

**DIÁLOGO ENTRE EL DERECHO Y LA PLANIFICACIÓN DE QUITO**  
**Entrevista con Augusto Barrera\***

**DIALOGUE BETWEEN LAW AND QUITO PLANNING**  
**Interview with Augusto Barrera**

**DIÁLOGO ENTRE DIREITO E PLANEJAMENTO EM QUITO**  
**Entrevista com Augusto Barrera**

*Viviana Morales Naranjo\*\* y Álvaro Orbea Cevallos\*\*\**

Entrevista realizada de forma presencial, transcrita y editada  
Septiembre de 2024  
Quito - Ecuador



\* Augusto Barrera Guarderas es Doctor en Ciencias Políticas y Administrativas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Ciencias Políticas en Iberoamérica por la Universidad Internacional de Andalucía. Su carrera académica incluye cargos como Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación de Ecuador, Ministro Coordinador del Consejo Social del Gobierno de Ecuador y Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito. Actualmente, se desempeña como Director del Centro de Transferencia del Conocimiento e Innovación Social de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5522-0770>

\*\* Abogada por la Universidad Central del Ecuador, Master en derecho público con mención en derecho ambiental por la Universidad París 1 Panthéon Sorbonne, Master en derecho procesal constitucional por la Universidad de las Américas. PhD en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar. Docente de derecho constitucional y derecho ambiental en la Universidad de las Américas y docente invitada en en varias universidades de posgrado de Ecuador. Correo electrónico: [viviana.morales.naranjo@udla.edu.ec](mailto:viviana.morales.naranjo@udla.edu.ec). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1377-7719>

\*\*\* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2013), máster en Diseño de Ciudades por la London School of Economics (2015), magíster en derecho administrativo por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (2023) y cuenta con un diplomado de Transiciones Energéticas para enfrentar el cambio climático por la Universidad EAN (2023). Se desempeña como investigador y consultor jurídico y urbanista, experto en desarrollo urbanístico y gobiernos locales. Ha trabajado como consultor de vivienda y ciudades para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y fue investigador para la Fundación Konrad Adenauer en temas de ciudades inteligentes y el análisis de retos estructurales del Ecuador. Cuenta con amplia experiencia brindando asesoría técnica sobre gobernanza, derecho urbanístico y planificación urbana a gobiernos locales, así como en el desarrollo de planes de gobierno para campañas políticas de municipios. Correo electrónico: [aaorbea@gmail.com](mailto:aaorbea@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5891-2080>

**Cómo citar esta entrevista:** Morales Naranjo, Viviana y Álvaro Orbea. 2025. "Diálogo entre el Derecho y la planificación de Quito. Entrevista con Augusto Barrera Guarderas". Revista de estudios jurídicos Cálamo, núm. 22: 115-124.

DOI: <https://doi.org/10.61243/calamo.22.446>

**Palabras clave:** Derecho y ciudad; Derecho a la ciudad; Derechos ambientales; Uso del suelo; Planificación urbana; Movilidad; Urbanismo; Política pública

**Keywords:** Law and City; Right to the city; Environmental rights; Land use; Urban planning; Mobility; Urbanism; Public policy

**Palavras-chave:** Direito e a cidade; Direito à cidade; Direitos ambientais; Uso da terra; Planejamento urbano; Mobilidade; Urbanismo; Política pública

---

**VIVIANA MORALES NARANJO Y ÁLVARO ORBEA (V y A):** Desde su perspectiva como académico y exalcalde de Quito, ¿cuán separado está el mundo del Derecho de la realidad de la ciudad? Y siguiendo la línea de esta pregunta, ¿cómo puede el Derecho adaptarse para ser más flexible y responder mejor a la naturaleza dinámica de las ciudades modernas?

**AUGUSTO BARRERA (AB):** Por algunas causalidades históricas se tiene la idea errónea de que la problemática de la ciudad y de lo urbano está subordinada a las discusiones que les corresponde a los arquitectos y urbanistas. Esto es así porque la historia cuenta con grandes arquitectos y urbanistas que pensaron que el plano era lo suficientemente fuerte como para poder performar las realidades. Sin embargo, una de las cosas más importantes en la comprensión de la ciudad es que esta es producto de la sociedad. Por lo tanto, lo que explica en última instancia el significado de la ciudad no son las relaciones espaciales, geográficas o arquitectónicas entre objetos, sino fundamentalmente las relaciones sociales. La comprensión de las relaciones sociales permite explicar la historia, el comportamiento, la identidad, las lógicas de producción, las plazas, las centralidades, las periferias, la segregación.

