

DERECHO A LA CIUDAD Y DERECHO URBANÍSTICO EN AMÉRICA LATINA: LOS MARCOS REGULATORIOS Y LA CUESTIÓN URBANA LATINOAMERICANA*

GUILHERME ESTIMA GIACOBBO**

RICARDO HERMANY***

Resumen

El derecho urbanístico latinoamericano aún convive con un paradigma civilista que concibe la propiedad como un derecho sagrado, absoluto e inviolable, lo que dificulta la implementación de su función social y la concreción del derecho a la ciudad. Este concepto, rescatado recientemente, busca equilibrar el desarrollo urbano con la justicia social. La recuperación de plusvalías urbanísticas ha ganado relevancia, acompañada

de innovaciones jurídicas en algunos países. El problema de investigación aborda el panorama del derecho a la ciudad en América Latina y cómo viabilizar políticas públicas urbanísticas alineadas a este objetivo. Utilizando un enfoque deductivo y técnicas de investigación bibliográfica, legislativa y monográfica, el trabajo analiza los marcos reguladores urbanísticos más destacados en la región. La premisa central es la necesidad de un eje común en las políticas públicas, enfocado en controlar la función social de

* El presente trabajo fue realizado con el apoyo de la Confederación Nacional de Municipios (CNM), a través de una beca. Las opiniones y posiciones son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

** Posdoctor, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil). Abogado público, Universidade Federal do Rio Grande (FURG) (Brasil). [guilhermegiacobbo@gmail.com]; [<https://orcid.org/0000-0003-0350-6501>].

*** Posdoctor, Universidade de Lisboa (Portugal). Professor, Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil). [hermany@unisc.br]; [<https://orcid.org/0000-0002-8520-9430>].

Recibido: 10 de febrero de 2025 / Modificado: 2 de septiembre de 2025 / Aceptado: 2 de septiembre de 2025

Para citar este artículo:

Estima Giacobbo, G. y Hermany, R. (2025). Derecho a la ciudad y derecho urbanístico en América Latina: los marcos regulatorios y la cuestión urbana latinoamericana. *Opera*, 38, 107-129.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n38.06>

la propiedad y promover la recuperación de plusvalías urbanísticas para garantizar el derecho a la ciudad.

Palabras clave: América Latina; derecho a la ciudad; plusvalía urbanística; Nueva Agenda Urbana; política urbana.

THE RIGHT TO THE CITY AND URBAN POLICY IN PERIPHERAL CAPITALISM: CONSIDERATIONS ABOUT THE DEVELOPMENT OF URBAN LEGAL FRAMEWORKS IN LATIN AMERICA

Abstract

Latin Urban Law coexists with a civilist paradigm that views property as sacred, absolute, and inviolable, clashing with administrative and urbanistic approaches. This hinders the implementation of the social function of property itself and obstructs the realization of the Right to the City, a concept recently revitalized. The recovery of urban capital has gained attention, supported by innovative legal frameworks in some countries. The research problem explores the Right to the City in Latin America within the urban regulatory context and how urban public policies can align with this goal. Using a deductive approach, bibliographic and legislative research, and monographic analysis, the study examines notable urban regulatory frameworks in the region. The central premise is the need for a common axis in public policies, focusing on controlling property's social function and promoting the

recovery of land surplus values to advance the Right to the City.

Keywords: Latin America; land surplus value; right to the city; New Urban Agenda; urban policy.

CONSIDERACIONES INICIALES

En los últimos veinticinco años, América Latina ha debatido intensamente sobre el derecho a la Ciudad y el rumbo de la política urbana. En Brasil, con la aparición de la Ley 10.257/2001 (Estatuto de la Ciudad), este tema adquiere mayor relevancia y se convierte en una influencia para el resto del continente latinoamericano. Países como Ecuador (con la nueva Constitución de la República) y México (a partir de la Constitución de la Ciudad de México), mencionan expresamente el término “derecho a la ciudad” como una de las presuposiciones de su política urbana.

