como elemento estructurador y articulador de la misma, y a la vida de los seres humanos (RINCÓN, 2012).

Por ello, la ciudad que debe ser el espacio garantizador de un medio ambiente propicio para la salud física y mental de sus habitantes, aparece en la actualidad como un órgano contaminante, derrochador de recursos y productor de exclusión social (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003).

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

Sin embargo, los documentos de carácter internacional, por su propia naturaleza, carecen de la precisión oportuna para solventar toda la problemática particular de cada caso, amén de que no se ven reforzados por un sistema de infracciones y sanciones que aseguren su eficacia, por lo que parece claro que la implementación del desarrollo sostenible debe fortalecerse en la escala regional y local a través de nuevas políticas de planificación sustentadas en un urbanismo sostenible (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003).

De este modo, nos encontramos ante una indispensable relación entre urbanismo y ordenación del territorio, correspondencia que concibe la necesidad la planificación territorial y la planificación urbanística. La primera se enmarca en un contexto integral del territorio en general, a efectos de obtener un desarrollo equilibrado de las regiones; y, la segunda se circunscribe a un ámbito más reducido de la ordenación local, por lo que comporta una planificación sectorial de la ordenación integral del territorio (VALLVÉ, 2006). En ambos casos se requiere el plan, que es la herramienta para la ordenación del desarrollo regional y urbano de un espacio geográfico determinado.

De manera particular, el plan de desarrollo urbano sirve para precisar la distribución de la población, la delimitación de los espacios necesarios para vías públicas, redes de servicios públicos e infraestructura indispensables para un debido desarrollo integral. De igual manera, se delimitan, clasifican y califican los tipos de suelo; y, se distribuyen los elementos del equipamiento urbano requerido para el armónico desenvolvimiento de la ciudad, para garantizar los derechos fundamentales de los habitantes en educación, salud, recreación, comercio y transporte. Es decir, los planes urbanos posibilitan que se proyecte el espacio físico de la ciudad, ordenado y acorde con el principio de dignidad humana, considerando políticas para la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y la cohesión social, propias del urbanismo sostenible.

La implementación de planes de desarrollo urbano sobre la base de un urbanismo sostenible, ocasiona en la ciudad un escenario de tensión entre derechos individuales y colectivos, siendo este el factor que forja la necesidad de una normativa jurídica que regule este fenómeno social para poder desarrollar una ciudad sostenible. Esta normativa la conforma el Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbanístico (si bien surge como una disciplina singular, concreta y de carácter especial dentro de la rama más amplia del Derecho Administrativo, y muy a su inicio relacionado con el Derecho Civil), con el correr de los años va tomando forma y objeto propio, bajo las ideas de uso racional del suelo y del espacio y de las actividades desarrolladas sobre estos, comenzando a contar con algunos principios e instituciones propias, y técnicas de intervención que pasan a formar parte de la

institucionalidad con particular identidad. En este escenario, el Derecho Urbanístico se constituye en un sistema jurídico configurado por principios y normas que regulan la actividad de la autoridad pública y de los particulares en la búsqueda de un orden racional en los usos y actividades que se desarrollan en el suelo urbano y rural.

La situación descrita determina por lo tanto que la ciudad y, aún más, la ciudad sostenible, constituya un objetivo y un reto para el Derecho Urbanístico moderno (DEPARTAMENTO de ordenación del Territorio, 2003) pues juega un rol estelar dentro del ordenamiento jurídico como herramienta puesta a disposición de la organización del territorio, con respeto al medio ambiente, al fomento de una economía equitativa y al fortalecimiento de una equilibrada estructura social. En ese contexto, el presente trabajo fundamenta la estrecha relación que existe entre la ciudad, el urbanismo, la planificación urbana, el Derecho Urbanístico y la ciudad sostenible; pero sobre todo trata de demostrar el significativo nivel de influencia que tiene el contenido y la aplicación de la normativa urbanística en el debido comportamiento del habitante urbano en los ámbitos ambientales, económicos y sociales, con miras a lograr ciudades sostenibles.

VALLICELLI (citado por BADII, GUILLEN, FERNÁNDEZ y ABREU, 2017), a la pregunta de: ¿por qué apostar a la creación de ciudades sostenibles?, responde que en los próximos cincuenta años, habrá más gente viviendo en las ciudades que en el campo, escenario que implica que si no generamos ciudades vivibles, humanas y sostenibles con el medio ambiente, nos convertiremos en la generación de la especie que podría terminar con la vida en la tierra, siendo esto así de terrible, así de dramático y así de real; respuesta que nos debe conducir a una profunda reflexión sobre el trascendental problema de la vida en la ciudad, y que nos obliga a intervenir con estudios, propuestas y alternativas de solución desde las diversas áreas del conocimiento a través de la investigación.

DESARROLLO

1. LA CIUDAD MODERNA, OBJETO PRINCIPAL DEL PLANEAMIENTO URBANISTICO.

La ciudad constituye un fenómeno complejo en continua evolución, que puede ser estudiado desde diversas disciplinas, las cuales siempre tienen como finalidad contribuir en la creación de un hábitat y un entorno que facilite a los ciudadanos la convivencia y la calidad de vida (RIVERO, 2018). Los cambios históricos, políticos, sociales y económicos propios del proceso industrializador que se vivió durante parte del siglo XIX y todo el siglo XX, los enfrentamientos bélicos y la migración de cientos de

personas del área rural al área urbana, ocasionaron que las ciudades crecieran de forma desorganizada y que fueran pocos funcionales. FERNÁNDEZ (2017) sostiene que con ello se origina una tendencia progresiva a la concentración de la población en la ciudad, que precisa a buscar mayores espacios para su acomodo físico y, también, para encontrar alternativas para su bienestar económico y social.

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

La población urbana ha aumentado su volumen global y persiste su crecimiento. La tendencia en el año 2012 establece que para el 2030 la población urbana llegará a los dos tercios de la población mundial y que la superficie de tierra convertida en zonas urbanas se triplicaría (SETO, GÜNERALP, & HUTYRA, 2012). Los estudios de las UNITED NATIONS (2014) en su informe Revisión del 2014, también determinan que existen más personas viviendo globalmente en zonas urbanas que en rurales, con tendencias de crecimiento. De tal forma que para el año 2050, la población urbana se duplicará considerando las urbanizaciones como las tendencias más transformadoras del siglo XXI (UNITED NATIONS, 2017).

De igual manera, en todos los países de América Latina se observa un rápido crecimiento de la población urbana y del número de ciudades (CARRIÓN, 2010). Se estima que para el año 2020 la población urbana en América Latina alcance el 80 % de la población total.

La tendencia de la población rural a buscar refugio en la ciudad, ha conllevado, inclusive, a que no todos los ciudadanos posean una habitación ventilada y segura (LÓPEZ VELARDE, 2011). Esta realidad mundial ha sido vivida, por ejemplo, en México en el último medio siglo, en donde la población pasó a ser eminentemente urbana (las tres cuartas partes de su población viven en las ciudades), escenario creado sin la debida planeación y regulación (De las RIVAS, MARINERO y SANTOS y GANGES, 2008); sin embargo, muchas de las normas e instrumentos políticos, administrativos y fiscales que fueron elaborados para un mundo con un crecimiento poblacional mucho menor que el actual se siguen aplicando a la nueva realidad.

Por ello es importante que la situación descrita pueda revertirse, con el propósito de lograr ciudades con ambientes que garanticen la salud física y mental de los habitantes y el disfrute digno de la vida. Ciudades en donde el dominio ejercido sobre el espacio urbano posibilite el usufructo de los

bienes implantados sobre el mismo, y el acceso a otros bienes y servicios ligados a la ubicación de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, el trabajo, la salud, el transporte o los servicios públicos (OSZLAK, 1991).

Para alcanzar ese objetivo se hace necesario, a nuestro juicio, contar con un debido ordenamiento territorial y una normativa jurídica pertinente, que organicen, direccionen y controlen el uso y la distribución del suelo, y el desarrollo de las ciudades en función de la convivencia y calidad de vida de sus moradores, que es lo que precisamente da lugar al surgimiento de la planificación territorial y urbana respaldada por un marco legal que regule los intereses y los comportamientos de los habitantes de una ciudad en beneficio del bienestar colectivo.

2. HACIA UN URBANISMO SOSTENIBLE

El urbanismo como política social surgió en la segunda mitad del siglo XIX en respuesta a los problemas higiénicos y de discriminación de las grandes ciudades (LÓPEZ, 2013). A través de los años ha sido tratado como arte y ciencia, y siempre se lo ha relacionado estrechamente con la planificación de la ciudad. Ha sido definido como la ciencia que se ocupa de ordenar las ciudades y, por consiguiente, las aglomeraciones urbanas, determinando para tal efecto su organización territorial y usos del suelo, los equipamientos urbanos, los sistemas viales, las regulaciones de las edificaciones, los sistemas de gestión y el control urbano (CASTRO-POZO, 2007). En otro sentido, por ejemplo, TARRAGO (1987) define al urbanismo como un instrumento que incide sobre el medio ambiente, ya sea con actividades que lo destruyen y otras que lo protegen.

Por otra parte, la evolución del urbanismo ha estado condicionada por las necesidades espaciales de cada época en lograr alternativas y mecanismos apropiados para resolver los problemas existentes en las ciudades, con relación al suelo, sus propiedades y destinos (LÓPEZ VELARDE, 2011).

