

EL DERECHO A LA CIUDAD Y LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS: UNA APROXIMACIÓN A LA TEMÁTICA EN EL CONTEXTO DE LA NUEVA AGENDA URBANA

Roberto H. Bermúdez L.¹

RESUMEN: En este texto se pasa revista al desarrollo histórico del concepto de Derecho a la ciudad desde sus orígenes, en el campo de la sociología, hasta su proceso de incorporación en el marco jurídico de algunos países en el mundo, entre los que se encuentra Nicaragua. Asimismo, se identifican las características particulares de este derecho: sus alcances, su vinculación con los derechos humanos. Y se explica su ubicación dentro de la tipología de derechos colectivos y difusos. Al finalizar, se señala la importancia que el Derecho tributario y el Derecho urbanístico asumen en la aplicación del Derecho a la ciudad, señalando la figura de la recuperación de plusvalías urbanas, como instrumento de obtención de recursos que hagan posible la materialización de este último.

PALABRAS CLAVES: URBANO, URBANISMO, DERECHO A LA CIUDAD, DERECHOS COLECTIVOS, DERECHOS DIFUSOS, DERECHO INSTRUMENTAL, RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS URBANAS.

ABSTRACT: This text reviews the historical development of the concept of Right to the City, from its origins, in the field of sociology, to its process of incorporation into the legal framework of some countries in the world, including Nicaragua. Likewise, the particular characteristics of this right, its scope, its connection with human rights are identified; and its location within the typology of collective and diffuse rights is

¹ Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana (UCA) en Managua, Licenciado en Derecho por la Universidad Católica de Nicaragua, Master en Asesoría Fiscal por la Universidad de Barcelona, Bachiller en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional en Heredia, Costa Rica y doctorando del Programa de Doctorado en Cuestiones Actuales del Derecho de la UCA.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

explained. When finalizing, it is indicated the importance that the tax law and town planning law, assume in the application of the Right to the city, indicating the figure of the Recovery of Urban Capital Gains, like instrument of obtaining of resources that make possible the materialization of this last one .

KEYWORDS: URBAN, URBANISM, RIGHT TO THE CITY, COLLECTIVE RIGHTS, DIFFUSED RIGHTS, INSTRUMENTAL LAW, RECOVERY OF URBAN CAPITAL GAINS.

SUMARIO: I. Introducción; II. Desarrollo; 1. El concepto de ciudad y la complejidad de sus alcances; 2. El Derecho a la ciudad de Henry Lefbvre; 3. Conceptualización actual y componentes del Derecho a la ciudad; 3.1. Principales instrumentos de referencia sobre de Derecho a la ciudad; 3.2. Componentes del Derecho a la ciudad; 4. Fundamento y naturaleza jurídica del derecho a la ciudad; 4.1. Sobre los derechos colectivos y difusos; 4.1.1. *Sobre los derechos difusos*; 4.1.2. *Sobre los derechos colectivos*; 4.2. Naturaleza jurídica del Derecho a la ciudad; 5. El Derecho a la ciudad como un derecho instrumental. 6. Proyección del Derecho a la ciudad; 6.1. Las plusvalías o rentas urbanas y los instrumentos para su recuperación; 6.1.1. *Leyes y disposiciones locales*; 6.1.2. *La planificación urbana*; 6.1.3. *Los sistemas de tributación y financiamiento público tanto nacional como local*; 6.1.4. *Instrumentos específicos*; 6.1.4. a. *Instrumentos de tipo económico*; 6.1.4. b. *Instrumentos de gestión urbana*; 6.1.4. c. *Instrumentos de urbanización y patrimonio de tierras*; 6.1.4. d. *Instrumentos de democratización y de participación social*; 6.1.4. e. *Instrumentos de hábitat y regularización y revalorización de áreas degradadas*; III. Resultados; IV. Aportes; V. Anexo; VI. Bibliografía.

I. Introducción

En el siglo XX, la preocupación del desplazamiento poblacional del campo a la ciudad era un tema toral para los encargados de la planificación gubernamental. Para

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

ese entonces, ya se intuía la magnitud y lo imparable del fenómeno, así como su impacto a lo interno de cada país dada la velocidad y constancia con la cual este se producía: a cuentas gotas en sus inicios y en oleadas sucesivas en la segunda mitad de dicha centuria. Se inician a cuestionar las capacidades de absorción de la infraestructura social básica existente en las ciudades, en relación con sus nuevos habitantes, donde se observa una expansión desordenada de los centros urbanos, sumado al despoblamiento de las zonas rurales y al surgimiento de la problemática de seguridad alimentaria.

Con este antecedente, el panorama que nos arroja las décadas iniciales del siglo XXI es de una concentración poblacional en las áreas urbanas, sin precedentes en la historia de la humanidad. Según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (*PNUD*, 2016), más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas, lo que hace que las ciudades, y la vida urbana como tal, se perfilen, hoy por hoy, como dos temas de capital importancia en cuanto a su estudio y análisis. Esto implica, por su magnitud y complejidad, un enfoque multidisciplinario que permita observar los aspectos sociológicos, políticos, ambientales, económicos y de derecho, propios de este fenómeno.

Dado que en las ciudades es donde actualmente se aglutina el grueso de la humanidad, la calidad de vida de sus habitantes surge como epítome de los factores que inciden en el desarrollo integral de los seres humanos. Redes de trabajo, más y mejores medios de transporte, mejor acceso a la salud, opciones de entretenimiento y una variedad de ofertas educativas y culturales son algunas de las ventajas indiscutibles, que se obtienen del vivir en la ciudad. A pesar de lo anterior, el acceso a estos servicios -si por poner nombre se trata-, en la mayoría de los casos, no se da de forma masiva o global para todos sus moradores, produciéndose situaciones de exclusión y marginación que necesariamente se traducen en violaciones a los derechos humanos.

Es en este contexto que el concepto de Derecho a la ciudad ha venido tomando relevancia. Por lo cual, en este trabajo nos abocamos a explicar su origen, sus

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

alcances y principales características. De esta forma, se pasa revista a sus comienzos, desde el campo de la sociología con la obra de Henry Lefbvre, hasta aterrizar en su apropiación jurídica por parte del Estado y de la sociedad civil, ubicándolo en la esfera de los derechos humanos: se explica el por qué hasta llegar a identificarlo como un derecho instrumental que permite y hace posible la materialización de los primeros dentro de un determinado territorio o espacio geográfico. Asimismo, se hace ver la relación directamente proporcional que existe entre el desarrollo del Derecho a la ciudad con el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Para cerrar, se hace notar que el afianzamiento del Derecho a la ciudad conlleva, a la vez, el desarrollo de instrumentos de derecho tributario y de derecho urbanístico con un doble objetivo: por un lado, la consecución de recursos financieros para llevar a cabo inversiones de alcance colectivo que permitan el disfrute de la ciudad a todos sus habitantes; por otro lado, el ordenamiento de esta, teniendo como referencia el principio de función social de la propiedad. Pretendemos, de esta manera, brindar al lector una aproximación a un tópico actual y de capital importancia, con la idea de introducirlo e inducirlo al debate y discusión. Así entonces, se pretende aportar, en la tarea de cuestionarnos, si el entorno en el cual nos desenvolvemos y vivimos nos permite, a nosotros mismos y a nuestros vecinos, desarrollarnos como seres humanos.

II. Desarrollo

1. El concepto de ciudad y la complejidad de sus alcances

Entre el 17 y el 20 de octubre del 2016, se llevó a cabo en Quito, Ecuador la III Conferencia de la Organización de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, (ONU-Hábitat), evento que se celebra cada 20 años desde 1976 y en el cual se exponen los principales avances, retos y dificultades que, en materia de asentamientos humanos, se observan alrededor del mundo. Como producto final de dicho cónclave, surgió el documento no vinculante denominado “Nueva Agenda Urbana” o “Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Sostenibles para Todos” (ONU, 2017), en el cual se vierten una serie de recomendaciones para los gobiernos de los Estados miembros de este organismo a fin de convertir las ciudades, para la próxima cita mundial, en entornos más amigables para los seres humanos: seguros, sostenibles, resilientes a las amenazas naturales, inclusivos, compactos y saludables (Linde, 2016B). No solamente el uso del vocablo “ciudad” fue recurrente en el encuentro, sino también el de “urbanización” -¿o deberíamos decir los conceptos?- entrelazándose, de una u otra forma, ambos: son 175 puntos a cumplir, teniendo como trasfondo los objetivos de desarrollo sostenible y cambio climático, como se verá más adelante.

Según el informe “Estado de la Población Mundial 2007” del Fondo de Población de la ONU (UNFPA por sus siglas en inglés), en dicho año, por primera en la historia de la humanidad, la población de las ciudades superó a la rural. Se determinó que, en relación con la Conferencia de ONU-Hábitat de Estambul de 1996, en los últimos 20 años las ciudades crecieron hasta cinco veces más que sus habitantes, es decir, se hicieron más extensas y menos densas. Lo anterior implica un incremento galopante en los costos de provisión de servicios públicos a los habitantes de estos centros poblacionales, lo que se ha traducido en problemas en cuanto al abastecimiento de estos, o bien, en su prestación ineficiente, llegando a afectar la calidad de vida de los ciudadanos y en el aumento de las desigualdades entre diversos sectores sociales. Según el World Cities Report (WCR, 2016), se ha desvirtuado por completo el propósito por los cuales se originaron las ciudades: como asentamientos humanos altamente organizados para hacer posible la vida en sociedad y mejorar la vida de sus habitantes.

Así, según ONU-Hábitat, a pesar que en las ciudades reside ahora la mitad de la humanidad, en varias de ellas, especialmente en países en desarrollo, el número de habitantes de los barrios de tugurios asciende a más del 50% de la población y tienen poco o ningún acceso a vivienda, agua y saneamiento, educación o servicios de salud. No obstante, las ciudades ofrecen oportunidades inigualables para crear riqueza y prosperidad. Las ciudades se han convertido en la fuerza

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

impulsora del comercio mundial y en la punta de lanza del crecimiento económico: sirven de nexo entre los mercados financieros mundiales y los centros de servicios en la era de la información. Por el otro, las ciudades también traen cambios irreversibles en las pautas de consumo y producción. Debido a que la actividad humana se concentra en las ciudades, cambiamos 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 todavía se juega en las ciudades (Suñe, 2016).

