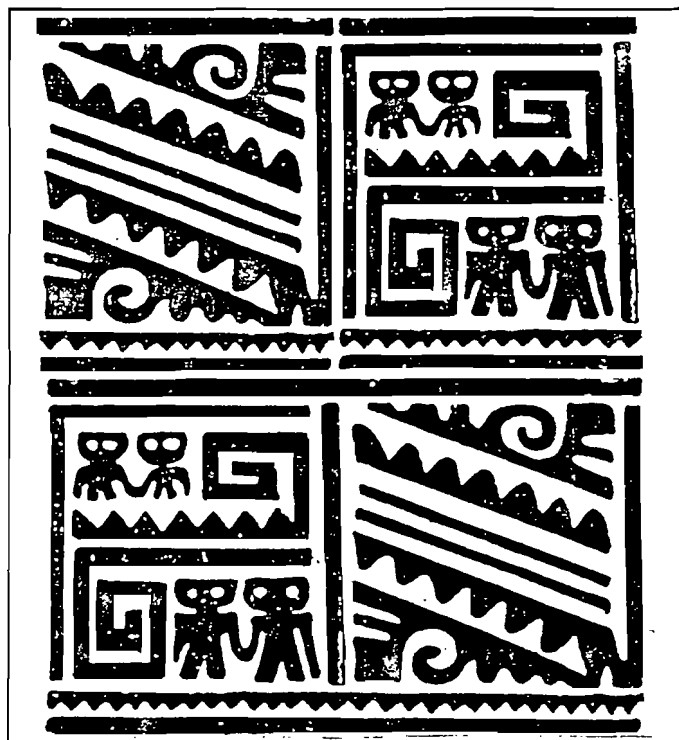


SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

# GESTION DEL HABITAT POPULAR

**CIUDAD**

Centro de Investigaciones



807.76 CIUDAD

**Gestión del Habitat Popular, CIUDAD, 1992, 50 p.**

/Habitat/Crisis Urbana/Gobiernos Locales/  
Ciudades Intermedias/Economía Urbana/  
Condiciones de Vida/Necesidades básicas/  
Medio Ambiente/Derecho Urbano/América  
Latina/Ecuador/

**Primera Edición 1992**

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente

**Diseño y diagramación:**

Anita García

**Edición:**

Centro de Investigaciones  
CIUDAD

**Ilustración:**

Sello precolombino

**Impresión:**

Centro de Investigaciones CIUDAD

**Tiraje:** 500 ejemplares

**CENTRO DE INVESTIGACIONES  
CIUDAD  
Quito - Ecuador**

**AUTORES: (\*)**

**Ana Lucía Alvear  
Rodrigo Barreto  
Diego Carrión  
Miguel Carvajal  
Henriette Hurtado  
Zonia Palán  
Silvana Ruiz  
Mario Unda  
Jacqueline Villagómez**

---

(\*) Los autores son miembros de la planta académica del Centro de Investigaciones CIUDAD.

ENSAYOS REALIZADOS POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD COMO MATERIAL DE APOYO ACADÉMICO PARA **EL PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA -FORHUM-**: PROGRAMA DE COOPERACION SUR - SUR CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE HOLANDA, A TRAVES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES D.O.S, QUE INVOLUCRA A LOS PAISES: BOLIVIA (CERES), COLOMBIA (CEHAP), ECUADOR (CIUDAD) Y PERU (CIDAP)

