

EL PAPEL DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL: DE LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA A LA CRISIS DEL URBANISMO REGLAMENTARIO*

*Roberto H. Bermúdez L.**

RESUMEN: En este texto se hace una síntesis sobre el desarrollo del ordenamiento territorial en los países del hemisferio occidental, desde la antigüedad hasta nuestros días, pasando revista sobre los principales enfoques respecto a la planificación y la gestión del territorio, así como de las prerrogativas de la Administración Pública en dicha materia. Asimismo se hace una vinculación, entre el modelo de desarrollo espacial actualmente en boga, con el fenómeno de la globalización y las políticas de liberalización de mercados, dando una explicación sobre ello. Finalmente se pasa a realizar una serie de cuestionamientos, sobre la validez y eficacia del Derecho Urbanístico en la actualidad.

PALABRAS CLAVES: Urbanismo / zonificación / ordenamiento territorial /Derecho Urbanístico / Historia del Derecho.

ABSTRACT: In this text, a synthesis is made on the development of territorial ordering in the countries of the Western Hemisphere, from antiquity to the present day, reviewing the main approaches to planning and territorial management, as well as the prerogatives of the Public Administration in this matter. There is also a link, between the spatial development model currently in vogue, with the phenomenon of globalization and market

* Recepción: 18 de enero de 2019. Aprobación: 28 de mayo de 2019.

* Bachiller en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional (UNA) en Heredia, Costa Rica, Licenciado en Derecho por la Universidad Católica de Nicaragua, Máster en Asesoría Fiscal por la Universidad de Barcelona, siendo actualmente doctorando del programa de doctorado “Cuestiones actuales del derecho” de la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, Nicaragua y profesor asociado de esta última casa de estudios, en las materias de Derecho Tributario y Práctica Tributaria.

liberalization policies, giving an explanation about it. Finally, there is a series of questions about the validity and effectiveness of Urban Law currently.

KEYWORDS: Urbanism / zoning / territorial order / urban law / History of Law

SUMARIO: **Introducción.** **1. Del urbanismo u ordenamiento de la ciudad al ordenamiento territorial: una síntesis histórica.** 1.1. De la Antigüedad al Renacimiento. 1.2. La Revolución Industrial. 1.3. Del siglo XX al siglo XXI. **2. La crisis del urbanismo reglamentario y el Derecho a la ciudad.** 2.1. La planificación normativa en el ámbito del urbanismo. 2.2. El “Consenso de Washington” y su impacto en la gestión urbana y territorial en América Latina. 2.3. El acceso al suelo en la ciudad sin regulación. 2.3.1. *El acceso formal al suelo.* 2.3.2. *El acceso informal al suelo.* 2.3.2.1 *Características del desarrollo del acceso informal al suelo.* 2.3.2.2. *Características físicas del acceso informal al suelo.* 2.3.2.3 *Características socioeconómicas del acceso informal al suelo.* 2.3.2.4. *Características legales del acceso informal al suelo.* **3. Los poderes de la Administración Pública en materia territorial y su vinculación con la crisis del Derecho Urbanístico.** 3.1. Los poderes o potestades de las administraciones territoriales. 3.1.1. *La intervención o inversión pública directa.* 3.1.2. *Los controles reguladores.* 3.1.3. *Las medidas desincentivadoras.* 3.1.4. *Las medidas incentivadoras.* 3.1.5. *Los métodos voluntarios.* 3.2. La crisis del Derecho Urbanístico. **Conclusiones.** **Referencias Bibliográficas.**

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la humanidad, está vinculado con el nacimiento y evolución de los centros poblacionales, en particular con el surgimiento de las ciudades. La sociedad y el Estado, como elemento articulador y organizador de la primera, cobra su verdadero sentido en este tipo de asentamiento humano, por lo que la regulación de éste y la de su entorno inmediato, se volvió, junto con el monopolio del uso de la fuerza, en una de las

tareas primordiales de las primigenias estructuras gubernamentales al comienzo de la historia.

Los motivos para la regulación u ordenación del territorio, ha tenido múltiples explicaciones que van desde las vinculadas a la religión, pasando por motivos estratégico-defensivos, hasta motivos socioeconómicos. En este trabajo pasamos revista de forma sucinta, a la evolución histórica del ordenamiento urbano y territorial de los países del hemisferio occidental, partiendo desde la antigüedad hasta bien entrado el siglo XXI. Asimismo, nos detenemos a reseñar los principales enfoques e ideas técnicas que, sobre el urbanismo, se han propuesto, con la idea subyacente de lograr la máxima optimización posible entre los espacios urbanos y la calidad de vida de los seres humanos en ellos. Resaltando cómo, partiendo de un punto de vista particularista y centrado meramente en la ciudad y su entorno inmediato, se llega a una visión más amplia y de carácter territorial, como consecuencia de la Revolución Industrial.

De igual manera, se aprovecha la ocasión para señalar las particularidades de las políticas de planificación espacial o de ordenamiento territorial, en el marco del Estado de Bienestar, y como estas se ven trastocadas por la crisis petrolera en la primera mitad de la década de los setentas del siglo pasado, dando paso de esta manera a la visión de libre mercado y de atracción de inversiones, que ha envuelto a las ciudades en la actualidad, en una competencia por insertarse en el proceso de globalización. Lo cual ha hecho que las regulaciones urbanísticas pasen a un segundo plano, provocando en el ínterin, segregaciones socio-espaciales que afectan la cohesión social de los territorios, incubando de esta forma potenciales atomizaciones de la sociedad, que provocan el surgimiento de grupos contestatarios a este estado de cosas, que se han agrupado entorno al concepto de Derecho a la ciudad.

Finalmente y dentro de este contexto, se procede a analizar la viabilidad y eficacia del Derecho Urbanístico, desde el punto de vista de sus objetivos, al entender que éste tiene por finalidad promover el control jurídico del desarrollo urbano; es decir, de los diversos procesos de uso, ocupación, subdivisión y gestión del suelo en las ciudades, lo

cual hoy en día está en entredicho. Encontrándonos en la realidad, con una dicotomía evidente; la cual transita, desde una gradual desistematización de esta disciplina jurídica, ante un enfoque meramente empresarialista del desarrollo territorial; hasta la afectación que este punto de vista produce, en los procesos de competencia por la apropiación y el uso del suelo, que a la postre –y paradójicamente– justifican la necesidad de esta rama del derecho.

Para darle forma a nuestro relato, en este trabajo hemos recurrido a los métodos histórico y sistémico. El primero ha sido utilizado, debido a la necesidad de diferenciar el urbanismo, como hecho o fenómeno histórico, vinculado al nacimiento y evolución de los asentamientos humanos, lo cual es evidente en los apartados iniciales del documento; del urbanismo en su faceta normativa o jurídico-administrativa del primero, ya bajo la denominación de Derecho Urbanístico. Asimismo para explicar la crisis de éste último, nos hemos decantado por un breve enfoque sistémico, que nos permita identificar algunos elementos constitutivos de éste y sus funcionalidades, los que al entrar en crisis –entropías– producen la afectación de todo el andamiaje, sobre el cual se basa el mismo.

La idea basilar de este documento es tener en cuenta la problemática planteada; y ser caldo de cultivo de ideas, para mejorar el estado de cosas en materia de urbanismo, no sólo en nuestro país, sino allende sus fronteras.

1. Del urbanismo u ordenamiento de la ciudad al ordenamiento territorial: una síntesis histórica

1.1. De la Antigüedad al Renacimiento

Con el descubrimiento de la agricultura, la humanidad pasó de un estilo de vida nómada, basado en la caza y en la recolección de frutos, a uno permanente dentro de un determinado espacio geográfico, lo que permitió el nacimiento y crecimiento de centros poblacionales, haciendo surgir la necesidad de reglamentar la organización y desarrollo de éstos asentamientos humanos. La idea basilar de este tipo de

“reglamentación”, “normación” u “ordenamiento”, ha respondido a distintos objetivos a través de la historia, empezando por motivos religiosos y defensivos, para posteriormente comprender fines estéticos y de salubridad, hasta contemplar respuestas a problemas de índole económica, de acuerdo a Sánchez, G. (1995, p.309).

Es así como el ordenamiento territorial nace íntimamente ligado, al nacimiento de las ciudades y por ende al urbanismo, siendo vistos tanto el primero y el último de éstos conceptos, como asimilables entre sí, según Lanversien, citado por Sustaeta, A. (1978, p.25) en Sánchez (1995 p. 308), al afirmar que el urbanismo es la organización del espacio nacional en función de la población. Es por ello que no en balde, Solano (2015) remarca oportunamente, que no se puede entender la génesis de las ciudades sin reconocer, a su vez, la importancia del urbanismo, producto del afán de organizar, de forma equilibrada y armoniosa, las actividades dentro del territorio correspondiente a cada ciudad o población.

Haciendo un brevísimo resumen histórico del origen de las ciudades –pecando de dejar por fuera ciertas etapas e hitos históricos, más por motivos de espacio, que a un desconocimiento de la relevancia de éstos– se llega a comprender, primero, como estos centros poblacionales se convirtieron en los polos primigenios de desarrollo de la humanidad, debido entre otras cosas, a la conjunción de factores geográficos, tecnológicos y organizativos (Sánchez, G. 1995). Segundo, como de la combinación de éstos agentes, han evolucionado los conceptos de suelo urbano y suelo urbanizado, los cuales no necesariamente son categorías conceptuales propias de las ciudades, sino que las mismas son aplicables también al área rural.

De conformidad a Nahoum (2012, p. 13) en un ensayo de su autoría recogido en la obra colectiva “*Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*” (Arévalo, M. et al., 2012), comenta que, las ciudades nacieron hace más diez mil años y este hecho puede asociarse al momento en el cual la agricultura –como ya se comentó– introdujo el sedentarismo y la organización del trabajo, pero a pesar de ello la

concepción moderna de lo que hoy se entiende como “Ciudad” es propia del fin del Medioevo y comienzos del Renacimiento.