Además, autores como ROCA (1997) refieren que el urbanismo de la década de los 20 de pasado siglo, es como una “cruza” de arte, técnica y ciencia; y, que siempre está en evolución. De igual manera, GARCÍA BELLIDO (1994) y CAPEL (1999) consideraban la urbanística, entre dos vertientes: el arte y la técnica. CASTRO-POZO (2007) también considera que aún el urbanismo se encuentra en proceso de desarrollo, debiendo afrontar retos y dificultades provocados por el ensanchamiento territorial y la contaminación ambiental.

En años recientes y siendo cada vez más frecuente que temas relacionados a la reforma interior de las ciudades, la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética, la lucha contra la especulación, la deseable configuración del derecho a la vivienda como un derecho fundamental de nueva generación,

entre otros, sean considerados como problemas de interés público que demandan un nuevo urbanismo (RIVERO, 2018). Por ello, el moderno urbanismo en la búsqueda de alternativas ante la problemática ambiental y en su pretensión de ordenar la ciudad para elevar la calidad de vida de sus habitantes, ha contemplado la sostenibilidad como un paradigma viable, que permite una visión holística del desarrollo de las urbes; perspectiva que incluye tres aspectos fundamentales: la protección a los ecosistemas, el desarrollo económico y la participación social (RAMÍREZ y SÁNCHEZ, 2009).

En ese sentido, MARTIN (2013) afirma que el urbanismo es una auténtica ciencia que procura la configuración de las ciudades en acuerdo con sus habitantes en el respeto al principio de desarrollo urbano sostenible.

Los conceptos descritos determinan una evolución del urbanismo con respecto a sus líneas de intervención, que aumentaron en razón de los problemas presentados durante el transcurso del tiempo en las ciudades y que ya no solo se relacionan a la ordenación del territorio, sino que se refieren “a la relación del hombre con el medio en el que se desenvuelve y que hace de la tierra, del suelo, su eje operativo.” (FERNÁNDEZ, 2017, p. 22). Proceso de evolución conceptual que compartimos porque consideramos que el urbanismo debe tener en la actualidad una visión nueva, una perspectiva global e integradora, que no solo se refiera a simples referencias técnicas para la construcción de edificios o procesos de embellecimiento del ornato público, sino que responda a los requerimientos del desarrollo sostenible.

La integración holística en el urbanismo de las variables ambientales, económicas y sociales, concibe que las condiciones para mejorar la calidad de vida en la ciudad se sustentan en los determinantes físicos del medio ambiente y en el mejoramiento de las condiciones de vida humana, por lo que se requiere un progreso económico y un desarrollo social, delineándose de esta forma el urbanismo sostenible.

Por lo tanto, el urbanismo sostenible tiene la tarea de encontrar soluciones para optimizar espacios físicos en la expansión urbana, para asignar actividades sociales y económicas, y para aplicar nuevos diseños de construcción, que faciliten la compatibilidad entre servicios ambientales de la ciudad con las acciones humanas propias de la urbe, con la intención de minimizar los impactos negativos de éstas en el entorno y potenciar un justo desarrollo económico y social.

En suma, el urbanismo sostenible debe comprender la sostenibilidad medio ambiental, económica y social.

La sostenibilidad medioambiental debe procurar que el crecimiento de las urbes ocasione el mínimo impacto sobre el medio ambiente y el espacio, lo que implica que las ciudades deben desarrollarse con el menor consumo de recursos y energía, y generar la menor cantidad posible de residuos y emisiones.

La sostenibilidad económica debe planificar un desarrollo urbano económicamente viable, sin comprometer más recursos que los estrictamente necesarios para proyectos prioritarios que aporten a la economía de la ciudad y sus habitantes.

La sostenibilidad social debe estar dirigida a lograr que los proyectos urbanísticos respondan a las demandas sociales de su entorno, mejorando la calidad de vida de la población y permitiendo la participación ciudadana en el proceso de diseño, difusión y aprobación de los proyectos, con la finalidad de que sean previamente conocidos por todos, lo que garantiza una mayor aceptación y compromiso con los mismos.

Como ya habíamos expresado, la implementación de un plan de desarrollo urbano fundamentado en un urbanismo sostenible en muchas ocasiones genera tensiones, razón por la que dicha ejecución no podría dejarse al libre albedrío de la autoridad pública y de los habitantes de una ciudad. Por ello, siendo el urbanismo en todos sus aspectos una competencia y una responsabilidad irrenunciable de los poderes públicos, requiere de una normativa jurídica para regular y controlar la coexistencia de los intereses en juego que permita una convivencia armónica y un desarrollo sostenible de las urbes (FERNÁNDEZ, 2017).

Además, el territorio y los asentamientos humanos deben ser aspectos inherentes a la política social y económica del Estado (VELAZCO, 2012). Los territorios y los asentamientos humanos se han convertido en protagonistas estratégicos del desarrollo socioeconómico nacional y local; por ello, el urbanismo y el ordenamiento territorial deben ser concebidos como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ambiental de toda sociedad, ordenación que sería impensable sin una actualización de los instrumentos jurídicos que deben orientar el nuevo contexto de políticas urbano-territoriales, parámetro relevante y esencial para lograr la sostenibilidad.

3. BREVE RESEÑA SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL URBANISMO

El ordenamiento y la regulación de las construcciones de las ciudades tradicionalmente han estado en manos de las administraciones municipales. Por ello, gran parte de los inicios del urbanismo

se encuentran estrechamente relacionados al Derecho Municipal y al Derecho Civil, encargados de regular el derecho a la propiedad. (CASTRO-POZO, 2007).

Los primeros rasgos de disposiciones urbanas, en la cultura occidental europea, se encuentran en las ciudades romanas, con la aparición del pretor urbano y el pretor peregrino, considerados como los primeros administradores de las ciudades.

Aproximadamente en el año 64 d.C. y luego del gran incendio de Roma ³, se establecen en esta ciudad ciertas limitaciones a la propiedad privada del suelo, las cuales disponían parámetros de construcción y edificación, como son la altura máxima y la construcción en línea, lo que permitió construir una ciudad más ordenada y planificada, con mayor cantidad de espacios públicos. Por primera ocasión en una ciudad se toman medidas propias de lo que hoy es el Derecho Urbanístico. (GALVIS, 2014).

Posteriormente, durante la Edad Media, las ciudades se caracterizaban por estar abruptamente separadas de su entorno por una muralla defensiva, las mismas que subsisten hasta los inicios de la revolución industrial, en que por el crecimiento demográfico empezaron a atiborrarse, produciendo desorden, contaminación y enfermedades (FERNÁNDEZ, 2017).

El problema descrito genera la necesidad de encontrar una solución, y esta fue el esbozo de normas urbanas que permitieron la fundación y el ensanche de las ciudades aprovechando la facilidad para disponer del suelo. La fundación se determinó a través de los denominados fueros municipales, con los que se constituían nuevos conglomerados humanos y se dividían territorios; y, la legislación de ensanche –técnica utilizada, en esa época, para el crecimiento ordenado y planificado de las ciudades-, admitió el crecimiento de las ciudades hacia los territorios fuera de las murallas. Apareció, así mismo, la expropiación como una figura viable para crear espacios públicos.

En el continente americano, en las épocas preincaica e incaica, las ciudades desarrollaron una visión y técnicas especiales. Ejemplos de ello son: la ciudadela de Chan-Chan (siglo IX), con sus edificios sagrados construidos con adobe, con reservorios y viviendas para la población; y, Machu Picchu, un gran complejo con diversos accesos, templos, palacios, acueductos, escalinatas y grandes murallas (CASTRO-POZO, 2007).

³ Casi todas las fuentes históricas responsabilizan del incendio de Roma al emperador Nerón y sobre él hacen recaer esta acusación: Originó el incendio para conseguir, entre otros, el propósito de destruir la ciudad y sobre sus cenizas reconstruir una nueva Roma a su gusto, dándole su propio nombre Neronia, en la que se levantaría un nuevo palacio imperial muy superior al de sus antecesores, al estilo de los príncipes helenísticos (URIEL, 1990).

El historiador Enrique Estrada (citado en CASTRO-POZO, 2007) señala que la ciudad inca utiliza el módulo urbano tipo cancha, que agrupa pequeños recintos alrededor de un espacio central abierto, formando una manzana, y ésta a su vez configura sectores ortogonalmente dispuestos, con sus plazas, calles estrechas, caminos y todo el conjunto orgánicamente relacionado con el sitio. La ciudad inca tenía una infraestructura dirigida a satisfacer la producción agrícola (depósitos, canales, reservorios, etc.) y siempre se adecuaba al paisaje y al valle donde se localizaba.

El urbanismo inca tuvo un amplio desarrollo, destacándose que, en la reconstrucción del Cusco, ya se utiliza el plano, un plano de relieve de la ciudad futura, tal como se deseaba, disponiéndose también que ningún otro indio podía establecerse en ella, a fin de quedarse como “una ciudad insigne” (CASTRO-POZO, 2007).

La conquista española de América reemplazará el curso del urbanismo precolombino sobre la base de las ordenanzas de descubrimiento y localización de nuevas poblaciones. Es así que, poco después en la llamada época colonial, se dictan las Ordenanzas de Felipe II del 13 de julio de 1573, con las que se establecen mecanismos y lineamientos para fundar y construir una ciudad, así como para administrarla.