# TABLA DE CONTENIDO

<b>PRESENTACION</b>	<b>3</b>
<b>1. LA CRISIS URBANA: COMPONENTES Y MANIFESTACIONES PRINCIPALES</b>	
Diego Carrión	<b>7</b>
<b>2. LAS CIUDADES INTERMEDIAS: UN MUNDO DE POTENCIALIDADES EN UN MUNDO DE HOSTILIDADES</b>	
Diego Carrión y Ana Lucía Alvear	<b>11</b>
<b>3. LOS QUE VIVEN EN LA CIUDAD. FORMAS Y ESPACIOS DE PARTICIPACION</b>	
Mario Unda	<b>17</b>
<b>4. GOBIERNOS LOCALES. PLANIFICACION, GESTION, POLITICAS PUBLICAS</b>	
Miguel Carvajal	<b>23</b>
<b>5. LA GESTION DE LA CIUDAD</b>	
Silvana Ruiz	<b>27</b>
<b>6. LOS AGENTES ECONOMICOS EN LA ECONOMIA URBANA</b>	
Zonia Palán	<b>33</b>
<b>7. NECESIDADES BASICAS Y CONDICIONES DE VIDA</b>	
Henriette Hurtado y Jacqueline Villagómez	<b>37</b>
<b>8. EL MEDIO AMBIENTE URBANO</b>	
Rodrigo Barreto	<b>43</b>
<b>9. DERECHO URBANO</b>	
Mario Unda	<b>49</b>

## PRESENTACION

Repensar las ciudades en el marco de las condiciones actuales no solo exige reconocer y analizar la complejidad de sus problemas, sus orígenes y posibles tendencias, sino que el reto va mucho más allá. Se trata de superar las formas tradicionales de interpretación para acercarnos de mejor manera al conocimiento pleno de las realidades concretas, y así contribuir realmente a la búsqueda de soluciones, conociendo que en este proceso intervienen diferentes actores sociales, económicos, políticos, e institucionales, quienes desde diversos intereses y con diferente énfasis reclaman, de una manera u otra, una "ciudad para vivir... mejor".

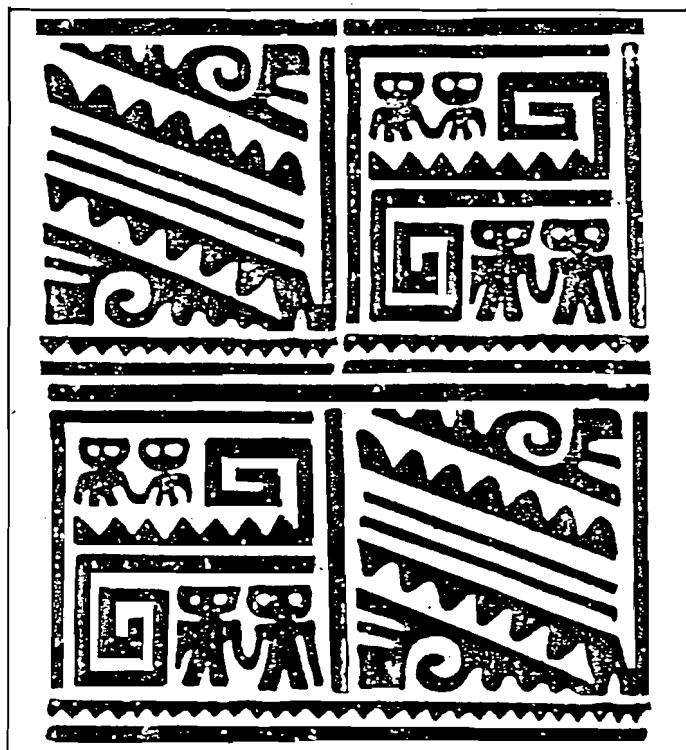
Con el afán de aportar en esta tarea, los investigadores del Centro de Investigaciones CIUDAD presentan este trabajo que recoge un conjunto de ensayos cortos que tratan sobre algunos elementos teórico-metodológicos que sirvieron de guía en los trabajos investigativos y de formación de recursos humanos efectuados en el Centro a propósito de la implementación del Programa FORHUM. Por ello, los textos tienen un sentido sistematizador de ideas y reflexiones con las cuales se han adelantado los trabajos de investigación y capacitación de FORHUM en Ecuador.

Los ejes temáticos que se desarrollan son la crisis urbana, la gestión de la ciudad, el rol del gobierno local, la participación popular, la economía urbana, las necesidades básicas y condiciones de vida, medio ambiente y derecho urbano. Estos ensayos apenas constituyen una sistematización condensada de un conjunto de reflexiones que merecen ser abordadas con mayor profundidad y detenimiento; por ello, la necesidad de enriquecerlos con el debate a partir de estos esbozos.

