



COLECCIÓN JURÍDICA

# CIUDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ MUÑOZ

*Jurid*



Editorial

ECOE  
EDICIONES



## CARLOS JAVIER VELÁSQUEZ MUÑOZ

Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca (España). Magíster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco (España). Especialista en Derecho Ambiental, Universidad Externado de Colombia. Abogado, Universidad del Norte. Realizó cursos de postgrado en Derecho Administrativo, Universidad de Salamanca. Actualmente está vinculado a la Universidad del Norte (Colombia) como director del Departamento de Derecho y Ciencia Política, coordinador de investigaciones de la División de Ciencias Jurídicas, director de la Especialización en Derecho Ambiental y Urbano-Territorial y editor de la Revista de Derecho. [cvelasquez@uninorte.edu.co](mailto:cvelasquez@uninorte.edu.co)

# CIUDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Carlos Javier Velásquez Muñoz

Barranquilla - Bogotá  
COLOMBIA, 2012



ECOE  
EDICIONES

# Contenido

Presentación . . . . .	xiii
I. TEORÍA DE LA CIUDAD . . . . .	1
1. La ciudad: distintas visiones en torno a su entendimiento . . . . .	1
2. Las nuevas formas de organización de la ciudad . . . . .	27
3. La complejidad del fenómeno urbano y los problemas ambientales urbanos globales . . . . .	35
II. TEORÍA DEL DESARROLLO Y SU INCIDENCIA EN LAS CIUDADES . . . . .	40
1. Qué es y para qué sirve el desarrollo: evolución y significado . . . . .	40
2. Tipos de desarrollo . . . . .	55
3. El desarrollo humano sostenible . . . . .	68
III. EL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE . . . . .	80
1. El desarrollo urbano sostenible y la gestión ambiental urbana . . . . .	80
2. ¿Es posible la sostenibilidad en las ciudades?: La ciudad sostenible. . . . .	88
3. ¿Cómo va el desarrollo urbano sostenible en Colombia? . . . . .	91
4. Instrumentos de la política de desarrollo urbano en Colombia. . . . .	98
5. El desarrollo urbano sostenible en los planes nacionales de desarrollo . . . . .	115
Conclusiones. . . . .	142
Referencias. . . . .	146

# Presentación

Este es el primero de una serie de libros dedicados a la sostenibilidad ambiental urbana, estudiada desde la política pública y el derecho. Su publicación es resultado de los trabajos realizados en el Doctorado en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca (España), el cual culminó con una disertación sobre la protección del medio ambiente urbano en Colombia a partir del análisis comparado y crítico con las acciones ejecutadas en el espacio supraestatal europeo y el Estado español.

El resto de publicaciones que pronto verán la luz están dedicadas precisamente al análisis de las acciones e instrumentos que desde la Política Pública y el Derecho han sido ejecutadas por la Unión Europea y el Estado colombiano para lograr entornos urbanos ambientalmente sostenibles.

Esta obra se justifica por la necesidad de expandir la toma de conciencia sobre la realidad de los problemas ambientales de nuestra sociedad mundial, predominantemente urbanizada. Como se sabe, las zonas urbanas se han convertido en el principal hábitat de la humanidad, y se espera que dicha tendencia no solo no se detenga, sino que mantenga su ritmo hasta alcanzar las tres cuartas partes de la población antes de 2040; y lo más preocupante consiste en que los mayores crecimientos se están presentando en países en vías de desarrollo, por lo cual sus ciudades se han convertido en escenarios de insostenibilidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Población, UNFPA (por sus siglas en inglés), se prevé que entre 2000 y 2030 la población mundial urbana aumentará en un 72%, y que la superficie de las zonas edificadas donde viven más de 100 000 personas se incrementará en un 175%, mientras que todos los asentamientos urbanos (zonas verdes y edificadas) cubren solo un 2,8% de la superficie terrestre del planeta.

Lo anterior plantea un reto fundamental: determinar con alcance global, a partir de una visión local, cuál es el tipo de relación que debe existir entre las ciudades y el medio ambiente. Desde la ciudad se hace necesario adoptar un conjunto de medidas para gestionar de forma apropiada el medio ambiente del ámbito urbano, a sabiendas de que dicho aporte es insumo esencial para el *mantenimiento global*<sup>2</sup>.

