

APORTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD: REFLEXIONES Y PROPUESTAS


Dr. Miguel Andrés Goldfarb¹

El siguiente artículo ha sido presentado en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo UNNE-MPBA, que tuvo lugar en la provincia de Corrientes en diciembre de 2022, organizado conjuntamente por el MPBA y la UNNE.

SUMARIO

1. Introducción	01
2. El derecho a la ciudad. Su conceptualización y fundamentos. Su relación con el Derecho Administrativo	02
3. La cuestión de los principios jurídicos como instrumento para la conformación del derecho a la Ciudad y los aportes desde el Derecho Administrativo	08
a) Principio de igualdad	10
b) El principio de razonabilidad en los actos estatales	12
c) El principio de legalidad	13
d) Principio Buena Administración	14
4. Conclusiones	15

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estas reflexiones es analizar de qué modo una serie de principios propios del Derecho Administrativo se insertan y contribuyen a la conformación del hoy denominado Derecho a la Ciudad. A pesar de la dispersión normativa y lo heterogéneo de su composición este derecho ha tomado notoria fuerza en los últimos años. En este sentido es propicio tener presente que se trata de un derecho emergente, en plena formación que implica básicamente el derecho de todos los

1. Abogado (Universidad Nacional del Nordeste -UNNE- Argentina). Doctor en Derecho Público (UNNE) Master en Derecho Tributario (Universidad de Barcelona). Especialista en Derecho Administrativo (UNNE) Especialista en Docencia Universitaria (UNNE). Profesor Adjunto de Derecho Administrativo categorizado Investigador y docente de Derecho Financiero y Tributario de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la UNNE) Director de Proyectos de Investigación Acreditados. Autor de numerosas publicaciones y libros sobre cuestiones de derecho público. Delegado del Cuerpo de Abogados del Estado Nacional Argentino. doctormgoldfarb@gmail.com

ciudadanos a disfrutar y usufructuar una ciudad en condiciones amigables, sostenibles, inclusivas y equitativas. Es un derecho complejo que pone en cabeza del estado el deber de asegurar condiciones urbanas equitativas que les permitan a todas las personas alcanzar su desarrollo en plenitud, en igualdad, justicia y sin barreras de ninguna naturaleza. Esencialmente es un derecho complejo que importa mucho más que meros aspectos urbanísticos puesto que también se nutre de elementos ambientales, sociales, políticos, económicos, sanitarios y culturales. Su complejidad no debe asustar. Es en sí mismo un desafío propio del siglo XXI que ubica al ser humano en el centro de la escena política, social y jurídica.

A los fines del abordaje de la temática propuesta haré referencia en primer lugar al origen, concepto y alcance de este derecho, así como a los instrumentos jurídicos que en distintos planos y de diversa forma ha venido consagrando este derecho en el mundo y en nuestro país. Seguidamente analizaré la cuestión de la relevancia de los principios como pilares del sistema y describiré algunos principios que sirven de aporte del Derecho Administrativo a la consagración y conformación de este especial derecho.

Sin lugar a dudas que en el repensar de este derecho a la ciudad podrán aparecer claramente otros principios, pero su extensión excede al presente trabajo en el que se ha priorizado sentar bases conceptuales del principio, su consagración y el aporte de cuatro grandes principios administrativos: igualdad, legalidad, razonabilidad y buena administración. Finalmente se expondrán las conclusiones.

2. EL DERECHO A LA CIUDAD. SU CONCEPTUALIZACIÓN Y FUNDAMENTOS. SU RELACIÓN CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho a la ciudad es un paradigma, un modo de comprensión de la experiencia de vida en los conglomerados urbanos que puede ser concebido desde diferentes puntos de vista: a) como derecho a la cobertura de ciertas demandas sociales relacionadas con necesidades materiales y espirituales (vivienda, suelo, transporte, integración socio urbana y servicios esenciales); b) como vinculado a un modo de producción económica y c) como una forma de garantía o derecho humano a la legítima apropiación de la ciudad por parte de sus ciudadanos.

Es considerado un derecho colectivo de categoría macro que engloba una variada gama de derechos fundamentales y al mismo tiempo es interdependiente con otros derechos. Es en sí mismo un subsistema jurídico, un verdadero microcosmos estrechamente relacionado con el resto de los subsistemas que hacen a todo el andamiaje normativo.