Quito, Octubre 1992

SERIE ENSAYOS FORHUM Nº 2

DERECHO URBANO



## 9. DERECHO URBANO <sup>14</sup>

Mario Unda

Entendido en un sentido amplio, es un ámbito de trabajo que tiene que ver con toda la problemática urbana. Siendo importante destacar la especificidad que tiene el DERECHO DE TODOS Y CADA UNO DE LOS INDIVIDUOS a vivir en la ciudad, lo cuál va más allá de lo estrictamente legal.

Aunque cotidianamente deba vérselas con él, es poco realmente lo que el ciudadano común conoce sobre la legislación urbana, sobre el enmarañado mundo de leyes y ordenanzas que rigen la vida de las ciudades; poco es lo que sabe sobre sus deficiencias, y menos aún sobre las posibilidades que abre o sobre los cambios y que deberían plantearse desde el interés popular.

### 9.1. El Derecho: servicio y acción

No obstante, un conocimiento del derecho (existente y deseado) es un elemento no solamente útil, sino necesario para las agrupaciones ciudadanas. Porque plantea, ciertamente, el contexto en el cual se desenvuelve cotidianamente a nivel individual y colectivo: pero esto debe ser entendido más allá de lo que significa un simple marco de actuación y vivencia, en general -por desconocido- poderoso y externo; plantea límites y también posibilidades de su presencia creadora en la ciudad. Desde este punto de vista, el Derecho es un área-servicio para los sectores populares y sus organizaciones, pero también un área de

acción que debe asumir como responsabilidad propia, a igual título que la reivindicación de agua y alcantarillado, por ejemplo.

### 9.2. Situación de la legislación urbana en el Ecuador

Según Alberto Wray, <sup>15</sup>[...] existe una copiosa legislación que trata múltiples aspectos de la vida urbana, [pero] no se ha desarrollado en el Ecuador un «derecho urbano». Esto es evidente, señala este autor, al analizar cualquiera de las áreas más importantes de la vida de las ciudades.

Por ejemplo, respecto de la propiedad y el uso del suelo urbano, se presenta una "duplicidad" de normas. De acuerdo con el Código Civil, rige "el arbitrio del propietario en cuanto al destino y forma de aprovechamiento de sus bienes". No obstante, "debe[...] conciliarse [también] con las regulaciones municipales inherentes a la planificación de la ciudad" regidas, en cambio por la idea de un aprovechamiento "racional" de la tierra urbana en interés común, que debería subordinar al arbitrio del propietario individual. "Pero como las regulaciones municipales tienen una jerarquía inferior a la ley", su aplicación debe regirse en realidad a lo establecido en el Código Civil.

Algo similar ocurre con las leyes sobre el ambiente urbano, cuya competencia es asignada a diversas instituciones del gobierno central por la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental. No obstante, la Ley de Régimen Municipal asigna competencias a las municipalidades para "velar por el fiel cumplimiento de las normas legales sobre saneamiento ambiental".

14 Síntesis de los documentos presentados en el taller: "Interés y Necesidad de un Nuevo Derecho Urbano en el Ecuador", CIUDAD-ILDIS, 1991.

15 Wray A., "De la legislación urbana al derecho urbano" (extracto), en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 8-11, subrayado en el original.



Así, pues, abunda Ramón Torres 16, "Disposiciones legales relativas a lo urbano se hallan contenidas en la Constitución, el Código Civil, la Ley de Régimen Municipal, en ordenanzas, reglamentos, resoluciones administrativas, ley de inquilinato, ley de propiedad horizontal, ley del Banco y Junta de la Vivienda, ley de mutualistas, ley de cooperativas, etc.", todo lo cual, obviamente, "impide una aplicación armónica y faculta potestades legislativas [y de acción] a un sinnúmero de órganos e instancias administrativas"

Pero la confusión mayor reside quizá, para Wray, al interior mismo de las normas y regulaciones elaboradas por las propias municipalidades. En efecto, dice Wray, según la Ley de Régimen Municipal incumbe al Concejo el rol de legislador seccional. Pero -según indicábamos recién- "[l]as ordenanzas y reglamentos municipales ocupan [...] un lugar inferior a la ley en la jerarquía normativa" Esto, según Wray, ha llevado a que las ordenanzas, de tan minuciosas, "desciendan a detalles ínfimos". por un "afán de preverlo todo".

