



El Derecho a la Ciudad en Ecuador: del reconocimiento constitucional a los desafíos de su garantía efectiva. Una lectura territorial del Gran Guayas

**The Right to the City in Ecuador: From Constitutional
Recognition to the Challenges of Its Effective Guarantee.
A Territorial Reading of Greater Guayas**

Sandra del Rocío Tapia Barros

Abogada; Magíster en Derechos Fundamentales y Justicia Constitucional;
Docente investigadora, Universidad de Guayaquil
sandra.tapiab@ug.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6907-3537>

Héctor Danilo Hugo Ullauri

Arquitecto; Magíster en Administración de Empresas (MBA). Docente de
Geografía y SIG, Sociología Urbana y Estadística, Universidad de
Guayaquil
hector.hugou@ug.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-6294-3440>

ABSTRACT

The Right to the City in Ecuador recognizes that urban life requires access, use, enjoyment, and participation in sustainable, just, and inclusive spaces, although its guarantee remains incomplete. This study analyzed its theoretical evolution, legal configuration, and implementation through a territorial reading of Greater Guayas. The sample included legislation, case law, indexed literature, official statistics, and the cantons of Guayaquil, Durán, Daule, and Samborondón. A qualitative, documentary, legal-dogmatic, and

cartographic design was applied using legal matrices, bibliographic records, and spatial analysis. Findings reveal fragmented responsibilities, territorial inequality, and weak budget integration. Effective protection requires metropolitan coordination, indicators, and meaningful participation.

RESUMEN

El Derecho a la Ciudad en Ecuador reconoce que habitar implica acceder, usar, disfrutar y participar en espacios sostenibles, justos e inclusivos, aunque su garantía permanece incompleta. El objetivo fue analizar su evolución, configuración jurídica y aplicación, incorporando una lectura territorial del Gran Guayas. La muestra comprendió normativa, jurisprudencia, literatura indexada, estadísticas oficiales y los cantones Guayaquil, Durán, Daule y Samborondón. Se aplicó investigación cualitativa, documental, dogmático-jurídica y cartográfica, mediante matrices normativas, fichas bibliográficas y análisis espacial. Los resultados evidencian fragmentación competencial, desigualdad territorial y débil articulación presupuestaria. Se concluye que la garantía exige coordinación metropolitana, indicadores y participación incidente.

Keywords / Palabras clave

Right to the City; Greater Guayas; spatial justice; urban planning; metropolitan governance.

Derecho a la Ciudad; Gran Guayas; justicia espacial; planificación urbana; gobernanza metropolitana.

Introduction

La expansión urbana contemporánea ha convertido a las ciudades en el principal escenario de realización, conflicto y distribución de los derechos. En ellas se decide quién accede a una vivienda adecuada, cuánto tiempo destina al desplazamiento, qué población dispone de agua y saneamiento continuo, quién puede disfrutar de espacios públicos de calidad y qué grupos soportan la contaminación, las inundaciones o la pérdida de ecosistemas. Por ello, la ciudad no puede comprenderse únicamente como una concentración de edificaciones e

infraestructura. Es una construcción social y jurídica en la que el ordenamiento territorial, la inversión pública, el mercado del suelo y la participación ciudadana producen oportunidades, pero también desigualdades. El Derecho a la Ciudad surge precisamente para cuestionar que estos procesos se rijan de manera exclusiva por la rentabilidad y para exigir que el territorio se organice en función de la dignidad, la justicia social y la sostenibilidad.

Ecuador incorporó una innovación relevante al reconocer expresamente, en el artículo 31 de la Constitución de 2008, el derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos. La norma vincula ese disfrute con la sustentabilidad, la justicia social, el respeto a las culturas urbanas, el equilibrio urbano-rural, la gestión democrática y la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Este reconocimiento sitúa al país entre los ordenamientos que han trasladado al plano constitucional una reivindicación nacida en la teoría crítica y en los movimientos urbanos. Sin embargo, la existencia de una disposición avanzada no garantiza, por sí misma, que las personas ejerzan el derecho en condiciones de igualdad. En la experiencia cotidiana persisten asentamientos con servicios insuficientes, expansión periférica, movilidad costosa, segregación residencial, riesgos ambientales, déficit de espacio público accesible y mecanismos de participación con limitada incidencia.

El problema de investigación se encuentra, por tanto, en la distancia entre el reconocimiento formal y la garantía material del Derecho a la Ciudad. La Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo distribuyen competencias y establecen instrumentos de planificación; no obstante, la actuación pública continúa fragmentada entre vivienda, movilidad, ambiente, riesgos, agua, saneamiento, participación y gestión del suelo. A ello se suma que los planes territoriales no siempre se articulan con presupuestos, cronogramas, responsables e indicadores que permitan conocer si las políticas reducen desigualdades. El resultado es una paradoja: existe un derecho constitucionalmente reconocido, pero no una arquitectura completa de garantías capaz de convertirlo en resultados territoriales verificables.

Esta dificultad no es exclusiva del Ecuador. Jabareen (2014) advierte que la amplitud conceptual del Derecho a la Ciudad puede debilitar su aplicación cuando no se traduce en dimensiones evaluables. Pierce et

al. (2016) distinguen entre la aspiración política del derecho y los derechos realmente existentes en lugares concretos, lo que obliga a examinar cómo se producen, disputan y protegen las posibilidades de habitar. Estas aportaciones dialogan con la formulación original de Lefebvre (1968), quien entendió la ciudad como obra colectiva y defendió la apropiación social frente a la primacía del valor de cambio. Harvey (2012) profundizó esta perspectiva al sostener que el derecho no consiste únicamente en acceder a recursos urbanos, sino en ejercer poder colectivo sobre los procesos que producen y transforman la ciudad. Por ello, el Derecho a la Ciudad es simultáneamente un derecho de acceso y un poder de transformación. La discusión contemporánea desplaza así la pregunta desde la existencia abstracta del derecho hacia las condiciones institucionales necesarias para ejercerlo.