Es tan amplio el impacto de las ciudades en la historia de la humanidad, que este tiene distintas formas de ser abordado, dependiendo del enfoque o variable que se quiera resaltar a la hora de su estudio. A la fecha, existen más de cien concepciones de este fenómeno; de acuerdo con Hernández (2003), estas se pueden agrupar en las siguientes categorías de estudio:

- sociológicas
- económicas
- histórico-políticas
- filosóficas
- urbanísticas

Tratando de encauzar este trabajo hacia la temática que lo motiva, interesa que se maneje una conceptualización que sirva para ilustrar la problemática que se vive actualmente en torno al tema de las ciudades y que, posteriormente, permita hacer el abordaje del Derecho a la ciudad. En esa tarea, se considera la explicación que brinda Landa (1976) citado por Sobrino (1993) en extremo útil para ello, ya que este conceptualiza a la ciudad como:

(...) un espacio geográfico creado por el hombre; que se expresa por construcciones contiguas y continuas; donde habita una población relativamente grande, permanente y socialmente heterogénea; en la que se

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

generan funciones de residencia, producción, distribución, consumo y gobierno y contiene equipamientos de servicios que aseguran y atienden necesidades sociales y condiciones de vida (p.22)

Esta conceptualización de ciudad la encontramos también en Nicaragua, en el Decreto No. 78-2002 de Normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 174 del 13 de septiembre de 2002. Ante 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, en lo que a materia de asentamientos humanos se refiere- se cita como referente en relación al tópico en estudio, existiendo, por ende, una desconexión sistémica con las funciones que, en materia de gestión de uso de suelo, tienen legalmente las municipalidades². Así, sin mencionar el vocablo “ciudad” pero haciendo uso del término “área urbana”, se lee en el numeral 4 del artículo 3 del Decreto No. 78-2002, lo siguiente:

4) Área Urbana: Expresión física territorial de población y vivienda concentrada y articulada por calles, avenidas, caminos y andenes. Con niveles de infraestructura básica de servicios, dotada del nivel básico de equipamiento social, educativo, sanitario y recreativo. Conteniendo unidades económicas, productivas que permiten actividades diarias de intercambio beneficiando a su población residente y visitante. Puede o no incluir funciones públicas de gobierno.

² De 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.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Las anteriores conceptualizaciones, aunque relativamente recientes, engloban una visión tradicional del tema que nos ocupa. Esto es derivado de lo que Martínez (2015) llama el manifiesto urbanístico de la “Carta de Atenas”, publicado en 1943, como resultado del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM). Esta es una especie de “think tank” de la arquitectura contemporánea que entre 1928 y 1959, llevo 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). Con una visión racional-funcionalista, concluye que el fin de las ciudades es suplir cuatro funciones básicas: habitar, trabajar, recrearse y circular. Las funciones son básicas, pero no únicas -como más adelante se hará notar- y deben servir de guía para determinar hasta qué punto las ciudades, en la actualidad, cumplen el rol originario que les dio partida de nacimiento a ellas y a la civilización misma.

Como bien resalta Sobrino (1993), posteriormente y tal vez a manera de aclaración, las ciudades no solamente deben de verse como una aglomeración de personas -o de funciones-, sino también como un espacio que posibilita las relaciones económicas, sociales y culturales de estas, con la participación del Estado en sus diversas divisiones político administrativas que este adopte, cumpliendo funciones de gobierno, administración, regulación y gestión de procesos políticos y sociales.

Con la anterior nota aclaratoria y los derroteros que abre, resulta oportuno identificar el significado de los términos de urbano, urbanismo y urbanización, lo cual será de utilidad para seguir avanzando en la lectura. De acuerdo con López, O. (2013) el vocablo urbano deriva de las raíces latinas *urbs*, *urbis*, *urbanus*, que significan ‘ciudad’ y, por extensión, lo perteneciente a la ciudad, o bien, lo que tiene que ver con las ciudades (Sobrino, J. 1993). En cambio, el urbanismo es la ciencia que estudia el ordenamiento de las ciudades en sus aspectos físico, ambiental, social y económico. El término es utilizado por primera vez en el Congreso de

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

expertos de la planificación, celebrado en Londres en 1910 (López, O. 2013). Ahora bien, por urbanización se entiende el proceso mediante el cual se produce la transformación de los asentamientos humanos de rurales a urbanos, mediante una mayor concentración de población en un espacio territorial determinado o a la introducción de servicios básicos en un terreno (López, O. 2013). Este último proceso implica la apropiación, transformación y aprovechamiento del espacio territorial que sirve de asentamiento al hombre, su familia y comunidad en su conjunto, con el objetivo de llevar a cabo sus funciones principales y actividades económicas en el menor tiempo y costo posible (López, O., 2013).

Una vez entendidos el alcance de los tres términos antes señalados, es oportuno traer a colación que, en la década de los sesenta, se produjeron una serie de críticas al ordenamiento o urbanismo que las grandes ciudades habían venido desarrollando del período entre guerras a esa fecha, principalmente en las ciudades europeas, en particular las francesas. No estaban exentas de dicha polémica las grandes urbes de nuestro continente. Los enjuiciamientos se realizaban en el contexto de la crisis de las políticas tradicionales del estado de bienestar en materia de vivienda a finales de la década de los años sesenta, de conformidad con Pareja (2011) en la obra colectiva del Institut de Drets Humans de Catalunya (*IDHC*, 2011), donde se cuestionaba seriamente el derecho a la vivienda y los alcances de este. Se afirma que este derecho era cualitativamente superior a un simple acceso a una vivienda en un bloque de hormigón ubicado en una ciudad dormitorio, en la periferia de una ciudad.

Para Fernández (2013) citado por Molano (2016), el contexto histórico que se observaba, se caracterizaba por el hecho que:

(...) 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

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

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)

Con la aplicación de una visión de ciudad, basada en funciones sociales compartimentadas, se perdía el sentido sistémico que las urbes habían desarrollado desde su nacimiento y, con ello, se daba paso a una especie de “apartheid urbano”, en el cual el ciudadano perdía incidencia en el desarrollo de esta. La ciudad, entonces, pasaba a centrarse, primordialmente, en la consecución de metas económicas, convirtiéndose en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación de capital (Sugranyes & Mathivet, 2010). Con el proceso de globalización, esta situación se ha replicado en extremo y ha llegado a tener ramificaciones en el mundo entero con la paradoja que las ciudades ahora representan el motor del crecimiento de todo país: proveen mejores oportunidades de avance social y desarrollo económico al permitir economías a escala y sinergias que posibilitan mejores puestos de trabajo, servicios educativos y sanitarios de mejor calidad, además de una mayor oferta cultural y de conocimiento; sin embargo, el acceso a esta miríada de beneficios no se dan en condiciones de igualdad y equidad en todas ellas y entres todos sus habitantes (Correa Montoya, 2010). Es con este marco de referencia, donde actualmente se retoma el concepto de “Derecho a la ciudad”, esbozado por primera vez por el sociólogo francés Henry Lefebvre en 1968.

2. El Derecho a la ciudad de Henry Lefebvre

En su ensayo *Le Droit à la ville (El Derecho a la ciudad)*, Lefebvre trataba la tendencia generalizada hacia la urbanización y reflexionaba sobre sus repercusiones

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

para el ser humano y para el futuro de la humanidad. En dicha obra, a “*grosso modo*” expresaba que el Derecho a la ciudad consistía en uno de los derechos fundamentales del ser humano y de la ciudadanía, uno que implicaba la motivación de la sociedad civil para recrear la ciudad como parte de una misión común y colectiva (Costes, 2011).

Su escrito era una reacción en contra del desarrollo ‘Le Courbusiano’ de las ciudades, que hasta ese momento predominaba en gran parte de los países desarrollados, el cual, según él y desde la óptica de la filosofía y la sociología (Molano Camargo, 2016), se traducía en un urbanismo implementado por parte del Estado y el capital que, tras bambalinas, consistía realmente en una estrategia que, a través de la producción y racionalización del espacio, lo mercantilizaba y privatizaba, dando como resultado una mayor segregación espacial. La ciudad, tomada de esta forma por los intereses del capital, dejaba de pertenecer a la gente (Sugranyes, A. & Mathivet, 2010) y ellos dejaban de tener incidencia en los destinos de ésta: pasaba a ser objeto de dominio en tanto productores, consumidores de productos y consumidores del espacio (Ugalde, 2015).

Por lo tanto, la idea central del Derecho a la ciudad de Lefebvre es:

(...) “rescatar el hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. El derecho a la ciudad es entonces restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”. (Sugranyes & Mathivet, 2010, p. 23)

En otras palabras, de una visión privatista de la ciudad se pasa a un enfoque colectivo de esta, el cual no implica únicamente el acceso al equipamiento urbano - escuelas, museos, hospitales, parques, entre otros-, sino también derecho a la vivienda, al trabajo, al tiempo y a producir colectivamente la ciudad, de forma tal, que atienda las necesidades de la gente (Ugalde, 2015). De esta forma, se retoma

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

el valor de uso de la urbe, en detrimento del valor de cambio en el cual ha caído esta, dándole un sentido antropocéntrico al convertirse el ser humano en su elemento central y razón de ser.

A pesar de las bondades del concepto de derecho a la ciudad, esbozado por Lefebvre, se tiene que remarcar que este se desarrolló en el ámbito de la filosofía y de la teoría social, lo que, en primera instancia, ha provocado que no se haya discutido de manera estructurada. En términos del derecho propiamente, es un reto actual pasar de la plataforma filosófica y política, sobre la cual se encuentra planteado, a la discusión en términos jurídicos (Correa Montoya, L. 2010); no constituyendo, por ello, el derecho a la ciudad, en la actualidad, una noción jurídica reconocida como derecho subjetivo o colectivo, excepto en algunas legislaciones del mundo, como es el caso particular de la Ciudad de México (Ugalde, 2015).

Sin embargo, se observan avances en este sentido, tal y como lo ha demostrado Brasil con la aprobación, en su Congreso federal, de la Ley N° 10 257 conocida como “Estatuto de la Ciudad” mediante la que se regula y desarrollan los artículos 182 y 183 de la Constitución Política de la República Federativa del Brasil de 1988, relativos a la política urbana. Se brinda, de esta forma, un soporte jurídico a las estrategias y procesos de planeamiento urbano, así como a la acción de los gobiernos municipales que enfrentan graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan directamente la vida de una gran parte - 82% de la población total - de los brasileños que viven en ciudades (Fernández, E. 2003). En Ecuador, el artículo 31 de su actual Constitución Política (2008) contempla de forma expresa el Derecho a la ciudad de la siguiente manera:

“Art. 31.- Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.”