Sin embargo, este proceso es muy dispar en el resto de los países latinoamericanos. Comprender el proceso de consolidación del derecho urbanístico en América Latina, con sus lagunas y vicisitudes, se vuelve esencial para la comprensión amplia del tema. Se observa que algunos países tienen una legislación urbanística avanzada, que se correlaciona con la realización del derecho a la ciudad, como Ecuador, Colombia y Argentina. Estos Estados serán destacados en el presente artículo.

Esta concepción también obstaculiza la regulación de conceptos como la separación del derecho de construir del derecho de

propiedad, el financiamiento conjunto de la infraestructura pública y la recuperación de ganancias indebidas derivadas de la urbanización. Sin embargo, la recuperación de plusvalías urbanísticas ha sido más ampliamente discutida en los últimos años, acompañada de un aparato jurídico innovador en algunos países, junto a Brasil.

A partir de esto, surge el problema de investigación que este trabajo se propone responder: ¿cuál es el panorama del derecho a la ciudad en América Latina en relación con el marco regulador urbanístico, y en qué términos se pueden viabilizar políticas públicas urbanísticas en torno a un eje común enfocado en la consecución del derecho a la ciudad?

El presente trabajo se fundamenta en un enfoque metodológico deductivo, partiendo del marco conceptual del derecho a la ciudad, para analizar sus manifestaciones concretas en América Latina. Para alcanzar este objetivo, se recurre a una combinación de técnicas de investigación: la bibliográfica, para sustentar el debate teórico; la legislativa, para el examen riguroso de las constituciones y leyes urbanísticas clave; y el procedimiento monográfico, que permite un estudio detallado de los marcos regulatorios de países seleccionados. Esta estructura metodológica busca ofrecer un análisis sistemático de cómo las políticas públicas y los ordenamientos jurídicos de la región se alinean con la garantía de la función social de la propiedad y la recuperación de plusvalías urbanas.

EL DERECHO A LA CIUDAD DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA INTERNACIONAL

Las últimas dos décadas han estado marcadas por una creciente positivización del derecho a la ciudad en el plano constitucional de numerosos Estados, especialmente en América Latina, y como plan de intenciones y metas en acuerdos y conferencias internacionales. Desde el punto de vista internacional, se destaca con mayor relevancia la aparición de dos importantes documentos que reconocen el derecho a la ciudad en múltiples acepciones; por lo tanto, el contenido de parte de este derecho se desplaza del plano teórico-conceptual al plano práctico-jurídico y como directriz normativa para los Estados.

En este sentido, los primeros arquetipos jurídicos del derecho a la ciudad surgieron en el panorama legislativo global, incluyendo contenido de este en diversas vertientes, reconociéndolo como un derecho difuso y multidimensional que abarca aspectos sociales, económicos, políticos y culturales, consagrando a algunos de ellos como derechos fundamentales. Se destacan fundamentalmente dos documentos internacionales que implicaron el reconocimiento definitivo del derecho a la ciudad en el ámbito internacional: la Nueva Agenda Urbana, resultado de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III), y la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad.

La Nueva Agenda Urbana-Habitat III

En América Latina, el debate sobre el Derecho a la Ciudad está presente en países como Brasil (Ley 10.257/2001-Estatuto de la Ciudad), Ecuador (Constitución de la República) y México (Constitución de la Ciudad de México), que tienen menciones expresas a este derecho. Este panorama cobra relevancia internacional con la aparición de la Nueva Agenda Urbana, una declaración que resultó de Habitat III. La Nueva Agenda Urbana es un documento internacional que se constituye como un compromiso político que menciona expresamente el derecho a la ciudad.