Para Hidalgo (2015), la proyección, desarrollo y estudio de la ciudad, se convirtió en un tema de capital importancia en el Renacimiento. Desde mediados del siglo XIII, comenzó un proceso regulatorio que llegó a denominarse el “*decoro urbano*” de éstas. Según Fuente (1991) citado por Hidalgo (2015, p. 60), dentro de este concepto se comprendía, no sólo la estética de los edificios, sino también, su relación con la moral y las costumbres de la época, traducándose no sólo en la higiene de las edificaciones, sino también en el desplazamiento de las actividades ruidosas y malolientes, a las zonas exteriores de la ciudad, además de proveer equipamientos urbanos con un doble objetivo: su utilización como almacenes y la provisión de seguridad ante posibles incendios, nos dice Arévalo, F. (2000) en el trabajo de Hidalgo (2015, pp. 60 y 61); produciéndose a la postre, una efectiva regulación de los espacios públicos y privados en la ciudad.

La anterior etapa histórica del urbanismo, concluyó en las primeras décadas del siglo XV, con la aparición de una nueva concepción teórica de la ciudad, basada “grosso modo”, en una renovación total de la misma, lo que a la postre se denominó como “*ciudad ideal*” según Franchetti (1985), citado por Hidalgo (2015, p. 61), reflejándose en varios proyectos de la época, elaborados por Leonardo da Vinci, Durero, Versari y otros humanistas (Humeres, 2008). En estos se dejaban entrever preocupaciones urbanísticas concretas, y conceptualizando la ciudad como un organismo urbano, susceptible de ser planificado en todas sus partes (Cantone, 1978).

1.2. La Revolución Industrial

Con la Revolución Industrial a fines del siglo XIX, se empiezan a producir las primeras migraciones masivas del campo a la ciudad, ya que en las afueras de éstas se instalaban las fábricas, produciéndose así la transformación de trabajadores agrícolas en obreros industriales.

La dinámica anterior, dio origen a grandiosos enriquecimientos y a una acérrima defensa –a ultranza– de la concepción absolutista del derecho de propiedad inmobiliaria (Sánchez G. 1995), cuyo origen se remonta al Código Civil bonapartista de 1804. Cubriéndose así, de un nuevo significado, muy alejado del objetivo revolucionario francés de 1789, que buscaba simplificar la propiedad en base individual y no familiar, con la idea subyacente de eliminar de esta forma a las clases sociales, principalmente a la nobleza (Pascuale, 2014) cuyos abusos y desmanes, fueron unos de los factores decisivos para el nacimiento del movimiento que puso fin a la dinastía de los borbones franceses; y que en el fondo era la expresión de un iusnaturalismo laico en extremo.

Estos movimientos humanos, dieron origen a grandes concentraciones poblacionales nunca antes vistas. Las ciudades no estaban preparadas para recibir las y menos para gestionarlas, lo que trajo aparejado un conjunto de necesidades colectivas inexistentes a la fecha, como la provisión adecuada y suficiente de agua potable y saneamiento, las cuales no podían resolverse de la misma forma que cuando estos asentamientos humanos eran más pequeños. La no solución oportuna de esta problemática, fue la causa de pandemias mortales (Nahoum, 2012) que se saldaron con un elevado número de víctimas, en varios países alrededor del mundo.

Paralelamente fueron surgiendo otros requerimientos como fueron el transporte, energía, medios de comunicación, entre otros, que, en el escenario de grandes concentraciones poblacionales, llevó a la conclusión de que era irracional e inviable, resolverlas de otra forma que no fuera colectivamente. También empieza a surgir la noción de calidad de vida en los asentamientos humanos, asociándose éstos a espacios libres, al acceso a la naturaleza, a los centros comerciales, a servicios y a la administración pública, pasándose entonces a hablar (Nahoum, 2012) ya no solo de suelo urbano –el propio de la ciudad– sino también de suelo urbanizado, el que también se puede encontrar en el área rural.

Por lo tanto, debemos entender que cuando se habla de suelo urbanizado, nos estamos refiriendo a suelo servido, o en otras palabras a suelo con servicios públicos

básicos, como vías de comunicación, medios de transporte, luz eléctrica, agua potable y saneamiento, entre otros; que permiten a las personas de una determinada zona o región geográfica, mejorar su calidad de vida. Lo anterior implica que, nos estamos refiriendo a un estadio de desarrollo, aplicable tanto a la ciudad, como al campo.

Aclarados los conceptos de suelo urbano y el suelo urbanizado, nos volvemos nuevamente, al escenario de la Revolución Industrial: la provisión de los servicios básicos en sus inicios, se atribuyó como una responsabilidad exclusiva del Estado, no obstante según Nahoum (2012), ésta proveeduría no se hizo de la forma más adecuada posible en la mayoría de países del mundo, ya que no partía de un concepto de interés público, sino que se basaba en un punto de vista meramente mercantilista, ya que el suministro de servicios básicos se centraba en los centros poblacionales aportadores de la mano de obra de las grandes fábricas, pues resultaba demasiado oneroso extender los mismos a otros asentamientos humanos.

No en balde, Benévolo, L. (1979) en el prefacio de su obra "*Orígenes del Urbanismo Moderno*" señala:

“El urbanismo moderno no nace al mismo tiempo que los procesos técnicos y económicos que hacen surgir la ciudad industrial y la transforman, sino que se forma en un período posterior, cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones en curso se han hecho evidentes y cuando dichos efectos entran en conflicto entre sí, haciendo inevitable una intervención reparadora”. (p.7)

Es en Inglaterra donde este fenómeno se visibiliza de forma más aguda, lo que trae como consecuencia, que sea el primer país en el mundo en identificar los problemas urbanísticos y tomar medidas frente a los mismos. Esto fue posible, gracias a lo que hoy se conoce como el "*Informe Chadwick*" o "*Sanitary Report*" de 1842, documento elaborado por Edwin Chadwick, en el cual se pasaba revista a los perjuicios generados

por la ausencia de medidas dictadas para organizar los asentamientos humanos y la convivencia en sociedad (Solano, E. 2015).

La virtud del “*Informe Chadwick*”, según Solano (2015), estribaba en que fue el documento base para la elaboración de:

“(...) una normativa que ordenaba mejoras en aspectos varios, tales como alcantarillado, ventilación, zonas verdes y manejo de las aguas. Así, el urbanismo gira hacia un nuevo rumbo, por cuanto la ordenación de los territorios se convertía en una actividad regulada, que buscaba alejarse de las decisiones espontáneas y arbitrarias, hasta consolidarse en lo que se conoce actualmente como urbanismo contemporáneo”. (pp 29-30).

En el ámbito jurídico inglés esta normativa se denominó como la “*Public Health Act*” de 1848, siendo todo un hito histórico, debido a que: “*For the first time, the state became the guarantor of standards of health and environmental quality and provided resources to local units of government to make the necessary changes to achieve those standards*”. (Fee, E. y Brown, T, 2005, p. 866).

2

A pesar del avance que representó la *Public Health Act*, el proceso de urbanización que se siguió aplicando, no respondía a principios orgánicos o de especialización funcional (García-Ayllón, 2014), los cuales llegaron a desarrollarse años más adelante. El trabajo de Chadwick, tuvo su réplica en Francia, también en el año de 1848, con el informe del economista Adolfo Blanqui, sobre las condiciones de vida de la clase obrera en Europa; y el estudio de la Sociedad de San Vicente de Paul, relativo a los habitantes de los sótanos de Lille, obteniéndose las mismas conclusiones del inglés, nos dice

² “Por primera vez, el Estado se convirtió en el garante de los estándares de calidad ambiental y de la salud, y proporcionó recursos a las unidades locales de gobierno para hacer los cambios necesarios para alcanzar esos estándares” (traducción propia).

Benevolo, L. (1987). Esto dio pie en 1850 a la aprobación de la primera ley urbanística de Francia, mediante la cual se autorizaba a los ayuntamientos, a elegir una comisión que indicará las medidas necesarias de sistematización de los alojamientos y dependencias insalubres, alquiladas y ocupadas por personas distintas a los propietarios, obligando a éstos últimos a llevar a cabo los trabajos de mejoramiento que se requirieran, a fin de terminar con las condiciones de insalubridad existentes, en la eventualidad de que ellos fueran los responsables de las mismas.

En caso contrario –y aquí estriba la importancia de la ley francesa– si las condiciones de insalubridad se debían a causas externas y permanentes, que requerían una intervención en el conjunto perimetral, se autorizada la expropiación de las propiedades colindantes (Benevolo, L. 1979), así esta figura –la expropiación– se convierte en un instrumento urbanístico general, que permite a las autoridades participar en el proceso de transformación de la ciudad, diferenciando exigencias públicas y privadas (Burguera, 2007).

De esta forma, nos dice Solano (2015), parafraseando a Cerdá (1867) y a otros autores, el urbanismo adquiere un enfoque diferente, al comprenderse que éste tiene como objetivo principal, el interés general y el bien común, lo cual a lo largo del siglo XIX, sirvió de guía, para el diseño y aplicación de tres importantes técnicas de desarrollo urbano, que vieron la luz en este período histórico, como fueron: 1) la reforma interior de las ciudades, encaminada a la demolición de barrios antiguos y su sustitución por nuevas vías y edificaciones de mejor calidad; 2) el ensanche de las poblaciones, cuyo objetivo era la apertura de cercas y murallas que encorsetaran el crecimiento urbano; y 3) la ordenación de las ciudades a través del “*zoning*” o zonificación (García-Ayllón, S. 2014, p. 29).

De éstas técnicas urbanas, la zonificación, nos dice Solano (2015), es uno de los principales y mayores legados del urbanismo europeo del siglo XIX; y en plena vigencia en el siglo XXI, cuyos orígenes se remontan a 1810 en Francia, con la promulgación de la primera normativa de restricción al uso de la propiedad privada de la tierra, por causas

del bien público (Tella, G. 1996) o Ley de expropiación forzosa por causa de utilidad pública. No obstante, su configuración técnica, propiamente dicha, procede de Alemania (Acuña, P. 2006) con los trabajos de Reinhard Baumeister (1876), Joseph Stübben (1883) y Camillo Sitte (1889). La zonificación consiste en atribuir determinados usos a áreas concretas de una ciudad (García-Ayllón, S. 2014). A contrario sensu, a su vez, la zonificación identifica cuáles usos están prohibidos en cada una de las áreas o zonas, en razón de su abierta incompatibilidad con los expresamente permitidos (Solano, 2015).

