Año 6
NÚMERO 10
SEPTIEMBRE
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA
DEFENSA PÚBLICA
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES



DERECHO A LA CIUDAD

SIN JUSTICIA SOCIAL URBANA NO HAY CIUDADANÍA



REVISTA INSTITUCIONAL DE LA

DEFENSA PÚBLICA

DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

ISSN 1853-5828

Publicación propiedad del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Edificio Dr. Arturo Enrique Sampay, México 890 (1097) CABA.

El contenido y las opiniones vertidas en cada uno de los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Año 6
NÚMERO 10
SEPTIEMBRE
DE 2016

REVISTA INSTITUCIONAL DE LA **DEFENSA PÚBLICA** DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

DIRECTOR
DR. HORACIO CORTI

COORDINADORA DEL NÚMERO
DRA. LAURA TARBUCH

Defensor General
Dr. Horacio Corti

Defensora General Adjunta
Fuero Contencioso Administrativo y Tributario
Dra. Graciela Elena Christe

Defensor General Adjunto
Penal, Contravencional y de Faltas
Dr. Luis Esteban Duacastella Arbizu

Fuero Contencioso Administrativo y Tributario
Defensoría ante la Cámara de Apelaciones Nº 1
Dr. Fernando Lodeiro Martínez
Defensoría ante la Cámara de Apelaciones Nº 2
Dra. Mariana Beatriz Pucciarello

Primera Instancia
Defensoría Nº 1
Dra. Alejandra Lorena Lampolio
Defensoría Nº 2
Dr. Pablo A. De Giovanni (I)
Defensoría Nº 3
Dra. María Lorena González Castro Feijóo
Defensoría Nº 4
Dra. Cecilia González de los Santos
Defensoría Nº 5
Dr. Ramiro Joaquín Dos Santos Freire
Defensoría Nº 6
Dr. Javier Indalecio Barraza

Fuero Penal, Contravencional y de Faltas
Defensoría ante la Cámara de Apelaciones Nº 1
Dr. Gustavo Eduardo Aboso
Defensoría ante la Cámara de Apelaciones Nº 2
Dr. Emilio Antonio Cappuccio

Primera Instancia
Defensoría Nº 1
Dra. Patricia Beatriz López
Defensoría Nº 2
Dra. Silvina Noemí Nápoli
Defensoría Nº 3
Dra. María Andrea Piesco
Defensoría Nº 4
Dr. Sebastián Zanazzi
Defensoría Nº 5
Dr. Francisco J. Malini Larbeigt
Defensoría Nº 6
Dra. Marcela María Amelia Paz
Defensoría Nº 7
Dr. Marcelino N. Civitillo
Defensoría Nº 8
Dr. Matías Becerra (I)
Defensoría Nº 9
Dra. Andrea Demarco (I)
Defensoría Nº 10
Dra. María Florencia Zapata
Defensoría Nº 11
Dra. Mariana Salduna
Defensoría Nº 12
Dr. Federico Enrique Stolte
Defensoría Nº 13
Dra. Paula Lagos
Defensoría Nº 14
Dr. Sergio J. Pistone
Defensoría Nº 15
Dr. Miguel Talento Bianchi
Defensoría Nº 16
Dra. Gabriela Marquiegui Mc Loughlin
Defensoría Nº 17
Dr. Diego Calo Maiza (I)
Defensoría Nº 18
Dr. Juan Ignacio Cafiero
Defensoría Nº 19
Dra. Bibiana Marys Birriel Moreira
Defensoría Nº 20
Dra. Marina Recabarra
Defensoría Nº 21
Dra. María Lousteau
Defensoría Nº 22
Dr. Christian Federico Brandoni Nonell
Defensoría Nº 23
Dra. Claudia Analía Rodríguez
Defensoría Nº 24
Dra. María Laura Giusepucci

Secretaría General de Acceso a la Justicia
Dr. Mauro Riano
Secretaría General de Administración
Lic. Jorge Costales
Secretaría General de Coordinación Técnica
Dr. Javier José Telias
Secretaría General de Asistencia a la Defensa
Dra. Marcela Millán
Secretaría General de Planificación
Dr. Francisco M. Talento

ÍNDICE

9 **EDITORIAL**

11 **DOCUMENTO PRELIMINAR DEL MPD DE LA CABA: DEFENSA PÚBLICA Y JUSTICIA SOCIAL URBANA.**

25 **CAPÍTULO 1:**
DISCUSIONES SOBRE EL DERECHO A LA CIUDAD Y LAS POLÍTICAS URBANAS

27 **DERECHO A LA CIUDAD: ENFOQUES Y HERRAMIENTAS PARA LOS DESAFÍOS DE LA JUSTICIA SOCIAL EN UNA CENTURIA URBANA.**
Dra. Lorena Zárate