De la conferencia Habitat III resultó también la edición de la agenda “Plan de implementación de Quito para la Nueva Agenda Urbana”, que trae compromisos transformadores para el desarrollo urbano sostenible, incluyendo consideraciones sobre su efectiva implementación, seguimiento y revisión. Por lo tanto, la Nueva Agenda Urbana se asemeja a una propuesta de política pública de ámbito internacional, que abarca la necesidad de inclusión de sus premisas en la agenda política de los Estados, señalando metas e indicaciones de implementación, seguimiento y evaluación, considerando las vicisitudes y especificidades de cada Estado y región y la necesidad de adaptación de estas directrices.

La Nueva Agenda Urbana propone un cambio de paradigma para enfrentar los desafíos del desarrollo, basado en una visión holística del territorio y promoviendo la adopción de un desarrollo urbano y

territorial sostenible e integrado, enfocado en un derecho colectivo. El objetivo es vincular, a título de compromiso, a los gobiernos y a todas las partes interesadas en la formulación de estrategias, principios y marcos regulatorios de la política urbana para revitalizar, fortalecer y crear asociaciones, mejorando la coordinación y cooperación para la aplicación de los principios y las directrices propuestas en la Carta con el fin de alcanzar un ideal común.

Según la evaluación del Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), responsable de la elaboración del informe de Brasil para Hábitat III, el derecho a la ciudad no ha logrado reconocimiento en los documentos vinculantes entre países en la Nueva Agenda Urbana, debido principalmente a que su reconocimiento implicaría una ruptura abrupta con el modelo urbano funcionalista, excluyente y segregador iniciado en el siglo XIX, y en proceso de metamorfosis a lo largo del tiempo. De otra forma, el ejercicio del derecho a la ciudad implicaría “el reconocimiento de la dimensión cotidiana, la desalienación de la sociedad, así como, incluso y en última instancia, la revisión de la democracia representativa, una vez que incluyó la concepción de ciudad” (Balbim, 2018, p. 23) y, por consiguiente, el ejercicio de la política estaría vinculado a sus espacios públicos. La consecuencia de esto sería el choque directo con el modo de producción de las ciudades actuales, directamente relacionado con el proceso de financiarización inmobiliaria y de los circuitos económicos mundiales.

Se entiende, en este sentido, que la opción conceptual adoptada por la Nueva

Agenda Urbana, al referirse al “derecho a ciudades sostenibles”, remite a un conjunto de derechos demasiado amplio, sin aclarar su núcleo esencial. En términos de las definiciones jurídicas positivas que lo componen, su construcción es “multifacética”, como “el goce efectivo de los derechos humanos en el contexto urbano”. Se pueden destacar, no obstante, dos dimensiones esenciales del contenido de este derecho preconizado por la Nueva Agenda Urbana, aunque su opción haya sido no adoptar de forma expresa el término utilizado por Lefebvre.

La primera dimensión que destaca en este derecho es que surge como un mandato para la construcción colectiva de la ciudad, aunque la idea de “gestión democrática de la ciudad” tampoco sea una novedad, ya que es una reconfiguración de un derecho ya ampliamente reconocido en las normas nacionales: el derecho de participación. Históricamente, un “derecho a la ciudad” nunca fue necesario para justificar la participación del ciudadano en los procesos de planificación o gestión urbana.

La segunda dimensión se refiere a la igualdad de acceso a los beneficios de la ciudad. El Estatuto de la Ciudad de Brasil de 2001, al establecer el principio de la justa distribución de cargas y beneficios del proceso de urbanización, ya preveía con mucha claridad la finalidad de la prescripción inscrita en la Nueva Agenda Urbana. Como desmembramiento de este principio de igualdad de acceso a los beneficios y oportunidades, se encuentra el mandamiento de control de la plusvalía urbanística o agraria (control de capital excedente) (figura 1).