Por otro lado, las Ordenanzas de Felipe II establecían además que, a pesar del constante crecimiento demográfico, siempre debe existir la política de crear espacios públicos en donde la gente pudiera recrearse (WYROBISZ, 1980). Con esta normativa urbana se van forjando dos criterios fundamentales para lo que hoy se denomina Derecho Urbanístico, como son:

a.) La creación de los espacios públicos en las ciudades para que los seres humanos ejerzan sus derechos como ciudadanos; sitios que adquieren una importancia tal que priman sobre la propiedad privada, haciendo que las calles, parques, plazas se prefieran frente a las edificaciones y construcciones.

b.) El derecho ciudadano para usar, utilizar y disfrutar los espacios públicos de la ciudad; que actualmente, por ejemplo, en la Constitución la República del Ecuador, se conoce como “derecho a la ciudad”.

El inicio del siglo XVII estuvo identificado en Europa con una importante reforma urbana, que dará paso a una de las técnicas más importantes del Derecho Urbanístico que es la “Reurbanización” (Reforma Interna), con la cual se demolieron barrios antiguos e insalubres, para erigir edificaciones y espacios públicos de mayor calidad, así como para brindar mejores servicios públicos, aspectos que mejoraron el orden y la estética citadina.

El siglo XVIII marca el inicio de las primeras acciones de la ordenación de la ciudad en Francia desde la visión de la policía de salud y seguridad (edictos de Luis XV de 1765 o declaración de Luis XVI). Además, el Decreto Imperial de 15 de octubre de 1810 reorganiza la protección de la salud mediante la policía de establecimientos peligros, incómodos e insalubres (RIVERO, 2018), que en esa época caracterizaban a la ciudad de París. Así mismo, el prefecto George Haussmann⁴, procede a la apertura de nuevas avenidas, estableciendo hermosas perspectivas de fachadas simétricas con el objetivo de embellecer la urbe (LÓPEZ, 2013). De esta forma, aparecen dos mecanismos muy relevantes que son: a.) El permiso para edificar y b.) El control policial de edificaciones, que perduran en el Derecho Urbanístico moderno.

Paralelamente en Italia, se plantean dos instrumentos jurídicos como medios para remediar los problemas de la densidad poblacional en las ciudades que son: a.) El Reglamento de Construcción, en donde se instituyen los comienzos de varias de las principales disposiciones de regulación urbana; y, b.) El Reglamento de Expropiación (RIVERO, 2018), considerados en la actualidad bases fundamentales del Derecho Urbanístico.

Por otro lado, con la finalidad de tratar la problemática de uso del suelo, se aprueba en España la Ley del Suelo de 1956 (LÓPEZ, 2013), hecho que influye en América Latina para que, posteriormente, se fueran elaborando las Leyes del Suelo, como sucedió, por ejemplo, en Chile en el año 1975 (JIMÉNEZ, HIDALGO, CAMPESINO, y ALVARADO, 2018), y en México en el año 1976 (GUTIÉRREZ, J., 2009).

En la actualidad, todos los países de América Latina cuentan con normas de Derecho Urbanístico, que se constituye en el marco legal del urbanismo, como el caso de la República del Ecuador que tiene el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; y, los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

⁴ George Eugène HAUSSMANN; París, 1809 – 1891. Funcionario del Segundo Imperio francés que dirigió las grandes reformas urbanísticas de París.

y los Planes Complementarios, estos últimos, elaborados y aprobados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).⁵

Por lo expuesto, el urbanismo ha ido evolucionado a través de la historia, junto con la sociedad y los procesos de urbanización, tratando de regular y satisfacer cada una de las necesidades humanas en relación con su entorno. Lamentablemente los cambios sociales y del espacio físico llamado ciudad, casi siempre abruptos y de gran magnitud, así como la complejidad de la vida urbana que abarca una diversidad de circunstancias y condiciones, han hecho que, durante su evolución histórica, no haya podido acoplarse rápidamente a estos generándose de esta forma períodos de normativa urbana desactualizada e ineficiente.

4. URBANISMO Y DERECHO: UNA RELACION NECESARIA

4.1 CONCEPTOS DE DERECHO URBANISTICO

El papel del derecho en materia urbanística siempre se ha identificado con la existencia de un conjunto de normas y la habilitación de elementos planificadores indispensables para que se desarrollen en forma ordenada los procesos de urbanización, construcción y edificación dentro de las ciudades. Así, “en la actualidad la ciudad no puede ser un fenómeno indiferente al Derecho”. (RINCÓN, 2012, p. 16).

Entre la actual doctrina, CASTRO-POZO (2007) afirma que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas mediante las cuales la administración, en nombre del interés público y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses particulares, debe regular sus posiciones y sus respectivas acciones direccionadas a la ordenación del territorio.

Por su parte, PARADA (2010) sostiene que el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Por lo tanto, sistematiza potestades públicas muy claras, como la de ordenar el territorio, los procesos de urbanización y la vigilancia sobre la edificación resultante de aquella, es decir, el control del derecho del propietario de transformar su suelo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, comercio, industria y otros fines. Como conjunto de normas, el Derecho Urbanístico en todos los países es encabezado por una ley sectorial o un código de urbanismo. En análogo sentido GALVIS (2014), CORDERO (2015), RAJEVIC (2017) y RIVERO (2018), conciben al Derecho

⁵ Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son personas jurídicas, de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera; y, pueden ser Provinciales, Municipales y Parroquiales Rurales, de acuerdo a lo establecido en los artículos 40, 53 y 63 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Urbanístico como el conjunto de normas que regulan la planificación territorial de los asentamientos humanos y el uso del suelo urbano, limitando la propiedad privada, haciendo prevalecer el interés general sobre el particular, normas que, en fin, regulan la formación, conservación y desarrollo de la ciudad. MARTÍNEZ GIL (2011), afirma que el Derecho Urbanístico es el grupo de normas jurídicas, cuyo objeto es regular los comportamientos de los habitantes que influyen en el funcionamiento de las ciudades. En este sentido, RIVERO (2018) afirma que el nacimiento y la evolución de las ciudades no responden al azar, sino que son como son porque las idearon, construyeron y las desarrollan personas con concretos objetivos, ambiciones e ideologías en un determinado momento histórico.

FERNÁNDEZ (2017) mantiene que el Derecho Urbanístico de nuestros días debe dar respuesta a la correcta planificación del uso de nuestro suelo, la misma que debe asegurar, compartiendo con lo expresado en el libro blanco inglés *Land*,⁶ un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, de tal manera que el suelo se utilice para el beneficio de todo el pueblo, más aún que de todos los recursos materiales de que puede disponerse, el suelo es el único que no puede incrementarse.

Por lo descrito, podemos considerar que el Derecho Urbanístico se puede conceptualizar como aquella disciplina jurídica que regula los procesos del urbanismo y controla el correcto uso del suelo, haciendo prevalecer el interés general sobre el interés individual, a través de una normativa que armoniza los procesos de planificación, gestión y control del crecimiento de las ciudades.

4.2 PRINCIPIOS DEL DERECHO URBANISTICO

Los principios del Derecho Urbanístico según Galvis (2014), son:

a.) Primacía del interés general. - A pesar de que se requiere una coordinación entre lo público (Administración Pública) y lo privado (titulares del derecho a la propiedad), lo que prevalece es el interés general y el beneficio de toda la colectividad por sobre el particular.

b.) Función social y ecológica de la propiedad. - Se debe buscar justicia urbana, por lo cual se limita la propiedad privada, y se establecen mecanismos para garantizar el efectivo uso y goce del derecho a la ciudad, así como de proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

⁶ En el Reino Unido, sirvió de anticipo de la que luego sería la *Land Community Act 1975*: “De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse”. (FERNÁNDEZ, 2017).

c.) Distribución equitativa de las cargas y beneficios. - Es importante la coordinación entre lo público y lo privado. Así como se imponen cargas y sanciones, se deben ofrecer beneficios e incentivos, tanto a la propiedad particular como a la Administración Pública, que muchas veces tiene limitaciones y vacíos en sus ordenanzas.

Compartimos con los principios descritos porque están dirigidos a que todos los ciudadanos puedan hacer uso y goce efectivo de la ciudad, a garantizar el usufructo equitativo de la ciudad, en iguales condiciones, con los mismos derechos y obligaciones. En suma, como principios axiológicos que son pueden constituir la base de un concepto de urbanismo y ciudad sostenibles.