La justicia espacial ofrece una segunda entrada teórica. Soja (2010) sostuvo que la injusticia no solo se manifiesta en el espacio, sino que también se genera mediante su organización. Slavin (2019) advierte que “no sólo la (in)justicia se produce en un lugar físico concreto” (p. 15), sino que responde a acciones y relaciones sociales que determinan cómo se construye y distribuye la ciudad. La localización de equipamientos, la distancia respecto del empleo, las barreras físicas, la distribución de áreas verdes y la exposición desigual a riesgos expresan decisiones políticas territorializadas. Moroni y De Franco (2024) precisan que la justicia espacial debe comprenderse en relación con principios más amplios de justicia, de modo que la distribución territorial requiere criterios normativos que expliquen por qué determinadas desigualdades son aceptables o deben corregirse. Jian et al. (2020) aplicaron este enfoque al espacio público y demostraron que la disponibilidad física resulta insuficiente si no se consideran accesibilidad e inclusión. En América Latina, Fernández et al. (2023) identificaron que las desigualdades ambientales urbanas se relacionan con la localización socioeconómica y con la distribución desigual de amenidades y amenazas. Estas investigaciones permiten interpretar el Derecho a la Ciudad como una exigencia distributiva, pero también como un mandato de reconocimiento, participación y corrección de desigualdades históricas.

La dimensión ambiental amplía el marco teórico. La ciudad depende de ríos, quebradas, manglares, bosques urbanos, suelos permeables y sistemas de drenaje, de modo que separar artificialmente urbanización y naturaleza conduce a políticas incompletas. Calderón-Argelich et al. (2021) muestran que la literatura sobre servicios ecosistémicos

urbanos ha incorporado de manera todavía desigual criterios de justicia ambiental, especialmente en relación con la distribución, el reconocimiento y la participación. En el caso ecuatoriano, Bayón Jiménez y Moreano Venegas (2023) evidencian que los procesos de urbanización asociados al eje petrolero reproducen cargas climáticas y territoriales sobre grupos con menor capacidad de decisión. Estas contribuciones son compatibles con el constitucionalismo ecuatoriano, que reconoce derechos de la naturaleza y exige que la planificación urbana incorpore la función ambiental del territorio.

La movilidad constituye otra dimensión decisiva. de Sá et al. (2019), al estudiar São Paulo, relacionan el Derecho a la Ciudad con una transición de movilidad capaz de redistribuir acceso, tiempo, salud y oportunidades. Desde esta perspectiva, la movilidad no es un servicio aislado, sino una condición para ejercer educación, trabajo, salud, cultura y participación. Un barrio puede disponer formalmente de vivienda y servicios básicos, pero permanecer excluido cuando sus habitantes afrontan recorridos prolongados, costos desproporcionados o ausencia de alternativas seguras. El análisis jurídico debe, por ello, considerar el territorio como una red de relaciones y no como una suma de sectores administrativos.

La participación ciudadana ocupa un lugar central porque convierte a los habitantes en sujetos de la construcción urbana. El estudio de Delgado y Scheers (2021) sobre San José-Samborondón-Guayaquil demuestra que los instrumentos de gestión del suelo pueden contribuir al derecho al territorio cuando se articulan con procesos participativos adaptados a las necesidades de comunidades rurales y periféricas. Sin embargo, también revela límites derivados de asimetrías técnicas, institucionales y económicas. La participación efectiva no equivale a convocar socializaciones cuando las decisiones ya están definidas; requiere información comprensible, alternativas reales, respuesta motivada a las observaciones y seguimiento durante la ejecución. La gestión democrática prevista constitucionalmente debe medirse por la capacidad de incidir y no solo por el número de reuniones celebradas.

El poder privado también interviene en la producción jurídica de la ciudad. Pieterse (2022) señala que la gobernanza y el derecho urbano pueden ser influenciados por actores corporativos capaces de condicionar el uso del suelo, la inversión y las prioridades públicas. Esta observación resulta especialmente pertinente en contextos de expansión inmobiliaria, captura de plusvalías y privatización de

espacios de uso colectivo. La función social y ambiental de la propiedad, reconocida por el ordenamiento ecuatoriano, opera como límite a la apropiación exclusiva de beneficios generados por decisiones públicas. Su eficacia, no obstante, depende de catastros actualizados, transparencia, instrumentos de gestión de suelo y capacidad municipal para regular, fiscalizar y recuperar valor.

A partir de este marco, la formulación del problema se expresa en la siguiente pregunta: ¿qué contenido jurídico posee el Derecho a la Ciudad en Ecuador y qué garantías normativas, institucionales, presupuestarias, participativas, jurisdiccionales y territoriales son necesarias para superar la distancia entre su reconocimiento constitucional y su realización efectiva, particularmente en sistemas urbanos funcionalmente interdependientes como Guayaquil, Durán, Daule y Samborondón?

El objetivo general consiste en analizar la evolución teórica, la configuración jurídica y las condiciones de garantía efectiva del Derecho a la Ciudad en Ecuador, incorporando una lectura territorial del sistema urbano Guayaquil–Durán–Daule–Samborondón. De este propósito se derivan objetivos específicos orientados a identificar sus dimensiones de acceso, uso, disfrute y participación; examinar las obligaciones estatales y municipales; diferenciar reconocimiento formal y garantía material; identificar desigualdades espaciales y problemas de coordinación intermunicipal; y proponer mecanismos jurídicos y territoriales verificables.