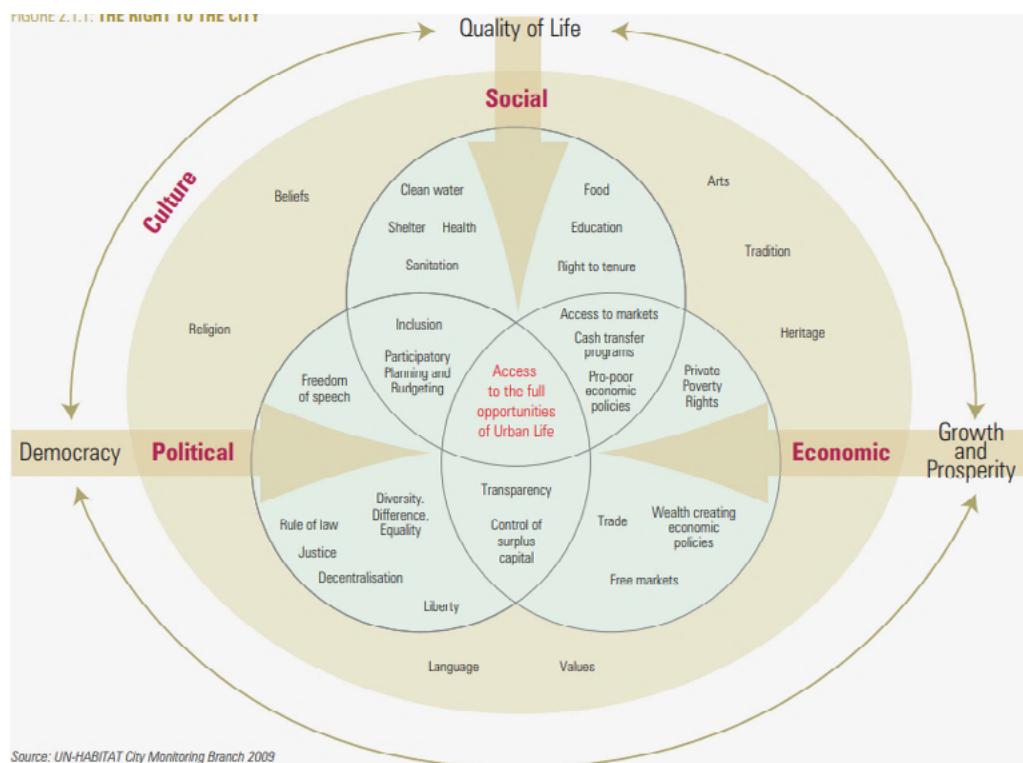
En la figura 1, que esquematiza el contenido del derecho a la ciudad en la Nueva Agenda Urbana, se observa un esquema de interacciones de ejes económicos, sociales y políticos, permeado por un ciclo cultural. Se aprecian tres grandes valores o axiomas que componen el gran ciclo: la democracia, vinculada al eje político; la calidad de vida, vinculada al eje social; y el crecimiento y la prosperidad, vinculados al eje económico.

En los círculos más pequeños se observa una serie de intersecciones entre las dimensiones políticas, sociales y económicas que generan derechos y supuestos del derecho a la ciudad, como la planificación presupuestaria participativa, programas de transferencias de renta, políticas públicas económicas orientadas a la población de bajos ingresos, transparencia y controles de ganancia de capital o control y recuperación de plusvalía agraria. Todas estas premisas del derecho a la ciudad, como ejes de acción o mandamientos de implementación de políticas públicas, se dirigen en última instancia a garantizar la igualdad de acceso a los beneficios de la ciudad o de la vida urbana (acceso a todas las oportunidades de la vida urbana completa).

Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, elaborada en el Foro Social de las Américas en Quito (Perú), y en el Foro Urbano Mundial en Barcelona (España) (ambos en 2004), fue publicada y firmada en el marco del Foro Social Mundial Policéntrico de 2006. Reitera las diversas luchas

FIGURA 1. EL DERECHO A LA CIUDAD



Fuente: UN-Habitat (2016).

urbanas enfrentadas por los Estados con el rápido proceso de urbanización, así como la desigualdad y violencia urbana presentes. La constatación es que las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a buena parte de la población debido a una serie de características económicas, sociales, culturales y étnicas para satisfacer sus necesidades básicas.