Con relación a su origen hay acuerdo en que el denominado derecho a la ciudad lo encuentra en los postulados del pensador francés Henri Lefebvre quien en una época de álgidas discusiones filosóficas y políticas a finales de los años sesenta sostuvo que el proceso de industrialización capitalista y el urbanismo moderno habían generado segregación espacial, mercantilización del espacio y exclusión de los trabajadores de las decisiones urbanas. Acuñó entonces, en su ya célebre ensayo titulado “Le droit de la Ville”, la expresión “derecho a la ciudad” para explicar así la necesidad del retorno de la clase obrera a la urbe en calidad de productora del espacio y usufructuaria de su valor de uso.²

Se instaba allí a que los propios habitantes de la urbe (principalmente la clase obrera) ejercieran el derecho de crear y producir su ciudad, la cual junto con el modelo de vida urbana se encontraba en un proceso de mercantilización propia del capitalismo imperante. Como se anticipó, su tesis se enmarca en un contexto social sumamente convulsionado –fines de los años sesenta- de fuertes enfrentamientos sociales, políticos y culturales.

Es interesante notar que desde la perspectiva filosófica del autor francés el ser humano ocupa una posición central por lo que en el plano urbano las ciudades se deben repensar y diseñar considerando a la persona como el verdadero fin y protagonista.

Esta idea que ha de irradiar sobre la gestión urbana tiene un punto en común con la concepción jurídica de la cual partimos que ubica a la persona como eje, fundamento y fin del ordenamiento jurídico. Esta afirmación reviste gran importancia puesto que determina a priori la estrecha relación entre ambos conceptos y la necesidad de entender al derecho a la ciudad como un fenómeno jurídico com-

2. MOLANO CAMARGO, Frank. “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, en Revista Folios, núm. 44, julio-diciembre, Bogotá, 2016, pp. 3-19.

plejo que, colocando al ser humano en el núcleo de todo el andamiaje jurídico, social, económico, político, filosófico, arquitectónico y cultural trasciende en su estudio el aspecto normativo o legalista.

En efecto comparto el criterio esbozado por autores como Russell en Argentina (2018) quien afirma que: *“el derecho a la ciudad podría definirse básicamente como un marco político filosófico que propone un modo de entender la Ciudad, la urbanización y cómo guiar su crecimiento y desarrollo. Se trata de una nueva propuesta o paradigma urbano que comprende valores, principios y creencias propias, así como el reconocimiento de nuevos derechos humanos.”*³

Lo cierto es que esta novedosa noción ha despertado un intenso debate en las ciencias y en la política con fuerte participación de actores estatales, pero también de la sociedad civil en el plano social, político y jurídico que se extiende hasta nuestros días. En el campo del derecho ha producido iniciativas como la “Carta Europea para la Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad”, la “Carta de Montreal de Derechos y Responsabilidades”, el “Estatuto de la Ciudad” y la “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Las diversas cartas internacionales o la propia Nueva Agenda Urbana vienen a constituir también claros ejemplos de lo que se ha constituido ya como un verdadero derecho administrativo global; en este caso pensado para la gestión de las ciudades en los distintos puntos del planeta.

Como señala la doctrina que se ocupa del tema⁴ en estos instrumentos se formulan diversas definiciones acerca de lo que es una ciudad y en qué consiste el “derecho del ciudad”, caracterizaciones en las que se puede destacar como denominador común una noción de ciudad comprensiva tanto del territorio físico como de un espacio colectivo en el que todos sus habitantes puedan hallar las condiciones para su realización política, económica y social, asumiendo deberes de solidaridad y en equilibrio con la defensa del ambiente.

3. RUSSELL, Oliver. La aplicación del derecho a la ciudad en el caso de urbanización del barrio “Rodrigo Bueno” Publicado en: Sup. Adm.2019 (febrero), 9 - LA LEY2019-A, 773 Cita Online: AR/DOC/2710/2018

4. GOLDFARB, Miguel y GAPEL REDCOZUB, Guillermo (2021). “Reflexiones acerca de los principios jurídicos y el derecho a la ciudad en Argentina”. Doctrina Jurídica. Revista de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación. Año XII - Número 27. MAYO 2021

Pese a estos alentadores avances, señala Colin (2006), aún no se ha logrado consolidar un instrumento normativo que aborde a nivel internacional la problemática de una legislación y administración urbana inclusiva. Países como Brasil, México o Ecuador han incorporado expresamente este derecho de diferente pero interesante forma.