36 **DIMENSIONES DEL DERECHO A LA CIUDAD Y ESTÁNDARES DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA. Hacia una construcción territorial igualitaria.**
Dr. Jonatan Baldiviezo, Lic. Catalina Marino y Dra. Laura Tarbuch

55 **EL ACOSO DE LA MERCANTILIZACIÓN Y LA PROPIEDAD PRIVADA AL DERECHO A LA CIUDAD**
Dr. Pedro Pírez

67 **DESARROLLO URBANO Y MOVILIZACIÓN DEL SUELO OCIOSO. Oportunidades y desafíos para la planificación de las ciudades del país.**
Dr. Luis Baer

77 **CIUDADES LATINOAMERICANAS: REPRESENTACIONES DE LA SEGREGACIÓN Y CONTRASTES.**
Mg. Carlos Fidel

86 **CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS INFORMALES EN AMÉRICA LATINA**
Dr. Edésio Fernandes

99 **URBANISMO PARA LA INTEGRACIÓN: REFLEXIONES Y PAUTAS PARA UN CAMINO POSIBLE.**
Dra. Cecilia González de los Santos

113 **CAUSAS PENDIENTES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL. Medir el cumplimiento de los derechos para construir ciudadanía.**
Arq. Fernando Murillo

134 **DIRECTRICES PARA PROMOVER CIUDADES MÁS INCLUSIVAS EN VIRTUD DE LOS MERCADOS DE SUELO Y DE VIVIENDA PREVALECIENTES**
Dr. Martim Smolka

139 **LA CARTA POR EL DERECHO A LA CIUDAD: AVANCES Y DESAFÍOS.**
Entrevista al Arq. Enrique Ortiz Flores

145 **CAPÍTULO 2:**
ENFOQUES PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA

147 **DEFENSA PÚBLICA Y ACCESO A LA JUSTICIA: EL TRABAJO DESDE EL TERRITORIO.**
Lic. Andrea Cataldo, Dra. Laura De Marinis, Lic. Catalina Marino, Lic. Ioana Micaela Ronconi y Dra. Laura Tarbuch

153 **(E)LECCIONES DE LAS VILLAS. Problemas y aprendizajes en la gestión democrática de la ciudad.**
Dra. Noelia Garone, Lic. Catalina Marino y Lic. Paula Pérez

173 **GÉNERO EN EL ESPACIO URBANO**
Lic. Daniela Comaleras y Prof. Silvana Fernández

192 **LAS URBANIZACIONES TRANS-INCLUSIVAS DE YOGYAKARTA AL RIACHUELO. El derecho a una ciudad libre de violencia cisnormativa.**
Dr. Christian Gruenberg y Marcela Tobaldi

204 **ENCUENTROS Y DES-ENCUENTROS ENTRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y EL DERECHO A LA VIVIENDA. Una mirada desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad.**
Lic. Andrea Cataldo

221 **LA SALUD Y LOS PROCESOS DE URBANIZACIÓN Y DESARROLLO**
Mg. Mariela Rossen

229 **INTEGRACIÓN Y COLOR: EL MACROMURAL DE LA COLONIA PALMITAS, MÉXICO.**
Entrevista al Colectivo Germen

239 **EL COLOR ES URGENTE. Cuando el color es más que una decisión estética. Presentación del artista Santiago Canción**

243 **CAPÍTULO 3:**
ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD

245 **POLÍTICAS TERRITORIALES Y GESTIÓN DEL SUELO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Claves para entender y aplicar la Ley de Hábitat Popular desde una perspectiva de los Derechos Humanos.**
Lic. Luna Miguens y Arq. Eduardo Reese

256 **REVISANDO LA AGENDA URBANA: UNA MIRADA DESDE LA LEY DE ACCESO JUSTO AL HÁBITAT.**
Dr. Juan Luciano Scatolini

273 **¿ALQUILAR SE PUEDE? ANÁLISIS CRÍTICO SOBRE EL ALQUILER RESIDENCIAL EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**
Lic. Leandro Vera Belli

284 **PROYECTAR CON LA COMUNIDAD. ENFOQUE DESDE LOS DERECHOS, ARTICULANDO SABERES POPULARES CON CONOCIMIENTOS CIENTÍFICOS Y DISCIPLINARES EN LA PSH.**
Arq. Beatriz H. Pedro, Arq. Gabriela Bandieri y Arq. Mauricio Contreras