A pesar de que se reconoce que el impacto de la ciudad sobre su entorno y las condiciones resultantes de dicha incidencia es, y ha sido, fenómeno consustancial a su surgimiento, hoy es evidente el crecimiento de los problemas ambientales generados por las actividades antrópicas urbanas. Lo que está en juego es nada menos que la pervivencia de la humanidad debido a la destrucción de las condiciones del ambiente y, por tanto, la movilización global debe orientarse hacia conocer y controlar la relación de las ciudades y sus ciudadanos con el entorno, y lograr con los instrumentos disponibles prevenir sus causas y corregir sus consecuencias.

Si se sostiene que la problemática ambiental se origina de manera principal en el *sobrepasamiento*<sup>3</sup> de la actividad humana de los límites impuestos por el medio, se hace entonces necesario estudiar, abordar y solucionar el problema allí donde se presentan las mayores intervenciones y se generan las mayores perturbaciones a la vida, la integridad y la salud de los seres humanos y del ambiente en general.

---

<sup>2</sup> El *mantenimiento global* es uno de los enfoques de la sostenibilidad, y tiende a centrar el cúmulo de las preocupaciones del desarrollo sostenible hacia un tipo de desarrollo ecológicamente sostenible, es decir, en el que la máxima preocupación del desarrollo gira en torno a la idea de preservar las condiciones ecológicas necesarias para mantener la vida humana sobre el planeta con una visión holística y de largo plazo. Este parece ser el enfoque arraigado en la mayoría de los expertos sobre la materia, a juzgar por la abundante literatura coincidente. La visión ecológica del desarrollo sostenible gira en torno a dos premisas básicas: la primera enfatiza en los límites ecológicos y la imposibilidad de crecimiento continuo en un espacio finito; la segunda destaca la solidaridad con las generaciones futuras y, por lo tanto, la necesidad de preservar la base de los recursos naturales y ambientales, de modo que dichas generaciones tengan la posibilidad de disponer de ellos y decidir sobre su bienestar: el principio de equidad intergeneracional (VELÁSQUEZ, 2010).

<sup>3</sup> *Sobrepasamiento* es un concepto introducido por Randholp y Donella Meadows en el conocido informe publicado en 1972, denominado *Los límites del crecimiento*, para definir que el medio ambiente tiene límites y que estos han sido sobrepasados por la actividad humana, lo cual ha causado su deterioro. Otros importantes autores, entre ellos MARTÍN MATEO (1997), también lo han utilizado para explicar la situación de insostenibilidad planetaria.

Mucho antes de la Cumbre de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) se señaló que las administraciones locales tienen un importante papel que cumplir en la obtención de la sostenibilidad global, pero fue en este importante encuentro en el que se plasmó, en un documento declarativo de consenso internacional, el camino para que las ciudades honrasen dicho compromiso.

La Cumbre de Río produjo cinco importantes resultados; uno de ellos, el Plan de Acción para alcanzar los compromisos suscritos en la conocida *Carta de la Tierra*,<sup>4</sup> la Agenda 21. Este extenso documento de más de 600 páginas dedicó un capítulo a *las Iniciativas de las autoridades locales a favor de la sostenibilidad*, y estableció de manera concreta que “para 1996 la mayoría de las autoridades locales de cada país deberán llevar a cabo un proceso de consulta con sus respectivas poblaciones y haber logrado un consenso sobre un Programa 21 local para la Comunidad”.

La Agenda 21 Local –AL21– fue presentada como un minucioso programa para que las autoridades locales diseñasen estrategias para el desarrollo sostenible de sus zonas a través de la participación de los diferentes interlocutores urbanos. Sin embargo, a día de hoy los logros referentes a esta iniciativa son realmente pobres. De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente –PNUMA– para 2010 se habían implantado menos de 7000 AL21, la mayor parte en Europa<sup>5</sup>. De esta manera, lo que se inició como un espacio de planeación

---

<sup>4</sup> La *Carta de la Tierra* fue el nombre con el cual se conoció la declaración internacional de principios firmada durante la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, promovida por la Organización de las Naciones Unidas para ventilar los asuntos atinentes al medio ambiente y el desarrollo. Esta declaración es importante para Colombia, pues ha sido incorporada por la Ley Marco Ambiental como principios de la Política Ambiental colombiana.