4.3 CONTENIDO DEL DERECHO URBANISTICO

Según CASTRO-POZO (2007), el Derecho Urbanístico debe comprender las materias siguientes:

a.) La organización administrativa, constituida por las competencias y potestades públicas, la participación ciudadana y garantías de los administrados.

b.) El régimen del suelo, que contempla la incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad a través de la clasificación y la calificación de los terrenos, mediante la planificación urbana, el ordenamiento territorial y la zonificación, que realiza el correspondiente análisis funcional de las diferentes actividades urbanas y que regula y modela la política de la función social de la propiedad.

c.) La gestión urbanística, que la realizan los sujetos actuantes, normas y procedimientos sobre usos del suelo, recuperación o distribución de plusvalías y régimen financiero del urbanismo, etc.; siendo los sujetos no solamente quienes integran las administraciones públicas competentes sino también los propietarios del suelo, los empresarios y los vecinos, que son participantes de las actividades urbanizadoras y constructivas de los distintos espacios de la ciudad.

d.) El conjunto de normas urbanísticas que integran el derecho urbanístico, que no solamente comprende las normas textos o reglamentarias, sino también un conjunto de preceptos y disposiciones generales e instrumentos de carácter técnico, como son los planes urbanos.

e.) El control urbanístico, que es la intervención preventiva del uso del suelo y la edificación, medidas de protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones y resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios por infracciones urbanísticas

En análogo sentido, RENGIFO (2012) establece que el Derecho Urbanístico se compone de tres ramas esenciales: la planificación, la gestión y el control.

CORDERO (2015), en cambio, expresa que el contenido del Derecho Urbanístico puede ser resumido en los cuatro puntos siguientes:

- a.) La planificación urbanística, que se refiere a las clases de planes urbanos;
- b.) El régimen urbanístico de la propiedad del suelo, que se relaciona con la zonificación urbana, las clases de suelos y los derechos y deberes de los propietarios;
- c.) La gestión urbanística, que es el conjunto de formas en que se ejecuta la planificación urbana; y,
- d.) La disciplina urbanística, que se identifica con la intervención preventiva de la edificación y uso del suelo, infracciones y sanciones.

Por lo descrito el contenido del Derecho Urbanístico se puede resumir básicamente en tres aspectos: la planificación, la gestión y el control, los mismos que deben ser ejercidos por la Administración Pública en base a la competencia, que doctrinalmente se la puede definir como “la asignación de funciones a un órgano administrativo mediante norma expresa, cuyo cumplimiento es requisito de validez para cada una de sus actuaciones” (CASTRO-POZO, 2007, p. 96). La competencia es uno de los elementos esenciales del acto administrativo y su atribución a la administración pública debe ser expresa.

En ese contexto, la competencia urbanística constituye un instrumento fundamental de la Administración Pública, porque es el reconocimiento jurídico que normalmente atribuye el marco constitucional del Estado a los gobiernos locales para la aplicación de las normas del Derecho Urbanístico. BORJA (2011) afirma que este reconocimiento define el ámbito de actuación de los mencionados gobiernos, es decir, aquello que deben y pueden hacer en las ciudades.

5. LA PLANIFICACION URBANA Y EL PLAN COMO CONCEPTOS CENTRALES DEL DERECHO URBANÍSTICO

“El término plan se introduce en el Derecho positivo justamente de la mano de las primeras normas urbanísticas, en cuyo contexto adquiere una significación equivalente a la de plano...”

(FERNÁNDEZ, 2017, p. 46); es decir, una representación gráfica de un espacio físico determinado con características propias y, más concretamente, lo que se desea hacer en el aspecto material con ese espacio de acuerdo a un programa de acciones y proyectos contenido en un plan.

La ordenación del territorio encuentra en los planes de ordenamiento territorial el mejor instrumento para precisar de forma detallada la distribución de la población; y, los espacios necesarios para las vías públicas, redes de servicios básicos e infraestructura necesaria para el crecimiento social y económico. De igual manera, la planificación delimita suelos que deben ser protegidos mediante un régimen especial por razones medioambientales, históricas o culturales; además, se ubican en la ciudad los espacios arquitectónicos del equipamiento urbano como son: salud, educación, recreación, comercio y transporte público, como elementos espaciales que se requieren para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes de una ciudad.

Por ello, respecto de lo descrito, concordamos con RINCÓN (2012) cuando refiere que el Plan de Ordenamiento Territorial posibilita que se tenga un panorama general de la ciudad a la que aspiramos y de cada uno de sus componentes para lograr un espacio de convivencia acorde con la dignidad humana, basada en el principio de solidaridad en la construcción y mantenimiento de valores e intereses colectivos de bienestar.

Los planes de ordenamiento territorial y urbanísticos deben avizorar cómo será la ciudad en el futuro, para lo cual deben comprender objetivos, directrices y políticas que sirvan de orientación para que las autoridades, en representación de la sociedad, determinen y establezcan las mejores alternativas para una adecuada utilización del suelo que permita un desarrollo sustentable. Deben ser el resultado de un procedimiento en donde se haya permitido la participación activa de la comunidad; deben ser perdurables en el tiempo, pues se busca que se tomen decisiones a largo plazo y que no se caractericen por ser la respuesta a problemas urbanísticos coyunturales fácilmente identificables; deben ser dinámicos, que permitan la revisión y la retroalimentación; y, deben ser de naturaleza técnica.

Por su parte CALVO (2002) destaca que hay que planificar ciudades más sostenibles, mediante planes que garanticen la configuración física y funcional de la ciudad para el desarrollo sostenible de la misma.

Los planes de ordenamiento territorial se constituyen, por lo tanto, en la base para el desarrollo de la planificación urbana y en el soporte para la emisión de las normas jurídicas del Derecho Urbanístico. Se los puede considerar como herramientas complejas, de las que depende en gran medida el mejoramiento de los índices de la calidad de vida de los habitantes de determinado territorio (RINCÓN,

2012), criterio que apoyamos porque son los medios a través de los cuales no solo se impone la obligación de que la expansión de la ciudad este previamente delimitada, sino que además se incorpora el suelo de protección para preservar espacios naturales vitales y en general disminuir los impactos negativos de la actividad del hombre sobre la naturaleza.

6. LA PLANIFICACIÓN URBANA SOSTENIBLE

En la actualidad, las ciudades están adoptando un modelo difuso de urbanización, es decir, tienden a ocupar cada vez áreas más extensas, a la expulsión de ciertas actividades (oficinas administrativas, conjuntos residenciales, instituciones educativas, locales comerciales, centros médicos y hospitalarios etc.) fuera de los límites de la ciudad, ocupando suelos de vocación agrícola (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003). Este tipo de urbanización, sin lugar a dudas, provoca que las ciudades sean dispersas, depredadoras y despilfarradoras; dupliquen sus superficies y, en algunos casos, sobredimensionen sus longitudes, provocando que aumenten las distancias y, por consiguiente, la dependencia del vehículo; transformándose en consumistas antes que productivas; y, necesitando cada vez mayores cargas de energía y cantidad de materiales, lo que las hace menos sostenibles.

La continuación de la acción de expandir la ciudad, en vez de optar por una ciudad compacta, producirá la significativa reducción de la posibilidad de tener una vida digna, saludable y productiva en la ciudad; y, empujará a reducir nuestro bienestar futuro. Las consecuencias advierten imperiosas necesidades para desacelerar dicho proceso, Sin embargo, sorprende la ausencia de políticas y planificaciones que lo impidan.

La solución a esta problemática está íntimamente ligada a la planificación urbana sostenible, en la que partiendo de un análisis territorial, económico y sociológico exhaustivo se adopten medidas orientadas a lograr ciudades que tengan un medio ambiente urbano de mejor calidad, un desarrollo económico perdurable y una mayor cohesión social.

En ese contexto, la introducción de una debida planificación urbana en la búsqueda de la sostenibilidad como instrumento director y operativo, es de gran utilidad para alcanzar entornos más habitables y equitativos, planificación urbana que fundamentalmente debe contar con la participación ciudadana, para que sea previa y debidamente conocida que asegure su aceptación y su exitosa aplicación. Además, no solo constituye un conjunto de instrumentos y de mecanismos de gestión que coadyuva a un racional uso del suelo, sino que significa una proyección espacial de las políticas sociales,

económicas, ambientales y culturales de una ciudad que regulan la vida económica y social de los ciudadanos.

La planificación urbana, como técnica del urbanismo responsable de configurar el modelo físico de organización de las ciudades, debe utilizarse como herramienta esencial de la sostenibilidad urbana, cuyos principios generales son: ahorro en el consumo, eficiencia en los procesos y origen renovable de los recursos; siendo los específicos: la moderación del consumo de recursos, la satisfacción de necesidades de vivienda, creación de proximidad, el uso de tipologías alternativas de la edificación, la racionalización de los sistemas de servicios básicos, la habitabilidad y calidad urbanas. (CALVO, 2006).

En todo caso, la planificación urbana sustentable debe considerar, a nuestro juicio, los aspectos siguientes:

a.) Concebir una ciudad compacta, lo que significa que se rehabiliten y mejoren los espacios ya existentes, se introduzcan criterios de eficiencia energética en la construcción, se impongan densidades de población mínimas y se ubiquen los servicios básicos, los comercios y los lugares de recreación en zonas estratégicas; todo ello hará que disminuya la movilidad ciudadana y la dependencia vehicular.

b.) Optimizar el uso del suelo en diversas actividades procurando que unos usos no generen molestias a otros; este aspecto también ahorrará distancias, energía y tiempo.

c.) Determinar la prohibición del uso del suelo agrícola y cuando se requiera la utilización de nuevo suelo para vivienda, se deberá exigir la aplicación de modos y materiales alternativos de construcción de las nuevas viviendas.

d.) Recuperar las riberas de los ríos que han sido ocupadas por edificaciones que han violado las normas urbanísticas de determinado territorio, incentivando en ellas el establecimiento de áreas de recreación pasiva, que pueden convertirse en zonas turísticas.

e.) Sembrar cinturones verdes en la periferia de la ciudad y reforestar las colinas que pudieran existir al alrededor de las ciudades, motivando el contacto ciudadano con la naturaleza y creando “pulmones” para las ciudades.

f.) Recuperar la ciudad para los peatones, creando y aumentando zonas peatonales amplias y seguras, convirtiendo ciertas calles en peatonales, ampliando aceras, diseñando recorridos vistosos, que motiven el caminar y el uso del transporte respetuoso del medio ambiente.