Lo anterior, muy a pesar de algunos sectores que, si bien es cierto, apoyan el derecho de la ciudad, abogan por que este permanezca más en el plano político que en el jurídico. Así abiertamente señala Joufee, en la obra de Sugranyes & Mathivet (2010), al expresar que la transcripción jurídica del Derecho a la ciudad no lo hace efectivo, más bien se corre el peligro de normalizarlo. Por lo cual, considera que tiene que quedarse ambiguo o impreciso, con el objetivo de que sea interpretado de acuerdo con la particularidad de cada lucha social que haga un uso reivindicativo de éste. Más adelante nos centraremos, en la construcción de la naturaleza jurídica que poco a poco ha venido tomando el Derecho a la ciudad de un tiempo para acá.

3. Conceptualización actual y componentes del derecho a la ciudad

Luego de pasar revista a la concepción original de Derecho a la ciudad expresada por Lefebvre, en este apartado se abordará la conceptualización que de este hoy se maneja, lo que lleva a referirnos a los principales instrumentos que han ido dándole contenido a la materia y, a su vez, le han caracterizado de forma particular.

3.1 Principales instrumentos de referencia sobre de derecho a la ciudad

Se tiene que remarcar que la concepción actual del Derecho a la ciudad es, ante todo, producto de una discusión colectiva que se ha venido haciendo desde hace cincuenta años y puede decirse que todavía está en proceso de construcción. Por lo que, las definiciones que se utilizarán derivan de algunos de los documentos de referencia básica, a manera de prolegómeno al tema, como la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad; la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad; la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal; la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad y los Principios Rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos; así como de la opinión de expertos en la materia.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (IDHC, 2002), aprobada en Saint-Denis en el año 2000 y adoptada por más de 400 ciudades de toda Europa a la fecha, recoge en los dos numerales que comprende su artículo 1, dos componentes que, en conjunto, constituyen el derecho a la ciudad. El primero de ellos señala que el derecho a la ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes, los que tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad; en cambio, el segundo hace referencia al papel de las autoridades locales, en el fomento del respeto de la dignidad y la calidad de vida de todos sus habitantes.

A su vez, la Carta Mundial por el Derecho a la ciudad (*Cuadernos Geográficos*, 2013), emitida en la Ciudad de Porto Alegre, Brasil en el 2005, en el marco del V Foro Social Mundial, en su artículo 1, numeral 2, define el derecho a la ciudad, como:

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

En el caso de la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (*Servicio de capital humano y comunicaciones de la Ville de Montreal*, 2012) el derecho a la ciudad está definido en su artículo 1, el cual dice, en términos generales, que la ciudad constituye un territorio y un lugar de convivencia donde se debe promover la dignidad e integridad humanas, así como la tolerancia, la paz, la inclusión y la

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

igualdad entre todas las ciudadanas y ciudadanos. Este documento fue adoptado oficialmente por el Consejo Municipal de la Ville de Montréal el 20 de junio de 2005 y entró en vigencia el primero de enero del 2006.

De forma similar al caso de la ciudad canadiense, en México, el 13 de julio de 2010 fue suscrita por las máximas autoridades del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad (*Habitat International Coalition*, 2017), culminando así un proceso de consulta y promoción de casi dos años. El documento en su capítulo 1, apartado 1.1, define el derecho a la ciudad, dándole ya una articulación más jurídica y mostrando, en este sentido, un esfuerzo por dar pasos concretos en la positivización del concepto, ligándolo a los tratados internacionales sobre derechos humanos. El mencionado artículo 1 dice:

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

En el marco del IV Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos 2014 (*Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU*, 2014), celebrado entre el 15 y el 18 de mayo de 2014 en la ciudad de Gwangju, Corea del Sur, se aprobaron lo que paso a llamar “Principios rectores de

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos”, o simplemente, los Principios de Gwangju. En su artículo 1 no define ya el derecho a la ciudad, sino que, dentro de ese apartado, desarrolla el concepto de ciudad por los derechos humanos, entendiendo que, solamente bajo el primero se pueden desarrollar en plenitud los derechos humanos consignados en los tratados internacionales y en las respectivas constituciones nacionales. Esta la razón por la cual se debe de buscar el reconocimiento e implementación del derecho a la ciudad, en consonancia con los principios de justicia social, igualdad, solidaridad, democracia y sostenibilidad.

Tomando en consideración los instrumentos antes mencionados, algunos estudiosos del tema han tratado de dar una definición ecléctica de este, como es el caso de Guillén (s.f), la cual se recoge en la obra colectiva del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya-IDHC (2011), para quien el Derecho a la ciudad es:

“(...) el derecho de toda persona a vivir en un espacio colectivo, urbano o rural, con una administración local elegida democráticamente que tenga en el centro de sus políticas públicas el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes, asegurando así la plena realización de su vida política, social, económica y medioambiental” (p. 22)

La definición anterior no es antojadiza para su autora ya que, para ella, el derecho a la ciudad es un fenómeno evidentemente localista; en su entender las autoridades nacionales no están capacitadas para dar una respuesta inmediata e integral a las necesidades de la población. Esto hace que resulten la mayoría de los casos ineficaces a la hora de proteger ciertos derechos y de garantizar determinados servicios públicos. Es por ello que son estos los encargados de materializar las acciones pertinentes para el logro del bienestar de la población en general, cobijados por los principios de proximidad y de eficacia que son, en teoría, los que deben arropar el actuar del gobierno municipal (Guillen, A. s.f. IDHC, 2011).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Según Casal (Perceval, M. & Timerman, J. 2011), el derecho a la ciudad es un concepto multidimensional, articulador local de todos los derechos constitucionales que sirve de base para la movilización social, siendo objeto de la acción gubernamental a nivel de los espacios urbanos, el cual tiene un doble significado. Por un lado, implica no ser excluido de la comunidad en la cual se vive. También implica vivir dignamente sin tener que ser discriminado por razones étnicas, religiosas, políticas, sociales, culturales, económicas, entre otras, haciendo posible la territorialización de todos los derechos del ser humano en la ciudad y buscando, en todo momento, el logro de una cohesión social y territorial, lo que vendría a ser finalmente su fundamento.

No podemos dejar de mencionar en este apartado al geógrafo David Harvey, quien, en el Foro Social Mundial 2009, expresó que el derecho a la ciudad es la posibilidad de transformar y recuperarla como bien común, siendo el lugar en el cual se lleve a cabo la reinversión de la ganancia (Ugalde, V. 2015). Lo anterior, sin limitarse únicamente al acceso a los equipamientos urbanos, sino a la atención de las necesidades de las personas.

Como se observa, la discusión sobre el derecho a la ciudad es un tema de actualidad el cual, lejos de agotarse, se encuentra dentro de una dinámica de promoción, aclaración y apropiamiento por parte de la academia, la población y las autoridades en el mundo entero, particularmente en Europa y América Latina. Existe en esta última un compromiso regional de estructurar políticas públicas que permitan la materialización de este plan, tal y como se desprende del Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Santiago de Chile, entre el 8 y el 10 de noviembre de 2007, en su punto 29. (*Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, s. f)

El meollo del concepto que hemos venido desarrollando, visto desde el ámbito del derecho y al cual es de interés llegar, es el grado de positivización que este ha logrado. Como hemos mencionado en líneas anteriores, los avances en dicho sentido ya se observan y el concepto ha pasado a formar parte del tejido

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

jurídico constitucional de algunos países: en unos casos de forma expresa y concreta -Brasil y Ecuador-, o bien, de forma tácita, bajo dos modalidades: la primera, agrupando los componentes y características del derecho a la ciudad en un solo artículo -caso de la constitución del Reino de Marruecos³-; la segunda de forma dispersa en varios articulados constitucionales, como son los casos de Bolivia y Nicaragua⁴. Como corolario de este proceso de positivización, la interrogante que surge es si paralelamente a este se han ido creando los mecanismos o medios legales que permitan la exigencia y la defensa del derecho a la ciudad, ya que su solo reconocimiento por parte del Estado es un avance y resulta insuficiente para su ejercicio. Lo anterior, por lo tanto, implica no solamente crear instrumentos de derecho sustantivo que recojan el Derecho a la ciudad, sino también el establecimiento de sus pares de derecho adjetivo que permitan la tutela jurídica efectiva de éste, en términos procesales⁵.

3.2. Componentes del Derecho a la ciudad

De conformidad al trabajo elaborado por la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC, s.f), red que aglutina a organizaciones, investigadores, académicos y representantes de gobiernos locales, comprometidos con esta temática, los derechos humanos y el desarrollo urbano sostenible, se ha podido determinar que los componentes o elementos constitutivos del derecho a la ciudad son los siguientes:

- La función social de la ciudad
- Los espacios públicos de calidad
- Los vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos

³ Para el caso de Marruecos se recomienda la lectura del artículo 31 de su actual Constitución política.

⁴ Para el caso de Bolivia se recomienda la lectura de los artículos 19, 20, 33, 241, 321 y 396 de su Constitución política y, en el caso de Nicaragua, se recomienda la lectura de los artículos 5, 6, 44, 57, 60, 62, 64, 65 y 103 de su norma fundamental.

⁵ La Ley No. 902 “Código Procesal Civil de la República de Nicaragua” publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 191 del 9 de Octubre de 2015, en su Libro IV, Título III, Capítulo III, establece el modo de proceder en las pretensiones colectivas, lo cual es de suma importancia a la luz del apartado 4 de este documento relativo al fundamento y naturaleza jurídica del derecho a la ciudad.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- Las economías inclusivas
- La ciudadanía inclusiva
- La participación política
- La no discriminación
- La igualdad de género
- La diversidad cultural

Abordaremos brevemente cada uno de estos componentes, conforme los expone la PGDC.

- **La función social de la ciudad**

Implica que toda ciudad o asentamiento humano debe asegurar un acceso equitativo, para todos sus habitantes, a la vivienda, los bienes, los servicios y las oportunidades urbanas, principalmente para las mujeres, los grupos marginados y las personas con necesidades especiales. Debe ser una ciudad o asentamiento humano que priorice el interés público y social definido colectivamente, asegurando un uso justo y medioambientalmente equilibrado de los espacios urbanos y rurales.