<sup>5</sup> De acuerdo con AGUADO, BERRUTIA y ECHEBARRÍA (2007), Europa ha implementado más de 5000 Agendas 21 Locales, respecto a lo cual se pueden diferenciar tres grupos de países en Europa Occidental: por un lado, Suecia, Reino Unido y Holanda, que respondieron rápidamente a la llamada de la Cumbre de Río y cuyos gobiernos nacionales impulsaron desde el principio y de manera muy significativa los programas de Agenda 21; a estos les siguieron el resto de países escandinavos (Dinamarca, Noruega y Finlandia), que aunque empezaron más tarde, sus autoridades locales manifestaron un fuerte compromiso con dicha agenda; por otro lado, Alemania y Austria, cuya respuesta fue aún más tardía, y el seguimiento de la AL21 por parte de las autoridades locales ha sido más bien escaso; en último lugar se sitúan los países mediterráneos (Italia, Portugal, España y Francia), que junto con Irlanda empezaron a mostrar interés por la Agenda 21 Local a finales de los años noventa (La Agenda Local 21 en Europa: una visión general (2007). *Ekonomiaz*, 64).

participativa para la sostenibilidad fue acaparado por las administraciones locales para suplir, aumentar o duplicar funciones de planificación urbana; las Agendas 21 pasaron a ser procedimientos rígidos y regulados en exceso, y en algunos casos, con normativa vinculante de difícil cumplimiento.

No cabe duda de que la sostenibilidad urbana se ha convertido en una prioridad global fruto del consenso entre los Estados, entre los cuales se encuentra Colombia; los Estados se han comprometido ante la comunidad internacional a hacer posible la consigna *piensa global y actúa local*.

Como se señalará adelante, el paradigma de sostenibilidad que pretende guiar el desarrollo urbano futuro impulsa un proyecto político, económico y sociocultural de gran alcance, capaz de hacer coherentes las exigencias ambientales con las del desarrollo económico, a partir de una visión de largo plazo (CAMAGNI,1995) .

Este libro gravita sobre las anteriores y otras cuestiones, lo cual es además resultado de varios años de enseñanza del Derecho Ambiental y Urbano-territorial en la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia). Desde el pregrado hasta los cursos de postgrado se ha discutido con profundidad y pasión sobre la necesidad de que la política y el derecho se conviertan en instrumentos conocidos, válidos y eficaces para mejorar de manera real la calidad de vida de los ciudadanos del mundo, a partir de una firme y decidida protección del medio ambiente, así como la ordenación racional y equilibrada (con base en criterios de sostenibilidad) de las ciudades.

Siendo la *ciudad* la principal creación humana, hogar de la mayoría de la población mundial y, a la vez, escenario donde se generan los principales problemas de insostenibilidad, las discusiones han mostrado con meridiana claridad la existencia de un generalizado desconocimiento al respecto; de allí la urgente necesidad de dar a conocer más y mejor aspectos de la realidad urbana actual, y de esta manera exhortar a la sociedad a una mejor forma de intervención.



Teniendo clara la inspiración surgida de las aulas, esta obra está dedicada principalmente a los alumnos, quienes con sus notables aportes, devoluciones y retroalimentaciones nos han animado para llegar a más personas con un mensaje que conduzca a la acción.

No está de más recordar que este libro hace parte de un conjunto mayor de publicaciones, por lo que sus páginas tienen un marcado cariz introductorio. En ellas se señalan los aspectos generales más importantes sobre la teoría de la ciudad y la sostenibilidad, a partir de la descripción y sistematización teórica de tres temas fundamentales:

El primer capítulo está dedicado a la *Teoría de la ciudad*. En este, como su nombre lo indica, se introducen los aspectos generales de mayor importancia relacionados con la “ciudad” como creación humana. El recorrido por el tema arranca intentando precisar una definición de ciudad a partir de las más importantes teorías que han abordado la cuestión. A continuación se describen los elementos estructurantes de la ciudad con base en cada una de las visiones particulares señaladas en las diferentes teorías, y se definen las nuevas realidades territoriales surgidas en torno a la idea de la ciudad como ícono representativo de la modernidad. El capítulo termina indicando las cuestiones relacionadas con la complejidad de la ciudad, y en particular, la complejidad relacionada con los problemas de insostenibilidad ambiental.

El segundo capítulo presenta un estudio general sobre la *Teoría del desarrollo*, el cual inicia precisando la definición de “desarrollo” y haciendo un recorrido histórico por su origen, articulando a dicha explicación una relativa a sus diferentes tipos y elementos estructurantes, así como los objetivos y sistemas de medición utilizados para cada uno de ellos. Se presentan, además, comentarios críticos sobre el modelo de desarrollo imperante y se señalan y abordan las cuestiones fundamentales sobre el tipo de desarrollo sostenible.

El tercer capítulo articula el contenido de los dos primeros: los aspectos teóricos de la ciudad con la teoría del desarrollo, y en particular del desarrollo sostenible, para delinear las particularidades del concepto articulador e incluyente del *desarrollo urbano sostenible*. En este se muestran las concepciones más relevantes al respecto, diferenciándolas de otros

conceptos y aplicaciones. Al final se presenta un análisis particular de la política pública ambiental y urbana en relación con los esfuerzos realizados por Colombia para impulsar la sostenibilidad ambiental de sus entornos urbanos.