7. LA CIUDAD SOSTENIBLE

La ciudad analizada desde una visión estática aparece conformada por un sistema interrelacionado en el que en un entorno concreto concurren fuerzas motrices (sectores económicos y población) que ejercitan presiones sobre el medio (usos del territorio, consumo de recursos, residuos...), forjando un estado (realidad del medio ambiente) y unos impactos (medioambientales, económicos y sociales), a los que se les da respuesta a través de políticas sectoriales (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003).

Desde otra óptica, RUEDA (1995) define a la ciudad como un sistema dinámico y abierto, donde existen entradas y salidas de la propia ciudad como un modelo urbano. Los flujos de entradas corresponden a recursos e información, que, con procesos de transformación en la ciudad, se convierten en flujos de salida de bienes, servicios, residuos; todo ello conforma un ecosistema. Acorde a esta visión también se las clasifica en función de su metabolismo, (GIRARDET, 1992) distinguiéndose entre ciudades lineales y ciudades de metabolismo circular. Las lineales tienen un comportamiento en parte desmedido, para su desenvolvimiento se abastecen de lo que necesitan en zonas extensas, creciendo físicamente de manera injustificada y sin ningún control, generándose largas distancias de transportación, con mayores gastos de energía y con desechos eliminados fuera de la ciudad. Las ciudades de metabolismo circular se aprecian de forma diferente, ya que, para su desarrollo y actividades comerciales e industriales se aprovisionan de sus alrededores más cercanos; y reutilizan todos sus desechos en los propios sistemas de producción, disminuyendo la afectación al entorno.

Si tenemos presente que en el proceso urbanizador la forma de erigir ciudades influye directamente sobre la naturaleza, el medio ambiente y la calidad de vida de sus habitantes, entonces compartimos la visión de ciudad con el modelo dinámico de metabolismo circular porque permite un racional uso del suelo, respeto al medio ambiente y adecuada gestión de recursos, sin degradar el ecosistema.

Tener una visión ecológica, significa tratar el territorio urbano como un ecosistema, estableciendo sus interacciones por el uso de recursos y reciclaje de residuos, siendo importante establecer procedimientos de conductas de los habitantes en su relación con el medio ambiente, reguladas por normas objetivas, es decir por normas jurídicas. (De Las RIVAS, MARINERO y SANTOS y GANGES, 2008).

Según RUEDA (2005), el impacto contaminante sobre el medio ambiente y la explotación de los recursos naturales va a estar condicionado por el manejo y gestión de las urbes con respeto al medio ambiente, es decir que el accionar correcto o inconsecuente de la población determina las presiones

sobre el sistema medio ambiental, y esto va a estar condicionado por la forma en que la ciudad se organice y gestione, en cómo educa al ciudadano, en cómo aplique y controle el cumplimiento de las normas urbanísticas.

Por otro lado, el informe BRUNDTLAND⁷ (1987), primer documento oficial en el que apareció el término “Desarrollo Sostenible”, lo define como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003).

En este informe y en otros emitidos por múltiples organismos internacionales, el Desarrollo Sostenible incorpora una percepción tridimensional que integra tres aspectos fundamentales que son: ecológicos, económicos y sociales, planteamiento que también es acogido por el Banco Mundial (ECHEBARRÍA y AGUADO, 2003).

En definitiva, se puede afirmar que para que las ciudades sean sostenibles y ecológicamente viables, deben acondicionar su funcionamiento, introduciendo el aspecto medioambiental en la gestión local, mediante políticas sectoriales y macroeconómicas. Al referirnos a la gestión medioambiental, estamos hablando de la relación existente entre el mantenimiento de los recursos naturales, el consumo de energía y la generación de residuos; gestión ineludible en razón de que las ciudades son altas consumidoras de energía, pues el propio funcionamiento de los sistemas urbanos demanda gran cantidad de energía, lo que requiere una mayor demanda de recursos con la consiguiente emisión de desechos y residuos (RUEDA, 2005).

Los conceptos y criterios descritos nos permiten determinar que la ciudad sostenible podría tener los objetivos siguientes: Conservar recursos, armonizar el ambiente construido con el natural, procurar la calidad ambiental, apoyar la equidad económica y social, y estimular la participación en las políticas urbanísticas. Al respecto, LÓPEZ (2013) expone que la ciudad sostenible debe tener una planificación urbana más estratégica y participativa, y que los objetivos de la ordenación deben ser cada vez más conservacionistas, plurinacionales y multiculturales.

7.1 DETERMINACION DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD

⁷ Documento elaborado por la Primera Ministra noruega Gro Harlem BRUNDTLAND en 1987 para la Comisión Mundial de Medio Ambiente, titulado “Nuestro Futuro Común”

El avance de los procesos urbanizables presentes y los que se estiman para el 2050, han hecho que muchas ciudades en todo el mundo, lo consideren como un desafío y definan planes y estrategias de desarrollo, que les permitan conducir sus ordenamientos de uso del suelo de forma inteligente para lograr la sostenibilidad (SHEN, OCHOA, SHAH, y ZHANG, 2011).

No obstante, el principal desafío y estimado el más importante, es el diseñar e implementar las políticas, estrategias e indicadores, teniendo como principios rectores la protección y preservación del medio ambiente, lo que constituye todo un reto que nos presenta y exige la sociedad moderna (MORENO, 2014).

Para ello, consideramos que los indicadores de sostenibilidad ayudan a tener una visión de las propuestas que se deben elaborar, fundamentadas en el conocimiento de las características del territorio relacionadas a cómo está utilizado y distribuido, lo que nos permite establecer futuras estrategias acordes a la conservación y prevención de los distintos tipos de suelos, así como también parámetros del desarrollo económico desarrollo económico y los actores sociales participantes del proceso.

El concepto indicador proviene del verbo latino *indicare*, que significa revelar, señalar, y ligado a la sostenibilidad, es el parámetro que proporciona información sobre el estado de la relación sociedad-naturaleza-economía (GARCÍA y GUERRERO, 2006). Es decir, el indicador relacionado con el urbanismo sostenible.

Los indicadores también pueden ser definidos como variables dotadas de significados, derivados de su propia configuración científica, que reflejan en forma sintética un interés social por el ambiente posible de ser incluido coherentemente en el proceso de toma de decisiones (RUEDA, 1995).

Los indicadores no constituyen una norma o patrón fijo para todas las ciudades por igual, sino que dependen de las condiciones de cada urbe, de cada país y de los métodos usados. Sin embargo, sugerimos que los derechos humanos, al territorio y la ciudad, establecidos por la Organización de las Naciones Unidas en el 2015 y publicados por LLOP y VIVANCO (2017), sean considerados como indicadores referentes para evaluar el nivel de sostenibilidad en las ciudades, en razón de incluir los aspectos ambiental, económico y social, propios del urbanismo sostenible. Estos son: Orden económico y social (derecho a la propiedad, función social de la propiedad y función social del suelo); Medio ambiente adecuado (conservación y protección, protección ante riesgos y medio ambiente libre de contaminación); Uso y goce de los bienes y recursos naturales (dominio público del mar y riberas, preservación de áreas naturales y utilización sostenible de los recursos); Patrimonio cultural y natural

(preservación del patrimonio, fomento de la ciencia, cultura y expresiones culturales); Agua y saneamiento (agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas lluvias y tratamiento de residuos); Vivienda adecuada (arraigo, inclusión urbana y social, acceso a la vivienda y autogestión); Garantías urbanas (accesibilidad urbana, redes de infraestructura, localización y superficies adecuadas de áreas verdes y parques públicos, equipamientos y servicios públicos); Participación ciudadana (información adecuada, número de propuestas e iniciativas ciudadanas); No discriminación e igualdad (respeto a la diversidad, respeto a la identidad, inclusión económica, social y cultural en la ciudad y territorio); y, Prevalencia del interés general sobre el particular (iniciativa pública sobre el territorio y la ciudad), todos ellos vinculados directamente con los tres ejes del urbanismo sostenible que, como ya analizamos, son: ambiental, económico y social.

A nuestro juicio, para disponer de Indicadores de Sostenibilidad Urbana para cada ciudad, se debe realizar una rigurosa selección y adecuación de los mismos al entorno en donde se aplicarán, pues son ellos los que van a jugar un rol importante en el antes y después de diseñadas las estrategias de sostenibilidad, siendo conveniente el trabajo de participación colectiva y el uso de tácticas de comparación con indicadores establecidos en otras ciudades o países.

El establecer comparaciones permite estipular indicadores de estados deseados y poder verificar en qué estado estamos y cuáles serían nuestras brechas, en las cuales se debe focalizar y acentuar la intervención para alcanzar los objetivos sostenibles anhelados.

Exponemos también un ejemplo de indicadores diseñados para una ciudad en México, que según MORENO (2014), pertenecen a la ciudad de Chimalhuacán⁸, en el año 2013, siendo los siguientes: económicos, ambientales y sociales.