- **Los espacios públicos de calidad**

El que una ciudad o asentamiento humano cuente con espacios públicos de calidad hace que mejoren las interacciones sociales y la participación política, fomente las expresiones socioculturales, abrace la diversidad y potencie la cohesión social, contribuyendo de esta forma a crear ciudades más seguras y a satisfacer las necesidades de sus habitantes especialmente los relativos a medios de vida.

- **Los vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos**

La generación de vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos tiene el objetivo de crear las condiciones que beneficien a las personas pobres, tanto en zonas rurales como urbanas, y proteja la biodiversidad, los hábitats naturales y los ecosistemas de su entorno.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- **Las economías inclusivas**

El fomento y desarrollo de una economía inclusiva, en una ciudad o asentamiento humano, busca la protección y el aseguramiento del acceso a medios de vida y empleos dignos para todos sus habitantes. Esto se traduce en dar cabida a otras economías, por ejemplo, la economía social y solidaria, la economía del compartir o la economía circular y que, además, asegure el pleno desarrollo de las mujeres.

- **La ciudadanía inclusiva**

Conlleva que todos los habitantes de la ciudad o asentamiento humano, tanto si son permanentes como temporales, sean considerados ciudadanos y tengan los mismos derechos, lo cual abarca a las mujeres, a las personas que viven en situaciones de pobreza o de riesgo medioambiental, los trabajadores de la economía informal, los grupos étnicos y religiosos, las personas de los colectivos LGBT, las personas con discapacidad, los niños y niñas, los jóvenes, los ancianos, los migrantes, los refugiados, las personas que viven en la calle, las víctimas de violencia y los indígenas.

- **La participación política**

Entendida como un mayor y mejor involucramiento de la población en la definición, implementación, seguimiento y asignación presupuestaria de las políticas urbanas y la planificación espacial, en vistas a reforzar la transparencia, efectividad e inclusión de la diversidad de habitantes y de sus organizaciones.

- **La no discriminación**

Una ciudad o asentamiento humano sin discriminación conlleva la no exclusión por razón de sexo, edad, estado de salud, ingresos, nacionalidad, grupo étnico, situación migratoria u orientación política, religiosa o sexual.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- **La igualdad de género**

Una ciudad o asentamiento humano con igualdad de género implica que este tiene que adoptar todas las medidas necesarias para combatir la discriminación, en cualquiera de sus formas, contra las mujeres, los hombres, las personas del colectivo LGBT y tome, además, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo de las mujeres, y garantizarles la igualdad en el ejercicio y el cumplimiento de los derechos humanos, así como una vida sin violencia.

- **La diversidad cultural**

La diversidad cultural de una ciudad o asentamiento humano se refiere a las acciones que impliquen el respeto, protección y fomento de todas las costumbres, memorias, identidades, lenguas y manifestaciones artísticas y culturales de sus habitantes.

4. Fundamento y naturaleza jurídica del derecho a la ciudad

Como se mencionó en líneas anteriores, el logro de la cohesión social y territorial de los asentamientos humanos sería, en última instancia, el fundamento principal que sustenta el derecho a la ciudad. Lo anterior se explica en el hecho de que es en estas últimas, donde se dan los mayores niveles de concentración de la población y es donde, a su vez, se observa la mayor violación de los derechos humanos. Esto se debe principalmente a la lógica consumista y mercantilista con la cual se han venido desarrollando en la últimas décadas las ciudades, lo cual ha provocado un alto grado de polarización entre habitantes, autoridades e intereses (Ávila, C. & Santiago, C. 2014).

Dado el fundamento del derecho a la ciudad, su naturaleza jurídica la podemos ubicar dentro de lo que se denomina como “derechos colectivos y difusos”, un derecho articulador que procedemos a explicar a continuación.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

4.1 Sobre los derechos colectivos y difusos

Para poder comprender la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad, es necesario hacer una acotación sobre los nuevos derechos que han surgido en esta era de cambios producto de la globalización, ya que son un reflejo de la forma en la cual el derecho se ha ido ajustando a las realidades sociales, económicas e históricas que se han sucedido recientemente. Para una mejor aprehensión de lo anterior, resulta útil la clasificación “dimensional” del derecho de Wolkmer (2009, p. 119), la cual deriva de los trabajos de Bonavides (1997) y Sarlet (1998) y otros, en contraposición a la clasificación clásica de Marshall (1950) que utiliza las tipologías de “generaciones de derechos”, criticada por encasillar los cambios en el derecho como un proceso lineal, acumulativo y estancado (Wolkmer, 2009); determinista en otras palabras. Por lo tanto, utilizando un punto de vista dimensional, el derecho se puede clasificar de la siguiente forma:

- a) Dimensión de los derechos civiles y políticos
- b) Dimensión de los derechos sociales y económicos
- c) Dimensión de los derechos colectivos y difusos
- d) Dimensión de derechos de la bioética
- e) Dimensión de derechos virtuales

Partiendo del supuesto de que existe una noción mínima, en el imaginario del lector, sobre las dos primeras dimensiones del derecho y dado que las últimas dos, al referirse a los derechos de la bioética y los derechos virtuales, por una parte se remiten a la biotecnología, a la bioética y a la regulación de la ingeniería genética; y por otra, se centra en los derechos generados por las tecnologías de la información, del ciberespacio y de la realidad virtual en general (Wolkmer, 2009). No ahondaremos en estas temáticas sin que ello signifique restarle importancia a estas, a fin de podernos centrar en la materia que motiva este estudio y la caracteriza dentro de la ciencia del derecho.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

4.1.1. **Sobre los derechos difusos**

Son aquellos que corresponden a un número indeterminado de personas, sin que exista entre ellas un vínculo jurídico, sino más bien, se encuentran ligadas por circunstancias de hecho accidentales y variables como habitar en una misma región, ser consumidores de un mismo producto, ser destinatarios de una campaña de publicidad, entre otros ejemplos. Estos derechos se caracterizan por ser indivisibles y vinculados a un número indeterminado de personas.

Estos también reciben el nombre de intereses difusos, según Gerosa, R. (2009) citando a Stiglitz: se definen como aquellos que pertenecen idénticamente a una pluralidad de sujetos, en cuanto integrante de grupos, clases o categorías de personas ligadas en virtud de la pretensión de goce, por parte de cada una de ellas de una misma prerrogativa. Por ello, la satisfacción del fragmento o porción de interés que atañe a cada individuo se extiende por naturaleza a todos del mismo modo que la lesión a cada uno afecta, simultánea y globalmente, a los integrantes del conjunto comunitario.

A manera de modelo de este tipo de derechos, podemos señalar el siguiente caso hipotético: una empresa dedicada a la elaboración de materiales de construcción introduce en el mercado nacional un producto en teoría resistente a los sismos. No obstante, los desechos de este material son nocivos para el medio ambiente, ya que, al mezclarse y deshacerse en el agua, la contamina y provoca el envenenamiento de peces y aves acuáticas. En este caso, se estaría afectando a un número indeterminado de personas, las cuales tienen derecho a un medio ambiente sano y a la conservación de las especies animales afectadas. De esta forma, cualquier persona podría comenzar un proceso legal en contra de la empresa, pidiendo que se termine con la fabricación del material contaminante y que se proceda a las reparaciones correspondientes, o bien, a que se tome cualquier medida compensatoria al efecto con el objetivo de revertir o eliminar el daño producido. La doctrina es clara en el sentido de señalar que, de obtenerse cualquier tipo de compensación monetaria, esta no corresponde a la persona que

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

inició el proceso, ni tampoco a las personas que viven cerca de las áreas afectadas, sino que va dirigido a reparar el daño al medio ambiente (Meza, 2015).

4.1.2. Sobre los derechos colectivos

Los derechos colectivos serán aquellos que corresponden a un número determinado o determinable de personas entre las que existe un vínculo jurídico o una relación jurídica base y son de naturaleza indivisible. En este apartado, verbigracia podemos señalar como derechos colectivos los propios de los clientes de un determinado banco o institución financiera que han suscrito un contrato estándar con la entidad para el manejo de sus ahorros y muestren preocupación e inconformidad por la forma en la cual están siendo gestionados estos al cobrárseles una comisión por la administración de sus cuentas, lo que no aparece en el contrato suscrito con el banco, ni ha sido comunicada de previo a los afectados. O bien, si una comunidad tradicional existente en una ciudad está amenazada de perder su memoria o identidad, cualquier habitante de esta podrá demandar la protección de los derechos con base en el derecho a la ciudad (Ortíz, 2008). Según Salgado (2011) y Giannini (2007), citados por Meza (2015), los derechos colectivos comparten con los derechos difusos la característica de la indivisibilidad, ya que se trata de un derecho de titularidad de un grupo de personas, cuyo amparo, a través de un proceso judicial, afectará a todos los miembros del grupo por igual.

4.2. Naturaleza jurídica del Derecho a la ciudad

Con los antecedentes que se han descrito en líneas anteriores, se puede decir que la naturaleza jurídica del derecho a la ciudad es la de un derecho articulador del cumplimiento de todos los derechos humanos que formalmente ya existen de acuerdo con Duhalde (2011), citado por Perceval, M. & Timerman, J. (2011), siendo, al mismo tiempo, un derecho indivisible, difuso y colectivo.

Es indivisible debido a que su plena y efectiva materialización requiere el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos sin excepción,

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

junto con los componentes o elementos constitutivos de este, como la función social de la ciudad, espacios públicos de calidad, vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos, economías inclusivas y la ciudadanía inclusiva. Por otra parte, es difuso ya que pertenece tanto a las generaciones presentes y futuras, siendo de esta forma indeterminado. Además, no está sujeto a uso o apropiación exclusiva de un determinado segmento poblacional de conformidad con la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (PGDC. s.f.). Asimismo, el desarrollo de las funciones sociales de la ciudad es del interés de todos los habitantes de esta, de acuerdo Ortiz (2008). Lo anterior, pues todos los habitantes son afectados por las actividades y funciones desempeñadas en las ciudades, como los propietarios, trabajadores, comerciantes y migrantes, entre otros, que tienen como destino habitar y usar un mismo espacio territorial. Se determina, por ende, que la relación que se establece entre los sujetos es con la ciudad, un bien de vida difuso.