El Derecho, en un sentido muy amplio, desde una perspectiva mucho más abstracta, implica regular las relaciones sociales. Estamos viviendo una transición en donde, si bien la perspectiva del campo disciplinar de la arquitectura y del urbanismo son importantes, son cada vez más trascendentales los asuntos de la regulación urbana. Cada vez es más crucial no solo la regulación entre las personas, sino las regulaciones entre las personas y la naturaleza. Por eso tenemos más ecólogos,

abogados, sociólogos, psicólogos en la configuración de las ciudades. Se debe tener presente que la planificación de la ciudad de la primera mitad del siglo XX tenía un enfoque más modernista, más eurocéntrico de cohorte post napoleónico; sin embargo, hoy se está dando paso a una concepción cada vez más integral de las ciudades, en donde el rol de la regulación es fundamental.

En términos conceptuales, el Estado básicamente tiene tres macrofunciones: interviene directamente a través de sus competencias, garantiza derechos de las personas que conforman la sociedad, y fundamentalmente regula. La función de regulación es cada vez más importante, especialmente en sociedades complejas, en sociedades más líquidas. La ciudad es el espacio donde hay mayor intensidad de interrelaciones; es el lugar donde se producen las relaciones de convivencia y donde se regula, por ejemplo, el uso del suelo: ningún lugar rural tiene la complejidad y la intensidad del uso del suelo de la ciudad. El uso de suelo debe ser minuciosamente regulado porque es un tema complejo, irreplicable, irreproducible, que además se valoriza sobre la expectativa de futuro, porque no solo se trata de atender a la calidad de la tierra, sino a la expectativa de la rentabilidad futura del suelo. En resumen, no hay ningún asunto urbano que no pase por la regulación.

**(V y A):** Durante su gestión como alcalde de Quito entre 2009 y 2014, ¿cuáles fueron los principales retos jurídicos que enfrentó al implementar políticas públicas, considerando que en ese momento no existían leyes como la LOTUGS (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo)? Y, a partir de ello, ¿cómo evalúa el marco jurídico vigente en su administración y la aplicación de la norma a la hora de tomar decisiones sobre Quito?

**(AB):** Yo trabajo en temas urbanos desde el año 1992. Primero fui investigador y después Coordinador Académico del Centro de investigaciones CIUDAD por 12 años aproximadamente. Posteriormente, fui concejal durante cuatro años. Entonces, ser alcalde no fue mi primer empleo y eso hace una gran diferencia a la hora de entender la planificación de una ciudad. El trabajo de un concejal es fascinante desde el punto de vista de la construcción del marco jurídico local, o sea, la producción de ordenanzas, como por ejemplo la regulación del centro histórico de Quito. Yo entendía bien el marco regulatorio de Quito, trabajé como concejal en el plan maestro de movilidad, en la producción de las ordenanzas, etc. Además, tuve la suerte de coordinar la relación entre el poder ejecutivo y la Asamblea Constituyente durante la elaboración de la Constitución de 2008. Durante el 2007 y 2008 coordiné la discusión de algunos contenidos de la norma suprema como, por ejemplo, el derecho a la ciudad, la función social y ambiental de la propiedad, entre otros derechos.

El Municipio de Quito tiene una valiosa historia de planificación y regulación. Yo discrepo con el argumento que sostiene que en Quito no existe -o falta- planificación y regulación, aunque si acepto que aún hay vacíos por cubrir. Uno de los desafíos jurídicos de Quito es el establecimiento de reglas claras en el modelo de crecimiento de la ciudad. Por ejemplo, el concepto de perímetro urbano debería ser absolutamente rígido en su definición. En nuestra administración municipal, anulamos temporalmente el concepto de suelo urbanizable, porque esta figura jurídica es una invitación a que ciertas personas invadan o urbanicen en zonas prohibidas. Otro tema jurídico complejo fueron las potestades y competencias sobre el uso del suelo. Mi alcaldía se produjo en un contexto donde estaba vigente la Constitución de 2008, pero no había LOTUGS aún. Bajo este contexto jurídico desarrollamos, a través de ordenanzas y decisiones municipales, temáticas como la distribución de cargas y beneficios, el traslado de externalidades o la regularización de barrios.

En varios casos hicimos una extrapolación desde la Constitución a las ordenanzas sin necesidad de que exista una ley. El caso más claro es la Ordenanza 0352 del año 2013 sobre el Plan especial bicentenario para la consolidación del parque de la ciudad y el redesarrollo

de su entorno urbano. Esta ordenanza, pionera en planificación, contiene buena parte de los instrumentos de gestión de suelo que se trasladaron posteriormente a la LOTUGS. Por ejemplo, en esa ordenanza se abordan modificaciones y reformas parcelarias, asunto que era impensable en esta ciudad hasta antes de 2013. Lastimosamente, esta norma tuvo poco desarrollo porque necesitaba de un operador urbano que la ejecute.