Para García de Enterría y Parejo Alfonso (1981), la zonificación representó un paso capital en el orden de los principios jurídicos del urbanismo contemporáneo, ya que produjo un cambio en la forma de entender el derecho de propiedad privada como un derecho cuasi absoluto e inviolable, pasando éste a estar sujeto a la intervención administrativa en cuanto a la determinación de los usos y destinos que pretenden otorgarles los particulares a sus propiedades.

En síntesis, la zonificación, nos dice García-Ayllón, S. (2014) va a: *“constreñir más profundamente las facultades de la propiedad del suelo, alcanzando a su mismo núcleo de libertad o facultad de uso y se va a producir, con ello, una limitación radical del ‘ius aedificandi’ ”* (p. 29). No obstante estos avances, que en la práctica dieron paso a la emisión de normativas de regulación de construcciones y de salubridad pública, las mismas no bastaron para dar solución a los problemas surgidos, por las grandes concentraciones humanas en las zonas urbanas (Solano, 2015).

Dando paso así al nacimiento de nuevos enfoques del urbanismo como la ciudad jardín de Ebenezer Howard, la ciudad lineal de Arturo Soria, el regionalismo urbanístico de Lewis Mumford, o el racional-funcionalismo de Le Corbusier (García-Ayllón, S. 2014), algunos de los cuales se desarrollarían con amplitud, en la primera mitad del siglo XX, desembocando posteriormente, en lo que algunos especialistas del tema han llamado *“urbanismo reglamentario”* o sea el basado en planes, zonificación del uso de suelo y códigos de normas urbanísticas, entre otros instrumentos (Gudiño, M. 2010). De este se hablará con mayor profundidad más adelante, siendo aquí donde podemos ubicar el

nacimiento del Derecho Urbanístico, dado que se empieza a denotar una mayor intervención del Estado en lo relacionado al crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos.

1.3. Del siglo XX al siglo XXI

En el siglo XX, producto de las migraciones del campo a la ciudad, originadas con los procesos de industrialización del siglo anterior, se da paso a la aparición de dos grandes fenómenos urbanos: la metrópoli y la megalópolis. Dado que estos conceptos son polisémicos, no ahondaremos en explicar cuál de todos ellos es el técnicamente más acertado, enrumbarse por ese *iter* sería trabajo aparte, por lo tanto, usaremos aquellas denominaciones que, por su simplicidad, permitan su uso con fines meramente operacionales.

Para Matute, C. (2017) la metrópoli es la localidad más importante en una zona regional o bien la ciudad principal por su importancia o extensión. En cambio, la megalópolis, es la unión de varias ciudades o zonas metropolitanas, que engloban varias ciudades cercanas, que en suma significan un importante aporte poblacional y de movimiento económico para la región en la cual se encuentran. Ambos casos se caracterizan en términos generales, rescatando a Castells, M. (1986) en Sánchez, G. (1995, p. 316), no sólo por un aumento en dimensión y densidad de las aglomeraciones urbanas existentes, sino en cambios cualitativos, principalmente, en la calidad de vida de sus habitantes, agregaríamos como colofón.

Es tal la inmensidad de estos asentamientos humanos que, en el caso de las megalópolis, desde el punto de vista de su gestión: “...confluyen problemáticas muy complejas que tienen que ver con las altas concentraciones de población, la dotación de servicios, los problemas de seguridad pública, la concentración de industrias, la dotación de infraestructuras, los problemas de polución y los aspectos económicos, políticos y sociales.” (Rivas, L. et al., 2006, p.9)

En este escenario, el concepto de ciudad va más allá de su límites convencionales, debiéndose ubicar en un contexto más amplio, geográfica, económica y culturalmente, a fin de ser abarcado como realidad social (Sánchez, 1995). Lo que hace que tomen fuerza los puntos de vista que sobre el urbanismo desarrollan Lewis Mumford y Le Corbusier, como representantes del regionalismo urbanístico y del urbanismo funcionalista o racionalista, respectivamente, caracterizándose el primero por abarcar en el concepto de ordenamiento, no solamente a la ciudad, sino también a las zonas rurales alrededor de ella y a los ambientes naturales circundantes, procurando que no exista exclusión social.

En cambio el segundo, llevaba el concepto de zonificación a grados superiores, al promover que la residencia, el trabajo, el ocio y el desplazamiento debían desarrollarse, en los espacios destinados para ello, por lo que la ordenación territorial se debería llevar a cabo conforme las actividades realizadas por el ser humano, diferenciándolas en el espacio y reflejadas en lo que se llegó a llamar “*plan regulador*”, con alcances tanto para la administración pública, como para los administrados (Solano, 2015), visión última que sería el basamento del urbanismo del siglo XX, como se explicará más tarde.

De esta manera, en la década de los treinta del siglo XX (Sen, 1999, citado por Sanabria, 2014), se produce una transición de una visión focalizada en la ciudad, a una centrada en el territorio y las funcionalidades del mismo, dando paso de esta forma a la concepción del ordenamiento territorial moderno, cómo política de Estado e instrumento de planificación, fuertemente vinculado con la consolidación del Estado de Bienestar. Pasando luego a generalizarse como disciplina científica y política de Estado de naturaleza técnica, económica, social, ambiental y administrativa a partir de 1960, teniendo a su vez dos vertientes de origen: en los Estados Unidos de América con la política de desarrollo económico-social y regional, que da pie al diseño y ejecución del Plan integrado de gestión del Valle del Tennessee a cargo de la Autoridad Única del Valle del Tennessee; y en Europa a través de la planificación urbanística que desembocó en la ejecución de grandes complejos urbanos, planes masivos de vivienda para los

trabajadores y planes reguladores del crecimiento de ciudades, en los casos de Gran Bretaña, Francia y la antigua Unión Soviética, respectivamente.

2. La crisis del urbanismo reglamentario y el Derecho a la Ciudad

El urbanismo del siglo XX o bien el urbanismo reglamentario, se basó principalmente en el manifiesto denominado “*Carta de Atenas*” publicado en 1943, como resultado del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna conocido por sus siglas de CIAM, especie de “think tank” de la arquitectura contemporánea que entre 1928 y 1959, llevó a cabo una serie de conferencias y reuniones técnicas para discutir ideas, estudios y proyectos para la mejora del espacio habitable. Fundado entre otros personajes por el arquitecto Le Corbusier, el historiador de la arquitectura Sigfried Giedion y la aristócrata Hélène de Mandrot (Di Biagi, 2005), el cual con una visión racional-funcionalista, concluía –como se reseñó en el apartado inmediato anterior– que el fin de las ciudades conllevaba suplir cuatro funciones sociales básicas como son habitar, trabajar, recrearse y circular (Martínez, M. 2005). Funciones básicas, que debían servir de guía para determinar hasta qué punto las ciudades cumplían el rol originario que les dio partida de nacimiento a ellas y a la civilización misma.

Gudiño M. (2010), explica que, bajo esta visión, las ciudades se organizan en base a las funciones identificadas, separándose las zonas industriales y comerciales, de las viviendas y zonas verdes, las calles y avenidas, produciéndose una efectiva zonificación de la ciudad. Para Le Corbusier, el centro de su propuesta descansaba en lo que llegó a denominar “*Plan General o Regulator*” mediante el cual se ordenaba los usos de suelo con rango de ley, garantizándose de esta forma el bien público y las funciones sociales básicas antes señaladas (Martínez, M. 2005); y el cual se ajustaba a cabalidad, a la tendencia planificadora producto del enfoque económico predominante de la época, ligado al británico John Maynard Keynes, ante eventos como el “*Crack de 1929*” de la bolsa de valores de Nueva York y la “*Gran Depresión*” económica que le siguió en los años treinta, así como a los efectos políticos y sociales, de las dos guerras mundiales, y la desregulación de las sociedades organizadas entorno al mercado (Lopera, M. 2014).

Estos últimos eventos justificaron la intervención del Estado para garantizar el ciclo de producción y consumo, para que de esta manera se pudiera sostener la demanda agregada o efectiva de bienes y servicios³, surgiendo de esta forma el “*Estado de Bienestar*”, el cual implicaba una serie de derechos ciudadanos y la implementación del universalismo de las coberturas sociales (Gudiño M. 2010). Al respecto Mattos, C. (2004) sostiene:

“Desde sus orígenes, la revolución keynesiana consideró que una intervención exógena al mercado era posible y necesaria para absorber los desequilibrios generados por la propia dinámica del crecimiento capitalista. También contribuyeron a agregar argumentos en favor de la planificación las ideas sobre el papel que el Estado debía asumir para lograr un pleno desarrollo social, ideas que se concretaron en las propuestas sobre el denominado Estado de Bienestar. Fue así que, con el avance de la revolución keynesiana, las propuestas sobre planificación cobraron un fuerte impulso, con lo que esta actividad terminó siendo aceptada como congénita a la gestión pública en varios países de Europa occidental, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX”. (p.11)

La vocación planificadora de la época, se encuadraba dentro de la corriente denominada “planificación normativa” la cual era determinista en grado sumo, abarcando no solamente el control de la demanda agregada o efectiva de bienes y servicios, como se mencionó antes, sino también, el gasto gubernamental, el sistema de impuestos y la

³El principal postulado de la teoría de Keynes es que la demanda agregada -la sumatoria del gasto de los hogares, las empresas y el gobierno- es el motor más importante de una economía. Keynes sostenía asimismo que el libre mercado carece de mecanismos de auto-equilibrio que lleven al pleno empleo. Los economistas keynesianos justifican la intervención del Estado mediante políticas públicas orientadas a lograr el pleno empleo y la estabilidad de precios (Jahan et al., 2014, p. 54), siendo el gasto público su principal herramienta para ello, generándose un efecto en cadena, ya que la inversión estatal produce trabajo, éste a su vez fomenta el consumo, el cual, propicia la producción de bienes y servicios, cuyas ganancias luego están sometidas a impuestos, reproduciéndose el ciclo y generando ingresos para brindar cobertura social a los trabajadores y sectores vulnerables.

planificación espacial de las actividades productivas (Lopera, M. 2014), encajando dentro de ésta última la gestión urbana y territorial (Mattos, C. 2004).