El Derecho a la ciudad es colectivo, ya que está adscrito a toda la diversidad de habitantes que en ella puedan existir y que tienen el interés común de participar en su desarrollo. Como señala Harvey (2003), citado por Buckingham (2007) en la obra “*Ciudades para tod@s*” (Sugranyes, A. y Mathivet, C. 2010):

“El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de todas las personas que viven en una ciudad, que tienen acceso y hacen uso de ella. No solo concede el derecho al uso de todo lo que ya existe en el espacio urbano, sino que también el derecho de crear y definir lo que debería existir para cubrir las necesidades de una vida decente en el espacio urbano.” (p. 230)

Las anteriores caracterizaciones que del derecho a la ciudad se han hecho, y que lo definen como un derecho colectivo, permiten identificar tres condiciones que son necesarias para la debida configuración de este. Según Correa Montoya (2010), apoyada en varios autores, son: el usufructo equitativo de la ciudad, entendido como el uso de los servicios, ventajas y beneficios que ofrece la ciudad a todos sus

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

habitantes; la participación en la construcción de la ciudad, lo que implica el involucramiento y participación activa y directa en los asuntos de esta; el goce efectivo de los derechos humanos, lo cual se traduce en garantizar plenamente las libertades individuales, los derechos civiles y políticos de los habitantes de la ciudad.

En síntesis, el carácter colectivo del derecho a la ciudad busca la consideración de un desarrollo urbano inclusivo, el cual reconozca el papel de todos los habitantes de la ciudad en su construcción, teniendo en cuenta su diversidad cultural, artística e histórica como claves para la construcción de una ciudad habitable. Así lo señala el papa Francisco en el versículo 143 de su segunda encíclica pastoral *Laudato si* (Francisco, 2015), enfocada en los sectores vulnerables y desfavorecidos y teniendo en la mira el poner fin a la dicotomía existente entre la ciudad formal e informal, según Levenzon, F. y Tedeschi, S. (2017) en *“Cuestiones de Derecho Urbano”* (Scheibler, G. 2017).

5. El Derecho a la ciudad como un derecho instrumental

El Derecho a la ciudad, explicado hasta el momento, abarcaría todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales consagrados en los tratados y convenios internacionales de derechos humanos que a la fecha existen. Son el medio para que estos derechos se puedan materializar y, por ende, reivindicar dentro de un territorio particular, como se explicará más adelante.

A pesar de lo anterior, ninguno de los principales instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 o los Pactos de Derechos Económicos Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos de 1966, trata de forma expresa el tema del derecho a la ciudad. En términos regionales, también se observa la misma tendencia, aunque se tiene que llamar la atención sobre la carta fundacional de la Organización de Estados Americanos que, en su artículo 34, literal I) hace referencia, entre las metas básicas para el desarrollo integral de los pueblos del continente americano, a condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna, como bien lo rescata

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Levenzon & Tedeschi (2017) en “*La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina*” (Scheibler, G. 2017).

Sin embargo, al no existir una mención expresa del derecho a la ciudad en estos tratados internacionales, la PGDC (s.f) ha llegado a afirmar -y por los objetivos que persigue- que este se infiere de dichos instrumentos. Ahora bien, si al Derecho a la ciudad ya se le ha podido ubicar dentro de una perspectiva jurídica, dado el punto de vista dimensional que se ha dado en líneas anteriores, y a eso se le suma que este otorga una perspectiva territorial a principios como la igualdad y no discriminación, según lo miran los autores citados en el párrafo inmediato anterior, la mejor forma de reivindicación efectiva de este derecho es en el ámbito local por la proximidad de las autoridades municipales encargadas de la gestión del territorio -independientemente que sea un espacio urbano o rural- con la población.

Lo anterior se ve reforzado por un concepto más depurado de Derecho a la ciudad, el cual toma en cuenta las anteriores variables y refuerza su función como un derecho instrumental o catalizador, si se quiere llamar así, de los otros derechos humanos, en donde las autoridades locales, elegidas democráticamente, juegan un papel de primer orden para el disfrute de este. Esto lo logra al aplicar políticas públicas cuyo centro medular sea el respeto de los derechos humanos de todos sus habitantes como condición “*sine qua non*” para su plena realización política, social, económica y medioambiental, de acuerdo con el IDHC (2011). De esta forma, se le dota de una titularidad colectiva institucionalizada con participación amplia de la sociedad civil.

6. Proyección del Derecho a la ciudad

Dado el contexto en el cual se ha desarrollado el derecho a la ciudad, su composición y vínculo con los derechos humanos, se ha llegado a catalogarlo como un derecho humano emergente (Alvarado, 2014), concepto que tiene dos significados concretos: por un lado, hace referencia a los nuevos derechos que aparecen motivados por la evolución de las sociedades y que dan respuestas a

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

situaciones que, en su momento, no se suponía o no se imaginaba que podrían suceder; por otro lado, se refiere al conjunto de derechos que, a pesar de estar reconocidos formalmente en el sistema internacional, se les da un nuevo impulso, ampliando su alcance o extendiéndolos a colectivos que anteriormente no habían sido contemplados.

Los derechos humanos emergentes, a su vez, según Saura (2009) citado por IDHC (2011), se basan en dos elementos: el dinamismo de la sociedad internacional y del derecho internacional y la elasticidad del concepto de dignidad humana. Así, dentro de la categoría de derechos emergentes, tenemos también el de los pueblos indígenas, los migrantes y la soberanía alimentaria (Sugranyes, A. y Mathivet, C. 2010). Ahora bien, siguiendo a Saura (2009), para demostrar si estamos ante un derecho humano emergente, este tiene que cumplir con tres requisitos: legitimidad, naturaleza reivindicativa y novedad. Lanzarote (2011) menciona en su artículo "*El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*" (IDHC, 2011), que los cumple a cabalidad al explicar, en términos generales cada uno de ellos y señalar que su legitimidad deriva de reconocer un derecho y no tanto un privilegio.

Además, se trata de un derecho generalizable, ya que no se centra solamente en la persona que ostenta la categoría jurídica-política de ciudadano, sino que comprende a los residentes, o más bien habitantes en general, de un determinado territorio con independencia de su nacionalidad o situación administrativa, basándose en la dignidad humana al decantarse por el desarrollo y realización de la vida política, social, económica y medioambiental. Su sentido reivindicativo se puede observar al estar presente hoy, más que nunca, en los principales eventos y foros, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, lo cual es una semblanza extensiva a otros derechos humanos. Estos, antes de ser positivizados, fueron emergentes, aparte de consistir en una mera aspiración de la sociedad civil organizada o no organizada. Ahora bien, lo novedoso del derecho a la ciudad se expresa en el hecho que no está reconocido en la mayoría de las legislaciones del

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

mundo y no forma parte de manera explícita del sistema de protección de los derechos humanos.

Determinado entonces el carácter de derecho humano emergente, la proyección que se observa es que tiende a su consolidación y reconocimiento, no solo por su positivización en algunos países, sino también porque la recomendación reiterativa, a que se tomen acciones concretas para su implementación, ya forma parte de las agendas programáticas de importantes organizaciones internacionales de desarrollo, así como de instituciones financieras multilaterales. Máxime si a eso le sumamos el reconocimiento público que se ha hecho del fracaso de los procesos de urbanización que actualmente se observan en diferentes ciudades alrededor del mundo, en cuanto al bienestar de la población se refiere, en los ámbitos ambiental, económico y social según el Informe Mundial de Ciudades (WCR, 2016, por sus siglas en inglés).

No en vano, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*Organización Mundial de la Salud*, s.f), principalmente el objetivo 11⁶ que lanzó las Naciones Unidas en septiembre de 2015, están muy ligados al desarrollo e implementación de la Nueva Agenda Urbana o Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos. El tema se presenta a lo largo del documento, pero de manera expresa en su punto número once, en el cual se explica qué se entiende Unidas como derecho a la ciudad y, por ende, nos marca las pautas para poder determinar cuándo nos encontramos ante el mismo:

“Compartimos el ideal de una ciudad para todos, refiriéndose a la igualdad de uso y disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, y buscando promover la inclusión y asegurar que todos los habitantes tanto de las

⁶ El objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) consiste en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

generaciones presentes y futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan habitar y producir ciudades y asentamientos humanos justos, seguros, sanos, accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles, y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Hacemos notar los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.” (p. 4).

La Nueva Agenda Urbana, a que hemos hecho referencia, se basa en cinco principios irrenunciables, según refleja el WCR (2016). De su lectura se deduce un claro reconocimiento del derecho a la ciudad y, a su vez, el apuntalamiento de otras de sus ramas que se observa necesarias para el desarrollo del primero, como el derecho urbanístico y el derecho tributario en su ámbito local, tema sobre el cual se ahondará en las líneas finales de este apartado. Los principios que hemos mencionado consisten en asegurar un nuevo modelo que proteja los derechos humanos y el cumplimiento de la ley: el garantizar un crecimiento inclusivo; el empoderar a la sociedad civil; el promover la sostenibilidad medioambiental y las innovaciones que faciliten el aprendizaje y compartir el conocimiento.

Por otro lado, tenemos instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual ha diseñado el Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (CES), que brinda asistencia técnica no-reembolsable a fin de proveer apoyo directo a los gobiernos centrales y locales en el desarrollo y ejecución de planes de sostenibilidad urbana, ambiental, gobernabilidad y fiscalidad, brindando un enfoque integral e interdisciplinario para identificar, organizar y priorizar intervenciones urbanas para hacer frente a los principales obstáculos que impiden el crecimiento sostenible de “ciudades emergentes”: ciudades que tuvieron un crecimiento poblacional y económico positivo por encima del promedio nacional durante el último periodo intercensal y que tengan una población de entre 100 mil y 2 millones de habitantes (BID, 2017).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Otra consecuencia que se observa del reconocimiento del derecho a la ciudad es que relanza el concepto de autonomía municipal a nuevas esferas de acción, al reclamarse un papel más activo por parte de las autoridades locales en negociar y lograr acceso a fondos internacionales para hacer frente a problemas locales, pero con resonancias globales, tal y como afirman Lincona & Zapata (2015):

“La creciente urbanización del planeta ha empujado a los gobiernos subnacionales a establecer vínculos internacionales ya sean éstos de cooperación, intercambio de experiencias o incidencia en espacios de debate en temas tan diversos como la gestión de riesgos, la salud, la movilidad, la lucha contra el cambio climático, la sustentabilidad, la inclusión social, la migración, entre otros. Actualmente no hay tema de la agenda local que no se nutra, se enriquezca y potencie con un enfoque internacional” (p.1)

La anterior afirmación se confirma con la proliferación de convenios de hermanamientos entre distintas ciudades alrededor del planeta, tendencia inclusive de la cual Nicaragua no ha dejado de estar afectada al contar varias de las ciudades del país con instrumentos de este tipo que le han permitido, en determinados casos, hacer frente a problemas urbanos. Ejemplo de esto es el caso particular del hermanamiento de la ciudad de León, ubicada al occidente del país, con la ciudad holandesa de Utrecht, la cual permitió el desarrollo del “Proyecto de Expansión Urbana de León Sureste” mediante el cual se logró generar oferta de suelo para familias de bajos ingresos con servicios públicos básicos, equipamientos y financiamiento accesible, además del aprovechamiento de un marco legal de incentivos tributarios a la vivienda por parte del Estado, a través del gobierno de turno que logró involucrar a urbanizadores del sector privado en la consolidación urbana de esta ciudad nicaragüense.