Los económicos son: la población económicamente activa del municipio y por sector, salario mínimo promedio, gasto promedio de familia en energía, número de bancos en el municipio, número de vehículos automotores registrados, entre los principales.

Los ambientales son: los porcentajes de erosión del suelo en la última década, superficie de áreas protegidas, superficie de cambio de uso de suelo en un período determinado de 10 a 20 años, plantas de tratamiento de agua potable en servicio, cobertura de los servicios básicos, disponibilidad de agua en el subsuelo, entre otros.

⁸ La ciudad de Chimalhuacán, es un municipio del Estado de México, que tiene características urbanas y sociales especiales y con una población de 774.753 habitantes. Ha sido reconocida como la Capital Cultural del Estado de México. (MORENO-SÁNCHEZ & ESPEJEL-MENA, 2013).

Los sociales son: índice general de pobreza, demanda de fuerza de trabajo, índice de subempleo y desempleo, vulnerabilidad de servicios en las viviendas, densidad de población, tasa promedio de escolaridad, gestión urbana ambiental del gobierno local.

Finalmente, los indicadores son elementos que admiten verificar el cumplimiento de los objetivos de la sostenibilidad. Su importancia radica en que, sectorial o integralmente, son formulados en un contexto único e irrepetible a nivel social, administrativo y territorial (RUEDA, 1995); y, nos permiten comprender si la realidad urbana es sostenible o no, en razón de ser: esenciales para evaluar la efectividad de las políticas; ayudan en el monitoreo de resultados de acciones, permitiendo el análisis coste-beneficio; apoyan la creación de una plataforma que involucra a la sociedad civil y al sector privado en el gobierno local; ofrecen un conjunto objetivo de datos para alimentar la revisión de estrategias de gobernabilidad; y, sobre todo, nos permiten evaluar las estrategias de sostenibilidad y su aplicación en el Derecho Urbanístico.

8. EL DERECHO URBANISTICO Y LA CIUDAD SOSTENIBLE

La ciudad es el hogar de todos sus habitantes. El espacio “que construya desde hoy un futuro socialmente equilibrado, que permita una vida digna, justa y creativa, que respete la naturaleza.” (CARRIÓN, 2010, p. 143); y, el derecho a ese espacio debe concebirse como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas vinculadas a la localización de la vivienda o actividad laboral (OSZLAK, 1991). Sin embargo, como ya hemos descrito, en las últimas décadas ha sido evidente en ella el fenómeno de crecientes procesos de polarización y exclusión social y de un sistema urbano caracterizado por alarmantes desequilibrios a nivel socio espacial, que han afectado a la naturaleza y a la calidad de vida.

El panorama referido amerita, por lo tanto, que el Derecho Urbanístico incluya en sus instrumentos de aplicabilidad, que son los planes de ordenamiento territorial y urbanístico, los indicadores ambientales, económicos y sociales, para que la proyección en las ciudades sea sostenible. RUIZ y MARITAN (2012), sostienen que los planes de ordenamiento territorial y urbanos son instrumentos de naturaleza jurídica, puesto que requieren un marco jurídico para una debida aplicación, más aún que, teniendo como finalidad el uso racional del suelo, que implica una delimitación del contenido del derecho a la propiedad, es ineludible la existencia de normas jurídicas que sean la cobertura que necesita el grupo social para que considere como vinculante un determinado modo de

conducta que garantice el respeto a la planificación urbana sostenible; marco jurídico que se requiere para la aplicación de políticas públicas orientadas a la sostenibilidad.

ESCOBAR (2016) sustenta que el Derecho Urbanístico, selecciona y recoge grupos de parámetros normativos relacionados con el urbanismo y les incorpora técnicas jurídicas como las sanciones, recursos, plazos y procedimientos, entre otras, y les confiere el carácter vinculante propio del Derecho, con los objetivos de preservar las políticas urbanas y de armonizar el recto ejercicio de los derechos individuales y colectivos para lograr un bienestar social.

Por todo lo descrito, se puede asegurar que el Derecho Urbanístico tiene un rol fundamental para el desarrollo de una ciudad sostenible, pues sin la existencia de las normas y técnicas jurídicas que lo estructuran, no sería posible que la autoridad administrativa competente pueda aplicar, en el marco de la justicia, una planificación urbana con fines de sostenibilidad. Además, el Derecho Urbanístico debe ser verdaderamente autónomo, con sus propios principios e instituciones, lo suficientemente claro, y compuesto por normas que, a más de ser sancionadoras, estimulen las buenas prácticas de los ciudadanos en los órdenes ambiental, económico y social.

9. EL ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION EN LA REPUBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 3, numeral 5, establece como deber primordial del Estado, entre otros, “Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable...”. En el artículo 30 señala que “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica.”; y, en el artículo 31 dispone que “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto y equilibrio entre lo urbano y lo rural...”. El numeral 2 del artículo 66 de la mencionada normativa constitucional, “Reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna que asegure la vivienda y otros servicios sociales necesarios.”. Además, el artículo 11, numeral 1, determina que “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual y colectiva ante las autoridades competentes, estas autoridades garantizarán su cumplimiento.”; y, el numeral 3 del mismo artículo, estipula que “Los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidos público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.” El indicado cuerpo legal en el artículo 241

dispone que “La planificación garantizará el ordenamiento territorial y será obligatoria en todos los gobiernos autónomos descentralizados.”

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización de la República del Ecuador (2010), en el artículo 3, literales g) y h), señala que dos de los principios bajo los cuales se regirán el ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados serán, entre otros, la “Participación ciudadana” y la “Sustentabilidad del desarrollo”, respectivamente. El artículo 4, literales b), d) y f), del citado Código, indica que dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales son fines de los gobiernos autónomos descentralizados, entre otros, “La garantía, sin discriminación alguna y en los términos previstos en la Constitución de la República, de la plena vigencia y el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales y de aquellos contemplados en los instrumentos internacionales.”; “La recuperación y conservación de la naturaleza y el mantenimiento de la naturaleza y el mantenimiento de un ambiente sostenible y sustentable.”; y, “La obtención de un hábitat seguro y saludable para los ciudadanos y la garantía de su derecho a la vivienda en el ámbito de sus respectivas competencias.”, respectivamente. En el artículo 54, literales a) y b), señala que dos de las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal son: “Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales”; y, “Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinara 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.”

Es decir, en la República del Ecuador, el marco legal nacional, con miras a procurar la efectividad de los derechos constitucionales de la ciudadanía, ha establecido dentro del ejercicio de los derechos de las personas sobre el suelo: el derecho a un hábitat seguro y saludable; el derecho a una vivienda adecuada y digna; el derecho a la ciudad; el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la propiedad en todas sus formas. Además, consagra en su marco constitucional el derecho humano a la ciudad.

A pesar de lo establecido en la normativa legal descrita, la República del Ecuador, que contaba con una población total de 14'483.499 habitantes en el año 2010, de los cuales el 62,7% vivía en ciudades

y según proyecciones del INEC⁹ aumentará a 64% en el 2020, se habrá transformado en un país predominantemente urbano invirtiendo la distribución entre la población urbana y rural, ya que en 1970 esta era de 39,5% y 60,5% respectivamente. Esta transición “generó un desarrollo urbano desordenado, sin planificación, regulación, ni control, con carencias en las prestaciones de servicios básicos y con profundas inequidades territoriales.” (SENPLADES¹⁰, 2013, p. 142).

El modelo de desarrollo urbano no ha sido sostenible en términos económicos, sociales y ambientales, y ha generado ciudades inequitativas y excluyentes, con un mercado de suelo con fuertes tendencias especulativas, resultado de la poca capacidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de regular, gestionar y planificar el suelo de los cantones, y de la poca articulación entre los distintos actores que intervienen en el territorio. (Informe Nacional del Ecuador. Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Sostenible), en HÁBITAT III.¹¹

El citado informe también señala que en la mayoría de las ciudades ecuatorianas se pueden observar las características siguientes:

Aproximadamente 2,8 millones de ciudadanos y ciudadanas de la República del Ecuador están localizados en asentamientos precarios e irregulares; se calcula que hay un aproximado de 37.064 hogares localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables; existe déficit de áreas verdes y de esparcimiento, ya que el Índice de Verde Urbano IVU es de 4,7 m² por habitante, muy por debajo de los índices internacionalmente recomendados; se evidencia escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población más pobre del país, y predominan las prácticas especulativas en el mercado del suelo; el crecimiento urbano ha sido descontrolado y por fuera del límite urbano causando una fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agro productivos; los gobiernos municipales tienen una escasa capacidad fiscal para movilizar recursos dirigidos a mejorar la dotación de servicios, reducir el déficit de vivienda formal, mejorar el transporte público y generar espacio público de calidad.

⁹ El Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) es el órgano rector de la estadística nacional y el encargado de generar las estadísticas oficiales del Ecuador para la toma de decisiones en la política pública.

¹⁰ La Secretaría de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, es un organismo público ecuatoriano que se encarga de la Planificación y Desarrollo en el Ecuador.