El derecho a la ciudad trae consigo una mirada diferenciada para la calidad de vida de las personas, inicialmente sobre la cuestión

de la vivienda hasta una perspectiva macro que engloba la calidad de vida en la escala de la ciudad y su entorno rural. Aparece, en el contexto latinoamericano, como instrumento de protección de la población que vive en las ciudades o regiones metropolitanas en acelerado proceso de urbanización.

La Carta congrega, sin embargo, dos acepciones para el concepto de ciudad. Una se da por su carácter físico, considerando la ciudad como toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado

institucionalmente como una unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. El contexto del surgimiento y el significado social y político de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad es, sobre todo, en el sentido de constituirse en un instrumento dirigido al fortalecimiento de los procesos y la promoción de políticas públicas, reivindicaciones y luchas urbanas.

En este contexto, la ciudad no puede ser analizada como un elemento aislado, sino como un sistema de desarrollo integral que permita diferentes usos y destinos de la tierra adyacente y vacante a las ciudades, y otros centros urbanos, manteniendo la sinergia con las tierras rurales, ya suficientemente presionadas por el crecimiento descontrolado de la ciudad (Lefebvre, 2019). En este sentido, la planificación de la expansión urbana para permitir un crecimiento sostenible de la demanda se vuelve fundamental.

El derecho a la ciudad, como derecho colectivo, pertenece a todos los habitantes en toda su diversidad, basándose en su interés común en participar en la configuración y beneficiarse de su entorno de vida. Como un derecho difuso, pertenece a las generaciones presentes y futuras, y no puede ser utilizado o apropiado exclusivamente.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL DERECHO URBANÍSTICO EN AMÉRICA LATINA

La conformación de las ciudades latinoamericanas es el resultado de las elecciones

políticas y jurídicas adoptadas a lo largo del siglo. Entre los avances aún tímidos en la mejora de la calidad de vida de América Latina, se hace necesaria la adecuación del marco normativo vigente y una tarea de reinterpretación de los principios jurídicos a partir del constitucionalismo tardío vigente en el continente.

El aparato jurídico latinoamericano ha contribuido al contexto de informalidad a través de dos mecanismos: un aparato legislativo dirigido a la exclusión de tierras, basado en derechos de propiedad adquiridos exclusivamente bajo la formalidad de registros inmobiliarios; y un sistema de planificación deficiente y desconectado de la ciudad real, adoptado en gran parte de las grandes ciudades. Tanto la inexistencia de regulación de tierras como la aprobación de leyes de planificación elitistas y complejas que persisten en ignorar la ciudad “informal” que no refleja las realidades socioeconómicas locales contribuyen a mantener este contexto (Fernandes y Maldonado, 2010).

Sin embargo, al analizar el sistema tributario en general de los países de América Latina, se encuentra una fuerte contradicción que actúa como condicionante para una mayor cobertura de las políticas sociales y limita la mejora continua de los indicadores. De Césare (2016, p. 1) afirma que los sistemas tributarios de América Latina son “esencialmente regresivos, lo que los hace incapaces de producir efectos en la reducción de las desigualdades, en la medida en que su principal fuente de generación de ingresos es la producción y el consumo”. En

este contexto, considerando que el derecho a determinar las tasas tributarias simboliza la autonomía directa, se concluye que hay un bajo nivel de autonomía municipal en la imposición de impuestos en América Latina.