No obstante, la efectividad de las intervenciones locales, arguyen algunos de los alcaldes de las ciudades más importantes y pobladas del mundo (Linde, 2016A),

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

se ven debilitadas por el papel mediatizador de los gobiernos nacionales con los organismos internacionales al ser los primeros los que tienen el contacto directo con los segundos y, entre las rondas de negociación y el cumplimiento de requisitos de desembolsos, el giro efectivo de fondos llega muy tarde a los destinatarios finales. No en balde, una tendencia que se observa es el reclamo de un espacio propio, en el seno de la ONU, por parte de las municipalidades, conforme lo manifiesta Mancera (2017) citado en el documento colectivo “*Un lugar en la mesa global: los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial* (Arjona, P. et al., 2017); proceso que se ha denominado como la internacionalización de los gobiernos locales y regionales.

6.1. Las plusvalías o rentas urbanas y los instrumentos para su recuperación

Como se viene observando, una de las principales variables que, en última instancia, inciden en una implementación efectiva del derecho a la ciudad y de la Nueva Agenda Urbana que lo impulsa es la consecución de recursos. Por ende, el tema de la financiación pública de los gobiernos locales toma un papel de mucha relevancia y se relaciona de forma directa, hoy por hoy, con la reivindicación de los derechos humanos dentro de un espacio colectivo concreto, el cual, para tener condiciones mínimas en cuanto a infraestructura y equipamiento que posibiliten su disfrute, requiere de inversión por parte de las municipalidades. Es por ello que la plusvalía o renta urbana, producto de los desarrollos urbanos en las ciudades, se ha ido consolidando como una de las alternativas de financiamiento, a mediano y largo plazo, de los gobiernos locales.

La plusvalía o renta urbana no es más que el incremento de valor que el suelo experimenta a lo largo de todo proceso de urbanización, por acciones o inversiones que no derivan de los propietarios, sino más bien de las intervenciones de la administración pública. Por lo que, su recuperación o captación cobra una relevancia de primer orden para los presupuestos municipales, sin dejar de un lado el tema de su redistribución; es necesario tener presente en qué consiste

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

propriadamente la recuperación de estas fuentes de recursos, lo que Smolka & Amborski (2000), entienden como:

“(...) proceso mediante el cual el total o una parte del aumento en el valor de la tierra atribuible al “esfuerzo comunitario”, es recuperado por el sector público ya sea a través de su conversión en ingreso fiscal mediante impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o más directamente a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad” (p. 56)

Por lo tanto, se hace difícil hablar de ciudades inclusivas, obviando la importancia de estos medios de financiamiento de asentamientos humanos, ya que constituyen un elemento fundamental para el logro de un doble objetivo: la financiación de la ciudad y la búsqueda del equilibrio necesario entre los bienes urbanos de apropiación individual - por ejemplo la vivienda- y los de apropiación colectiva -sistemas y servicios públicos. Al reconocerse que el mercado por sí sólo no es capaz de producir todos aquellos productos que no pueden ser intercambiados en él, es el sector público, a través de la administración local, la que debe producirlos y su coste ha de ser financiado, precisamente, a través de las rentas que se generen por el trabajo productivo de todos los habitantes de la ciudad (Llop, J. s.f).

Dentro de este marco de referencia y una vez reconocida la importancia de la captación de las plusvalías o rentas urbanas, se tienen que crear las condiciones básicas para la tipificación de estas, tales como la mejora y actualización de la información catastral, el diseño y difusión de metodologías de avalúo de bienes inmuebles (Llop, J. s.f), así como una fuerte capacitación de recursos humanos en la administración tributaria local. Todo lo anterior, con el fin de lograr una efectiva recaudación de tributos a favor de las municipalidades.

Por lo tanto, el derecho a la ciudad trae aparejado un reforzamiento del urbanístico y del tributario en el ámbito local, ya que estas disciplinas están muy

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

ligadas con la regulación de los principales hechos generadores de plusvalías o rentas urbanas, entre los cuales se ubican, de forma genérica, las inversiones en obras públicas, las decisiones regulatorias sobre el uso de suelo y las inversiones realizadas por actores privados y públicos, de acuerdo con estudios del Lincoln Institute of Land Policy (LILP, s.f.). En el anexo de este trabajo, se podrá encontrar una matriz - basada en los trabajos de Martim Smolka para el LILP- relativa a las principales actividades que se suceden en el desarrollo urbano de las ciudades y asentamientos humanos y que conllevan la producción de este tipo de ingreso para poder identificar la articulación de estos hechos generadores con las dos disciplinas jurídicas antes mencionadas.

Pero esta íntima relación del derecho urbanístico y del tributario local con las plusvalías o rentas urbanas no solamente se observa en los hechos generadores de estas, sino también en los principales instrumentos que permiten su recuperación o captación en beneficio del tesoro municipal. Un vistazo a los principales instrumentos que de recuperación de plusvalías existen refuerza esta aseveración, los cuales, de forma genérica, comprenden dos categorías fundamentales: fiscales o tributarias - impuestos, tasas y contribuciones especiales- y regulatorias sobre el uso de suelo (Smolka, M. & Amborski, D. 2003). De estas se derivan los siguientes instrumentos particulares de conformidad a Llop, J. (s.f):

- Las leyes y disposiciones locales
- La planificación urbana
- Los sistemas de tributación y financiamiento público tanto nacional como local
- Instrumentos específicos: de tipo económico, de gestión urbana, de urbanización y patrimonios de tierras; de democratización y de participación social, de hábitat y regularización de tierras, y la revalorización del área

6.1.1 Leyes y disposiciones locales

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Los procesos de urbanización no se hacen “*in albis*”, sino que se asientan en todo un sistema legislativo que los regula dada la afectación que se produce de los derechos de los propietarios o poseedores del elemento “tierra” o “suelo”. Los distintos regímenes de propiedad que se reconocen en las legislaciones nacionales y las facultades legales de los distintos estamentos de gobierno -según la división política administrativa que adopte un estado- en materia de desarrollo urbano, por seguridad jurídica deben quedar claramente establecidos, lo cual es extensivo a la recuperación de plusvalías. Lo importante en materia de recuperación de plusvalías urbanas es que, según Llop, J. (s.f), el ordenamiento jurídico correspondiente refleje y defina el concepto de “función social de la propiedad”, así como los límites y deberes de la propiedad individual para con la sociedad en general.

6.1.2. La planificación urbana

Este instrumento, traducido en planes de desarrollo urbano o planes reguladores, es de suma importancia en el tema de las plusvalías urbanas dada la capacidad que tienen desde su diseño de producir o revertir valores en un determinado territorio, incidiendo de esta forma en el precio del suelo. De esta manera, la planificación urbana se convierte, no solo en un componente elemental del derecho urbanístico, según Cordero, E. (2015), sino que también se entiende es un principio jurídico especial de esta disciplina jurídica, como lo señala Ríos, L. (1985), citado por Cordero, E. (2015).

6.1.3. Los sistemas de tributación y financiamiento público tanto nacional como local

La intervención de la administración pública en los territorios, ya sea para su regulación o para su desarrollo, requiere de egresos que previamente deben ser cubiertos con la percepción de ingresos. Este último proceso o ciclo se le denomina como la “actividad financiera del Estado”, existiendo una gran variedad de ingresos

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

que el Estado puede percibir, como son las donaciones, préstamos con organizaciones multilaterales de financiamiento, ganancias por la gestión de empresas públicas o mixtas y los tributos, entre otros. Dado que el tema de las plusvalías urbanas se centra en territorios o zonas determinadas, caracterizadas por su diversidad geográfica, los tipos de intervenciones son variables. Por lo tanto, los requerimientos de recursos también lo serán, de modo que el dilema subyacente en esta temática estriba en el tratamiento tributario y de financiación de la intervención territorial del Estado, el cual puede oscilar entre un enfoque centralista a uno descentralizado.

Este último punto de vista es el que ha ido ganando terreno, no sin resistencia por parte de los gobiernos centrales. Nicaragua no ha quedado exento, ya que, por ejemplo, la tributación por el aumento de valor de los terrenos urbanos que se aplica en la transmisión de dominio de bienes inmueble, en algunos países, es de carácter municipal como en el caso de Colombia (*Ley de Desarrollo Territorial*, 1997). En cambio, en nuestro país está subsumida en el impuesto sobre la renta (IR), que es administrado por el gobierno central bajo la figura de ganancia de capital por venta de bienes inmuebles de conformidad con el Art. 87 “*in fine*” de la Ley de Concertación Tributaria y sus reformas, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 241, del 17 de diciembre de 2013. Este conflicto de enfoques se ve reforzado por la evolución que el concepto de derecho a la ciudad ha venido tomando.

6.1.4. Instrumentos específicos

6.1.4. a. Instrumentos de tipo económico

Son aquellos que proporcionan recursos financieros mediante una combinación de figuras impositivas y de gestión urbanística, contempladas en el planeamiento municipal y/o las ordenanzas y normas municipales (Llop, s.f).