La investigación se justifica jurídicamente porque el artículo 31 debe interpretarse en relación con el hábitat, la vivienda, el ambiente sano, el agua, la salud, la movilidad, la participación, la propiedad y los derechos de la naturaleza. Esta interdependencia exige una lectura sistemática que evite reducir el derecho a una declaración programática. Se justifica socialmente porque las desigualdades urbanas afectan con mayor intensidad a barrios periféricos, hogares de menores ingresos, mujeres cuidadoras, personas con discapacidad, niñez y comunidades expuestas a riesgos. Se justifica institucionalmente porque la fragmentación de competencias puede generar vacíos de responsabilidad y porque los gobiernos locales requieren herramientas para conectar planificación, presupuesto, ejecución y evaluación.

La justificación territorial y ambiental se fundamenta en que los problemas urbanos superan con frecuencia los límites

administrativos. Transporte, cuencas hidrográficas, residuos, expansión inmobiliaria y movilidad cotidiana demandan coordinación intermunicipal y metropolitana. La jurisprudencia del río Monjas confirma que la degradación de un sistema natural urbano puede vulnerar simultáneamente derechos humanos, derechos de la naturaleza y el Derecho a la Ciudad (Corte Constitucional del Ecuador, 2022). De igual forma, los debates sobre contaminación acústica revelan que el ejercicio formal de competencias no siempre equivale a protección material de la salud, el descanso y el ambiente (Corte Constitucional del Ecuador, 2025b).

Desde la arquitectura y el urbanismo, el denominado Gran Guayas se utiliza en este trabajo como categoría analítica y no como una entidad político-administrativa formal. La continuidad de los flujos residenciales, laborales, comerciales y educativos entre Guayaquil, Durán, Daule y Samborondón, junto con la dependencia común de los ríos Daule, Babahoyo y Guayas, permite observar una estructura urbana funcional que desborda los límites cantonales. Esta perspectiva hace visible que las decisiones sobre suelo, movilidad, vivienda, infraestructura, espacio público y riesgo adoptadas en un cantón generan efectos en los demás. El caso San José–Samborondón–Guayaquil estudiado por Delgado y Scheers (2021) confirma que los instrumentos de gestión del suelo y la participación pueden incidir en el derecho al territorio cuando se articulan con una lectura supracantonal.

La incorporación del análisis cartográfico responde a esta necesidad. La justicia espacial propuesta por Soja (2010) exige identificar dónde se localizan las oportunidades, los costos y los riesgos urbanos. Por ello, el componente territorial organiza cuatro dimensiones: expansión y uso del suelo; acceso a servicios y equipamientos; movilidad y centralidades; y riesgo y estructura ambiental. La cartografía no se concibe como una ilustración accesorio, sino como un instrumento para contrastar el contenido jurídico del Derecho a la Ciudad con su distribución espacial y para formular indicadores que puedan incorporarse a los PDOT, PUGS, presupuestos y mecanismos de rendición de cuentas.

El marco teórico utilizado integra cinco perspectivas. La primera es la producción social del espacio y la primacía del valor de uso propuesta por Lefebvre (1968). La segunda es la concepción colectiva y transformadora de Harvey (2012) y el enfoque integral de Slavin (2019), para quien la injusticia espacial no constituye un resultado

natural, sino una construcción social vinculada con la forma en que se produce, organiza y distribuye la ciudad. La tercera es la justicia espacial de Soja (2010), desarrollada empíricamente por Jian et al. (2020) y Fernández et al. (2023). La cuarta es la operacionalización de los derechos urbanos mediante dimensiones verificables, planteada por Jabareen (2014) y Pierce et al. (2016). La quinta corresponde al enfoque constitucional de derechos interdependientes, función social y ambiental, gestión democrática y responsabilidad por resultados. Estas perspectivas no son excluyentes; en conjunto permiten comprender el Derecho a la Ciudad como un derecho complejo, individual y colectivo, que articula distribución, participación, coordinación, sostenibilidad y capacidad de transformar democráticamente el territorio.

82

La hipótesis de trabajo plantea que la principal insuficiencia ecuatoriana no radica en la ausencia total de normas, sino en la falta de un sistema integrado de garantías. Mientras los instrumentos de planificación no se vinculen con presupuestos, indicadores, participación incidente, coordinación intergubernamental y control de resultados, el reconocimiento constitucional continuará coexistiendo con profundas desigualdades territoriales. El aporte del estudio consiste en trasladar el debate desde la proclamación del derecho hacia una cadena de garantía formada por reconocimiento, regulación, implementación y resultado.

Materials and Methods

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, documental, no experimental y territorial. Su alcance fue descriptivo, analítico y propositivo, porque caracterizó el contenido del Derecho a la Ciudad, examinó las relaciones entre normas, jurisprudencia y realidad urbana, e incorporó una lectura cartográfica exploratoria del sistema Guayaquil–Durán–Daule–Samborondón. El diseño no pretendió construir un modelo causal ni un índice estadístico definitivo, sino establecer categorías espaciales capaces de traducir el derecho en dimensiones observables.

La muestra fue intencional y estuvo integrada por cinco grupos. El primero comprendió la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso

y Gestión de Suelo. El segundo reunió jurisprudencia constitucional relevante. El tercero incluyó literatura científica y libros indexados. El cuarto incorporó estadísticas y cartografía institucional del Censo 2022 y la ENEMDU. El quinto correspondió a la muestra territorial compuesta por Guayaquil, Durán, Daule y Samborondón, seleccionados por su continuidad funcional, sus flujos interurbanos, su estructura hídrica compartida y sus contrastes de urbanización.