2.1. La planificación normativa en el ámbito del urbanismo

De conformidad a Gutiérrez, P. (2014), la planificación normativa es aquella que trata de imponerse a los acontecimientos mediante el poder de la razón, siendo en este sentido claramente positivista, en el sentido comtiano⁴ del término. El centro de este paradigma es el diagnóstico situacional, que hacen los técnicos o conocedores de una materia, estando éstos en la capacidad de determinar o definir lo que es la realidad, mediante el uso de la tecnología. La certeza del diagnóstico, permite conocer o determinar lo que sucederá en el futuro si se aplican ciertas acciones, el trayecto entre el presente y el futuro que debe ser, se lleva a cabo a través de un plan a realizar.

Podemos decir entonces que la planificación normativista, es unidireccional, ya que de la misma quedan excluidos otros actores, así como los obstáculos atribuibles a la acción de éstos. Por lo tanto, es una planificación sin oponentes (Gutiérrez, P. 2014), dónde sólo planifica el Estado que trabaja sistemáticamente con sectores y sólo parcialmente con problemas, en opinión de Gudiño, M. (2010), la cual se caracteriza por la rigidez de los procedimientos y la exclusión del conflicto social en la toma de decisiones (Martínez, M. 2005, p.2).

Lo anterior explica, el éxito del urbanismo racional-funcionalista de Le Corbusier, en esta coyuntura histórica. En este contexto, el documento base del urbanismo, pasa a ser de acuerdo con Gudiño, M. (2010) el "*Plan General o Regulator*" Le courbusiano, el cual se traduce según ésta, en una serie de documentos legales de control, regulación de subdivisiones, así como códigos de construcción y vivienda, que estipulan los criterios de utilización del terreno y la calidad de la construcción, que en conjunto esta autora denomina como "*urbanismo reglamentario*", al cual lo podemos ubicar dentro de las

⁴Por Augusto Comte fundador del positivismo y la sociología.

potestades o poderes que en materia de gestión territorial, detenta la administración pública, como más adelante se desarrollará.

Dentro de esta concepción, se pensaba que la ciudad y el crecimiento de la misma, estaban bajo control absoluto de las autoridades gubernamentales, de esta manera los cambios que se podían suceder, al final se convertían en variables previstas con objetivos concretos, asumiéndose la conformidad y el bienestar de sus habitantes con los mismos⁵. El Estado en sus distintas manifestaciones –dependiendo de la organización política administrativa que adoptará éste– a nivel nacional, regional o local, intervenía; y era el que dictaba las pautas de desarrollo de los centros poblacionales, con el objetivo de reducir las desigualdades regionales y urbanas (Mattos, C. 2005).

2.2. El “*Consenso de Washington*” y su impacto en la gestión urbana y territorial en América Latina

El “*urbanismo reglamentario*” hizo aguas al entrar en crisis el Estado de Bienestar en los países de capitalismo avanzado, en la década de los setentas del siglo XX, con la problemática surgida en torno a los precios del petróleo (Uroz, J. 2010); alzando vuelo las ideas neoliberales sobre el Estado y el mercado, las cuales aterrizan con fuerza en América Latina con el llamado “*Consenso de Washington*”⁶ de 1989, que pone en entredicho la variable latinoamericana de Estado de Bienestar como es el *Estado*

⁵Esta concepción racionalista y determinista, salto por los aires con la demolición del conjunto habitacional de Pruitt Igoe en Saint Louis, Missouri, en los EEUU el 15 de julio de 1972, nos dice Charles Jencks (1977), citado por Dueñas, S. (s.f. p. 3). Para mayor información sobre Pruitt Igoe se recomienda el siguiente web site: <https://urbancidades.wordpress.com/2014/03/29/pruitt-igoe-el-fracaso-politico-de-la-arquitectura-social-st-louis-missouri-1941-1974/>

⁶El término Consenso de Washington lo acuñó el investigador John Williamson, en 1989, como un intento de resumir las políticas que necesitaba América Latina para recuperar su dinamismo económico luego de la crisis de la deuda a inicios de la década de los ochenta y sobre las cuales ciertas instituciones con sede en Washington como el FMI y el BM, así como el Gobierno y la Reserva Federal de EE.UU, parecían tener un consenso sobre su necesidad.

*Interventor o Empresario*⁷, con el cual se buscaba un modelo económico abierto, estable y liberalizado en la región (Martínez, R. & Soto-Reyes, E. 2012).

Bajo este nuevo enfoque, nos dice Mattos (2005), el Estado basa su actuar en dos principios medulares: la neutralidad y la subsidiariedad. Así el Estado actúa de forma indirecta o neutral, con el fin de que las unidades productivas –todas aquellas personas naturales o jurídicas con actividad económica– actúen independiente y competitivamente, con la idea de aprovechar las ventajas del mercado; y únicamente intervendrá –el Estado– en aquellos casos en los cuales los individuos o las organizaciones en las cuales éstos se agrupan, no puedan por sí mismos, encontrar una solución adecuada a un problema que se suscita, o bien ésta es totalmente incompatible al bien común.

Lo anterior implica, la reducción del intervencionismo estatal en los procesos de desarrollo, lo que sumado a un contexto de globalización económica y financiera en el escenario internacional, donde todos sus actores pujan por ser parte del mercado mundial, compitiendo entre sí por la atracción de inversiones, acrecienta la presión sobre las autoridades nacionales, en la tarea de crear las condiciones necesarias para atraer capital, ya que se pasa a entender que el principal generador de empleo ha dejado de ser el Estado, desplazándose esta función al sector privado, siendo éste –principalmente el empresarial– quien lleva la voz cantante sobre cuándo y dónde invertir, influyendo obviamente en el desarrollo y gestión de las ciudades y el territorio.

Al respecto, Mattos, C. (2005) sostiene que de esta forma: *“numerosas ciudades compiten por atraer inversiones, empresas, visitantes globales, etc. Esto lleva a que la preocupación básica de una gestión urbana empresarialista tienda a focalizarse en*

⁷Respecto a la diferenciación entre el Estado Interventor y el Estado de Bienestar, Jeannot, F. (1983), citado a pie de página por Huerta, M. (2005, p. 131) dice: “...el primero se dio en los países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo; en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro”.

mejorar la atractividad de la ciudad y, por esa vía, mejorar su competitividad en la red de ciudades globalizadas” (p.20).

Lo anterior ha hecho que las ciudades se hayan convertido en la fuerza impulsora del comercio mundial y en la punta de lanza del crecimiento económico, de los países alrededor del mundo. Sirviendo de nexo entre los mercados financieros mundiales y los centros de servicios en la era de la información. Por otro lado, las ciudades también han traído cambios irreversibles en las pautas de consumo y producción. Debido a que la actividad humana se concentra en ellas, se cambia la forma de utilizar la tierra, el agua, la energía y otros recursos naturales. No en balde, algunos expertos señalan que el futuro de la humanidad se juega en las ciudades (Suñe, R. 2016).

Este conjunto de cosas, parafraseando a Gudiño, M. (2010), ha desembocado en que las ciudades se constituyan en territorios liberados de regulaciones, donde el poder del mercado produce una redistribución espacial de las actividades, con el fin de lograr una mayor coordinación de redes productivas y flujos económicos, así como una reducción de espacios y tiempo, en la búsqueda de maximizar utilidades y lograr una mayor competitividad. De esta forma observamos que el crecimiento y progreso de ciertas zonas citadinas, parte de la visión de “*Cluster Económico*”⁸. Así, mientras más cerca se esté de estas áreas de desarrollo, más próximo se estará de la bonanza económica y de la globalización misma, sucediendo lo contrario con las áreas alejadas, dando paso de esta forma, a fenómenos de exclusión y migración de segmentos poblacionales, dentro de la ciudad y de ciertos territorios.

Esta coyuntura ha hecho que América Latina, se haya convertido en una de las zonas más urbanizadas del planeta: tres de cada cuatro latinoamericanos viven en ciudades, y se estima que casi un 44 % de la población urbana de la región vive en áreas

⁸Lalkaka, R. (1998), citado por Cortés, C. (2007, p.13) define como Cluster, la agrupación espontánea (a veces deliberada) de grupos de empresarios en espacios geográficos cercanos, con el propósito de acometer esfuerzos colectivos para elevar y mantener la competitividad. Las pequeñas empresas se benefician de las economías externas locales y la especialización flexible. Se benefician, además, por los centros de servicios, privados y públicos, de diseño, calidad, consultoría, crédito, mercadeo y otras necesidades colectivas.

informales, comenta Viana (2007) en la introducción de “Perspectivas Urbanas”, que esto implica un esfuerzo administrativo y de gestión de la ciudad enorme, que se traduce en la erogación de una gran cantidad de recursos solamente en dar mantenimiento a las obras urbanas, reduciendo las posibilidades de invertir en obras de mejora del medio ambiente.

2.3. El acceso al suelo en la ciudad sin regulación

Como el Estado ha cambiado su rol, dentro de esta nueva dinámica de gestión de la ciudad y del territorio, centrándose más en la creación de incentivos y en la flexibilización de la legislación –de carácter socio-laboral– con el fin de atraer inversiones (Gudiño, M. 2010); ha hecho que hoy en día se pueden identificar dos modalidades mediante las cuales se accede al suelo en las ciudades, éstas a su vez tienen características bien definidas, que explican la calidad y alcance del ejercicio del derecho de propiedad y otros derechos conexos. Así, tenemos que se accede al suelo de manera formal e informal, dependiendo si se transgreden aspectos dominicales o bien actividades propias de los procesos de urbanización (Chlichevsky, 2009, p. 64), tales como la falta de títulos de propiedad o bien el incumplimiento de las normas, subdivisión, uso, ocupación y construcción de la ciudad o de los requerimientos ambientales para un adecuado uso de suelo.

Necesariamente, no obstante, se tiene que hacer la aclaración que el cumplimiento de uno u otros de los aspectos señalados, no implica que se cumplan con el resto, por ejemplo un urbanizador puede tener en orden los aspectos legales relacionados con el derecho de dominio sobre los terrenos sobre los cuales va a desarrollar un proyecto constructivo, pero al mismo tiempo es posible que incumpla con la normativa de protección al medio ambiente o de seguridad o higiene ocupacional de los trabajadores involucrados en las obras de construcción. Por lo tanto, hablar de formalidad e informalidad, abarca una amplitud de aspectos que hacen que la gestión de las ciudades, se haya tornado una actividad en extremo compleja, como se verá a continuación.