El caso de Brasil fue paradigmático puesto que la cuestión ya fue contemplada en la Constitución de 1988 a partir de fuertes demandas sociales de la época. Entre otros aspectos se consagró la función social de la ciudad y la propiedad como bases para un nuevo diseño jurídico de lo urbano. Por su parte el derecho a la ciudad también fue incorporado en la Constitución de México D.F. y en la denominada Carta suscripta por la Ciudad de México con organizaciones civiles en 2010 en la que se entendió a este derecho como Derecho el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social.⁵

Ecuador lo introdujo en su texto constitucional de 2008 cuando expresamente estableció en su artículo 31 que “... 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...”⁶

5. Por su parte también contempló una larga e interesante lista de derechos comprensivos del derecho a la ciudad; a saber: EJERCICIO PLENO DE LA CIUDADANIA Y GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA CIUDAD, FUNCION SOCIAL DE LA CIUDAD Y DE LA PROPIEDAD URBANA, IGUALDAD, NO-DISCRIMINACIÓN, PROTECCIÓN ESPECIAL DE GRUPOS Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD COMPROMISO SOCIAL DEL SECTOR PRIVADO, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA CIUDAD , PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HABITAT DESARROLLO URBANO EQUITATIVO Y SUSTENTABLEDERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DERECHO DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN, MANIFESTACIÓN Y USO DEMOCRÁTICO DELESPACIO PÚBLICO URBANODERECHO A LA JUSTICIA Y A LA SEGURIDAD DERECHO AL AGUA, AL ACCESO Y SUMINISTRO DE SERVICIOS PÚBLICOSDOMICILIARIOS Y URBANOSDERECHO AL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD URBANA, DERECHO A LA VIVIENDA y AMBIENTE SOSTENIBLE.

6. En el plano Latinoamericano un buen ejemplo se encuentra en la constitución de la ciudad de México, promulgada en febrero de 2017, donde el artículo 12 incorpora directamente el tema de derecho a la ciudad de la siguiente manera:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía

Explica Correa Montoya que el derecho a la ciudad se presenta desde tres facetas necesarias: (a) el usufructo equitativo de lo que la ciudad tiene para ofrecer a sus habitantes, (b) el mandato de construcción colectiva y participativa de los asuntos de ciudad y (c) el goce efectivo de los derechos humanos en los contextos urbanos.⁷

Mención final cabe hacer de Nueva Agenda Urbana que se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016 en tanto se define como un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local. Es un recurso para que se realice ese ideal común desde todos los niveles de gobierno, de nacional a local, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las agrupaciones de partes interesadas y todas las personas que consideran que los espacios urbanos del mundo son su “hogar”.

En este sentido la mencionada nueva agenda también constituye un instrumento jurídico de alcance global a ser tenido en cuenta que en lo que aquí nos atañe: el disfrute igualitario de las ciudades y el diseño de espacios urbanos inclusivos sin discriminación.

En el caso argentino, tal como lo sostienen una de las principales dificultades que parecen impedir el consenso necesario para el dictado de una ley marco en la materia es la naturaleza eminentemente local de la competencia regulatoria. No obstante, ello manifiesta Levenzon y Tedeschi que con base en derechos de jerarquía constitucional (como el derecho a la vivienda) y en la idea de la función social de la propiedad se han impulsado en los últimos años experiencias municipales y provinciales tendientes a intervenir activamente en la planificación urbana para beneficiar de forma prioritaria a los sectores más vulnerables.⁸

7. CORREA MONTOYA, Lucas. “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, en *Territorios*, 22, Bogotá, 2010, pp. 125-149.

8. LEVENZON Fernanda y TEDESCHI Sebastián (2017). “La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: ten-

Las ciudades constituyen el espacio natural de desarrollo de la vida en nuestros tiempos. En la situación y la necesidad de reconocer los principios jurídicos que nutren el concepto de derecho a la ciudad es propicio recordar el concepto de la sociedad “de masas”, ya descrita por el filósofo José Ortega y Gasset quien abordó tal noción explicando que a partir de las revoluciones industriales el mundo había experimentado en los últimos dos siglos, y fuertemente luego de la Segunda Guerra Mundial, un vertiginoso desarrollo que dio lugar a la economía de gran escala incremento de la población, procesos de urbanización, aumento desmesurado del consumo y de la producción.