La selección de literatura científica siguió criterios de pertinencia temática, calidad editorial, relación con el problema y capacidad para dialogar con el contexto ecuatoriano. Se priorizaron artículos publicados en Cities, Habitat International, Land Use Policy, Landscape and Urban Planning, Geoforum y World Development Sustainability. No se buscó realizar una revisión sistemática exhaustiva, sino construir una muestra teórica y empírica capaz de sustentar las categorías centrales del estudio y contrastar la experiencia ecuatoriana con debates internacionales.

Se emplearon cinco instrumentos. La ficha bibliográfica registró autoría, año, enfoque teórico, conceptos, metodología, hallazgos y utilidad para el estudio. La matriz normativa organizó titulares, principios, competencias, obligaciones, instrumentos de planificación y mecanismos de garantía. La ficha jurisprudencial sistematizó hechos, derechos, argumentos y reparaciones. La matriz de indicadores relacionó estándares jurídicos con variables de acceso, calidad, proximidad y distribución territorial. Finalmente, la matriz cartográfica ordenó cuatro capas analíticas: expansión y uso del suelo; servicios y equipamientos; movilidad y centralidades; y riesgo y estructura ambiental.

Las técnicas principales fueron la revisión documental, el análisis de contenido, la interpretación sistemática, la comparación, la triangulación y la lectura espacial. El análisis de contenido permitió codificar la información mediante las categorías de acceso, uso, disfrute, participación, justicia espacial, sostenibilidad y función social y ambiental. La lectura espacial examinó relaciones de proximidad, continuidad, barrera, centralidad, conectividad y exposición al riesgo. La triangulación contrastó la norma con la jurisprudencia, la literatura, los datos oficiales y la configuración territorial.

El procedimiento se desarrolló en cinco fases. En la primera se delimitó el problema y se construyó el marco categorial. En la segunda se seleccionaron y registraron los documentos. En la tercera se efectuó

la codificación jurídica y jurisprudencial. En la cuarta se organizó la lectura territorial del Gran Guayas mediante la matriz cartográfica y la identificación de relaciones funcionales entre los cuatro cantones. En la quinta se integraron los hallazgos, se formularon indicadores y se plantearon propuestas de garantía. La figura cartográfica incluida es un esquema analítico no cartométrico y debe complementarse, en futuras investigaciones, con capas oficiales georreferenciadas y análisis de accesibilidad.

El estudio presenta limitaciones propias de la investigación documental. Los datos nacionales no permiten representar todas las desigualdades intramunicipales y la jurisprudencia específica sobre Derecho a la Ciudad todavía es reducida. Además, la investigación no incorporó entrevistas ni observación de campo. Estas limitaciones no invalidan los resultados, pero indican la necesidad de futuras investigaciones empíricas que midan la experiencia cotidiana del derecho en barrios y áreas metropolitanas.

Results

Configuración jurídica y dimensiones del derecho

El análisis documental permitió identificar que el Derecho a la Ciudad posee en Ecuador una configuración jurídica compleja. No se limita al acceso físico a la ciudad ni equivale exclusivamente a vivienda o espacio público. Su contenido articula la posibilidad de acceder, usar, disfrutar, producir, gobernar y transformar los asentamientos humanos en condiciones de igualdad. La matriz normativa mostró que el artículo 31 contiene tres ejes estructurantes: principios sustantivos —sustentabilidad, justicia social, diversidad cultural y equilibrio urbano-rural—; bases institucionales —gestión democrática y ejercicio de ciudadanía—; y límites a la apropiación privada —función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad—. Esta combinación permite considerarlo un derecho fundamental complejo, con dimensiones individuales, colectivas, difusas e intergeneracionales.

La revisión teórica confirmó que el núcleo transformador del derecho proviene de la tensión entre valor de uso y valor de cambio. Lefebvre (1968) no propuso únicamente acceder a bienes urbanos ya producidos, sino participar en la producción de la vida urbana. Harvey (2012) trasladó esta idea al poder colectivo sobre la urbanización. En el ordenamiento ecuatoriano, ese contenido se expresa en la gestión

democrática y en la función social y ambiental. El resultado interpretativo es que la ciudad no constituye solo el objeto sobre el cual recae el derecho; también es el medio territorial donde se integran vivienda, movilidad, ambiente, trabajo, salud, cultura, seguridad y participación.

Las categorías de acceso, uso, disfrute y participación mostraron una relación secuencial e interdependiente. El acceso comprende proximidad, conectividad, asequibilidad, información y ausencia de barreras. El uso permite desarrollar actividades residenciales, productivas, educativas, culturales, recreativas y comunitarias. El disfrute introduce una exigencia cualitativa: seguridad, salud, identidad, paisaje, sombra, silencio razonable, mantenimiento y convivencia. La participación convierte a la población en sujeto de las decisiones urbanas. Cuando una de estas dimensiones falla, la garantía se debilita: el acceso sin calidad produce inclusión aparente; el uso sin disfrute normaliza precariedad; y la participación sin efectos se convierte en formalidad.

La literatura indexada respaldó esta lectura. Jian et al. (2020) sostienen que la justicia del espacio público depende conjuntamente de accesibilidad e inclusión. de Sá et al. (2019) muestran que la movilidad redistribuye tiempos y oportunidades y, por tanto, condiciona el ejercicio de otros derechos. Pierce et al. (2016) permiten diferenciar la proclamación general del derecho de las posiciones efectivamente construidas en lugares concretos. En el contexto metropolitano de Guayaquil, Delgado y Scheers (2021) evidencian que la participación y los instrumentos de gestión de suelo pueden fortalecer el derecho al territorio, aunque sus resultados dependen de capacidades institucionales y de relaciones de poder.