300 **VILLA 31 Y 31 BIS: LA LUCHA POR LA URBANIZACIÓN, LA SANCIÓN DE LA LEY 3.343 Y EL ROL DE LA JUSTICIA.**
Dr. María Cristina Cravino, Dr. Sebastián Pilo y Lic. Pablo Vitale

314 **SALIENDO DEL "GUETO". LA NECESIDAD DE LA URBANIZACIÓN MEDIANTE UN TRABAJO COLECTIVO, ESTRUCTURAL Y HORIZONTAL, Y UN ESTRICTO SEGUIMIENTO DE LOS TRIBUNALES.**
Dra. Alejandra Lorena Lampolio, Dra. María Cecilia Volpato, Dra. María Cecilia Dieuzeide y Lic.Carina Andrea Insaurralde

327 **¿ES LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA CABA UNA RESPUESTA INTEGRAL A LAS NECESIDADES SOCIOHABITACIONALES DEL BARRIO LOS PILETONES Y CONTRIBUYE A LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA?**
Lic. Sebastián Castañeda y Lic. Juan Camilo Jiménez

337 **PALO ALTO: CUARENTA AÑOS DE LUCHA POR LA VIVIENDA, MÉXICO. Historia de una cooperativa.**

345 **CAPÍTULO 4:**
APORTES DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

347 **EL RUMBO LEGAL HACIA HÁBITAT III**
Dr. Pablo Aguilar González

352 **DERECHO HUMANO A LA CIUDAD: PROBLEMAS Y SOLUCIONES.**
Dr. Gunther Hernán Gonzales Barrón

368 **APORTES DEL DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**
Dr. Arturo Mejía Granizo

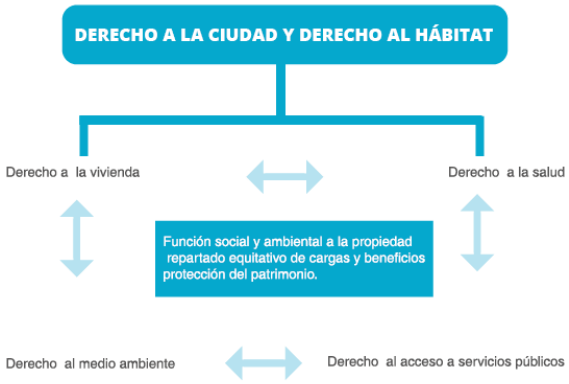
374 **INFORMALIDAD Y DERECHO A LA CIUDAD EN ECUADOR**
Arq. José Morales

380 **MEDELLÍN, UNA MIRADA DE ESCORZO A SU REVOLUCIÓN URBANA.**
Arq. Valentina Mejía Amézquita

387 **LA *EUROPEIZACIÓN* DEL TERRITORIO Y LA NUEVA AGENDA URBANA EUROPEA. ¿ES POSIBLE UNA REGULACIÓN COMÚN DEL DERECHO URBANO EN EUROPA?**
Dra. Marta Lora-Tamayo Vallvé

393 **LAS MIRADAS Y LAS VOCES DE LOS PROTAGONISTAS**

Diagrama de correlación de Derechos



Fuente: Elaboración propia.

De lo mencionado entonces debo concluir que el tema de la informalidad en la ciudad ha venido siendo tratado como un tema de exclusión que generó además dos tipos de ciudadano: el que propone proyectos con una norma orgánica y ordinaria y en sujeción al planeamiento de la Ciudad y el otro que por todas las condiciones económicas y sociales manifestadas tiene la necesidad de pedir las garantías de sus derechos con procesos extraordinarios y de excepción que establecen normas de regularización y legalización.

Sin pretender que las dos conductas descritas sean universalizadas en un ordenamiento jurídico, lo cual sería un despropósito, si es necesario hacer valer la lógica de equidad en ambos casos, algo que solo será posible cuando la planificación de las ciudades incluyan como un tema integral el tratamiento de la informalidad, cuando las obligaciones de los propietarios del suelo sean visibilizadas y equiparadas a sus derechos y cuando se empiece realmente a elaborar políticas de educación urbana y ambiental para generar conciencia en la sociedad que el suelo es un bien perecible y que tanto la informalidad como una planificación ineficiente terminará por agotar este recurso.

En Ecuador está pendiente la aprobación, en segundo debate, de una ley para el tratamiento territorial de las ciudades y al igual que en Colombia con su Ley Nº 388 o en Brasil con el Estatuto de la Ciudad sigue el proceso de espera, una espera que urge una resolución más aún en la coyuntura del cumplimiento de los nuevos objetivos del desarrollo sostenible y de la próxima Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat III, que se llevará a cabo en este país en la semana del 17 de octubre de 2016.