El fenómeno innegable de la urbanización con el consecuente abandono del campo y la aparición de las grandes y medianas ciudades constituyen la base sociológica que da lugar a nuevos problemas: y ante tal realidad, la necesidad de hallar nuevas soluciones. Se desarrolla así el concepto de “derecho a la ciudad”. Pero ¿qué es lo que comprende? Desde el punto de vista jurídico: ¿cuáles son sus principios rectores? ¿Desde qué concepción del ser humano se debe partir para el análisis de estas cuestiones?

La industrialización, la mercadotecnia y la economía a escala han dado origen a superestructuras sociales compuestas por un conjunto de relaciones intersubjetivas de diversa naturaleza. Su impacto en la noción de ciudad es abrumadora. El desplazamiento de las personas hacia las grandes urbes y el abandono de lo rural como fenómeno sociológico tiene grandes consecuencias, así como enormes impactos en todos los planos: jurídico, social, antropológico, económico, cultural, político etc.⁹

dencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina”, en SCHEIBLER Guillermo (Coord.), “Cuestiones de Derecho Urbano”, Buenos Aires, pp. 129-154

9. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), en 2020 la Argentina contaba con una población de 45.376.763 millones de personas, con el 92% radicada en áreas urbanas. Esto es un porcentaje “muy por encima de la media mundial (54%) y por encima de la media de Europa (75%), de Estados Unidos (82,2%) y de la propia región de la que forma parte (83%)». Esta sentencia pertenece a una evaluación de la Dirección de Población del Registro Nacional de las Personas, en un trabajo titulado «Población urbana en Argentina. Evolución y distribución espacial a partir de datos censales”. Ver <https://agroverdad.com.ar/2022/05/el-censo-2022-confirmaria-la-sostenida-tendencia-de-migracion-del-campo-hacia-las-areas-urbanas#:~:text=Volver%20al%20Inicio-El%20Censo%202022%20confirmar%C3%ADa%20la%20sostenida%20tendencia%20de,campo%20hacia%20las%20%C3%A1reas%20urbanas&text=Seg%C3%BAAn%20proyecciones%20del%20Instituto%20Nacional,92%25%20radicada%20en%20%C3%A1reas%20urbanas.>

La ciudad como objeto comercial a través de los grandes desarrollos urbanos carentes de planificación y la ausencia de deliberadas políticas serias y responsables en la materia han servido para el crecimiento desordenado e inequitativo de las urbes sin el debido cuidado del espacio.

El poder de policía urbanístico es uno de los instrumentos idóneos para que, ejercido con razonabilidad en el marco de la constitución y acompañado de políticas públicas a largo plazo, se prioricen la conformación de ciudades compactas, sostenibles, inteligentes, inclusivas y más equitativas. A estos principios se hará referencia en los siguientes párrafos.

3. LA CUESTIÓN DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS COMO INSTRUMENTO PARA LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD Y LOS APORTES DESDE EL DERECHO ADMINISTRATIVO

La complejidad de la cuestión descrita, la naturaleza heterogénea y en sí dispersa de la materia nos lleva a proponer como primer paso recurrir o descubrir aquellos principios que, aportados desde el Derecho Administrativo, podrían sostener y a su vez integrarse a este nuevo subsistema jurídico. De allí que en los siguientes párrafos

Desde la doctrina europea Zagrebelsky¹⁰ explicó con meridiana claridad el fenómeno de la superación del estado de derecho legislativo y su actual reconocimiento al llamado estado constitucional de derecho. Este especial proceso de reconfiguración del derecho ha significado enormes consecuencias para nuestra ciencia, con a su vez, grandes impactos en la aplicación concreta de los ordenamientos jurídicos. Las constituciones se han resignificado a la luz de su operatividad de los derechos. Sabemos ya que el derecho contemporáneo está compuesto por reglas y principios. Las normas legislativas son reglas y las normas constitucionales sobre derechos y justicia son principios. Solo los principios desempeñan un papel propiamente constitucional, es decir constitutivo del orden jurídico.

En concreto la distinción pareciera ser la siguiente: las reglas nos brindan el cri-

10. ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Editorial Trotta. Octava Edición. Madrid 2008. P 109 y siguientes.

terio que nuestras acciones deben o no seguir; cómo actuar en determinadas situaciones. Por su parte, los principios, no nos dicen cómo actuar, pero sí como tomar posición ante situaciones concretas, que a priori aparecen indeterminadas.