¹¹ <https://www.amevirtual.gob.ec> › GOBERNABILIDAD › Nueva Agenda Urbana-ODS

Los procesos de urbanización desarrollados en la República del Ecuador, han generado conflictos socio-espaciales¹² con graves efectos en la población y en el territorio, que se pueden resumir en los aspectos siguientes: El limitado acceso al suelo para vivienda, equipamiento y espacio público para los sectores de menores ingresos, relacionado con la concentración de la propiedad y los procesos especulativos; la segregación espacial urbana, agravada con el fenómeno de los conjuntos residenciales cerrados exclusivos y el crecimiento pensado desde el transporte individual motorizado, dejando de lado a los peatones y las dinámicas sociales y culturales que crean calidad de vida urbana; la afectación de los cinturones de reserva ecológica, de los suelos de vocación agrícola, u otras áreas cuyas características no necesariamente sincronizados con la implantación de infraestructura; la promoción de estructuras urbanas ineficientes y disfuncionales con bajos niveles de densidad y por lo tanto, dificultades de asegurar dotaciones adecuadas de servicios urbanos; y, la proliferación de asentamientos en zonas de riesgos, causados tanto por la ya mencionada escasez de suelo asequible, la falta de control, y la falta de reglamentación y normativa urbana clara y apropiada.

Además, LLOP y VIVANCO (2017) establecen que, en los procesos de ordenación territorial, la mayoría de ciudades intermedias en el Ecuador enfrentan algunos problemas como: legislación insuficiente, confusa y dispersa; irrespeto de las normas, ordenanzas y limitaciones de la autoridad municipal para hacerlas cumplir; normativa e indicadores urbanos desactualizados o exigüos; limitaciones financieras; escasa vinculación con la academia, irrisoria participación ciudadana, entre los principales.

Al respecto, consideramos que este escenario se ha producido por las limitaciones de los planes en las ciudades intermedias ecuatorianas y por la marcada tendencia de las prácticas urbanísticas vinculadas a temas de producción del suelo e infraestructuras. Las limitaciones se reflejan en un personal técnico de municipalidades medias y pequeñas dedicado solamente a dar respuesta a los aspectos operativos cotidianos, la inexistencia de condiciones para la reflexión de la problemática urbana desde una perspectiva holística, la falta de una auténtica política que garantice una equitativa distribución de recursos económicos, una relación con la Academia más formal que real, la carencia de un sistema de información territorial municipal único que se actualice permanentemente, entre otros aspectos.

¹² Los conflictos socio-espaciales se evidencian cuando la estructura de ocupación del espacio tiende a reproducirse y yuxtaponerse a la estructura social. Los sectores sociales de mayores ingresos y riqueza ocupan, en la distribución espacial, las zonas más privilegiadas en términos de localización y acceso a servicios, en tanto que las clases populares se concentran en las zonas urbanizadas marginales. Este patrón de distribución es el resultado de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano, que se resuelve -casi nunca definitivamente- a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por parte de los actores involucrados (OSZLAK, 1991).

En la República del Ecuador, la mayoría de los planes de ordenación territorial y urbanística no están aprobados o si lo están carecen de ordenanzas; y, en el caso de que alguno tuviese ordenanzas aprobadas, la falta de un cuerpo jurídico sólido y autónomo, impide sistemáticamente su aplicación (LLOP y VIVANCO, 2017). Los planes después de culminados evalúan poco la gestión y el control, partes fundamentales del Derecho Urbanístico.

Por consiguiente, es de esperar que esta situación se agudizará a futuro considerando los datos poblacionales indicados anteriormente, según los cuales la República del Ecuador está en pleno proceso de consolidarse como un país primordialmente urbano, con impactos fuertes en los patrones de producción y consumo, movilidad social, migración interna, formación de valores y apertura de perspectivas de desarrollo que motivan al ser humano como individuo y cohesionan la sociedad en la que vive. Por ello, cabe recordar e insistir en la responsabilidad del Estado frente a la consecución de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución del 2008, específicamente aquellos relacionados con el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna y el derecho a la ciudad,

Por ejemplo, a nivel local, en el caso de la ciudad de Portoviejo, capital de la provincia de Manabí, en la República del Ecuador, el acelerado y desorganizado crecimiento está dando espacio a amplias áreas urbano-marginales acentuando el desequilibrio territorial y a la vez incrementando el déficit de los servicios básicos. Los asentamientos de la ciudad crecen de una manera espontánea, sin planificación, no se establecen límites precisos entre las áreas urbanas y las rurales, cada vez ocupan más espacios protegidos, laderas con pendientes fuertes, riberas de ríos, manglares. La ciudad vive constantes inundaciones de áreas pobladas en épocas invernales, esto debido, entre otros aspectos, al no cumplimiento de la regulación que obliga a realizar asentamiento con una distancia mínima de 50 metros del cauce del río (GAD del cantón Portoviejo, 2011). Esta ciudad no es un caso aislado, sino un ejemplo de la realidad ecuatoriana en materia urbanística, en razón de ser una de las ciudades intermedias del Ecuador, que tuvo mayor afectación por el terremoto acontecido en el Ecuador el 16 de abril de 2016 y se encuentra en un lento proceso de reconstrucción, siendo esta ciudad propicia para implementar políticas de desarrollo urbanístico sostenibles.

En este contexto, se puede determinar que los actuales modelos de planeamiento urbano como los planes de desarrollo y ordenamiento territorial en la República del Ecuador, han resultado insuficientes para lograr ciudades sostenibles. Éstos reflejan problemas de escala, falta de concreción y detalle que los hacen no operativos, ni aplicables, pero sobre todo porque carecen de una perspectiva

de sostenibilidad territorial, ambiental, social y económica; y, de instrumentos jurídicos debidamente conocidos, sistematizados y potentes para una gestión eficaz encaminada a lograr ciudades sostenibles.

En este sentido, para que exista una verdadera autonomía en el Derecho Urbanístico, el tratadista LÓPEZ VELARDE (1991) señala que se necesitan tres requisitos que compartimos plenamente: a.) autonomía didáctica, es decir que el Derecho Urbanístico sea considerado como parte del programa de estudios e impartido como una asignatura individual e independiente de las cátedras de Derecho, Arquitectura y Urbanismo; b.) autonomía jurídica que le permita contar con su propio cuerpo normativo; y, c.) autonomía científica para que posea su propio método y principios técnicos.

El Derecho Urbanístico, al ser una disciplina relativamente nueva en la República del Ecuador, precisa cumplir con estos presupuestos para ser considerado como autónomo; además, es poco conocido y no se ha profundizado ni se le ha incluido en las estructuras curriculares de las carreras afines en las universidades; en el aspecto jurídico, cuenta con cierta autonomía, pero aún no tiene un cuerpo normativo completo; y, científicamente demanda de los métodos del Derecho Administrativo. Además, está más orientado a la regulación y control de uso de suelo y edificaciones, es decir al aspecto físico y ornamental de la ciudad, descuidando los aspectos ambientales, económicos y sociales, que son los pilares para desarrollar ciudades sostenibles. Por lo expuesto, creemos necesario que en la República del Ecuador la normativa jurídica urbana debe tener carácter autónomo, incluir estrategias de sostenibilidad y ser coherente con la planificación urbana de la ciudad, para que garantice la debida aplicación, en la que intervienen no solo las autoridades municipales, y en su caso provinciales y estatales, sino también los ciudadanos, quienes deben tener pleno conocimiento de los principios y preceptos del Derecho Urbanístico, todo esto con el propósito de lograr los cambios requeridos para lograr ciudades sostenibles.

A MODO DE CONCLUSIONES

a.) Las ciudades están adoptando un modelo difuso de urbanización, es decir tienden a ocupar cada vez áreas más extensas, a la expulsión de ciertas actividades fuera del perímetro urbano provocando que necesiten mayores consumos de energía y materiales, y sean, por tanto, menos habitables, menos saludables, menos responsables, menos atractivas, menos inclusivas, en fin, menos sostenibles.

b.) Si se mantiene el estilo y la forma de la ciudad difusa, que descuida el cuidado del ambiente, la economía responsable y la inclusión social, en vez de optar por una ciudad compacta, se estará minando el futuro bienestar y la vida de sus habitantes.

c.) La solución de este problema está íntimamente ligada a la planificación urbana eficiente, que, partiendo de un análisis territorial, económico y sociológico exhaustivo, estipule medidas orientadas a implementar ciudades “de y para sus habitantes”.

d.) En este estado de cosas, la planificación urbana para que sea eficiente debe contar con la participación ciudadana y, por supuesto, con el respaldo de un idóneo marco legal, que garanticen su oportuna y correcta aplicación.

e.) El marco legal requerido para la aplicación de la planificación urbana está constituido por el Derecho Urbanístico, conformado por un conjunto de normas jurídicas reguladoras de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación, que consolida la planificación urbana como una técnica de ordenación del espacio.

f.) El Derecho Urbanístico, para que solvete y fomente el desarrollo sostenible en las ciudades, debe incluir normas para el debido comportamiento del habitante urbano en relación a los ámbitos ambiental, económico y social, con la finalidad de propender a entornos más habitables y equitativos.

g.) Que es necesario elaborar estrategias de comunicación y promoción, que aseguren el conocimiento de la importancia del contenido y aplicación de las normas del Derecho Urbanístico para lograr procesos de desarrollo sostenible en las ciudades.

h.) Que las normas del Derecho Urbanístico no solo deben ser reguladoras y sancionadoras, sino que también deben establecer estímulos para las buenas prácticas ambientales, económicas y sociales de los ciudadanos.