Al igual que el proceso de urbanización de Brasil, Smolka y Mullahy (2007) destacan que el mercado de suelo latinoamericano se caracteriza por un alto índice y recurrencia de actividades ilegales, irregulares o clandestinas en cuanto al acceso y ocupación de tierras. Este contexto proviene principalmente de la escasez de suelo urbano a precios accesibles. Esta escasez tiene un fuerte impacto en la cultura social latinoamericana, considerando que el acceso a la tierra es a menudo un requisito previo para obtener el sentido de ciudadanía y movilidad social. A pesar de esto, los autores destacan tres tendencias multifacéticas que afectan continuamente a los países latinoamericanos y ofrecen nuevas perspectivas para la política urbana.

La primera tendencia es un empoderamiento social más amplio y una mayor participación comunitaria en los asuntos públicos, que tiene su origen en el proceso de redemocratización de muchos países latinoamericanos que atravesaron largos períodos de régimen autoritarios o militares, con un impacto en el desarrollo de la política de tierras. Por lo tanto, se observan nuevas modalidades de participación comunitaria y acción civil debido a la necesidad de fomentar alternativas de acceso al suelo urbano para la población citadina de bajos ingresos. Entre estas alternativas se encuentran enfoques jurídicos innovadores para la propiedad

cooperativa y atención a cuestiones de género en la regularización de tierras provenientes de ocupaciones ilegales.

La segunda tendencia relacionada se refiere a la implementación de reformas institucionales y constitucionales que contemplan un papel del Estado más comprometido con las cuestiones sociales a través de la promoción de políticas públicas y enfocada en una calificación democrática. Este proceso se desarrolló de manera diversa en los países, por innumerables eventos paradigmáticos: descentralización fiscal que creó un ambiente para la exigencia de generación de nuevas fuentes de ingresos a nivel local, así como oportunidades para calificar la recaudación de impuestos sobre la propiedad; una descentralización política y administrativa que, como observamos en el contexto brasileño, otorgó competencias legislativas y autonomía a las autoridades municipales (Smolka y Mullahy, 2007).

La tercera tendencia que puede mencionarse como eje común en los países latinoamericanos es, sin duda, el proceso de reestructuración macroeconómica que ha llevado a la estabilización relativa de problemas crónicos como la inflación y ha afectado directamente la evolución del precio del suelo urbano. América Latina ha atravesado uno de los procesos de globalización más agudos, con la apertura de las economías nacionales y los cambios tecnológicos.

Estas tendencias han generado una competencia entre las ciudades para atraer inversiones privadas, a través de estrategias que van desde el uso del planeamiento

estratégico como herramienta de *marketing* para las ciudades, hasta la concesión de incentivos locales mediante la renuncia fiscal, lo que popularmente se conoce como “guerra fiscal”. La interacción de estas tendencias ha generado un movimiento que ha transformado la base económica de las ciudades y la naturaleza y escala de la pobreza urbana (Smolka y Mullahy, 2007, p. 24).

Fernandes y Maldonado (2010) enseñan que, en el contexto jurídico latino, los principios jurídicos en general, y especialmente los que se proponen regular los derechos de incorporación de la propiedad y las relaciones inmobiliarias, se establecen políticamente, casi nunca reflejando los deseos sociales, y son culturalmente asimilados. Los sistemas jurídicos tienen una tendencia a la complejidad, incluyen en el mismo ordenamiento nacional disposiciones dispares, contradictorias y eventualmente conflictivas, adoptadas a lo largo del tiempo como consecuencia de la evolución de los procesos sociopolíticos.

Transformar y racionalizar un sistema jurídico es una tarea que requiere un esfuerzo continuo y que la aprobación de un nuevo marco jurídico presuponga una reinterpretación de los principios y las cláusulas en vigor. Tal interpretación puede variar significativamente dependiendo del paradigma jurídico adoptado por el intérprete. La coexistencia de diversos paradigmas en la misma cultura jurídica es un hecho común en la realidad latinoamericana, lo que provoca una serie de ambigüedades jurídicas y posibles conflictos judiciales, con mayor incidencia en los países donde la clásica división entre derecho

público y derecho privado no está claramente delineada.