6.1.4. b. Instrumentos de gestión urbana

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Son aquellos que agrupan los instrumentos de gestión recogidos en los planes y proyectos urbanos o en los procesos de urbanización en general. Dentro de estos se pueden agrupar:

- Los que comprenden limitaciones normativas al derecho de propiedad urbana y de construcción
- Los que comprenden cargas urbanísticas del costo de las infraestructuras, servicios urbanos y elementos de urbanización
- Los que regulan las cesiones de suelo a efectos de vialidad, equipamiento o servicios públicos o comunitarios y zonas verdes.

La importancia de estos instrumentos radica en el hecho que, a través de ellos, se transforma la propiedad del suelo, generándose plusvalías, y además, la distribución equitativa de los beneficios y cargas urbanísticas (Cordero, 2015). Deben entenderse los primeros como aprovechamientos e indemnizaciones que surjan; los segundas como los gastos necesarios para poder llevar a cabo la urbanización y para que la Administración Pública obtenga los terrenos para viviendas y dotaciones públicas, calles, zonas verdes, entre otros, mediante su cesión por los propietarios.

6.1.4. c. Instrumentos de urbanización y patrimonio de tierras

Bajo esta subcategoría se agrupan los instrumentos que permiten la captación de la plusvalía inherente al valor de los terrenos al ser urbanizados, siendo el propietario de estos la Administración Pública.

6.1.4. d. Instrumentos de democratización y de participación social

La importancia de estos instrumentos radica en el reconocimiento que se hace, de las necesidades de la población meta a la que van dirigidas las actividades de planificación y la gestión urbana, como usuarios de las obras a desarrollar. La

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

idea de estos mecanismos es empoderar a la población con los proyectos a desarrollar y, asimismo, adecuar los mismos a las demandas reales de la población.

6.1.4. e. Instrumentos de hábitat y regularización y revalorización de áreas degradadas

Son aquellos destinados a dotar de servicios de infraestructura social básica a los asentamientos humanos informales, así como de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, motivando una revalorización de la inversión realizada por los habitantes de éstas áreas.

En síntesis, como se observa, la proyección del derecho a la ciudad plantea un escenario transicional caracterizado por el paso de un concepto altamente ideológico y político a uno concretamente jurídico, con reconocimiento constitucional expreso en algunos casos. Paralelamente, nos encontramos ante el hecho de la identificación en los gobiernos locales del accionar de la administración pública del estado, en cuanto a la materialización de este derecho, lo que implica la profundización de procesos de descentralización de atribuciones de los gobiernos centrales hacia los locales. Esto debe ocurrir principalmente en materia tributaria, dada la necesidad de contar con recursos que permitan la construcción de los espacios colectivos e inclusivos que los habitantes de las ciudades y asentamientos humanos requieren para el desarrollo pleno de sus derechos humanos.

Ahora bien, si el concepto de derecho a la ciudad se ha ido afianzando jurídicamente, la situación que se perfila decisiva en un futuro a mediano plazo es la creación de mecanismos concretos, por parte de los sistemas jurídicos nacionales, para su efectivo ejercicio o defensa, lo cual es otro punto cuya discusión está lejos de verse terminada o por lo menos consensuada entre los diversos actores que interactúan en los asentamientos humanos alrededor del mundo. Se ha identificado mucho recelo entre las partes, traducidas en críticas al proceso de abordaje de las principales problemáticas que aquejan, hoy por hoy, a las ciudades. Ni siquiera la misma Conferencia Hábitat III ha estado fuera de la polémica al

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

señalarse que ninguna municipalidad u otro órgano representativo de las ciudades fuera signatario de los acuerdos alcanzados en Quito, como tampoco que la ciudadanía organizada estuviera presente en las resoluciones. Esto evidencia que los gobiernos nacionales y los organismos de cooperación internacional, principales impulsores de la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, no han sido consecuentes con sus propias políticas (Carrión, 2016).

Lo anterior nos permite señalar que será ahora el tema de la planificación urbana el nuevo escenario de la discusión en relación a las competencias de los distintos estamentos administrativos del Estado, principalmente en los países en vías de desarrollo, en los cuales la tradición centralizadora todavía es muy fuerte en algunas materias, por ejemplo la tributaria. Podría mirarse la planificación urbana, no solo desde un punto de vista estratégico de interés nacional, sino también como una importante fuente de recursos, cuyo manejo, dada la relevancia que puede tomar en los siguientes veinte años -hasta la próxima conferencia de ONU-Hábitat- puede alcanzar cotas que ameriten que esta actividad no solo recaiga en los hombros de las autoridades locales, según los adláteres de los gobiernos nacionales. Veremos qué es lo que pasa.

III. Resultados

El derecho a la ciudad es un derecho humano emergente que permite identificar y materializar el goce de otros derechos inherentes al ser humano dentro de un determinado territorio o zona geográfica. Este se ha venido recogiendo de forma paulatina a nivel constitucional en algunos países del mundo y, en el caso concreto de Nicaragua, se encuentra reflejado de forma implícita y no expresa en la Constitución Política de 1987 con sus reformas. En varios de sus artículos, no obstante, este no se encuentra desarrollado plenamente a nivel de ley ordinaria, dada la inexistencia en el país de leyes de urbanismo y de ordenamiento territorial de alcance nacional, lo cual se suple precariamente mediante decretos ejecutivos de la Presidencia de la República, jerárquicamente inferiores a la ley. Por ello, existe

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

una desconexión y falta de complementariedad con las atribuciones que, en materia de uso de suelo, sí ostentan legalmente las municipalidades del país.

El reconocimiento expreso o implícito del derecho a la ciudad, en los textos constitucionales, si bien, es un salto cualitativo que refleja los niveles de importancia y empoderamiento de dicho concepto por parte de algunos países alrededor del mundo, este resulta insuficiente si no se actualizan los principales instrumentos de derecho sustantivo dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales a fin de que estos lo recojan y sistematicen, y asimismo, se creen los instrumentos procesales adecuados que permitan su tutela efectiva.

El derecho a la ciudad conlleva el fortalecimiento de los gobiernos locales, lo cual se traduce también en una participación más beligerante en el escenario internacional por parte de estos. Lo anterior nos permite vislumbrar fricciones con los gobiernos nacionales al aspirar las municipalidades a tener incidencia en materias que anteriormente eran prerrogativas exclusiva de la gestión de estos últimos a través de los ministerios de relaciones exteriores, o bien, de hacienda y crédito público, como son las relaciones con los organismos financieros multilaterales o con organizaciones, asociaciones, movimientos o agrupaciones de incidencia regional o mundial. Se prevé que en Latinoamérica sea más evidente este fenómeno, por lo que estaríamos a las puertas de un nuevo proceso centralizador en algunos países de la región, lo que incidiría en las facultades tributarias y de planificación urbana de los gobiernos locales, afectando, de esta manera, el cumplimiento de la Nueva Agenda Urbana o Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos.

IV. Aportes

A fin de contribuir en lograr una disminución de los niveles de desigualdad existentes en nuestras ciudades y de que se traduzcan en espacios de interacción y empoderamiento de sus habitantes -lo que se hace extensivo a nuestro país- para mejorar la calidad de vida, se recomienda:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- Difundir el concepto y alcances del derecho a la ciudad y su interrelación con los derechos humanos y su sistema de protección a fin de poder identificar cuales instrumentos de derecho sustantivo y adjetivo, a nivel interno de cada país, ameritan una reforma, o bien, su remplazo por otros para lograr una efectiva tutela jurídica de este derecho.
- Identificar los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas existentes en Nicaragua a fin de determinar la estructura técnica de estos y el ámbito o estamento de gobierno -nacional, regional o local- en la cual se ubican y gestionan, con el objetivo de analizar la conveniencia, o no, de su traslado a otro estamento, su diseño o la necesidad de establecer nuevos instrumentos en relación al compromiso de cumplir con la Nueva Agenda Urbana o Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos.
- Diseñar una estrategia de participación de los gobiernos locales en las negociaciones de los gobiernos centrales para la consecución de fondos para proyectos de desarrollo con los organismos financieros multilaterales, o bien, el establecimiento de mecanismos de desembolsos, ágiles, claros y oportunos, acorde con las necesidades locales o los avances de proyectos.
- Establecer mecanismos que le permitan a la población participar, conocer y dar seguimiento a los planes de desarrollo que se aprueben en los gobiernos locales.

V. Anexo

Plusvalías Urbanas y hechos que las originan

Hechos generadores de plusvalías	Áreas de ocurrencia	Actores que la promueven o realizan	Mejora que generan	Lotes que se benefician
<p>a) <i>Inversión en obra pública:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Infraestructura vial y pavimentos;</i> • <i>Infraestructura de transporte;</i> • <i>Redes de agua, luz y desagüe;</i> • <i>Equipamientos de salud, educación, cultura, etc.; y</i> • <i>Espacios verdes.</i> 	<p>Áreas públicas</p>	<p>Estado Nacional, provincial y municipal (empresas concesionarias de servicios públicos)</p>	<p>Mejoran la accesibilidad de los predios en relación a los equipamientos, a los medios de comunicación y al mercado.</p>	<p>Los lotes aledaños a las obras o todos los lotes de una zona o de la ciudad, dependiendo del tipo de obra y su envergadura.</p>
<p>b) <i>Decisiones regulatorias sobre el uso de suelo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Modificación de la zonificación del suelo permitiendo usos más rentables;</i> • <i>Autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación; y</i> 	<p>Áreas privadas (también públicas)</p>	<p>Estado provincial y municipal.</p>	<p>Mejoran la productividad de las inversiones que se realizan o pueden realizarse en los lotes: Mas Mts.² construidos o usos más rentables.</p>	<p>Los lotes de cada sector de la ciudad, según la zonificación del plan urbano; y</p> <p>Los lotes sobre los que se aplican regulaciones “ad hoc” (grandes proyectos urbanos o nuevos barrios).</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Creación de suelo urbano. 				
<p>c) Inversiones realizadas por actores privados (y públicos):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesos de gentrificación (áreas centrales); • Procesos de mejoramiento de barrios (periferia); • Creación de nuevos barrios cerrados y countries; y • Grandes proyectos urbanos. 	<p>Áreas privadas (y públicas)</p>	<p>Actores privados que realizan inversiones en toda la ciudad (desarrolladores, empresas vinculadas a la rama de la construcción, pobladores auto-constructores y ONG); y el Estado</p>	<p>Mejoran la calidad del medio ambiente construido y elevan el estatus del barrio o vecindario donde se llevan a cabo estos procesos.</p>	<p>Los lotes aledaños a las obras realizadas; y</p> <p>Los propios lotes que participan en los mejoramientos (en el caso de grandes extensiones).</p>

Fuente: Lincoln Institute of Land Policy. (s.f). Recuperación de Plusvalías Urbanas Aspectos Conceptuales y Gama de Instrumentos.