Arq. José Morales*

Informalidad y Derecho a la Ciudad en Ecuador

Al igual que en toda América Latina, las ciudades ecuatorianas han ido experimentado procesos muy fuertes de informalidad territorial urbana, relacionados con manejos electorales, especulación, mercado de suelo informal, y falta de capacidad técnica y de gestión de los gobiernos municipales.

Este fenómeno, muy concentrado en las dos ciudades más grandes de Guayaquil y Quito desde los años setenta, dio un giro importante a partir de la relocalización de fuentes de trabajo hacia municipios medianos y pequeños en los años 90, que, en la actualidad, son los que presentan tasas de crecimiento más importantes.[1]

De la misma manera, esto ha significado una inversión de las proporciones entre población urbana y rural, con proyecciones que van entre el 62 y el 74% de población concentrada en ciudades en contraposición de un pasado principalmente rural y agrario.

*** Arq. José Morales**
Arquitecto urbanista y docente universitario (PUCE Ecuador). Director de Hábitat y Asentamientos Humanos del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) de Ecuador. Especialista en Planificación Urbana y Territorial, Legislación Urbana y Política Pública Urbanística.

1- "Las ciudades pequeñas mostraron la tasa de crecimiento promedio (un 28,5%) más alta entre 2001 y 2010, por encima de las ciudades metrópoli, grandes y medianas, que crecieron en un 17,0, un 20,8 y un 21,4%, respectivamente." Fuente: Informe País-Miduvi.

Este proceso acelerado y complejo de urbanización ha generado impactos importantes en la calidad de vida urbana, especialmente visible en las inequidades territoriales cada vez más profundas. Por un lado, se ha ido consolidando el modelo de barrio o urbanización cerrada, lo más alejada y aislada posible, donde el mercado oferta calidad de vida "para el que se la pueda pagar". Paralelamente, se ha acentuado el crecimiento informal de las ciudades, que excede los fenómenos de toma de tierras e involucra también procesos organizados y estructurados de mercado informal. Este segundo mecanismo sigue siendo la única alternativa válida para el acceso a la vivienda de importantes sectores de la población que no han podido incorporarse a los sistemas de incentivo a la vivienda social en vigor desde los años 90.

Por otro lado, principalmente en las ciudades más grandes, la exclusión territorial se manifiesta con mayor fuerza en las dificultades de movilidad y acceso apropiado a los lugares de trabajo, servicios sociales, educación, etc. Esto es consecuencia de los procesos especulativos que caracterizan el mercado de suelo, que genera que tanto los programas de vivienda estatales como el suelo ofertado por el mercado informal se encuentren principalmente en sectores alejados y poco servidos.

A este fenómeno, tan común en toda América Latina, se suman los procesos de informalidad de las ciudades pequeñas y medianas. En estos casos, el principal obstáculo es la falta de capacidad de gestión de los gobiernos locales, no solo para enfrentar la llegada de migraciones, sino también para contar con sistemas de catastro, gestión y administrativos adecuados. Como consecuencia, muchas de estas ciudades tienen amplios sectores territoriales sin claridad ni seguridad jurídica. El caso es especialmente acentuado en las ciudades de la costa de Ecuador, donde casi toda la ciudad podría ser considerada informal porque el municipio no ha sido capaz de actualizar ni registrar las subdivisiones, e incluso las transferencias de dominio.

Poco a poco esta situación ha colocado en discusión las cuestiones urbanas, principalmente en un país que se ha propuesto desde hace ocho años combatir inequidades e injusticias sociales. La problemática urbana ha tomado fuerza principalmente luego de la promulgación de la Constitución de 2008, que establece principios novedosos como Derecho a la Ciudad, o la función social y ambiental de la propiedad.[2] Si bien estos conceptos han sido aún poco discutidos, generan nuevas oportunidades para el desarrollo de herramientas, mecanismos y políticas a nivel nacional y local que permitan revertir la situación.

En el contexto ecuatoriano actual, el concepto de Derecho a la Ciudad y su aplicación están necesariamente ligados a las ideas del buen vivir, el ser humano sobre el capital, la equidad y la justicia social. Se vuelve necesario, entonces, encontrar los mecanismos que permitan territorializar políticas que ya se han hecho muy presentes en el campo económico y social. Sin embargo, aún existe una fuerte concepción de que la gestión de los territorios urbanos es un asunto que compete únicamente a los municipios. En consecuencia, se ignora el rol fundamental que debe cumplir el Estado central mediante el establecimiento de un marco legal adecuado y el diseño de políticas que permitan fortalecer las capacidades de los gobiernos locales

2- "Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del Derecho a la Ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía." Constitución del Ecuador, artículo 31.