Reconocimiento formal y garantía material

El segundo resultado fue la identificación de una brecha entre reconocimiento formal y garantía material. El reconocimiento se produce cuando la norma declara el derecho, define principios o asigna competencias. La garantía material se verifica cuando las personas modifican efectivamente sus condiciones de vida y cuando las instituciones previenen, corrigen o reparan las desigualdades territoriales. La revisión evidenció que la existencia de planes, ordenanzas, inspecciones y contratos no demuestra por sí misma la protección del derecho. Es necesario determinar qué población accedió a servicios, si disminuyeron tiempos de viaje, si aumentó la

continuidad del agua, si se redujo la exposición a riesgos y si la inversión benefició prioritariamente a territorios históricamente postergados.

La matriz normativa permitió ordenar la garantía en cuatro niveles. El primero es el reconocimiento, que incorpora el derecho al ordenamiento jurídico. El segundo es la regulación, que define competencias, instrumentos y estándares. El tercero es la implementación, integrada por, presupuesto, políticas, contratación, fiscalización servicios y participación. El cuarto es el resultado, que valora cambios en calidad, igualdad, sostenibilidad y accesibilidad. La debilidad ecuatoriana se concentra en la conexión entre los dos últimos niveles. Los instrumentos de planificación pueden contener diagnósticos adecuados, pero no siempre incluyen financiamiento plurianual, responsables, cronogramas e indicadores desagregados.

La jurisprudencia revisada robusteció esta conclusión. En el caso del río Monjas, la Corte Constitucional del Ecuador (2022) examinó en su conjunto ambiente sano, hábitat seguro, desarrollo sostenible, agua, patrimonio, Derechos de la Naturaleza y Derecho a la Ciudad. La sentencia no se limitó a reconocer una infracción formal, sino que ordenó medidas estructurales, política pública y una ordenanza verde-azul. Este precedente muestra que la degradación ambiental urbana puede producir vulneraciones múltiples y que la reparación debe responder a la complejidad territorial del daño.

La Sentencia 522-20-JP/25 se centró en propiedad y acción de protección; pero en su voto concurrente desarrolló el Derecho a la Ciudad como derecho difuso de población actual y futura, relacionándolo con planificación, ambiente y proporcionalidad de las restricciones urbanísticas (Corte Constitucional del Ecuador, 2025a). La Sentencia 1561-19-JP/25, sobre contaminación acústica, mostró otra tensión: si bien el ejercicio municipal de competencias de control fue valorado por la mayoría, los votos salvados pusieron en duda que las inspecciones y los informes fueran suficientes para demostrar protección efectiva (Corte Constitucional del Ecuador, 2025b). La comparación entre ambas posturas confirma que la actividad administrativa y la garantía material no son equivalentes.

Obligaciones institucionales y obstáculos

El tercer resultado fue la delimitación de obligaciones institucionales. El Estado central debe diseñar políticas nacionales, fijar estándares mínimos, generar información interoperable, transferir recursos,

corregir desigualdades fiscales y garantizar que la descentralización cuente con capacidades reales. Los gobiernos municipales, por su proximidad territorial, deben planificar, regular el suelo, prestar servicios, gestionar riesgos, controlar construcciones, proteger el espacio público y organizar movilidad y equipamientos. El COOTAD y la LOOTUGS convierten estas competencias en medios para hacer efectivos los derechos y no en parcelas administrativas aisladas (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 2010; Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, 2016).

La investigación identificó que la distribución competencial no elimina el deber de coordinación. Los sistemas hídricos, el transporte, los residuos, la expansión inmobiliaria y los desplazamientos cotidianos superan límites cantonales. La falta de gobernanza intermunicipal fomenta respuestas parciales y el traslado de costos a territorios vecinos. A esta fragmentación funcional se suma la desigual capacidad de los municipios en ingresos, catastros, personal técnico, información geográfica y acceso a financiamiento. La autonomía jurídica no garantiza capacidad material; por ello, el enfoque de derechos exige mecanismos de cooperación, asistencia técnica y corresponsabilidad.

El cuarto resultado se relaciona con los obstáculos. La dispersión normativa impide identificar estándares mínimos comunes. La articulación débil entre planificación y presupuesto origina planes sin ejecución o proyectos alejados de diagnósticos territoriales. La participación se realiza de forma tardía, con lenguaje técnico y sin devolución motivada. La captura privada del valor urbano permite que las plusvalías generadas por decisiones públicas se concentren, mientras se socializan los costos de infraestructura, desplazamiento y degradación. Pieterse (2022) ayuda a comprender que el poder corporativo no opera fuera del derecho urbano, sino que puede influir en sus prioridades, interpretaciones y mecanismos.

La dimensión ambiental mostró que los riesgos y beneficios urbanos se distribuyen de manera desigual. Fernández et al. (2023) identifican este patrón en ciudades latinoamericanas, mientras que Calderón-Argelich et al. (2021) advierten que los servicios ecosistémicos deben evaluarse con criterios de distribución, reconocimiento y participación. En Ecuador, Bayón Jiménez y Moreano Venegas (2023) evidencian cómo la urbanización asociada a infraestructuras extractivas produce injusticias climáticas. Estos hallazgos se corresponden con el caso río Monjas: la impermeabilización del suelo,

la contaminación y la pérdida de capacidad ecológica no son asuntos exclusivamente ambientales, sino factores que condicionan vivienda, seguridad, salud y patrimonio..