Además, a la profusión de leyes y normas se añade la superposición derivada de que las nuevas ordenanzas "derogan sólo genéricamente a «cualquier norma que se le oponga»"; de esta manera resulta difícil establecer cuáles de ellas se encuentran vigentes en un momento determinado. Lo que ocurre incluso con los planes reguladores 17.

Al decir de Ramón Torres, todos estos problemas tienen causas más profundas. En primer lugar y por sobre todo, "un distanciamiento entre los sistemas jurídicos codificados y la realidad en donde se deben aplicar", que se traduce en una crisis de la legalidad urbana que se agrava por deficiencias y vicios del propio accionar judicial.

### 9.3. Pensando en un nuevo derecho urbano

Todo esto nos lleva a una conclusión fundamental: "Interesa [...] desarrollar una racionalidad jurídica articulada con los procesos sociales, [...] [lo que] significaría identificar [...] [el derecho urbano] como parte del conjunto de reivindicaciones sociales" y reconciliarlo con la realidad.

En este camino es indispensable "identificar nuevos sujetos de derechos" y diferenciar "el Derecho socialmente imperante y el Derecho formalmente impuesto". Esto, según un Colectivo de dirigentes barriales<sup>18</sup> requiere reconocer la necesidad de una activa participación popular, dado que en la práctica de los sectores subalternos existen elementos para un nuevo Derecho urbano que iría en función del interés de las mayorías.

Nuevo Derecho Urbano - interés de las mayorías. Esta ecuación, de acuerdo con Ramiro Larrea<sup>19</sup>, implica "superar el bloqueo institucional del aparato estatal al servicio de un grupo privilegiado", en la medida en que para ello se requiere "cambiar la normativa legal", entre otras cosas.

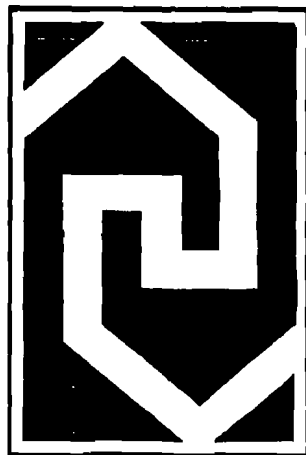
Sólo así, en consecuencia, el derecho urbano resguardará el derecho de todos y cada uno a vivir en la ciudad, lo cual, ciertamente, va más allá de lo estrictamente legal.

16 Torres R.: "Interés y necesidad de un nuevo derecho urbano en el Ecuador", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 12-15.

17 Ver: Carrión F.: Quito, crisis y política urbana, El Conejo-Ciudad, Quito, 1987

18 Colectivo de dirigentes barriales: "Participación popular en la creación del derecho", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 16-19.

19 Larrea Santos R.: "El derecho urbano desde la visión del jurista", en Ciudad Alternativa, 4, 1991, pp. 20-23.



**FORHUM**

**CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR CEHAP**  
Carrera 65 con Calle 64 Autopista Norte  
Apartado Aéreo 1779 / Medellín Colombia  
Teléfono (574) 2300040 / Fax (574) 2309630. 2302029

**CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD CIUDAD**  
Av. La Gasca 326 y Carvajal  
Casilla postal 8311, Quito Ecuador  
Teléfono 230192 / Fax (5932) 402362

**CENTRO DE INVESTIGACION Y  
ASESORIA POBLACIONAL CIDAP**  
Máximo Abril 551 Jesús María Lima Peru  
Teléfono 330986 / Fax (51-14) 333470

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD  
ECONOMICA Y SOCIAL CERES**  
Av Guillermo Uriguidi No. E 1570. primer piso  
Casilla postal 949 / Cochabamba Bolivia  
Teléfono (591-42) 32442 / Fax (591-42) 32310