**(V y A): Reflexionando sobre su mandato en la Alcaldía de Quito y sus investigaciones posteriores, ¿cómo entiende que la política equilibra las demandas sociales y el desarrollo urbano con el cumplimiento de los requisitos jurídicos? Específicamente, ¿cómo abordó la regularización de barrios durante su administración y qué innovaciones jurídicas se implementaron para enfrentar este desafío?**

**(AB):** La regularización del suelo necesita dos soportes simultáneos. El primero implica una fijación ineludible del perímetro de la ciudad; por eso no estoy de acuerdo con la propaganda demagógica de la regularización masiva de barrios. Yo discrepo con lo que planteaba el actual alcalde Quito -Pabel Muñoz- de hacer una regularización masiva de barrios porque se trata de una invitación a la invasión de tierras. La regularización masiva no resuelve las necesidades de los sectores populares, sino que muchas veces fortalece la ganancia de los especuladores y traficantes de tierra. Lo correcto es delimitar un perímetro durante un periodo determinado, por ejemplo diez años; y a partir de ello, realizar un censo con resultados reales que permitan decidir el rumbo de la política pública municipal. Adicionalmente, si el ideal es transitar hacia a una ciudad compacta, hacia a una ciudad relativamente densificada, se necesita colocar un candado en el perímetro urbano y ampliar la oferta dentro del área urbana. En este contexto, en nuestra alcaldía realizamos un censo de los barrios irregulares. El balance fue que Quito tenía 400 barrios ilegales aproximadamente. Los resultados nos permitieron identificar tres tipos de problemas que planteaban soluciones jurídicas diferentes:

1. La relocalización en barrios como La Forestal. Otros casos fueron imposibles de reubicar como Palugo (Pifo) o el barrio Bolaños (en la ladera que

separa la avenida Simón Bolívar de la vía Interoceánica) que tienen mucha razón en sus demandas de legalización. Sin embargo, se debe tener en cuenta que en un contexto de cambio climático como el que atravesamos, estos barrios están al filo de la tragedia. Para estos casos, creamos el fondo de relocalización, el bono de relocalización y un modelo de valorización.

2. El segundo grupo se caracterizaba por ser barrios que no contaban con un mecanismo de acompañamiento centralizado, lo que generaba costos de transacción demasiado altos para las personas. Para estos casos se creó la Unidad Regula tu Barrio, dentro del Municipio de Quito, que contaba con una ventanilla única donde se realizaba todo el trámite de regularización incluida la realización de las topografías y los levantamientos de la información predial.
3. El tercer grupo, que era el más complejo, tenía que ver con problemas de propiedad. En muchos casos los traficantes de tierra tienen las propiedades a nombre de un tercero, mientras que la gente que le pagó al traficante vive ahí por años sin un título de propiedad, obteniendo únicamente un recibo de pago por el precio de la tierra que ocupa. Para resolver esto, la solución jurídica fue promover dos reformas en la Asamblea Nacional: la expropiación extraordinaria y la partición administrativa directa. Asimismo, se establecieron multas altísimas para los traficantes que terminaban teniendo el valor equivalente a una expropiación. Así, se logró un emparejamiento contable que posibilitaba realizar la partición administrativa.

**(V y A): Respecto al rol de los abogados que trabajan en la planificación municipal. ¿Cuál fue el rol de su equipo jurídico en la implementación de las políticas urbanas? Y ¿cómo ve usted la función de los abogados en la administración municipal: son meras herramientas de la dirección o actores clave en la formulación de políticas urbanas?**

**(AB):** Tuve la suerte de contar con equipos jurídicos con un alto nivel de respeto por el Derecho; pero, sobre todo, con un gran compromiso por resolver las problemáticas de la ciudad. Considero que el Municipio requiere abogados que resuelvan los temas complejos desde una perspectiva adecuada, formal y

proactiva. Además, se requiere que el Municipio haga una socialización de la LOTUGS y de los instrumentos de planificación municipal. En otras ciudades es terrible lo que ocurre a causa de la falta de aplicación de la normativa de planificación urbana; por ejemplo, si se miran fotos satelitales de Santo Domingo o Playas se puede evidenciar un problema de destrucción ambiental increíble, de expansión urbana, de destrucción de tierras fértiles, etc. por parte de personas que incumplen la regulación municipal.