Realidad urbana e indicadores

Los datos oficiales permiten dimensionar el desafío. El Censo de 2022 determinó que el 63,1 % de la población ecuatoriana reside en áreas urbanas y registró avances desiguales en servicios básicos. La cobertura nacional de alcantarillado alcanzó el 65,8 %, mientras la recolección de residuos llegó al 88,7 %. En diciembre de 2024, la pobreza urbana por ingresos se situó en 20,9 % y el índice de Gini urbano en 0,446 (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2023-2024). Estas cifras no explican por sí solas la experiencia territorial, pero muestran que el reconocimiento constitucional coexiste con brechas que afectan la posibilidad de habitar en condiciones dignas.

La investigación estableció que el Derecho a la Ciudad requiere indicadores jurídicos y territoriales. Los municipios deberían medir acceso efectivo a servicios, continuidad, asequibilidad, tiempos de viaje, superficie y proximidad de espacio público, exposición a riesgos, seguridad de la tenencia, participación y distribución geográfica de la inversión. Los indicadores deben desagregarse por barrio, sexo, edad, discapacidad, condición socioeconómica y pertenencia cultural cuando la información lo permita. Sin esta desagregación, los promedios cantonales pueden ocultar desigualdades internas.

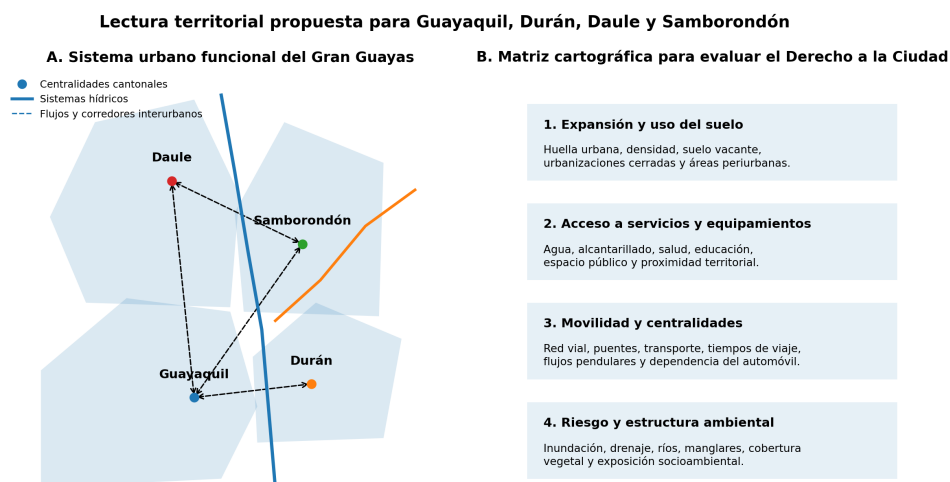
Lectura territorial del Gran Guayas

La lectura territorial mostró que Guayaquil, Durán, Daule y Samborondón operan como un sistema urbano funcionalmente interdependiente, aunque carecen de una estructura metropolitana común con capacidad decisoria. Guayaquil concentra una parte importante del empleo, los servicios especializados, la educación superior y los equipamientos de escala regional; Durán mantiene vínculos cotidianos intensos a través de los puentes y corredores orientales; Samborondón articula urbanizaciones, centralidades privadas y procesos de valorización del suelo; y Daule experimenta una expansión residencial acelerada vinculada a los ejes viales y a la transformación de áreas periurbanas. Estas relaciones permiten afirmar que la garantía del Derecho a la Ciudad no puede evaluarse exclusivamente dentro de cada límite cantonal.

El análisis arquitectónico-urbanístico identificó cuatro campos prioritarios. El primero corresponde a la expansión y uso del suelo, donde deben observarse la continuidad de la huella urbana, el suelo vacante, las urbanizaciones cerradas, la densidad y la presión sobre áreas rurales o ambientales. El segundo comprende el acceso a servicios y equipamientos, medido mediante cobertura, continuidad, proximidad y asequibilidad. El tercero aborda movilidad y centralidades, pues los puentes, corredores y flujos pendulares distribuyen de manera desigual tiempo, costos y oportunidades. El cuarto examina riesgo y estructura ambiental, especialmente la relación entre urbanización, drenaje, inundación, ríos, manglares y cobertura vegetal.

La Figura 1 sintetiza este aporte. Su panel territorial representa la posición funcional de los cuatro cantones, los sistemas hídricos y los corredores interurbanos; el segundo panel organiza la matriz de variables que debería desarrollarse mediante sistemas de información geográfica. El principal hallazgo no es una jerarquización definitiva de cantones, sino la necesidad de producir información comparable y georreferenciada que permita identificar áreas con baja garantía del derecho. Esta información debería vincularse con decisiones sobre inversión, transporte, vivienda social, suelo urbanizado, áreas verdes, prevención del riesgo y distribución de equipamientos.

Figura 1. Lectura territorial propuesta para Guayaquil, Durán, Daule y Samborombón



Nota. Elaboración propia. Esquema no cartométrico que organiza el componente espacial del estudio; no sustituye la cartografía oficial ni representa indicadores cuantitativos definitivos.