VI. Bibliografía

Alvarado, N. (2014). El Derecho a la ciudad como derecho humano emergente. *Ciencia UAQ Multidisciplinaria*, 7 (1). Recuperado de:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

http://www.uaq.mx/investigacion/revista_ciencia@uaq/index.php?vol=7&count=15

Arjona, P., García, V. y Ponce, M. (2017) (Coords.). *Un lugar en la mesa global: Los gobiernos locales como tomadores de decisiones en la agenda mundial*. Recuperado de: http://www.mercociudades.org/sites/portal.mercociudades.net/files/Un_lugar_en_la_mesa_global.PDF

Ávila, C. & Santiago, C. (2014). El derecho a la ciudad como un derecho humano emergente desde las peticiones ciudadanas. *Dfensor*, 10, 16-23.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017). *¿Qué es una ciudad emergente? ¿Cuántas hay en América Latina?*. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/ciudadessostenibles/2012/10/17/que-es-una-ciudad-emergente-cuantas-hay-en-america-latina/>

Carrión, F. (2016, 14 de noviembre). La "Agenda Oculta" de Hábitat III en Quito. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2016/11/10/seres_urbanos/1478767051_442355.html

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008, 7 de diciembre). *Gaceta Oficial de Bolivia*, Edición Especial No. 0, 2009, 2 de febrero. Bolivia. Recuperado de: http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva_Constitucion_Politica_del_Estado_Boliviano_0.pdf

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988, 5 de octubre).

Diario Oficial, No. 191-A, 1988, 5 de octubre. Brasil. Recuperado de:

<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>

Constitución Política de la República de Ecuador (2008, 20 de octubre). *Registro Oficial, No. 449*,

2008, 20 de octubre. Ecuador. Recuperado de:

http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf

. Constitución Política del Reino de Marruecos ((2011, 1 de julio). Boletín Oficial, No. 5964 bis, 2011, 30 de julio. Marruecos. Recuperado de:

http://www.usc.es/export9/sites/webinstitucional/gl/institutos/ceso/descargas/Const-Marruecos-2011_es.pdf

Decreto de normas, pautas y criterios para el ordenamiento territorial (Decreto No. 78-2002, 19 de febrero de 2002). *La Gaceta, Diario Oficial, No. 174*, 2002, 13 de Septiembre. Nicaragua.

Falta el autor. (2013). Carta Mundial por el Derecho a la ciudad. *Cuadernos Geográficos*, 52, 368-380. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016>

Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU. (2014). *Principios rectores de Gwangju para una Ciudad por los Derechos Humanos*. Recuperado de:

https://www.uclgcisdp.org/sites/default/files/Principios_Gwangju_Ciudad_DD_HH_2014_E_S_0_0.pdf

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. (2016). *Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos*. Recuperado de:

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/New-Urban-Agenda-GA-Adopted-68th-Plenary-N1646660-S.pdf>

Cordero, E. (2015). Naturaleza, contenido y principios del Derecho urbanístico chileno. *Revista de Derecho - Universidad Católica del Norte*, 22 (2), 93-138.

Correa Montoya, L. (2010). Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, 11, 31-73.

Costes, L. (2011). Del 'derecho a la ciudad' de Henri Lefebvre a la universalidad de la urbanización moderna/From Henri Lefebvre's 'Right to the City'to the universality of modern urbanization. *Urban 2*, 89-100.

Di 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>

Fernández, E. (2003). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. *EURE*, XXIX (87).Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/html/196/19608705/>

Francisco, P. (2015). *Laudato si*. Recuperado de:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papafrancesco_20150524_enciclica-laudato-si.html

Fondo de Población de la Naciones Unidas. (2007). *Estado de la Población Mundial 2007*. Recuperado de:

https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/swp2007_spa.pdf

Gerosa, R. (2009). Derechos Individuales y Derechos de Incidencia Colectiva (una clasificación de Derechos en base a la legitimación procesal). *El Reporte*, 5 (19), 22-25.

Habitat International Coalition. (2017). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la ciudad..* Recuperado de: <http://www.hic-al.org/comite.cfm>

Hernández, A. (2003). *Derecho Municipal Parte General*. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Instituto de Derechos Humanos de Catalunya-IDHC. (2002). *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad*. Recuperado de: <https://www.idhc.org/arxius/recerca/1417085043-CartaEuropea.pdf>

Instituto de Derechos Humanos de Catalunya-IDHC. (2011). *El derecho a la ciudad*. Recuperado de: https://www.idhc.org/arxius/recerca/DHE_7_esp.pdf

Ley de Desarrollo Municipal (Ley 388/1997, 24 de julio). *Diario Oficial No. 43.091*, 1997, 24 de

julio. Colombia. Recuperado de:

<http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/ley388.html>

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Ley de Concertación Tributaria (Ley 822/2012, 30 de noviembre), *La Gaceta, Diario Oficial* No.

241, 2012, 17 de diciembre. Nicaragua. Recuperado de:

<http://www.hacienda.gob.ni/Direcciones/direccion-general-de-politicas-y-estadisticas-fiscales/base-legal-1/ley%20822.pdf/view>

Lincoln Institute of Land Policy (s.f). *Recuperación de Plusvalías Urbanas: aspectos conceptuales y gamas de instrumentos*. Recuperado de: <http://www.bibliotecacpa.org.ar/greenstone/collect/libagr/index/assoc/HASH0f99.dir/doc.pdf>

Lincona, E. y Zapata, E. (2015). Gobiernos locales: actores internacionales. *Revista mexicana de Política Exterior*, 104, 11-18.

Linde, P. (2016 A, 17 de octubre). Los alcaldes de las grandes ciudades piden protagonismo. *El País*. Recuperado de:

https://elpais.com/elpais/2016/10/17/planeta_futuro/1476720906_840834.html

Linde, P. (2016 B, 21 de octubre). Las ciudades del mundo tienen una nueva agenda: 13 claves para entenderla. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2016/10/19/planeta_futuro/1476885658_278094.html

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Llop, J. (Editor). (s. f). *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*. Lleida: Ajuntament de Lleida. Recuperado de: http://www.centrourbal.com/sicat2/documentos/r7p602ali1spa_20062211422_r7p602ali1spa.pdf

López, O. (2013). Derecho urbanístico y sustentabilidad. *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, (56), 47-51.

Martínez, A. L. (2015). *El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística. Los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes* (Tesis Doctoral) Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

Meza, D. (2015). La Protección de los Derechos Individuales Homogéneos y los Problemas de Acceso a la Jurisdicción a través del Proceso Civil. *Derecho & Sociedad*, 38, 185-193.

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>

Organización Mundial de la Salud. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <http://www.who.int/topics/sustainable-development-goals/es/>

ONU-Hábitat. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. Recuperado de: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

ONU-Habitat (s.f). *Best Practices on city-to-city co-operation Caso 1: Utrecht (Países Bajos) y León*

(Nicaragua). Recuperado de:

[http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/Cuaderno%201%20-%20La%20experiencia%20de%20Utrecht%20\(Paises%20Bajos\)%20y%20Leon%20\(Nicaragua\).pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/Cuaderno%201%20-%20La%20experiencia%20de%20Utrecht%20(Paises%20Bajos)%20y%20Leon%20(Nicaragua).pdf)

Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s.f). *Programa de Acción de la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Recuperado de: <http://www.oiss.org/Programa-de-Accion-XVII-Cumbre.html>

Ortíz, E. (Ed.). (2008). *El Derecho a la ciudad en el mundo Compilación de documentos relevantes para el debate*. Ciudad de México, México: Coalición Internacional para el Hábitat.

Perceval, M. & Timerman, J. (Eds.). (2011). *Derecho a la ciudad: por una ciudad para todas y todos*. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: Secretaría de Derechos Humanos.

Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad (s. f). *El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operacionalización*. Recuperado de:

<http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/2016/11/el-derecho-a-la-ciudad-ES-GPR2C.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Estrategia de Urbanización Sostenible*. Recuperado de:

<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/sustainable-urbanization-strategy.html>

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Texto de la Ley No. 40 Ley de Municipios con Reformas Incorporadas (Ley 40/2012, 13 de junio). *La Gaceta, Diario Oficial*, No. 06, 2013, 4 de enero. Nicaragua. Recuperado de:

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/4ba8266c36a7251e06257af60071f49a/\\$FILE/2012-06-13-%20G-%20Texto%20de%20la%20Ley%20No.%2040,%20Ley%20de%20municipios%20con%20reformas%20incorporadas.pdf](http://legislacion.asamblea.gob.ni/SILEG/Gacetas.nsf/5eea6480fc3d3d90062576e300504635/4ba8266c36a7251e06257af60071f49a/$FILE/2012-06-13-%20G-%20Texto%20de%20la%20Ley%20No.%2040,%20Ley%20de%20municipios%20con%20reformas%20incorporadas.pdf)

Scheibler, G. (Ed.) (2017). *Cuestiones de Derecho Urbano*. Buenos Aires, Argentina: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Servicio de capital humano y comunicaciones de la Ville de Montreal. (2012). *Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal*. Montréal, Canadá: Editorial Montréal.

Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE (Santiago)*, 29 (88), 55-77.

Sobrino, J. (1993). *Gobierno y administración metropolitana y regional*. Instituto Nacional de Administración Pública. México D.F, Estados Unidos Mexicanos.

Sugranyes, A. & Mathivet, C. (Eds). (2010). *Ciudades para tod@s*. Santiago, Chile: Habitat International Coalition.

Suñe, R. (2016, 22 de febrero). El futuro de la humanidad se juega en las ciudades. *La Vanguardia*. Recuperado de

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

<http://www.lavanguardia.com/vida/20160222/302346923786/futuro-humanidad-ciudades.html>

Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios demográficos y urbanos*, 30, 567-595.

UN-Hábitat. (2016). *World Cities Report*, 2016. Recuperado de <http://wcr.unhabitat.org/>

Wolkmer, A. (2009). Etapas de la historicidad de los derechos del hombre. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, 2, 117-128.