En Quito, otro problema es la comprensión y aplicación de la política tributaria. ¿Cómo es posible que tengas una ciudad con incremento continuo del patrimonio edificado, pero sin presupuesto para adoquinar? Se supone que el concepto de función social y ambiental de la propiedad obliga al municipio a tener un mecanismo redistributivo para resolver las demandas sociales de quienes habitan la ciudad. Por el contrario, si se tiene una visión extremadamente neoliberal respecto a que no hay que regular, que no hay que fijar o aumentar impuestos a quienes más ingresos generan, que no hay que fijar el perímetro urbano, no se puede planificar una ciudad adecuadamente.

**(V y A): Tomando en cuenta que los jueces han resuelto casos como el del río Chibunga en Riobamba o el caso de la familia Granda Centeno en las laderas del Pichincha, donde se discutió si el Municipio tiene la obligación de expropiar y pagar el justo precio a los propietarios de zonas calificadas como de protección ecológica, ¿cuál es su opinión respecto a si el Municipio está obligado a expropiar o si son los propietarios quienes deben respetar las limitaciones al ejercicio del derecho a la propiedad con base en la función social y ambiental de la propiedad?**

**(AB):** Desde un enfoque hegemónico se entiende la propiedad como un derecho sin límites; es decir, se trata de un enfoque basado en el liberalismo de Mánchester caracterizado por la libertad económica ilimitada. Lastimosamente se ha difundido un discurso de la dicotomía entre propiedad sin límites versus expropiación. En Europa tienes regulaciones clarísimas en relación con los temas de la edificación que limitan el derecho a la propiedad. Por ejemplo, en Barcelona no se puede construir un edificio de 80 pisos en la zona

consolidada. Entonces, yo tengo la impresión de que el tipo de reflexión sobre el tema de la función social y ambiental en Ecuador está muy ligado a una noción de la propiedad sin límites. El derecho a la propiedad debe regularse a través de mecanismos públicos porque no puede ser ilimitado.

Cada vez vamos a tener más resoluciones judiciales en torno a problemas de movilidad y ambientales. La función social y ambiental implica un gran esfuerzo de regulación y un enorme esfuerzo de concertación. Si se entiende el concepto de ciudad como macro bien público, aparece una discusión muy interesante, en el sentido de que la idea de lo público y lo común va más allá de la dicotomía público-privada. Se debe superar la dicotomía entre lo privado ligado a la idea de lucro y de ganancia y lo público aparejado al discurso del Estado y la burocracia. Debemos ver a la ciudad como un bien común. Si te sientas a hablar con los “viejos” planificadores de Barcelona y de otras ciudades de Europa te dicen que estas ciudades crecieron en tanto creció la clase media que permitió que tengamos ensanches, sitios, negocios, edificios, parques, etc. Es decir, hay toda una economía detrás del crecimiento de las grandes ciudades que debe ser tomada en cuenta a la hora de planificar.

**(V y A): Considerando las recientes sentencias de la Corte Constitucional sobre los ríos Monjas y Machángara, que establecen responsabilidades y medidas correctivas para el Municipio de Quito, ¿qué tan viable es cumplir con estas sentencias desde el punto de vista presupuestario, jurídico y técnico? ¿Cómo debe responder el Municipio ante estas demandas ciudadanas que evidencian una insatisfacción con la gestión de la biodiversidad y el medio ambiente en la ciudad?**

**(AB):** La estructura hidrográfica de la ciudad es una estructura tremendamente compleja. En Quito tenemos una sola cuenca –la del Machángara, San Pedro, Guayllabamba–. La expansión del sector de Quitumbe en los años 90 implicó un problema ecológico a la ciudad por el aumento de la cantidad de aguas servidas que se debía tratar. Imagínense que cuando un vecino del Camal Metropolitano aprieta su baño esas aguas servidas recorren 70 y pico de kilómetros de la ciudad

y atraviesa 60 y pico de quebradas. Desde la alcaldía de Paco Moncayo se planteó que la solución a la contaminación de los ríos y desbordamiento de quebradas era la construcción de un sistema de colectores y nuestra alcaldía continuó en esa línea. La realidad es que el sistema de alcantarillado que Quito tuvo durante 200 años era un sistema que arrojaba las aguas servidas a las quebradas y a los ríos sin tratamiento alguno. Por eso se requería la construcción de dos grandes plantas de tratamiento de aguas servidas. Nosotros dimos inicio a la construcción de la planta de tratamiento de Quitumbe y ya se encuentra terminada. El siguiente paso era construir el proyecto Vindobona (Obra pública de intercepción y tratamiento de aguas residuales para Quito y parroquias anexas) que tenía un costo entre 800 y 900 millones de dólares, pero no llegó a ejecutarse. Lo que ocurre es que los montos de recaudación del Municipio han subido muy poco en estos diez años porque lastimosamente la lógica de algunos políticos es que atraen el voto popular bajo el discurso de que “si votas por mí yo no te cobro impuestos y no te multo”. Entonces, si tienes una estructura nacional profundamente debilitada, una estructura local financiera muy debilitada, no es fácil obtener los 800 millones para construir un proyecto como Vindobona. Por eso, el Municipio actual ha optado por dejar de lado el proyecto Vindobona y construir en su lugar aproximadamente 30 plantas de tratamiento de aguas servidas. Este tipo de políticas públicas permitiría que el sueño de tener un río Machángara limpio se materialice en 10 o 12 años.