Propuestas de fortalecimiento

Finalmente, los resultados permitieron formular cinco líneas de fortalecimiento. La primera es aprobar un marco normativo integral que defina contenido mínimo, titulares, responsables, estándares y mecanismos de exigibilidad. La segunda es vincular los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los planes de uso y gestión del suelo con presupuestos, contratación, cronogramas e indicadores. La tercera es fortalecer capacidades institucionales y participación incidente mediante catastros multifinalitarios, sistemas de información geográfica, mapas de riesgos, bancos de suelo y comités ciudadanos de seguimiento. La cuarta es impulsar gestión metropolitana y ambiental coordinada, aplicar la función social y ambiental, recuperar plusvalías y proteger infraestructura verde-azul. La quinta es reforzar control, acción de protección, reparación estructural y rendición de cuentas basada en resultados.

Los hallazgos confirman que el Derecho a la Ciudad enfrenta una tensión entre potencia normativa e indeterminación operativa. El artículo 31 ofrece una base constitucional amplia, pero esa amplitud puede perder eficacia cuando no se traduce en estándares, indicadores

y responsabilidades. Esta conclusión coincide con Jabareen (2014), quien propone evaluar derechos urbanos mediante dimensiones concretas, y con Pierce et al. (2016), quienes advierten que la retórica del derecho debe contrastarse con los derechos realmente ejercidos en lugares específicos. El aporte del caso ecuatoriano consiste en mostrar que la constitucionalización no resuelve automáticamente el problema de implementación: puede coexistir con fragmentación institucional y desigualdad territorial.

La diferencia entre actividad administrativa y garantía material constituye el principal resultado jurídico. La actuación pública suele evaluarse mediante la existencia de planes, permisos, inspecciones o porcentajes de ejecución. Sin embargo, el enfoque de derechos exige establecer si esas actuaciones protegieron a las personas y modificaron las condiciones que originaron la vulneración. El contraste entre el caso río Monjas y la sentencia sobre contaminación acústica permite observar dos aproximaciones: una reparación estructural dirigida a sistemas urbanos complejos y una valoración centrada en el cumplimiento formal de competencias. La discusión sugiere que el control constitucional debe incorporar evidencia sobre resultados, especialmente cuando el daño se mantiene a pesar de la actividad administrativa.

La justicia espacial ayuda a precisar qué debe evaluarse. Soja (2010) permite comprender que la desigualdad se produce mediante la localización y organización territorial. Jian et al. (2020) convierten esta idea en criterios de accesibilidad e inclusión, mientras Fernández et al. (2023) la relacionan con la distribución de beneficios ambientales y amenazas en América Latina. En Ecuador, esto implica que la política urbana no debe limitarse a aumentar promedios de cobertura; debe examinar quién accede, en qué condiciones y con qué costos. Una ciudad puede mejorar sus cifras agregadas y, al mismo tiempo, mantener periferias expuestas a tiempos excesivos de viaje, inundación o servicios discontinuos.

La participación aparece como garantía y como método de producción de conocimiento. Delgado y Scheers (2021) demuestran que los procesos participativos pueden fortalecer el derecho al territorio cuando se conectan con instrumentos de gestión del suelo. No obstante, el estudio también muestra que la participación no neutraliza por sí sola las desigualdades de poder. De ahí que la gestión democrática requiera asistencia técnica, información abierta, inclusión de grupos subrepresentados y mecanismos que obliguen a

explicar cómo se utilizaron las propuestas ciudadanas. La participación incidente debe convertirse en un indicador de calidad institucional y no en un requisito procedimental cumplido mediante convocatorias.

La dimensión ecológica modifica la comprensión clásica del derecho. Los trabajos de Calderón-Argelich et al. (2021) y Bayón Jiménez y Moreano Venegas (2023) evidencian que la sostenibilidad urbana debe analizarse junto con justicia ambiental y climática. La experiencia del río Monjas muestra que la infraestructura gris, la impermeabilización y la falta de manejo de cuencas pueden trasladar riesgos a comunidades y ecosistemas. En consecuencia, la función ambiental de la ciudad no es un principio decorativo: exige proteger sistemas naturales, incorporar soluciones verde-azules y distribuir de forma justa los beneficios de la adaptación.

Este estudio aporta una propuesta de cadena de garantía —reconocimiento, regulación, implementación y resultado— que puede orientar evaluaciones municipales y judiciales. También plantea que los planes territoriales funcionen como matrices de derechos vinculadas al presupuesto y a la rendición de cuentas. La utilidad de esta propuesta deberá contrastarse empíricamente. Nuevos estudios podrían preguntar: ¿qué indicadores permiten medir el Derecho a la Ciudad sin reducir su complejidad?, ¿cómo varía su ejercicio entre Guayaquil, Durán y Samborombón?, ¿qué efectos tienen los mecanismos de recuperación de plusvalías sobre vivienda y espacio público?, ¿cómo inciden el género, la discapacidad y las tareas de cuidado en el acceso a la ciudad?, y ¿qué formas de gobernanza metropolitana son compatibles con la autonomía de los gobiernos locales?

La lectura del Gran Guayas amplía la discusión sobre la garantía material. La fragmentación administrativa puede producir decisiones racionales para cada municipio, pero insuficientes para el sistema urbano en conjunto. Una urbanización residencial puede aumentar la demanda de movilidad en otro cantón; una intervención hídrica puede trasladar impactos aguas abajo; y la localización de equipamientos puede profundizar dependencias territoriales. En consecuencia, la coordinación metropolitana no implica eliminar la autonomía municipal, sino establecer instancias estables de información, planificación, financiamiento y evaluación conjunta. El aporte cartográfico permite convertir esta coordinación en problemas observables y priorizables.

También se requieren investigaciones longitudinales que relacionen presupuesto, contratación y resultados territoriales; estudios participativos que incorporen experiencias barriales; análisis geoespaciales de accesibilidad a servicios y riesgos; y evaluaciones de cumplimiento de sentencias estructurales. Estas líneas permitirían pasar de una dogmática general a una ciencia jurídica urbana apoyada en evidencia y capaz de dialogar con planificación, geografía, economía, ambiente y políticas públicas.