2.3.1. *El acceso formal al suelo*

Cuando nos referimos al acceso formal del suelo, estamos hablando de aquellos procesos que responden a la lógica del mercado y que tienen respaldo en cuanto a la posesión y dominio legal del o los inmuebles. Aquí se cuentan con apoyos institucionales que permiten o facilitan el acceso al suelo tales como crédito, exenciones y subsidios entre otros. Según Ortiz (2011), la atención de la población que utiliza esta modalidad de acceso al suelo se basa, principalmente, en su situación económica y no tanto en las necesidades específicas de esta, como lo es el tamaño de las familias, la cercanía a las fuentes de empleo, la accesibilidad a los servicios públicos, rasgos culturales locales, habitabilidad entre otros, estando todo ello supeditado a la capacidad económica de los sujetos.

En las últimas décadas se ha podido identificar como rasgos comunes de este tipo de acceso al suelo, los siguientes:

1. Dirigidos a clase medias y altas;
2. Ubicados en las afueras de las ciudades; y
3. Vinculados a construcción o mejoramiento de carreteras y autopistas, así como al crecimiento del parque vehicular privado.

Este tipo de desarrollos ha implicado que actualmente se observe una especie de competencia entre los sectores de ingresos altos e ingresos bajos, por el acceso al suelo servido, como señala acertadamente Fernández, W. (2012), ya que nos encontramos en un escenario donde el espacio que tradicionalmente ocupaban los sectores populares, para acceder al suelo (ya sea para proyectos habitacionales o bien para desarrollar actividades productivas, como la agricultura urbana o bien servicios a pequeña escala), ahora son ocupados por desarrolladores inmobiliarios, que van creando urbanizaciones

a manera de archipiélagos de concreto que los especialistas en urbanismo denominan como “*Urban sprawl*”⁹.

Lo anterior trae como consecuencia un aumento considerable en los precios de los suelos, provocando presión en el mercado inmobiliario, lo que provoca el desplazamiento de los sectores de bajos ingresos a suelos marginales, ya sea por su localización o bien por riesgos ambientales, lo que a su vez refuerza, los procesos de segregación al interior de las áreas urbanas, entendiéndose por ésta de acuerdo a Poncé, J. (2009) “*como la acción y el resultado de la separación de la población dentro de la ciudad, de acuerdo con sus características socio-económicas, étnicas raciales o de otro tipo*” (p. 11), lo cual, según este mismo autor, pone en peligro la cohesión social y la convivencia dentro de la sociedad, al correrse el riesgo de producirse un fractura social dentro de ésta.

Este contexto, es el que a su vez contribuye a que se produzca la otra forma de acceso al suelo: la informal.

2.3.2. El acceso informal al suelo

El tema del acceso informal al suelo, es uno de los más debatidos a nivel del Derecho Urbanístico, en cuanto a sus causas e implicaciones. Solamente en América Latina, de acuerdo con Fernandes (2011) se ha pasado cincuenta años discutiendo sobre esta temática, y en la cual han participado legisladores, académicos y políticos, los que, desde sus respectivos puntos de vista, han aportado ideas y explicaciones sobre su origen, su desarrollo, su administración y la forma de evitar el mismo. El principal escollo detectado para unificar criterios, ha sido la falta de acuerdo en cuanto a lo que se entiende por informalidad en cuanto al acceso al suelo servido o no.

⁹Se entiende por “*Urban sprawl*” en términos generales, como la descentralización del corazón urbano hacia la extensión ilimitada y el desarrollo disperso, más allá de la frontera urbana donde la baja intensidad residencial y comercial exacerba la fragmentación y el control del uso de suelo, también el consumo de recursos y el suelo más allá de lo necesario generando un desarrollo costoso que subutiliza la infraestructura existente, según Harvey, R. y Clark, W. (1965).

Iracheta (2014) resume este tema de la siguiente forma:

“La connotación de informal, irregular e ilegal, deriva del tipo de faltas a la legislación cometidas en el proceso de asentamiento. Así, la informalidad tiende a asociarse con el incumplimiento de las normas, en este caso de asentamientos y construcción; la irregularidad, se asume generalmente por la incertidumbre en la propiedad del predio o por su adquisición (por compra o por asentamiento espontáneo o invasión), sin que medien los documentos y procedimientos legales y administrativos que garanticen la propiedad o tenencia legal del predio por parte del que vende u organiza el asentamiento y por lo tanto, su capacidad para transmitir legalmente la propiedad o tenencia al que lo adquiere. Finalmente, la ilegalidad se genera cuando la apropiación del predio ocurre por medio de invasiones y tomas o a través de procesos fraudulentos.

Lo que es claro es que en los tres casos existen actos ilegales de diversa magnitud, y que en una sociedad incapaz de ofrecer suelo habitacional de manera legal a las familias de bajo ingreso en las ciudades, existe una cierta aceptación de estos procedimientos como parte de un proceso “natural” de acceso, en este caso a un espacio donde vivir, lo que se refleja en políticas públicas [...] con relación a los asentamientos humanos de los pobres de las ciudades, caracterizadas por ser permisivas, *dejando hacer* a quienes venden u organizan ilegalmente asentamientos y *dejando pasar* estas ilegalidades sin detenerlas y sin ofrecer alternativas para evitarlas”. (p.220).

A continuación, procedemos a exponer algunas características que Fernandes (2011), ha identificado, para profundizar en la materia:

- Características del desarrollo;
- Características físicas;

- Características socioeconómicas; y
- Características legales.

2.3.2.1 *Características del desarrollo del acceso informal al suelo*

Dentro de este apartado podemos mencionar, la variedad de formas mediante las cuales se desarrollan o manifiesta el acceso informal al suelo, así tenemos que este puede tener las siguientes expresiones.

- a) Ocupación de suelos públicos, comunales y privados, seguida de la autoconstrucción por parte de los habitantes, la cual no necesariamente implica que sea siguiendo los parámetros oficiales de construcción, pero que pueden basarse en subdivisiones del suelo previamente autorizadas por la autoridad competente. De este tipo de forma de acceso al suelo, surgen los asentamientos humanos conocidas como favelas, tugurios, precarios, barriadas, entre otras denominaciones;
- b) La subdivisión sin licencia de suelos privados, comunales y públicos para vender lotes individuales, seguida de autoconstrucción. Aquí se da origen a loteos piratas, loteos irregulares o loteos clandestinos;
- c) Proyectos irregulares de viviendas públicas, los cuales se han venido convirtiendo paulatinamente en extralegales;
- d) Urbanización y desarrollo de zonas calificadas como rurales;
- e) Subdivisión no autorizada de lotes legales preexistentes para la construcción de edificaciones adicionales, como casas de frente y fondo;
- f) Ocupación generalizada de orillas fluviales, reservorios de agua, laderas de montaña y de otras áreas ecológicamente protegidas; y
- g) Ocupación de espacios públicos, como calles, derechos de vía en carreteras y autopistas.

Estos asentamientos humanos, si bien es cierto poseen elementos que los diferencian entre sí, el hecho de poseer una u otras de las particularidades señaladas,

hace que se le pueda encuadrar dentro de la categoría de informales. Esto puede tener una doble consecuencia, como lo afirma Fernandes (2011), por un lado, se tiene una ventaja, al crear una categoría de análisis con un alcance amplio; pero también el usar un concepto tan poco específico, puede ser un obstáculo para el establecimiento de políticas públicas efectivas que atiendan el fenómeno. A esto se puede agregar la falta de una categorización adecuada, desde el punto de vista jurídico, ya que no estaríamos ante un hecho que se caracteriza únicamente por la violación de la normativa urbana y del desarrollo del uso del suelo, sino ante una situación que requiere de previo un estudio desde el punto de vista de la sociología jurídica, por sus orígenes, desarrollo y duración en el tiempo.

2.3.2.2. Características físicas del acceso informal al suelo

Las pautas para determinar las particularidades físicas de un asentamiento humano informal, son entre otras las siguientes:

- La existencia de una infraestructura urbanística como calles, aceras, alcantarillado sanitario, por ejemplo, contruidos de forma precaria;
- Servicios públicos y equipamientos colectivos¹⁰ inexistentes o de mala calidad;
- Construcciones inadecuadas; y
- *Degradación medioambiental.*

2.3.2.3 Características socioeconómicas del acceso informal al suelo

Los rasgos socioeconómicos de las personas involucradas en los procesos de acceso informal al suelo, son los que más han provocado discusión en cuanto a si estos pueden considerarse o no, como un criterio de análisis central para definir o caracterizar

¹⁰Según Mayorga y García (2010, p.7), los equipamientos colectivos se entienden como un conjunto de espacios y construcciones de uso público o privado, cuya función es la oferta o prestación de servicios para atender y satisfacer las necesidades colectivas inherentes a la vida humana y que se consideran complementarias a las actividades residencial y productiva de los habitantes de un territorio, contándose entre ellas las actividades recreativas, culturales, de salud, de educación y de abastecimiento, por citar algunos. Entre los equipamientos colectivos tenemos las escuelas, colegios, canchas deportivas, parques, bibliotecas, galerías de arte, cines, centros de salud, mercados, entre otros.

la informalidad. Esta situación se explica por el hecho de que, si bien es cierto en la mayoría de los asentamientos humanos informales, se encuentran segmentos poblacionales que se pueden ubicar dentro de las líneas de pobreza de un país, tampoco deja de ser cierto, que se pueden encontrar personas ubicadas –por los índices socioeconómicos que se utilizan como nivel de ingreso, educación y empleo– dentro del segmento poblacional de clase media. Asimismo, se puede encontrar situaciones de informalidad, en asentamientos humanos formales, tales como pequeños negocios de compraventa de mercancías o bien de productos perecederos.

2.3.2.4. Características legales del acceso informal al suelo

Este es el rasgo común y transversal de todo proceso de acceso informal al suelo, lo cual no quiere decir que cada caso no tenga sus particularidades legales, contextos y consecuencias que lo hagan distinto a otros. El acceso informal del suelo, como lo recuerda Fernandes (2011), en general supone la existencia de una o de varias modalidades de ilegalidades inherentes a este tipo de procesos.