Bajo ese contexto la sentencia del Río Machángara es muy importante, pero se debe tener presente que la descontaminación del Machángara no se puede hacer de la noche a la mañana. Por eso, el diálogo entre el Derecho y los temas de la ciudad son muy potentes. Se debe entender el contexto de dinámicas municipales, la racionalidad técnica y las capacidades operativas del Municipio. No debemos caer en lo que ha ocurrido en otras ciudades, donde las decisiones fundamentales de la ciudad ya no son tomadas por los concejales y el alcalde, sino por los jueces. Dejar todo en manos de un juez es complicado porque se extingue la capacidad de deliberación pública de los problemas públicos. No creo que el Derecho deba sustituir la capacidad de deliberación que debe tener una sociedad.

**(V y A): Los casos de los ríos Monjas y Machángara dejan ver el creciente poder de los jueces constitucionales para influir en la política urbana. ¿Hasta qué punto cree que un órgano jurisdiccional debería intervenir no solo en declarar vulneraciones de derechos, sino también en dictar políticas sobre cómo debe funcionar una ciudad? ¿Cuáles son los riesgos y oportunidades de esta tendencia?**

**(AB):** En la actualidad existen varias críticas en torno a la política urbana que está siendo creada por los jueces a través de sus decisiones judiciales. Hay sentencias que inclusive llegan a detallar los contenidos que debería tener un instrumento normativo local como una ordenanza. Por ejemplo, el municipio quiere hacer una relocalización de una de las paradas de transporte interparroquial y resulta que esa cooperativa de transporte presenta una demanda judicial y el juez resuelve que esa relocalización es inconstitucional. Es decir, los jueces entran a reglar temas muy específicos que terminan eliminando la intervención del Municipio.

A mí me parece muy interesante que el cumplimiento del derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano se exija por parte de los ciudadanos, pero me preocupa que todo quiera resolverse a través de la judicialización. Por ejemplo, en Bogotá la declaración de un área como protegida o los asuntos de movilidad como el Metro de Bogotá terminaron judicializándose; el problema es que si recurrir al juez se vuelve una práctica común se sustituye la capacidad deliberativa y ejecutiva que tiene el Municipio. Entonces, los jueces y abogados deben tomar en cuenta no solo en derecho urbanístico ligado a los temas de regulación y a los componentes jurídicos de los planes, sino profundizar en las discusiones sobre la relación entre derecho y ciudad.

**(V y A): Considerando que la Corte Constitucional ha dejado sin efecto ordenanzas municipales, ¿qué tan efectivo o viable cree que sería establecer un diálogo más profundo entre los jueces constitucionales y el Municipio? ¿Podría este diálogo materializar el debate deliberativo y mejorar la calidad de las sentencias judiciales en temas urbanos?**

**(AB):** El tema urbano es tan complejo que requiere un nivel de especialización porque los juristas pueden tener una capacidad argumentativa formal muy potente, pero esa capacidad requiere tomar en cuenta la capacidad efectiva del Municipio. Esto quiere decir que la descontaminación del Machángara no se puede ejecutar sin tomar en cuenta las capacidades técnicas, financieras y fácticas del Municipio porque se va a requerir expropiar terrenos, construir vías de acceso, etc. Los jueces deben tener suficientes elementos para poder comprender la complejidad del cumplimiento de sentencias porque me temo que mañana se pueda pedir la destitución de un alcalde por no poder cumplir con una sentencia de la noche a la mañana. Esta situación provocaría una progresiva erosión de la capacidad operativa del municipio para ejercer sus competencias.

La academia debe discutir con profundidad esta relación entre Derecho y ciudad y no centrarse solo en el derecho urbanístico entendido como regulación del suelo. Se requiere que los planificadores, urbanistas y jueces conozcan de medio ambiente, de derechos colectivos, del derecho a la ciudad, para que no se disuelva la capacidad efectiva de actuación de la autoridad que fue elegida por los ciudadanos.