Si el derecho estuviera solo compuesto de reglas, bastaría aplicar razonamientos automáticos como el silogismo judicial y la subsunción del supuesto en la norma. Esto cae cuando aparecen los principios, dado que la aplicación de los principios es completamente distinta y exige que cuando la realidad lo requiera, debemos tomar una posición -una reacción- Los principios aparecen esbozados y deben ser bajados a la realidad: igualdad, libertad, justicia. Ejemplo: el derecho a huelga es un principio receptado en las constituciones, pero cuando se establece que los trabajadores deben garantizar las prestaciones de un servicio público durante la huelga, estamos en presencia de una regla.

Los principios que postulamos para el derecho a la ciudad no constituyen normas de tipo ideal, supletorias ni subsidiarias, ni son meras pautas de interpretación, sino que son de ineludible aplicación en el caso en concreto y constituyen estándares a la par que las normas.

Ante la falta de un marco normativo nacional de carácter general y consolidado, y teniendo en consideración a las propuestas regulatorias citadas que incluyen tanto al soft law como al derecho extranjero y a los aportes doctrinarios especializados, el presente trabajo tiene por fin promover la reflexión acerca de cuáles serían aquellos principios jurídicos rectores en la materia, sin negar desde ya la posibilidad de que existieran otros aparte de aquellos que desde aquí referiremos. Cabe tener presente, desde el punto de vista metodológico, que los principios se usan fundamentalmente en la producción del derecho como parámetros para evaluar la legalidad o legitimidad de las fuentes normativas subordinadas. Claro está que también se aplican en la interpretación legislativa y en la integración de lagunas normativas. ¹¹

Aludiremos a un conjunto de principios jurídicos que irradian sobre todo el subsistema que supone el denominado derecho a la ciudad, el cual se encuentra en

11. GOLDFARB -GAPEL. Obra citada.

claro proceso de formación a nivel global y también en Argentina. En nuestro derecho veremos que tales principios encuentran parcialmente su positivización a través de instrumentos normativos de rango constitucional o convencional, elemento que los dota de mayor fuerza pero que no hacen a su existencia misma. El diseño de este complejo concepto que importa el denominado derecho a la ciudad debe ir necesariamente imbuido de un plexo de principios fundamentales que le brinden sustento.

Algunos principios en particular:

a) Principio de igualdad

En el ámbito del Derecho Administrativo Cassagne considera, en criterio que claramente comparto, que la igualdad emanada del artículo 16 CN constituye una garantía verdaderamente esencial dentro del sistema. Es la base misma de él y no cabría entender ni comprender ningún aspecto del derecho a la ciudad por afuera de este principio que lo sostiene como un pilar constitucional y convencional. El derecho a la ciudad no es más que la concreción de este meta principio sostén del derecho administrativo, en el plano macro urbano. Cassagne nos explica que este principio encuentra su causa en los requerimientos de justicia distributiva no siendo una igualdad de tipo aritmética sino proporcional a la condición en que cada persona se halla frente al bien común susceptible de reparto.¹²

En este razonamiento, la igualdad como sagrado principio importa una garantía que tienen los ciudadanos para impedir que desde la administración y del estado emanen actos que propugnen distinciones arbitrarias o propósitos de hostilidad hacia personas o grupos de ellas.

El principio de igualdad, en la formulación postulada por Rabossi¹³, asevera que en todos los aspectos relevantes los seres humanos deben ser considerados y tratados de igual manera, a menos que haya una razón suficiente para no hacerlo. De aquí se derivan, indica el autor, otros dos principios importantes: el de

12. CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho Administrativo T II. Lexis NEXIS Buenos Aires 2006 p 26.

13. RABOSSI, Eduardo, "Derechos Humanos: El Principio de Igualdad y la Discriminación", en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (Coords.), "El Derecho a la Igualdad", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, pp. 31-46.

no discriminación, que prohíbe diferenciaciones sobre fundamentos irrelevantes, arbitrarios o irrazonables; y el de protección, tendiente a lograr una igualdad positiva a través de medidas de acción directa.