No queda más que esperar que esta obra logre colmar las expectativas de los interesados, expertos o no, y que se convierta en referente para iniciar una reflexión sobre este problema tan apremiante como desconocido. Sin duda, el tema tiene que estar en el corazón de la gente, en boca de la sociedad y en la cabeza y la acción de los decisores, pues aunque pueda sonar a cliché, la batalla por la sostenibilidad, y por supuesto, por la perdurabilidad de las condiciones de nuestro planeta, se ganará, sin duda, en la ciudad.

# Teoría de la ciudad

# 1

## 1. LA CIUDAD: DISTINTAS VISIONES EN TORNO A SU ENTENDIMIENTO

Es necesario iniciar estableciendo el significado de “ciudad”, teniendo en cuenta que un elemento principal de su complejidad constituye el objeto central de nuestro estudio, y porque, además, la mayor parte de la población mundial vive hoy en las ciudades y desconoce, de manera general, lo que ello significa, cuáles son sus componentes, su estructura y diversos tipos, si es que los hay<sup>1</sup>.

Como bien anota Reissman (1970, p. 7), *la ciudad es probablemente la mayor creación humana*. Y siendo así, un fenómeno de tal envergadura no es fácil de definir<sup>2</sup>. Incluso, las ilustraciones más simples pueden volverse problemáticas:

---

<sup>1</sup> Desde la psicología ambiental se han planteado diversas teorías que indican que los problemas de insostenibilidad urbana se agravan, y tienen causa en gran medida, debido a la ausencia de sentido de pertenencia de las personas que habitan las ciudades. Se señala que si cada una de las personas que habitan las aglomeraciones urbanas conociese sus dinámicas, los alcances y las limitaciones del ámbito urbano en cual se desenvuelve, su actitud cambiaría y otra sería la manera de desarrollar sus actividades cotidianas, lo cual redundaría en el aumento general de la calidad de vida de la sociedad (PROSHANSKY, 1983; LEVY-LEBOYER, 1985; HEIMSTRA & MCFARLING, 1974). Lo anterior significa, como se ha anotado antes, que las gentes que habitan las ciudades desconocen de ordinario no solo su historia (elemento más común por ser estudiado) sino también su entorno.

<sup>2</sup> MANUEL DE TERÁN (1951) señala, por ejemplo, que “la ciudad es la forma más perfecta y evolucionada del paisaje humanizado, de un espacio terrestre, cuyos caracteres naturales han sido profundamente alterados por la obra del hombre traducida en cultura”.

OTROS TÍTULOS DE  
EDITORIAL UNIVERSIDAD DEL NORTE

Aspectos generales del derecho  
administrativo colombiano, 3ª ed.  
Aleksy Herrera Robles

Modernización e integración del  
derecho contractual latinoamericano  
Un análisis del método  
John Alberto Tito Añamuro

Surgimiento de la dualidad de  
jurisdicciones en Colombia  
Entre la regeneración, la dictadura  
y la unión republicana  
Juan Pablo Sarmiento Erazo

Notas sobre Constitución,  
organización del Estado y derechos  
humanos –Colombia–, 2ª ed.  
Viridiana Molinares Hassan

Estudios sobre seguridad social, 2ª ed.  
Rafael Rodríguez Mesa



ISBN 978-958-741-219-2



**D**esde el año 2007 más del cincuenta por ciento de la población mundial vive en ciudades, lo cual ha convertido a las urbes en las principales generadoras de impactos ambientales globales, así como de dinámicas económicas y sociales negativas. Por estas razones, la batalla por la sostenibilidad, como paradigma deseado del desarrollo, nos debe impulsar a expandir la toma de conciencia sobre los actuales problemas ambientales y las posibles formas de afrontarlos.

Esta obra, que hace parte de una serie de libros de la Colección Jurídica de la Universidad del Norte dedicados al tema de la sostenibilidad urbana desde el Derecho y la Política Pública, está dirigida a abogados, historiadores, planificadores, ingenieros, politólogos, arquitectos, economistas, y todos cuantos tengan interés por temas relacionados con las características principales del desarrollo, y en particular del desarrollo sostenible, y su aplicación a la ciudad. Además, presenta un análisis preliminar sobre la sostenibilidad urbana en las ciudades colombianas desde la política ambiental y de desarrollo urbano.

ídica