**(V y A): Considerando que su periodo como alcalde coincidió con el inicio de un nuevo ciclo constitucional y legislativo, incluyendo la nueva Constitución y el COOTAD, ¿cuáles son los desafíos que aún persisten en cuanto a las competencias y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno en Ecuador? Específicamente, ¿cómo afectan estos desafíos la capacidad de los municipios para gestionar efectivamente su territorio?**

**(AB):** El conflicto de competencias es complejo. Por ejemplo, el municipio debería tener una titularidad muy fuerte sobre la gestión del suelo. Si bien tenemos la LOTUGS, reglamentos, ordenanzas sobre la gestión del uso del suelo, estas normas están muy por atrás de lo que se requiere para satisfacer las demandas actuales. Por ejemplo, hay concurrencia y superposición de competencias sobre la gestión del suelo entre los Gobiernos Autónomos descentralizados (GADS) parroquiales, municipales, provinciales y el gobierno nacional. El problema es que cuando tienes cuatro autoridades

autorizadas a reglar el mismo tema en realidad no tienen ninguna autoridad que haga su trabajo efectivamente. Un ejemplo de superposición de competencias son los temas ambientales como el caso del Río Machángara, o los incendios donde se evidencia que el Estado no es capaz de organizar adecuadamente la intervención de cada uno de los actores; es decir, el rol que debe cumplir el gobierno central y cada uno de los GADs involucrados.

Otro problema son los vacíos legales. Eso puede verse por ejemplo en el tema del transporte y movilidad. Por ejemplo, se planifica e instala un sistema ferroviario como el Metro de Quito y resulta que no existe ningún tipo de desarrollo normativo en relación con los sistemas ferroviarios. Entonces, los municipios tienen que crear, de cero, reglas sobre los niveles de calidad del Metro, el funcionamiento, los mecanismos de intermodalidad, los estándares de funcionamiento, etc.

**(V y A): Considerando que los municipios a menudo dependen de otras entidades gubernamentales para resolver problemas jurídicos, ¿qué desafíos específicos enfrentó su alcaldía en relación con el tránsito, la movilidad y, en particular, durante la ejecución del proyecto del Metro de Quito?**

(AB): Hasta hoy el Metro de Quito no tiene un desarrollo adecuado conforme el avance del proyecto. Como señalé previamente no existe un marco jurídico nacional que establezca el uso y funcionamiento de sistemas ferroviarios urbanos. No se puede trasladar los parámetros de funcionamiento de un autobús a los sistemas ferroviarios. Esto debería resolverse a través del Consejo de Competencias que hasta hoy ha sido de poca utilidad. Este organismo debería ser capaz de crear diálogos entre todos los actores con competencias en una materia, y adicionalmente, debe convertirse en un engranaje institucional que clarifique las competencias de cada uno de los actores y garantice que cada uno de los actores cumpla cabalmente con sus competencias.

Otro problema es que el Municipio quiere ejercer una competencia, pero la Corte Constitucional decide que un determinado asunto no era competencia municipal sino del gobierno central. Por ejemplo, se crea una ordenanza que establece una tasa por el tendido de

cables y la Corte declara inconstitucional la ordenanza porque el Municipio ha asumido una competencia normativa que no le ha otorgado el ordenamiento jurídico en relación del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicación y telecomunicaciones, afirmando que es una competencia exclusiva del Estado central. Entonces, el Municipio se queda en el aire con esa decisión judicial porque eso implica que por años la ciudad se quede sin soterramiento de los cables.

Me parece loable que ahora Ecuador vaya a tener jueces constitucionales especializados. Esos jueces van a tener que resolver un volumen muy importante de casos relacionados con temas urbanos por lo que se requiere que estén preparados para sumir este reto.

**(V y A): Tomando en cuenta que los jueces constitucionales deben tutelar derechos como el derecho a la movilidad, a un ambiente sano, el derecho a la ciudad, etc. ¿Considera que los jueces están preparados para enfrentar el cúmulo de demandas relacionadas con temas urbanos y ambientales? ¿Es necesaria una mayor especialización?**

(AB): Creo que hay que ir hacia un proceso de especialización de los abogados y jueces, no solo en la temática ambiental sino en temas urbanos. Para ponerlo en términos generales, no se trata solo de entender la relación entre Derecho y ciudad, sino entre Derecho y espacio, entre Derecho y territorio. Es decir, se trata de abordar las implicaciones espaciales de la convivencia social y tomar en cuenta los mecanismos espaciales que están detrás de la política pública como la localización, deslocalización, valorización, concentración. Hay que entender que cada mecanismo provoca un conflicto entre diversos actores sociales: el vendedor ambulante, el comerciante que tiene un negocio formal y que paga un arriendo e impuestos, el usuario del espacio público que quiere una ciudad en la que se pueda circular, ¿Quién de ellos tiene la razón sobre la forma en que se debe ocupar el espacio público? Para resolver estos temas complejos se requiere una especialización en el ámbito del derecho urbano y del derecho ambiental.