Los documentos citados construyen derechos y obligaciones con base en este principio, concediéndole especial jerarquía (art. 2 de la Carta Europea, art. 3 de la Carta Mundial, art. 1 de la Carta de Montreal, por caso) y ratificando que el deber de trato igualitario se extiende a todas las personas que habiten la ciudad de forma permanente o transitoria e independientemente de su nacionalidad, y prohibiéndose discriminaciones por color, edad, sexo u opción sexual, estado civil, lengua, religión, opinión política, origen social, pertenencia étnica o nivel de ingresos.¹⁴

Asimismo, como derivación de este principio nace el consecuente deber del estado –con base en la equidad también– de implementar medidas específicas de tutela y protección de aquellas personas y grupos o colectivos vulnerables.¹⁵

Dada su importancia capital en la materia, el principio de igualdad y sus principios derivados de no discriminación y de protección deben ser necesariamente tenidos en cuenta para determinación del contenido del derecho a la ciudad, sirviendo como parámetro ineludible a la hora de revisar la estructura de un futuro catálogo nacional de derechos y obligaciones.

El principio de igualdad, con sus implicancias como la cuestión misma de la equidad constituyen en definitiva la piedra angular del derecho a la ciudad. Tanto es así que puede expresarse, sin lugar a dudas, que el derecho a la ciudad en sus múltiples facetas no es más que la consagración concreta y plausible de la igual-

14. GOLDFARB GAPEL Obra citada.

15. La distribución de recursos, el acceso a los servicios esenciales, la no-discriminación y, en general, suprimiendo los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los ciudadanos e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad. Entre las personas y grupos vulnerables quedan comprendidos las personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los niños (art. 4 de la Carta Mundial). También se tiene especialmente en consideración la situación de las personas con discapacidad, exigiéndose que las viviendas, los lugares de trabajo y de ocio y los transportes públicos deban estar adaptados para ellas (art. IV de la Carta Europea).

dad en todas sus formas. La igualdad urbana y el trato equitativo importan un principio fundamental que irradia sobre todo el microsistema urbano. El aprovechamiento, disfrute y uso de una ciudad sustentable para todos los ciudadanos bajo la condición de accesibilidad en términos de paridad y equitativos funda la noción misma del derecho a la ciudad y así debe ser interpretado en el terreno jurídico por los poderes del estado en la gestión socio urbana.

b) El principio de razonabilidad en los actos estatales

Etimológicamente, el vocablo “razonable” deriva del latín “rationabilis”, que significa arreglado, justo, conforme a razón. Este mentado principio ocupa una posición relevante en la construcción del Derecho a la Ciudad desde la posición que le cabe el Estado en la arquitectura urbana y el respeto de este novedoso derecho.

La existencia del Estado como organización jurídico-política dotada de poder hunde sus raíces en el deber ético de gestionar el bien común y alcanzar la justicia. El principio de razonabilidad es el medio. Pero ¿qué significa la expresión razonabilidad? Al respecto, siguiendo a Cassagne, podemos afirmar que ésta constituye en sí misma una garantía del ciudadano ante el poder público. La idea de razonabilidad, consagrada en nuestro texto constitucional a partir del artículo 28, viene a conformar un valladar de tutela sobre las diversas esferas de la vida personal. En el caso que nos ocupa nos parece hartamente relevante contemplar a este principio jurídico como fundamental dentro de la noción del Derecho a la Ciudad.

La razonabilidad es, en definitiva, la garantía de justicia que debe imperar desde el sector público en la gestión de la ciudad, su diseño y regulación.

Este principio exige que los actos estatales sean justos, prudentes, razonables, realistas y proporcionados entre medios y fines. De hecho, la razonabilidad como principio o estándar general jurídico es la anulación de la arbitrariedad. Una ciudad inequitativa, mercantilizada al extremo, contaminada, que no contenga a los sectores vulnerables es una ciudad arbitraria y el Estado que la gestione lo será también. Lo arbitrario es lo injusto, lo irrazonable, lo disvalioso y lo ilegal. Coincidimos pues con Ezequiel Cassagne cuando postula claramente que el principio

de razonabilidad, estrechamente vinculado con la idea de justicia, no es sólo un principio fundamental, sino que alcanza la categoría de principio general o rector y que encuentra su fundamento en la dignidad humana.