Se pueden encontrar violaciones normativas que van desde transgresiones al derecho de propiedad ya sea esta pública, privada o comunal, pasando por incumplimiento de las regulaciones o normas urbanísticas, de construcción o medioambientales, que al efecto ha establecido la autoridad competente, sin dejar de mencionar la falta de registro de algunas propiedades y el incumplimiento de una que otra disposición tributaria, en materia de imposición o de traspaso de bienes inmuebles. Pero el elemento central a la hora de determinar el grado de informalidad en materia legal en los procesos de acceso al suelo, es el grado de seguridad jurídica en lo que a la tenencia del suelo se refiere y al acceso efectivo a suelos con servicios públicos.

A manera de conclusión de este apartado, el acceso al suelo ya sea de manera formal como informal, en las principales ciudades latinoamericanas se realiza actualmente, sin considerar las necesidades reales de amplios sectores de la población; y donde oficialmente, nos remarca Gudiño, M. (2010), se realiza la zonificación de los

asentamientos humanos y la emisión de códigos urbanísticos, pero éstos se diseñan a la usanza de la época dorada de la planificación normativa, por lo cual los mismos tienen poca aplicación práctica, siendo el origen de tensiones entre el Estado, el mercado y los ciudadanos, volviéndose uno de los factores que ha dado origen a movimientos contestatarios emergentes ante esta situación, principalmente de aquellos que consideran, el olvido o enervamiento del enfoque social y de derechos humanos, en la temática del desarrollo de las ciudades, los cuales se han aglutinado en torno al concepto y defensa del Derecho a la ciudad.

La coyuntura anterior, se ha visto reforzada por la noción predominante en este contexto, relativa a considerar que solamente el sector inmobiliario empresarial, es el único actor dentro de los asentamientos humanos que produce ciudad, lo cual es un desacierto, que da pie a un discurso que conduce a deslegitimar a otros actores sociales, y que coadyuva a que se demonice a ultranza, los procesos de urbanización, sin considerar que éstos a su vez se han traducido en avances en la calidad de vida de los seres humanos, a como se mencionó en el apartado 2.2 del presente documento.

3. Los poderes de la Administración Pública en materia territorial y su vinculación con la crisis del Derecho Urbanístico

Con la crisis del llamado “*urbanismo reglamentario*”, explicada en líneas anteriores, podría considerarse que la misma es extensiva al Derecho Urbanístico en general, dando pasó a cuestionarse el futuro y validez de esta disciplina jurídica en el contexto antes descrito, independientemente que a la misma se le considere una rama autónoma del derecho o bien una apartado especial del Derecho Administrativo, toda vez que circunscribamos ésta, únicamente a una de sus varias facetas, como sería la regulación administrativizada a través de instrumentos de planificación territorial vinculantes (Cordero, E. 2015) de la urbanización y de la construcción.

No obstante, proceder de forma minimalista, acarrearía desconocer el contenido material del Derecho Urbanístico dentro del cual se concentran, en opinión de Cordero,

E. (2015), las instituciones que reflejan las formas de actuación de los órganos administrativos para trazar el orden de las actividades en el espacio; además de la garantía de su respeto y cumplimiento, por parte de sus destinatarios. Por lo tanto, para determinar –desde un punto de vista sistémico– si el Derecho Urbanístico, se ve afectado por esta crisis del urbanismo reglamentario y los alcances de la misma, tendríamos que centrarnos en su contenido disciplinar, para individualizar esta afectación, luego de estar al tanto de sus consecuencias. Es así como, continuando con Cordero, E. (2015), éste de forma sintética, nos explica que el contenido del Derecho Urbanístico, abarca cuatro esferas de actuación claramente identificables, como son:

- La planificación urbanística: la cual comprende las clases de planes, su contenido, elaboración, aprobación y efectos de los mismos;
- El régimen urbanístico de la propiedad del suelo: en el cual se cubre la clasificación y zonificación urbanística, además de la normativa de las clases de suelo, los derechos y deberes de los propietarios, así como la temática de la expropiación;
- La gestión urbanística: que se refiere a las formas de ejecución del planeamiento; y
- La disciplina urbanística: que se refiere a la intervención preventiva de la edificación y el uso de suelo –otorgamiento de licencias, ordenes de ejecución, protección de la legalidad urbanística, lotificaciones o parcelaciones y fiscalización o inspección urbanística– e infracciones y sanciones.

Produciéndose en mayor o menor medida en alguno de éstos contenidos, la afectación que se observa, producto de la modalidad de crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos, en esta era de globalización económica.

3.1. Los poderes o potestades de las administraciones territoriales

Ahora bien, cuando se habla de planeamiento y de gestión territorial, así como de la articulación de los mismos en la realidad; y de la interacción entre la administración pública –investida de prerrogativas para cumplir los fines públicos en materia de ordenamiento territorial– y los administrados, necesariamente se tiene que identificar y analizar, lo que Sánchez, I. (2011) denomina como los cinco poderes básicos de las administraciones territoriales, como son:

- La intervención o inversión pública directa;
- Los controles reguladores;
- Las medidas desincentivadoras;
- Las medidas incentivadoras; y
- Los métodos voluntarios.

3.1.1. La intervención o inversión pública directa.

En este apartado, la administración pública tiene dos formas de actuación, nos dice Sánchez, I. (2011), por un lado, ejecutando la construcción de grandes infraestructuras urbanas, y por otro, llevando a cabo la gestión directa de actuaciones urbanísticas o sea la creación de espacio urbano o con servicios públicos básicos.

La primera actuación, es inherente a toda administración pública a nivel mundial, y dado el carácter multifásico de los procesos constructivos, el contexto actual muestra una tendencia hacia la privatización de algunas de las fases de éste (Sánchez, I., 2011). La segunda en cambio, su clímax de aplicación coincide con el periodo de postguerra en Europa, del cual nos hace una semblanza general, Fernández (2013) citado por Molano F. (2016), para luego centrarse en Francia, de la siguiente forma:

“(…) las ciudades europeas pasaban por un periodo de reconstrucción urbana y económica, al que se denominó "Los Treinta Gloriosos" (1945-1973). La reconstrucción de posguerra, financiada por el Plan Marshall, implicó crecimiento económico y la expansión urbana para Francia y sus ciudades devastadas. El Estado francés implementó las propuestas urbanistas de Le Corbusier, urbanista francés para quien la ciudad debería ser reconstruida desde un orden espacial geométrico y racionalista, capaz de regular el orden social urbano. A partir de estos supuestos el Gobierno diseñó un gigantesco plan de viviendas en la periferia urbana, que, si bien resolvió el problema de habitación para cerca de tres millones de familias obreras y de clase media, generó segregación espacial y precarización de la calidad de vida urbana”. (p.6)

3.1.2. *Los controles reguladores*

Bajo esta denominación, nos comenta Sánchez, I. (2011), se está haciendo referencia en concreto a la normativa urbanística, expresada en dos instrumentos concretos: a la legislación urbanística propiamente dicha y a otras de distinta naturaleza, pero con incidencia directa en la primera, como es la fiscal; y a los planes de ordenamiento territorial y urbanismo, como herramientas de control de la actividad urbanística privada, los cuáles para algunos autores como Pérez, M. y Galiano, G. (2012) constituyen verdaderas normas jurídicas y no simples actos administrativos.

Para Sánchez, I. (2011), es tal la importancia de los planes que éstos se vuelven en el alma y nervio, de todo sistema de gestión territorial, ya que los mismos recogen el modelo de ciudad o de asentamiento humano que se desea o se aspira a conseguir, estableciendo la estructura general de las infraestructuras públicas y las restricciones al ejercicio de la actividad inmobiliaria privada en cada parte del territorio, regulando la forma de las edificaciones, su uso y volumen. Los controles reflejados en los mismos son de tipo negativo y se apoyan en sanciones a los potenciales infractores.

3.1.3. Las medidas desincentivadoras

Éstas se reflejan en el hecho de aplicar ciertos instrumentos técnicos, a determinadas zonas geográficas o a ciertas actividades particulares, con el fin de hacer extremadamente oneroso a los actores privados, la ejecución de ciertos desarrollados urbanos o bien su realización en circunstancias especiales. Sánchez, I. (2011), nos señala que un ejemplo de este tipo de medidas, consiste en la aplicación de tasas tributarias altas, a los bienes inmuebles destinados para uso comercial o de servicios, en zonas catalogadas como de uso residencial y donde existe el propósito de conservar dichas áreas, dentro de dicha categoría.

3.1.4. Las medidas incentivadoras

Son lo contrario de las disposiciones explicadas en el apartado inmediato anterior, mediante la aplicación de éstas lo que se busca es incidir indirectamente en los actores privados, a fin de que éstos ejecuten determinadas acciones o desarrollados, en los asentamientos humanos. Sánchez, I. (2011), sostiene que dentro de esta categoría, se pueden agrupar las subvenciones o exenciones fiscales, con una multiplicidad de propósitos, como son el mantenimiento de una actividad determinada –agrícola o forestal–, la conservación de ciertos edificios, como patrimonio cultural o bien la atracción de inversiones, entre otros.

3.1.5. Los métodos voluntarios

Se refieren a los procedimientos que se basan, principalmente, en la interacción y retroalimentación, entre los actores involucrados en la gestión territorial, ya sea como planificadores o bien como destinatarios o afectados por la misma. Su operatividad se lleva a cabo, mediante la discusión, el consenso, la exhortación, el consejo, la demostración, la información y la publicidad, siendo respaldados con la amenaza o promesa, de exposición al público de algunos de ellos (Sánchez, I. 2011).

En esta categoría podemos ubicar a los proyectos piloto, el diseño de procesos de toma de decisiones acompañado de la creación de órganos de discusión, negociación y formación de consenso, la creación de instrumentos de publicidad para la toma de decisiones públicas, así como la creación de bases de datos, entre otros dispositivos. Es en la dinámica de éstos instrumentos, que encontramos la razón de ser de instancias como los Consejos Nacionales de Vivienda, como órganos con funciones consultivas y de asesoría en éste sector neurálgico del ordenamiento territorial, mediante los cuales se persigue incidir en la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de las políticas nacionales de vivienda, siendo parte de los mismos los órganos de gobierno especializados en la materia, así como organizaciones de la sociedad civil, empresarial y centros de educación superior.