**(V y A): Considerando la creciente judicialización de problemas urbanos a través del derecho**

**constitucional en Ecuador, ¿cómo afecta esta tendencia a la seguridad jurídica respecto al cumplimiento de las normas urbanísticas y a la capacidad de los municipios para gestionar el espacio urbano?**

(AB): La seguridad jurídica es la certidumbre respecto al cumplimiento de unas reglas. Entonces, en nuestra administración propusimos no mover el límite urbano en 10 o 15 años, lo que significa un mensaje claro de seguridad jurídica para los ciudadanos. Esa política pública disminuye la expectativa de la especulación del uso del suelo. Es una política complicada porque implica que la primera vivienda que se construya en una zona prohibida debe ser derrocada. Otro problema es que llegue una nueva administración municipal y cambie las reglas, o deje de aplicar la regla, o peor aún, que a través de una sentencia judicial se dé de baja la regla que prohibía la edificabilidad en una zona. Todo esto genera una incertidumbre sobre en la planificación y gestión de la ciudad.

Otro problema que genera inseguridad jurídica para el Municipio es que si alguien quiere demandar judicialmente la contaminación del río Machángara no es necesario que presente la demanda ante un juez de Quito (que es el juez del lugar donde se originó el daño) sino que puede presentar la demanda ante el juez del lugar donde se produce los efectos de la contaminación; por ejemplo, el juez de Los Bancos o de Esmeraldas. Esto genera una incertidumbre sobre la gestión urbana y la aplicación de las normas urbanísticas porque la decisión de un juez de Esmeraldas marca el rumbo de las actuaciones del Municipio de Quito.

**(V y A): Considerando la tendencia de los ciudadanos a recurrir a la justicia en lugar de ir al municipio, ¿cómo ve usted la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, como La silla vacía, para recuperar la confianza en las instituciones municipales y fomentar un diálogo más directo entre ciudadanos y autoridades locales? ¿Qué se necesita para que estos mecanismos funcionen efectivamente en el contexto actual de desconfianza institucional municipal?**

(AB): Los últimos 15 años vivimos en una situación de polarización y de desconfianza en las instituciones.

No puede ser que ocurra un incendio en Quito y que el debate se centre en si quien está saliendo en los medios de comunicación para dar su análisis sobre el tema es correísta o anticorreísta. Lo que deberíamos estar discutiendo es cómo mejoramos las condiciones para que la ciudad enfrente los problemas como los incendios o la viabilidad. Necesitamos reconstruir la confianza en las instituciones y en los mecanismos de participación para que realmente funcionen y sean efectivos en la toma de decisiones municipales. Si una sociedad no confía en sus mecanismos de representación, que son los partidos y en las instituciones, ¿a través de qué mecanismo puedes construir un futuro como sociedad?

**(V y A): Considerando la desconfianza actual en las instituciones públicas, ¿cómo cree que esta situación afecta el funcionamiento diario de los municipios, especialmente en procesos como la contratación pública? ¿Qué impacto tiene esta desconfianza en la eficiencia administrativa y en la capacidad de los funcionarios para tomar decisiones? ¿Cómo podemos superar esta crisis de confianza para construir una sociedad más funcional y democrática?**

(AB): Yo estoy convencido de que la inmensa mayoría de gente que está en el servicio público es gente honrada que trabaja por vocación de servicio público. No se puede estigmatizar el servicio público por el hecho de que alguien cometa actos de corrupción. El problema es que si mañana se abre un proceso de contratación pública para construir una vía y se presentan cinco oferentes y gana uno, los otros 4 oferentes van a decir que en eso proceso de contratación hubo corrupción. Bajo esta lógica es imposible avanzar en la ejecución de políticas públicas. Si no queremos tener una ciudad fallida se requiere construir una cultura de modernización democrática y un nivel de confianza interpersonal e institucional. Recuperar la confianza en la esfera pública es el reto de las nuevas generaciones.