El derecho a la ciudad, como tal, no puede ser ajeno a este principio dado que configura precisamente su razón de ser, su base ontológica. Es la condición humana en términos de dignidad. Una ciudad igualitaria, saludable, accesible y equitativa es aquella que responde a los estándares de justicia; finalmente, ajustada al principio de razonabilidad.

c) El principio de legalidad

Este principio rector viene a constituir una manda insoslayable en la construcción de la ciudad. La gestión urbana debe ser pensada, planificada y ejecutada con apego a la ley y al derecho, ergo, a los principios que venimos proponiendo. El principio de legalidad genérico constituye en sí una especie de “metaprincipio” toda vez que irradia de sobremanera sobre todo el sistema jurídico. En nuestro país encuentra sus cimientos en la forma republicana de gobierno, la idea de separación de los poderes y la necesidad de que los actos estatales se ajusten plenamente a las reglas y principios como garantía de una convivencia civil organizada, armónica y justa.

La legalidad no es una mera abstracción teórica. Se sustenta en la concepción representativa de la democracia republicana e implica que son los ciudadanos quienes definen las políticas, en este caso urbanas, que los rigen y dentro de las cuales viven y se desenvuelven. El hecho de que los funcionarios se ajusten al mandato legal –en sentido amplio– es la garantía de que la voluntad de los habitantes se ejecuta fielmente. El principio de legalidad, fruto de las ideas de la revolución francesa, ha evolucionado y no se refiere o limita al cumplimiento cabal de los actos estatales a la ley positiva formal, sino que también importa el sometimiento a los principios generales del derecho. Parte de la doctrina lo denomina principio de legitimidad o también más ampliamente juridicidad.

Sentado lo anterior, cabe señalar que por un lado significa que la gestión urbana se plasma, define y ajusta a los diversos estándares jurídicos, pero también fun-

ciona como una garantía para el ciudadano: él no está privado de hacer lo que la ley no prohíbe ni obligado a hacer lo que ella no manda.

En el derecho a la ciudad este principio básico del estado de derecho es altamente significativo e impacta en todos los aspectos que él regula, así como en sus contenidos. Las interdicciones, limitaciones y regulaciones ambientales, económicas, sociales, culturales, así como el plexo de derechos y garantías que conlleva deben ser efectivizados en un todo de acuerdo con el denominado bloque de legalidad. Recuerda Juan Carlos Cassagne que este principio no es una mera derivación del dogma iluminista del modernismo, sino que tiene un antecedente mucho más antiguo: Aristóteles. En efecto, fue él quien hace más de dos mil años postuló que: “vale más que mande la ley y no un ciudadano, sea quien fuere, porque cuando manda la ley es como si mandara Dios y la razón.”

d) Principio Buena Administración

Uno de los principios desarrollados por el derecho europeo contemporáneo consiste en el de buena administración. Paralelamente constituye un derecho para todos los ciudadanos. Este nodal principio encuentra su fundamento en la centralidad de la persona como un fin en sí mismo, el cual debe ser tutelado y protegido por el derecho y por el Estado. La persona es, en definitiva, el fin último de todas estas construcciones sociales; y desde el punto de vista axiológico el valor a custodiar es la dignidad humana en todas formas.

Como lo ha afirmado acertadamente al referirse a este fundamental derecho Rodríguez Arana Muñoz: “El fundamento reside en intentar construir una concepción más justa y humana del poder, que cómo consecuencia del derecho de los ciudadanos a gobiernos y administraciones adecuados, se erijan en instrumentos idóneos al servicio objetivo del interés general.”¹⁶

Las ideas de justicia, igualdad, razonabilidad, legalidad apuntan finalmente a elevar a la persona a su máximo potencial en un ideario de dignidad y plenitud. La

16. RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. El Buen Gobierno y la Buena Administración de instituciones públicas. Thomson Aranzadi. Navarra, España 2006.

ciudad viene a constituir ese escenario de innegable trascendencia en el que cada uno de nosotros despliega su vida, sus proyectos y anhelos.

En este orden de ideas la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza diciembre de 2000) incorporó el llamado derecho a la buena administración. Este derecho, hoy principio fundamental, es complejo y acarrea una serie de contenidos e implicancias estrechamente vinculadas con garantías adjetivas, participación ciudadana, indemnidad, etc. Lo cierto es que hoy se ha transformado en otro estándar jurídico fundamental en el plano urbano que se impone con toda su fuerza en este derecho a la ciudad que, aunque aún define sus contornos, perfila sus alcances y características concentrándose en la necesidad de asegurar la dignidad de la vida humana desde su contexto.