En Nicaragua, así como en México, por citar algunos casos, mediante ley se han creado este tipo de entidades. Para el caso de Nicaragua, su Consejo Nacional de la Vivienda, fue creado mediante la Ley No. 677 "*Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social*" publicada en La Gaceta, Diario Oficial Nos. 80 y 81 del 4 y 5 de mayo del 2009, respectivamente; y en el caso de México, mediante la "*Ley de vivienda*" publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006.

Lo importante de este tipo de entes, sin embargo, no es sólo su creación, lo cual es un logro innegable, sino más bien la operatividad y funcionalidad de los mismos, como foro en el cual se pueda escuchar los distintos puntos de vista de los actores, posibilitando de esta forma el desarrollo de un diálogo fructífero entre ellos, que permita el diseño de una política de ordenamiento territorial, acorde con la realidad de cada país. Lo anterior da pie a que, en un futuro, se considere viable y necesario la elaboración de un estudio, sobre el impacto y utilidad de este tipo de instituciones.

3.2. La crisis del Derecho Urbanístico

Una vez entendidos de los poderes básicos de la administración pública en materia territorial, podemos señalar que la crisis del “*urbanismo reglamentario*” –caracterizada por su carácter privatista y desregulador– se circunscribe principalmente a los dos primeros, los cuales, por su naturaleza, generan un gran impacto en el Derecho Urbanístico, afectando fuertemente su contenido, principalmente en lo que se refiere a la planificación y gestión urbanística. Por ejemplo, si dentro de la categoría de los controles reguladores, se ubican los planes de ordenamiento territorial y urbanismo, y éstos a la vez nos dan la pauta para el tipo de ciudad a la que se aspira, al caer en desuso los mismos, hay que concluir que no se tiene un sentido real de desarrollo urbano, lo cual dificulta el ejercicio eficiente y eficaz, del resto de poderes en materia de gestión territorial.

¿De qué sirve tener a mano medidas desincentivadoras o incentivadoras o métodos voluntarios, sino se tiene claramente definido un plan que señale el tipo de asentamiento humano o ciudad, al cual se aspira y en el cual todos los afectados o beneficiados sean tomados en cuenta? Si aplicamos un enfoque sistémico, para responder a esta pregunta, la respuesta sería negativa; y si seguimos con esta metodología de análisis, salta inmediatamente un cuestionamiento real, sobre la validez del Derecho Urbanístico hoy en día.

De acuerdo con Cordero, E. (2015), toda disciplina dogmática tiene por fin conocer y explicar sistemáticamente, el contenido de un sector del derecho positivo por medio de un método, que permita la interpretación de sus normas, para luego reducirlas a principios e instituciones que finalmente conforman un sistema, haciendo posible hablar en ese momento, de una disciplina jurídica o rama del derecho determinada. Si a lo anterior le sumamos la opinión de Fernández, E. (2003), en relación a que el Derecho Urbanístico tiene como objetivo promover el control jurídico del desarrollo urbano, es decir de los diversos procesos de uso, ocupación, subdivisión y gestión del suelo en las ciudades ¿Cómo podemos vislumbrar el presente y futuro del Derecho Urbanístico, en el contexto actual, si desde su propio contenido –y debido a la aplicación de una lógica

de mercado– el mismo está siendo desistematizado? ¿Podríamos hablar de un verdadero control jurídico del desarrollo urbano? Obviamente creemos que no.

Siguiendo con esta línea argumentativa, podemos llegar aún más lejos. Ríos, L. (1985), citado por Cordero, E. (2015), luego de un estudio comparado de legislaciones europeas y americanas, identifica como principios del Derecho Urbanístico los siguientes:

- El principio de legalidad, tanto en la organización de los órganos administrativos como en sus competencias;
- El principio de planificación, como requisito legitimante de toda la actividad urbanística;
- El principio de la función social de la propiedad;
- El principio de igualdad en el reparto de beneficios y de las cargas urbanísticas;
y
- El principio de *participación de los administrados*

Por lo escrito en líneas precedentes de este trabajo, el segundo principio hace ratos que no se toma en cuenta; y el último de ellos, brilla por su ausencia. Esta problemática, no se centra solamente en esos criterios de optimización, por ejemplo en el caso concreto de Nicaragua, la ausencia de una ley de urbanismo y de ordenamiento territorial de alcance nacional, respectivamente –lo que denota una falta de desarrollo del principio constitucional de la función social de la propiedad en el ámbito nicaragüense y por ende de uno de los principios medulares del Derecho Urbanístico– remarca una desconexión

sistémica con las funciones que en materia de gestión de uso de suelo, tienen legalmente las municipalidades en este país.¹¹

Además las actuaciones de ciertos niveles de la administración pública en algunos países, al no contar con un marco jurídico claro sobre sus competencias, hace surgir la preocupación sobre la correcta aplicación del principio de legalidad, lo cual a su vez va muy de la mano con otros principios jurídicos, que Ríos, L. pasa por alto, pero que consideramos oportuno rescatar, como es el de la seguridad jurídica y el de tutela administrativa efectiva, cuya inobservancia si afecta de manera directa, el modelo de atracción de inversiones y su sentido de competitividad, los cual se relaciona de forma ineludible con los actores privados del sector urbano.

Un ejemplo concreto de este tipo de situaciones en el caso particular de Nicaragua, sería el acontecido en el año 2015 en la Isla de Ometepe, entre el empresario Milton Arcia, con algunas instituciones estatales de este país, que a la postre termino en la demolición de un edificio destinado a la actividad hotelera construido por el Sr. Arcia, por parte de la Empresa Portuaria Nacional (EPN), en circunstancias poco claras, que motivo pronunciamientos bien fuertes por parte del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) principal organización gremial de los empresarios privados nicaragüenses, demandando una investigación del proceder irregular de los funcionarios públicos involucrados, según se desprende de notas periodísticas de la época (Agurcia, V. y Quintero, L. 2015).

¹¹De conformidad con la Ley No. 40 de Municipios con reformas incorporadas publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 6 del 14 de enero de 2013, en su art. 7, numeral 5, le corresponde a los gobiernos municipales en Nicaragua, la planificación, normación y control del uso de suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural.

Si a este hecho se le agrega la falta de claridad y publicidad de ciertas decisiones administrativas, con implicaciones urbanísticas, nos encontramos ante el caldo de cultivo de situaciones engorrosas, con trascendencia judicial inclusive, como son los casos Caval en Chile o Malaya en España.¹²

Talvez y lamentablemente, sea esta última variable –la vulneración de la competitividad– la que revitalice la importancia del Derecho Urbanístico, y le dé el lugar señero que debería ocupar en nuestros ordenamientos jurídicos, a pesar de estar claros a estas alturas de nuestro mal llamado desarrollo urbano, que nos encontramos dentro de un proceso que Cappelletti, M. (1977) llama “*megalo-urbanismo*” el cual a su vez es una etapa transicional a lo que el mismo autor denomina “*ecumenopolis*” o ciudad universal, coyuntura que consiste en la fusión de grandes conglomerados urbanos, cercanos entre sí, hasta formar poco a poco una sola ciudad, proceso que se vaticina, al igual que la globalización, imparable, lo que no quiere decir que no se deben hacer esfuerzos por incidir en el desarrollo del mismo.

CONCLUSIONES

El urbanismo es un hecho histórico, cuya trazabilidad se puede remontar hasta los orígenes de la humanidad, con el establecimiento de los primeros asentamientos humanos, siendo el Derecho Urbanístico la traducción jurídico-administrativa de éste, el cual irrumpe con fuerza en los principales países del hemisferio occidental en el siglo XIX,

¹²Bajo el nombre de “Caso Caval” se denomina un escándalo político y un caso judicial chileno de carácter penal, referido a un supuesto tráfico de influencias ejercido por un hijo de la entonces presidente Michelle Bachelet, quien habría ayudado a la obtención de un crédito de millones de dólares a favor de la sociedad Exportadora y de Gestión Caval Limitada, propiedad de su esposa, que finalmente fue aprobado poco después de que su madre ganara la elección presidencial, el que habría sido utilizado para comprar un terreno en Machalí, en la Región de O’Higgins, cuyo suelo era de uso agrícola. Presuntamente se habría ejercido tráfico de influencias, por parte del hijo de la presidente, que permitiría un rápido cambio en el plan regulador de Machalí, ya en discusión hace un tiempo en la Municipalidad y con ello un cambio en el uso del suelo, pasando a ser de uso urbano, lo que elevaría su plusvalía, beneficiando así a la empresa Caval. Se conoce por “Caso Malaya” a la trama urbanística ilegal en el Ayuntamiento de Marbella. Se trata del mayor caso de corrupción conocido hasta la fecha en España y consiste en un complejo entramado societario que encubre numerosas actividades delictivas.

con el advenimiento de la Revolución Industrial y el traslado de grandes masas poblacionales a las ciudades, como producto de este fenómeno.

El Derecho Urbanístico, independientemente que se considere una rama autónoma del derecho o bien una apartado especial del Derecho Administrativo, vio reforzado su papel en el ordenamiento de los asentamientos humanos, con el apogeo del denominado “*Estado de bienestar*”, entrando en un período de incertidumbre, al cual se hace referencia bajo el concepto de “*crisis del urbanismo reglamentario*”, al verse debilitado este enfoque de desarrollo, por el fenómeno de la globalización y las consecuentes políticas de liberalización de mercados y competitividad, que se han hecho extensivas al mercado de suelo.

Al estar en auge las políticas de liberalización de mercados, esto ha hecho que al suelo como elemento primordial para el desarrollo de los asentamientos humanos, se le mire como un bien de intercambio más, sin considerar que éste a su vez es un satisfactor de un derecho, lo que ha provocado que no se consideren ciertas particularidades de este bien –que ameritan de una normativa y gestión especial– como por ejemplo su localización, la cual es única y no reproducible, lo cual trae como consecuencia el surgimiento de focos tensionales, por su apropiación y uso entre los distintos actores del sector, que el Derecho en general y el Derecho Urbanístico en especial, deben tratar de solventar, encontrándose en esta coyuntura el origen del surgimiento del Derecho a la ciudad.