**(V y A): Considerando los desafíos urbanos actuales en América Latina, como la vivienda asequible o la movilidad, ¿qué innovaciones jurídicas cree que deberían adoptar las ciudades latinoamericanas para enfrentarlos? ¿Cómo puede el Derecho, entendido como una herramienta, ayudar a abordar estos problemas de manera más efectiva?**



**(AB):** Respecto al tema de la vivienda, el mecanismo principal que hemos tenido en América Latina, Ecuador incluido, es enfrentar el tema de la vivienda de interés social a través del modelo ABC: Ahorro + Bono + Crédito. En Ecuador, aproximadamente un tercio de las personas están insertas en la economía formal mientras que dos tercios están fuera. Aproximadamente el 38% de personas tienen un empleo adecuado mientras que el resto no. Esto quiere decir que dos de cada tres personas no son parte de la economía formal, no tienen un empleo adecuado y muy probablemente no tienen ningún tipo de lógica bancarizada. Esto implica que el financiamiento de vivienda de interés social solo pueda ser accesible para las clases medias y medias bajas, sin que el modelo ABC llegue a los sectores más pobres. Entonces tendríamos que pensar en otros mecanismos de acceso a la vivienda que se usan en Berlín, Barcelona o Nueva York como el leasing habitacional que consiste en un contrato de arriendo con promesa de compraventa donde el inmueble se transfiere al nombre del arrendatario al finalizar el último pago de la cuota. Para tratar los problemas de vivienda en Quito se debería pensar en construir sobre lo construido, es decir, todos esos espacios vacíos que son de propiedad pública y que no están siendo utilizados, pueden servir para dinamizar la producción de vivienda y para la revitalización urbana. Entonces se podría tener 10 o 12 polígonos en la ciudad para alojar decenas de miles de personas. Eso requiere una lógica jurídica institucional que no existe por el momento.

En cuanto al tema de movilidad, se requiere extender la dinámica de modernización del sistema y construir una cultura cívica. El problema es que se ha difundido la idea de que la regulación urbana es un conflicto entre el Estado y el individuo, pero cuando se crean normas que prohíben parquearse en la vereda o que ordenan el pago de una tarifa por estacionamiento no se está regulando un asunto entre el Estado y el individuo, sino asuntos entre los individuos. Para materializar políticas públicas de convivencia masiva como la movilidad o la seguridad de convivencia, se requieren normas que promuevan incentivos y desincentivos que faciliten la convivencia social. En relación con el tema de la movilidad, la ley tiene una capacidad performativa extraordinaria hacia el futuro. Por ejemplo,

si hoy se crean normas que incentiven las formas de movilidad alternativas al vehículo esta regla crea efectos potentes para que en el futuro se usen menos autos. El problema de movilidad se soluciona creando reglas de conductas, por ello se requiere abogados que creen regulaciones de incentivos y desincentivos. Regular adecuadamente la convivencia de los actores que habitan la ciudad es un elemento clave que requiere la participación de los abogados.

**(V y A): Considerando el vínculo inquebrantable entre política y Derecho, y la necesidad de que los jueces se especialicen en temas urbanos, ¿qué conocimientos y experticia profesional cree usted que debería tener un planificador de la política urbana, como un alcalde, un concejal o un secretario de movilidad o ambiente? ¿Hasta qué punto deberían estos funcionarios conocer de Derecho o contar con un equipo de asesores legales para entender las implicaciones de sus decisiones y evitar problemas de inconstitucionalidad en sus ordenanzas o políticas públicas?**

**(AB):** Debemos entender que bajo las reglas de la democracia todo el mundo puede elegir y ser elegido; pero desde mi experiencia, considero que es inconcebible que alguien que no tiene la menor idea de la planificación de la ciudad y de la regulación urbana, pueda presentarse y ejercer una función como la alcaldía o la concejalía. Lamentablemente, hay gente que no tiene la menor idea de la ciudad que va a administrar, de la implicación de las decisiones que va a tomar, de los efectos que sus políticas públicas van a tener en la vida de la ciudad. El problema es que un alcalde o concejal quiera pasar por un periodo de curva de aprendizaje de dos o tres años y al cuarto año ya tenga que dejar el cargo. Por ello, se requiere que ingresen a la administración municipal personas con conocimiento y experiencia en lugar de personas que ingresen esperando aprender desde cero el tema de la gestión municipal.

Por otra parte, los ciudadanos deben tener la capacidad de construir juicios de valor, de votar bien, de tener una exigencia en relación con sus representantes. En una esfera pública tan empobrecida y polarizada por los medios de comunicación es difícil que las personas

tengan una idea objetiva de quién es realmente el candidato a alcalde o concejal por el que piensan votar, cómo este piensa, qué capacidad y experiencia tiene para ocupar un cargo público. Tomar en cuenta la dimensión ética del servicio público es un elemento clave

que no puede ser dejado de lado por los votantes. No se puede seguir votando por quien cuenta bien un chiste en redes sociales, o por quien canta bien o se maquilla bonito. Tengo la impresión de que eso es lo que estamos viviendo y ojalá podamos cambiar esta situación.