El diseño de la vida en la ciudad, las condiciones de accesibilidad y disfrute de los espacios, la cuestión ambiental, la tecnología, el transporte, educación, salud y todos los elementos básicos de la vida en la sociedad actual se nutren de este principio que pone en cabeza de todo el sector público, pero también privado el deber de obrar con el debido respeto a un parámetro más bien exigente: “la buena administración”.

4. CONCLUSIONES

El derecho a la ciudad puede ser entendido como un paradigma, un derecho, un estándar o un objetivo. En concreto, desde lo jurídico puede ser definido como un derecho humano complejo e interdependiente con otros derechos que se plasma en el disfrute y usufructo de ciudades amigables, sostenibles, inclusivas con democracia y equidad. Es un derecho en conformación y emergente de nuestros tiempos. Fruto de tensiones políticas, sociales y urbanas en disputa desde la segunda mitad del siglo XX. Aún no ha sido expresamente consagrado como tal en nuestro país; al menos en el orden federal, pero su existencia ya no está en duda a la luz de la construcción de otros derechos y garantías que lo integran como un todo.

A su vez el Derecho Administrativo, como subsistema jurídico que regula el poder público, equilibrando su ejercicio en resguardo de los derechos y garantías

de los ciudadanos tiene mucho que aportar a este derecho en conformación. En definitiva, es el estado –y fuertemente la función administrativa– el encargado de bregar por este derecho desde el plano urbano, en el diseño y puesta en marcha de ciudades compatibles con los estándares que surgen del derecho a la ciudad.

En concreto se han analizado al menos cuatro clásicos principios del D.A. (igualdad, razonabilidad, legalidad y buena administración) que precisamente se integran categóricamente como aportes plausibles de nuestra disciplina al derecho a la ciudad.

En definitiva, este derecho no es más ni menos que el derecho que nos asiste a todos vivir en una ciudad que nos potencie como seres humanos bajo un ideal de justicia plena; concepto estrechamente ligado a los fundamentos mismos de la administración en tanto ella tiene a su cargo la nada fácil misión de gestionar del bien común.

BIBLIOGRAFIA

- MOLANO CAMARGO, Frank. “El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea”, en Revista Folios, núm. 44, julio-diciembre, Bogotá, 2016 pp. 3-19.
- LEFEBVRE, Henri El derecho a la ciudad. Capitán Swing. 2017.
- HARVEY, David (2012). “Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a las revoluciones urbanas.” AKAL. Traducción de J. Madariaga.
- CORREA MONTOYA, Lucas (2010). “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, en Territorios, 22, Bogotá, pp. 125-149.
- GOLDFARB, Miguel y GAPEL REDCOZUB, Guillermo (2021). “Reflexiones acerca de los principios jurídicos y el derecho a la ciudad en Argentina”. Doctrina Jurídica. Revista de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación. Año XII - Número 27. MAYO 2021

- COLIN, Brigitte (2006). "Introduction", en UNESCO, "Urban Policies and the Right to de City", Paris, pp. 11-13.

- LEVENZON Fernanda y TEDESCHI Sebastián (2017). "La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina", en SCHEIBLER Guillermo (Coord.), "Cuestiones de Derecho Urbano", Buenos Aires, pp. 129-154.

- ROBERT, Federico; LILJESTHRÔM, Moira y FUENTES Ariel (2013). El derecho a la ciudad revisitado desde la perspectiva de los derechos de las personas con discapacidad y la igualdad social. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. A/RES/71/256*

Nueva Agenda Urbana Español 2017 ISBN: 978-92-1-132736-6 Naciones Unidas. (<https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>)

RABOSI, Eduardo, "Derechos Humanos: El Principio de Igualdad y la Discriminación", en ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (Coords.), "El Derecho a la Igualdad", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, pp. 31-46.

RODRIGUEZ ARANA MUÑOZ, Jaime. El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas. Thompson. Aranzadi. Navarra, España. 2006.

RUSSELL, Oliver. La aplicación del derecho a la ciudad en el caso de urbanización del barrio "Rodrigo Bueno" Publicado en: Sup. Adm.2019 (febrero), 9 - LA LEY2019-A, 773 Cita Online: AR/DOC/2710/2018

ZAGREBELSKY, Gustavo. El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia. Editorial Trotta. Octava Edición. Madrid 2008. P 109 y siguientes.