El enervamiento del contenido material del Derecho Urbanístico, motivado por la aplicación a ultranza de políticas de liberalización de mercados, en el fondo afecta el modelo de ciudad al cual se aspira y así mismo a la competitividad real de los actores privados del sector urbanístico, lo que paradójicamente refuerza la necesidad de fortalecer al Derecho Urbanístico como medio para lograr la seguridad jurídica y una tutela administrativa efectiva.

A fin de lograr realzar la importancia del ordenamiento territorial y asimismo del Derecho Urbanístico, como articulador jurídico de las normativas de uso del suelo, que permitan el desarrollo de un modelo de asentamiento humano inclusivo y adaptado al fenómeno de globalización, entre otras cosas se recomienda:

Reforzamiento, seguimiento y evaluación de los métodos voluntarios, dentro de los poderes o prerrogativas de las administraciones territoriales, estableciendo indicadores de resultados de obligatoria publicidad por ministerio de ley, a fin de promover una contraloría social por parte de la población en general; la identificación de hitos que, en materia urbanística, se traduzcan en un enervamiento de los principios de seguridad jurídica y tutela administrativa efectiva, como el traslape de competencias entre entidades públicas, a fin de proponer medidas correctivas al efecto; y resaltar la importancia de contar con un modelo de ordenamiento territorial, altamente consensuado entre todos los actores involucrados y adaptado a la realidad concreta de cada país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acuña, P. (2006). La zonificación y el uso del suelo. *Urbano Perú*. Recuperado de: <http://www.urbanoperu.com/la-zonificacion-y-el-uso-del-suelo>

Agurcia, V. & Quintero, L. (2015, 6 de abril). Cosep pide aclarar demolición del hotel de Milton Arcia. *El Nuevo Diario*. Recuperado de: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/356877-cosep-pide-aclarar-demolicion-hotel-milton-arcia/>

Aravena, S., Arebálo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Corréa, L., Estrada, L., et al. (2014). *La Vivienda, entre el Derecho y la Mercancía: las formas de propiedad en América Latina*. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco.

Arébalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Díaz, S., Fernández, W., Alejandro, F., et al. (2011). *El Camino Posible*. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco

Arébalo, M., Bazoberry, G., Blanco, C., Diaz, S., Estrada, L., Fernández, W., et al. (2012). *Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: la realidad y los caminos posibles*. Montevideo: Centro Cooperativo Sueco.

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua. (2009). Texto de la Ley No. 677 Ley especial para el fomento de la construcción de vivienda y de acceso a la vivienda de interés social. Publicada en *La Gaceta, Diario Oficial* Nos. 80 y 81 del 4 y 5 de mayo del 2009. Nicaragua. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.ni/odm/OBJETIVO%201/1.LEY/2009.G80,81.LEY%20677.pdf>
<http://www.asamblea.gob.ni/odm/OBJETIVO%201/1.LEY/2009.G80,81.LEY%20677.pdf>

Benevolo, L. (1979). Orígenes del urbanismo moderno. Recuperado de: <https://arqunmhistoria.files.wordpress.com/2016/09/origenes-del-urbanismo-benevolo-arqui-libros-al.pdf>

Burguera, L. (2007). Sobre el urbanismo y sus planteamientos desde el siglo XIX hasta hoy. Recuperado de: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/27839/urbanismo-planteamiento.pdf;jsessionid=6A9D7CB4CE024DDF00E7789E4A0C0B8A?sequence=1>

Cappelletti, M. (1977). La protección de intereses colectivos y de grupo en el proceso civil. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de México*. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/105/dtr/dtr4.pdf>

- Clichevsky, N. (2009). Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(14), 63-88. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18508>
- Congreso de la Unión. (2006). Texto de la Ley de Vivienda. Publicada en *el Diario Oficial de la Federación* el 27 de junio de 2006. Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de: https://www.ucof.mx/content/cms/13/file/federal/LEY_DE_VIVIENDA.pdf.
- Cordero, E. (2015). Naturaleza, Contenido y Principios del Derecho Urbanístico Chileno. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, 22 (2). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=371043382004>
- Cortés, C. (2007). *Cluster y la aplicación de la metodología de redes sociales: "el caso del cluster del palto de la V región"*. Recuperado de: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144661>
- Coto, E. S. (2015). *El desarrollo del derecho urbanístico para una correcta planificación urbana en el marco de la administración local costarricense* (Doctoral dissertation, Universidad de Salamanca). Recuperado de: <https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/129685>
- Dia Biagi, P. (2005) Los CIAM de camino a Atenas. *Planum*. Recuperado de: <http://www.planum.net/the-ciam-towards-athens-habitable-space-and-functional-city>
- Dueñas, S (s.f). *El rol del urbanismo contemporáneo*. Recuperado de: https://www.academia.edu/20274874/El_rol_del_urbanismo_contemporaneo
- Fee, E., & Brown, T. M. (2005). The public health act of 1848. *Bulletin of the World Health Organization*, 83(11), 866-867. Recuperado de: <http://www.who.int/bulletin/volumes/83/11/866.pdf>

- Fernandes, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1962_1283_Regularization%20PFR%20Span%20Rev%202012.pdf
- Fernández, E. (2003). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. *EURE*, XXIX. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19608705>
- García-Ayllón Veintimilla, S. (2014). *Urbanismo y Ordenación del Territorio: manual de teoría*. Universidad Politécnica de Cartagena, Servicio de Documentación. Recuperado de: <http://repositorio.upct.es/xmlui/handle/10317/6285?show=full>
- Gudiño, M. (2010). Del urbanismo reglamentario a las nuevas concepciones de ordenamiento territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Recuperado de: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-25.htm>
- Gutiérrez, P. (Coord.). (2014). *Planificación participativa: Crítica, métodos y experiencias. Construyendo Ciudadanía / 13*. Observatorio Internacional de Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible – CIMAS. Recuperado de: <http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/LIBRO-PLANIFICACION-PARTICIPATIVA-13.pdf>
- Harvey, R. y Clark, W. (1965). The Nature and economics of urban sprawl [La Naturaleza y Economía de la Dispersión Urbana]. *Land Economics*, 41(1). Recuperado de: <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=buh&AN=5367655&lang=es&site=ehost-live>

Hidalgo García, D. (2015). La renovación urbana en la ciudad ideal renacentista de Leonardo da Vinci. *Arte y Ciudad*, 0(8), 59-82. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22530/ayc.2015.N8.318>

Huerta Moreno, M. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y Cultura*, (24), 121-150. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/267/26702406.pdf>

Humeres Solar, R. (2008). Proyecciones del Urbanismo Contemporáneo. *Revista de Urbanismo*, (19). Recuperado de: <https://revistas.uchile.cl/index.php/RU/article/view/232>

Jahan, S., Mahmud, A., y Papageorgiou, Ch. (2014). ¿Qué es la economía keynesiana?. *Finanzas & Desarrollo*, 51 (3). Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2014/09/index.htm>

Lopera Medina, M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 13 (26), 28-43. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54531419003>

Martínez López, M. (2005). *Urbanismo, participación ciudadana y planificación estratégica de ciudades*. Recuperado de: <http://www.miguelangelmartinez.net/?Urbanismo-participacion-ciudadana>

Martínez Rangel, R., & Soto Reyes Garmendia, E. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26723182003>

Mattos, C. (2004). De la planificación a la governance: implicancias para la gestión territorial y urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, (107), 9-23. Recuperado de: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/99>

- Matute, C. (2017, 24 de febrero). ¿Ciudad, metrópoli o megalópolis?. *El Universal*. Recuperado de: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-f-matute-gonzalez/nacion/2017/02/24/ciudad-metropoli-o>
- Mayorga, J. & García, C. (2010). *Gestión de suelo para equipamientos colectivos en Bogotá: Posibilidades desde los tratamientos urbanísticos*. Trabajo para obtener el título de especialista en Derecho Urbanístico. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia. Recuperado de: <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/10025>
- Molano, 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: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922001>
- Pasquale, M. (2014). La función social de la propiedad en la obra de León Duguit: una re-lectura desde la perspectiva historiográfica. *Historia Constitucional*, (15). Recuperado de: <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/viewFile/399/358>
- Pérez, M. & Galiano, G. (2012). Los planes del ordenamiento territorial y urbanismo. Principales consideraciones sobre su naturaleza jurídica. *ALetheia*, (1). Recuperado de: <http://www.liberlex.com/archivos/los%20planes%20ot.pdf>
- Poncé, J. (2009). *El derecho a la ciudad: elementos para superar la gestión neoliberal del espacio público*. Recuperado de: <http://observatoridesc.org/es/contingut/el-derecho-la-ciudad-elementos-para-superar-la-gesti%C3%B3n-neoliberal-del-espacio-p%C3%ABlico>
- Rivas Tovar, L. & Carmona Tapia, S., & Chávez Espejel, J., García Márquez, M., & Maldonado Hernández, B. (2006). Mapas políticos metropolitanos en las

- megalópolis mexicanas. *Universidad & Empresa*, 5 (10), 7-31. Recuperado de: http://www.redalyc.org/pdf/1872/Resumenes/Abstract_187217412014_2.pdf
- Sanabria Pérez, S. (2014). La ordenación del territorio: origen y significado. *Terra Nueva Etapa*, XXX (47), 13-32. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72132516003>
- Sánchez, G. (1995). El urbanismo, la ciudad y su tratamiento jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* No. 82. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/82/art/art13.htm> N, 32
- Sánchez de Madariaga, I. (2011). Nuevos enfoques de planeamiento. *Urban*, 0(4), 31-37. Recuperado de <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/295>
- Smolka, M. & Mullahy, L. (Eds.). (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/1180_636_Chapter%202.pdf
- Suñe, R. (2016, 22 de febrero). El futuro de la humanidad se juega en las ciudades. *La Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/vida/20160222/302346923786/futuro-humanidad-ciudades.html>
- Tella, G. (1996). La zonificación urbana en su primer escenario. *Web Architecture Magazine*, (3). Recuperado de: <http://www.guillermotella.com/wp-content/uploads/2009/09/wam-03-contributions.pdf>
- Uroz, J. (2010). La llamada crisis del modelo de estado de bienestar: reestructuración y alternativas. *Miscelánea Comillas. Revista de Ciencias Humanas y Sociales*. 68, (132). Recuperado de: <http://revistas.upcomillas.es/index.php/miscelaneacomillas/article/view/840>