—actualmente desbordados frente a procesos de rápida y caótica urbanización—.

La situación de informalidad urbana ha sido enfrentada de varias maneras. Entre las estrategias con mayores grados de paternalismo han primado en especial los mecanismos de simple titulación. Lamentablemente esta política, si bien fortalece la seguridad de la tenencia, no genera mecanismos de inclusión. Los habitantes de sectores informales, incluso luego de su "formalización" o "legalización", continúan siendo ciudadanos de segunda, sin plenos derechos ni deberes. En otras palabras, la titulación de tipo paternalista no genera mecanismos que permitan la formación de ciudadanos corresponsables en los procesos de construcción de la ciudad —ideal que excede extensamente a la integración vía pago de impuestos a la propiedad—. Paralelamente, esta política genera incentivos y mayor seguridad a los "traficantes de suelo", que ofrecen predios informales con la promesa de que serán legalizados tarde o temprano por el municipio.

El proceso de regularización en Quito

La ciudad de Quito se encuentra desarrollando un proceso de regularización de barrios muy interesante, aunque poco conocido incluso a nivel nacional. Desde 2001 se estableció una oficina multidisciplinaria que centralizó el trabajo legal, administrativo y técnico con el fin de acortar tiempos, y coordinar acciones, políticas y mecanismos. No obstante, lo innovador de esta estrategia no refiere tanto a la cuestión administrativa, sino al esquema participativo que ha logrado incorporar: las organizaciones barriales fueron incluidas en todo el proceso de regularización y de ejecución de las obras urbanísticas.

La oficina municipal brinda asesoría legal y técnica a las organizaciones sociales durante todo el desarrollo de los proyectos urbanísticos. Este proceso se inicia con las gestiones para lograr la transferencia de la propiedad del suelo a las organizaciones barriales, y continúa con el diseño y ejecución del proyecto específico. Sin embargo, no es el municipio, sino las propias organizaciones las responsables de su desarrollo. Mediante la contratación de un técnico especializado, el propio barrio establece cuáles serán las reformas viales y las obras de urbanización requeridas, así como la consolidación y ubicación de las áreas verdes y recreativas. La hipoteca de los predios obtenidos como producto del fraccionamiento del terreno funciona como garantía para el desarrollo final del proyecto.

Más allá de las cuestiones técnicas y de la legalización de las propiedades, esta política incorpora un concepto urbanístico que aprovecha las condiciones específicas de los asentamientos de la ciudad de Quito. Al actuar sobre barrios caracterizados por niveles relativamente bajos de consolidación, insertos en el mercado informal, la iniciativa del municipio permite generar reformas urbanísticas importantes. Entre los ejes más sobresalientes de esta estrategia, se encuentra la articulación con organizaciones sociales fuertes —como cooperativas de vivienda o comités barriales—, que en el proceso son convertidas en "empresas" urbanizadoras.

De esta manera, se ha logrado establecer una política con un enfoque distinto al de la simple regularización dominial, que pone énfasis en la incorporación de los habitantes de los asentamientos como ciudadanos de pleno derecho y también con plenos deberes. La estrategia logra superar, entonces, las consecuencias potencialmente negativas de las políticas paternalistas tradicionales, que no permiten generar corresponsabilidad en la construcción de ciudad. Por el contrario, en este caso, se trata de fortalecer los vínculos sociales entre los individuos y de

estos con su ciudad. Luego de varios años de la aplicación de este modelo, las organizaciones barriales se mantienen activas. Habiendo conseguido ya la ejecución de las obras de urbanización, actualmente sus actividades se centran en cuestiones de seguridad y apoyo mutuo. De esta forma, la política pública municipal ha demostrado no solo ser eficaz para el desarrollo de proyectos urbanos, sino también ser un mecanismo de fortalecimiento social y comunitario.

El ejemplo de Quito ha demostrado que es necesario evolucionar en el desarrollo de políticas públicas que permitan ir más allá de la simple solución de problemas inmediatos, y ampliar las posibilidades a través del aprovechamiento de las potencialidades del territorio y de las personas.

No será posible pensar en una verdadera ciudad equitativa e incluyente ni en el disfrute real del Derecho a la Ciudad, si no se toma en cuenta que más allá de la "formalidad" aceptada, hay varias maneras de construcción del hábitat, pero que no tienen por qué negarse ni contraponerse entre sí.