i.) Que la legislación ecuatoriana debe contar con un Derecho Urbanístico con carácter autónomo que influya de manera significativa en la consecución de ciudades sostenibles.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Asamblea Constituyente del Ecuador. **Constitución de la República del Ecuador**. Montecristi - Ecuador: Editorial Jurídica El Forum. 2008. Registro Oficial 449/2008, de 20 de octubre de 2008. Última modificación: 13 de julio de 2011. Recuperado el 27 de mayo 2018, de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf.
2. Asamblea Nacional del Ecuador. **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización**. COOTAD. 2010. Registro Oficial 303/2010, de 19 de octubre de 2010. Recuperado el 20 de

febrero de 2018, de

http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2016/literal_a/base_legal/A_Codigo_organico_coordinacion_territorial_descentralizacion_autonomia_%28cootad%29.pdf

3. BADI, M.; GUILLEN, A.; FERNÁNDEZ, L. y ABREU, J. La Urbanización en relación con el desarrollo sustentable. **Revista Daena** (International Journal of Good Conscience), 12(1).2017.
4. BORJA, J. **Revolución urbana y derecho a la ciudad**. República del Ecuador: Crearimagen.2011.
5. BRUNDTLAND, G. H. **Informe Brundtland**. Editorial: OMS Washington. 1987.
6. CALVO, M. Sostenibilidad en el urbanismo: una propuesta. Ciudad y Territorio: **Estudios Territoriales**, 38(147), 61-84. 2006.
7. CAPEL, H. Cien años en la construcción de la ciudad. **La veu del Carrer**, 60(10). 1999.
8. CARRIÓN, F. **Ciudad, memoria y proyecto**. República del Ecuador: Crearimagen. 2010.
9. CASTRO-POZO, H. **Derecho Urbanístico**. República de Perú: Editora Jurídica Grijley.2007.
10. CORDERO, E. Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno. **Revista de Derecho**. Universidad Católica del Norte. Sección Estudios. 22 (2), 93-138. 2015.
11. De las RIVAS Sanz; MARINERO, A. y Santos y GANGES, L. «Ecología y ciudad: buscando modelos urbanos más sostenibles»: lema del XII Congreso Iberoamericano de urbanismo (Salamanca 2006). **Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid**, (11), 235-245.2008.
12. DEPARTAMENTO de Ordenación del Territorio, del Medio Ambiente. **Criterios de Sostenibilidad Aplicables al Planteamiento Urbano**. Gobierno Vasco. 2003.
13. ECHEBARRÍA, C. y AGUADO, I. La planificación urbana sostenible. **Zainak. Cuadernos de Antropología-Etnografía**, 643-660. 2003.
14. ESCOBAR, R. **Derecho urbanístico chileno: régimen de fuentes formales y conflictos normativos**. Tesis de grado de Magíster en Derecho LLM, Mención en Derecho Regulatorio. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. 2016.
15. FERNÁNDEZ, T. **Manual de derecho urbanístico** (25ª ed.). España, Madrid: Civitas. 2017.
16. GALVIS, F. **Manual de Derecho Urbanístico**. República de Colombia: Editorial Temis. 2014.
17. GARCÍA-BELLIDO, J. **Inicios del lenguaje de la disciplina urbanística en Europa y difusión internacional de la 'urbanización' de Cerdà**. **VV. AA**. Tiempo y espacio en el arte. Homenaje al profesor Antonio Bonet, Madrid: Ed. Complutense. 1994.
18. GARCÍA, S. y GUERRERO, M. Indicadores de sustentabilidad ambiental en la gestión de espacios verdes: Parque urbano Monte Calvario, Tandil, Argentina. **Revista de Geografía Norte Grande**, (35), 45-57. 2006.
19. GIRARDET, H. **Ciudades: alternativas para una vida urbana sostenible** (No. 711.4: 504). Celeste Ediciones. 1992.

20. Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Portoviejo. GAD. **Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Portoviejo**. 2011.
21. GUTIÉRREZ, J. Planeación urbana en México: un análisis crítico sobre su proceso de evolución. *Urbano*, 12(19). 2009.
22. HAUSSMANN, George Eugène. Biografías y vidas. La enciclopedia Biográfica en Línea. Recuperado 14 de enero 2018, de <https://www.biografiasyvidas.com/biografia/h/hausmann.htm>
23. HIGUERAS, E. **El reto de la ciudad sostenible**. Madrid: editorial DAPP.2009.
24. JIMÉNEZ, V.; HIDALGO, R.; CAMPESINO, A. y ALVARADO, V. Normalización del modelo neoliberal de expansión residencial más allá del límite urbano en Chile y España. *Revista EURE*, 44(132). 2018.
25. LÓPEZ, F. **Introducción al Derecho Urbanístico**. España: Marcial Pons. 2013.
26. LÓPEZ VELARDE, O. Nociones básicas de derecho Urbanístico Mexicano”. *Revista de Derecho Notarial Mexicano*, 179-209. 1991.
27. LÓPEZ VELARDE, O. **El futuro de la legislación urbana en las entidades federales de México**. (Coords.) LÓPEZ GONZÁLEZ y FERNÁNDEZ RUIZ. *Derecho Urbanístico* (p. 3-32). Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Puec Coordinación de Humanidades, México. 2011.
28. LLOP, J. y VIVANCO, L. **El derecho a la ciudad en el contexto de la agenda urbana para ciudades intermedias del Ecuador**. 2017.
29. MARTÍNEZ GILL, J. **El Derecho Urbanístico**. (Coords.) LÓPEZ GONZÁLEZ y FERNÁNDEZ RUIZ. *Derecho Urbanístico* (p. 33-62). Ciudad Universitaria, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Puec Coordinación de Humanidades, México. 2011.
30. MARTÍN, M. Planeamiento urbanístico y territorial. *In Conceptos para el estudio del derecho urbanístico y ambiental en el grado* (p. 39-60).2013.
31. MORENO-SÁNCHEZ, E. y ESPEJEL-MENA, J. Chimalhuacán en el contexto local, socio urbano y regional. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 15(1), 77-99. 2013.
32. MORENO SÁNCHEZ, E. Indicadores para el estudio de la sustentabilidad urbana en Chimalhuacán, Estado de México. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 22(43), 159-186. 2014.
33. MUÑOZ, F. **¿Ciudades sostenibles o ciudades creativas?** Retos para el urbanismo del S. XXI. Debate virtual sobre la lección inaugural del curso 2008-2009 de la UOC.2008.
34. OSZLAK, O. (1991): “Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano”. Buenos Aires: CEDES.
35. PARADA, R. *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos*. Derecho Urbanístico. Duodécima Edición. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. S.A. Madrid. 2010.
36. RAJEVIC, E. Derecho y legislación urbanística en Chile. *Revista Derecho Administrativo Económico*, (04), 527-548. 2017.

37. RAMÍREZ, A. y SÁNCHEZ, J. “Enfoques de desarrollo sostenible y urbanismo”. *Revista Digital Universitaria*. 10 de julio de 2009. Vol. 10, No. 7.2009.
38. RENGIFO, M. El concepto de" Derecho Urbano. JF Pinilla, & M. Rengifo, La ciudad y el derecho. Bogotá: Universidad de los Andes. 2012.
39. RINCÓN, J. **Planes de ordenamiento territorial, propiedad y medio ambiente**. República de Colombia: Digiprint Editores EU. 2012
40. RIVERO, J. (2018). **Manual Básico de Derecho Urbanístico**. Reino de España: Editorial Tecnos.2018.
41. ROCA, M. Á. **Regeneración y futuro de los centros metropolitanos**. Madrid. 1997.
42. RUEDA, S. **Ecología urbana**. *Barcelona: Beta Editorial*.1995.
43. RUEDA, S. Un nuevo urbanismo para una ciudad más sostenible. *I Encuentro de Redes de Desarrollo Sostenible y de Lucha contra el Cambio Climático*. Victoria-Gasteiz. 2005
44. RUIZ, M. y MARITAN, G. Los planes de ordenamiento territorial y urbanismo.: Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica. 2012.
45. SENPLADES. **Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir (PNBV)**, 2013 – 2017. Quito. 2013 a.
46. SETO, K.; GÜNERALP, B. y HUTYRA, L. Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, 16083-16088. 2012.
47. TARRAGO, M. **La ciudad y el urbanismo**. Manual de gestión municipal democrática. 1987.
48. VALLVÉ, M. **Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible**. Dykinson. 2006.
49. VELAZCO, M. **Acerca del Derecho Urbanístico**. La Habana: Ediciones ONBC. 2012.
50. UNITED NATIONS. (2014). **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights**. UN. 2014.
51. UNITED NATIONS. **New Urban Agenda, HABITAT III**. QUITO: United Nations.UN. 2017.
52. URIEL, P. F. **El incendio de Roma del año 64: Una nueva revisión crítica**. Espacio Tiempo y Forma. Serie II, Historia Antigua, (3). 1990.
53. WYROBISZ, A. La ordenanza de Felipe II del año 1573 y la construcción de ciudades coloniales españolas en la América. **Estudios latinoamericanos**, 7, 11-34. 1980.

Trabalho enviado em 21 de novembro de 2018

Aceito em 26 de fevereiro de 2019