Conclusions

El Derecho a la Ciudad en Ecuador es un derecho fundamental complejo que integra acceso, uso, disfrute, participación, justicia espacial y sostenibilidad. Su reconocimiento constitucional representa un avance relevante porque vincula la vida urbana con la gestión democrática y con la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad. No obstante, la investigación demuestra que la fortaleza del texto constitucional no se traduce automáticamente en condiciones materiales de igualdad.

La principal brecha se encuentra entre planificación e implementación. Los planes, ordenanzas, competencias e inspecciones constituyen medios necesarios, pero no prueban por sí mismos la protección del derecho. La garantía debe evaluarse mediante cambios verificables en acceso a servicios, movilidad, espacio público, reducción de riesgos, calidad ambiental y participación. Esta exigencia transforma la responsabilidad pública: las instituciones no solo deben demostrar que actuaron, sino justificar que su actuación fue adecuada para proteger derechos y corregir desigualdades.

La fragmentación competencial exige coordinación entre Estado central, gobiernos autónomos descentralizados, órganos de control y prestadores. El Gran Guayas evidencia que movilidad, vivienda, expansión urbana, cuencas, riesgos y equipamientos superan los límites administrativos. La autonomía municipal debe complementarse con información georreferenciada, planificación intermunicipal y mecanismos de decisión conjunta que permitan distribuir equitativamente cargas y beneficios. La arquitectura y el análisis espacial contribuyen a verificar dónde el derecho se materializa y dónde persisten déficits territoriales.

La jurisprudencia constitucional ofrece bases para una garantía más robusta. El caso del río Monjas demuestra la pertinencia de reparaciones estructurales que integren ambiente, hábitat, agua, patrimonio y Derecho a la Ciudad. Las controversias sobre propiedad y contaminación acústica revelan que los jueces deben distinguir entre cumplimiento formal y resultado protector. La acción de protección puede desempeñar un papel decisivo cuando políticas, actos u omisiones produzcan vulneraciones territoriales persistentes.

Construir el Derecho a la Ciudad requiere un diseño integral de garantías: marco normativo claro, planificación vinculada al presupuesto, indicadores desagregados, capacidades técnicas, función social y ambiental del suelo, gobernanza metropolitana, participación incidente, transparencia, control y reparación. Solo mediante esta articulación el reconocimiento constitucional podrá convertirse en una experiencia cotidiana verificable y la ciudad podrá asumirse como bien común, espacio de ciudadanía y condición material del buen vivir.

References

- Bayón Jiménez, M., & Moreano Venegas, M. (2023). A climate justice approach to urbanisation processes in the South: Oil axis in Ecuador. *Landscape and Urban Planning*, 239, 104845. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2023.104845>
- Calderón-Angelich, A., Benetti, S., Anguelovski, I., Connolly, J. J. T., Langemeyer, J., & Baró, F. (2021). Tracing and building up environmental justice considerations in the urban ecosystem service literature: A systematic review. *Landscape and Urban Planning*, 214, 104130. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2021.104130>
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010, 19 de octubre). Registro Oficial Suplemento 303.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial 449.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2022, 19 de enero). *Sentencia 2167-21-EP/22*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025a, 6 de febrero). *Sentencia 522-20-JP/25*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025b, 14 de febrero). *Sentencia 1561-19-JP/25*.
- de Sá, T. H., Edwards, P., Pereira, R. H. M., & Monteiro, C. A. (2019). Right to the city and human mobility transition: The case of São Paulo. *Cities*, 87, 60-67. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2018.12.024>

- Delgado, A., & Scheers, J. (2021). Participatory process for land readjustment as a strategy to gain the right to territory: The case of San José-Samborondón-Guayaquil. *Land Use Policy*, 100, 105121. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105121>
- Fernández, I. C., Koplow-Villavicencio, T., & Montoya-Tangarife, C. (2023). Urban environmental inequalities in Latin America: A scoping review. *World Development Sustainability*, 2, 100055. <https://doi.org/10.1016/j.wds.2023.100055>
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes: Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022-2024). Cartografía censal, resultados del Censo de Población y Vivienda 2022 y Boletín técnico de pobreza y desigualdad, ENEMDU diciembre de 2024.
- Jabareen, Y. (2014). 'The right to the city' revisited: Assessing urban rights-The case of Arab cities in Israel. *Habitat International*, 41, 135-141. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.06.006>
- Jian, I. Y., Luo, J., & Chan, E. H. W. (2020). Spatial justice in public open space planning: Accessibility and inclusivity. *Habitat International*, 97, 102122. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102122>
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Anthropos.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. (2016, 5 de julio). Registro Oficial Suplemento 790.
- Moroni, S., & De Franco, A. (2024). Spatial justice: A fundamental or derivative notion? *City, Culture and Society*, 38, 100593. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2024.100593>
- Pierce, J., Williams, O. R., & Martin, D. G. (2016). Rights in places: An analytical extension of the right to the city. *Geoforum*, 70, 79-88. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.02.006>
- Pieterse, M. (2022). Corporate power, urban governance and urban law. *Cities*, 131, 103893. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103893>
- Slavin, P. E. (2019). Bases para la construcción de una Carta por el Derecho a la Ciudad para el Partido de General Pueyrredón. En P. E. Slavin (Dir.), *Construyendo justicia espacial: Convocatoria para la construcción de una Carta por el Derecho a la Ciudad para el Partido de General Pueyrredón* (pp. 13–27). Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. University of Minnesota Press.