Los avances en la legislación urbanística con relación al control del uso del suelo, la creación de mecanismos de mitigación de la especulación inmobiliaria, la previsión de instrumentos de recuperación de ganancias indebidas por parte de los propietarios de tierra como consecuencia de la realización de obras públicas, y los cambios en la legislación urbanística no siempre son acompañados por la acción de los gobiernos locales en su implementación. En cuanto a la acción del poder judicial, se verifica la clara conflictividad entre los paradigmas jurídicos del derecho civil, administrativo y urbanístico, lo que genera decisiones contradictorias y, muchas veces, incompatibles con el contenido constitucional adoptado por la mayoría de los países.

El paradigma civilista, cuya interpretación dominante de los códigos civiles en detrimento de la Constitución fue predominante en la doctrina y jurisprudencia de los países, se encuentra arraigado en el imaginario popular desde el siglo XX, limitándose a valorar los derechos de los propietarios, eximiéndolos de sus responsabilidades con el colectivo, sin tener en cuenta los demás intereses sociales, ambientales y culturales que derivan de la titularidad del bien inmueble. Fernandes y Maldonado (2010) afirman que esta interpretación “brinda poca consideración a los valores de uso, ya que la tenencia del suelo y la propiedad se conciben mayormente como una mercancía cuyo valor económico queda determinado principalmente por los intereses del dueño”.

Sin embargo, la mayoría de los sistemas de planificación latinoamericanos no reconocieron la capacidad limitada del Estado para hacer cumplir la legislación urbana. Además, hubo dificultad en la implementación de estos planes y muchas violaciones del orden legal fueron ignoradas. En general, el advenimiento de planes urbanísticos excesivamente formales no tuvo un impacto considerable en la dinámica de los mercados de tierras, lo que hizo que las políticas de planificación, en teoría contemporáneas, reforzaran los procesos tradicionales de especulación de tierras y bienes inmobiliarios y de segregación socioespacial, debido a su carácter excesivamente técnico, elitista e incompatible con las condiciones materiales de los habitantes (Fernandes y Maldonado, 2010).

Por otro lado, el paradigma del derecho urbanístico tiene su ascenso a partir de la década de los ochenta con el surgimiento de un importante movimiento de reforma jurídica que cuestionó el orden jurídico excluyente vigente. Se argumentaba que era posible y necesario interpretar los códigos civiles mediante principios jurídicos que apoyaran la intervención decisiva del Estado en la tarea de regular y posibilitar el control social de los procesos relacionados con el suelo urbano y con la propiedad privada.

Entre los países destacados en la tarea de modernizar la legislación urbanística y realizar reformas constitucionales avanzadas, se pueden señalar Brasil, a través de la ya mencionada promulgación de la Constitución Federal de 1988 y del Estatuto de la Ciudad

en 2001, y Colombia, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 y de la Ley 388 de 1997, que terminaron irradiando la adopción de una serie de principios comunes en los sistemas jurídicos de otros países latinoamericanos. El principio estructural más importante de estas reformas fue, sin duda, la noción de la función social de la propiedad, incluyendo la propiedad pública. De ahí surge la comprensión de que las ciudades son el producto de un proceso colectivo y que la promoción de un territorio equilibrado es tanto un derecho colectivo como una obligación del Estado (Maldonado, 2003).

Todavía no hay un consenso conceptual sobre los marcos reguladores en relación con el desarrollo y la gestión del suelo urbano en América Latina. Se sabe que la planificación urbana puede funcionar como un importante instrumento para garantizar los derechos y mejorar la calidad de vida. El contexto histórico de leyes de planificación urbanística que benefician a ciertos grupos económicos y agravan el proceso de segregación socioespacial requiere la promoción de una reforma jurídica urbana capaz de crear las condiciones para ciudades más inclusivas y equitativas.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA IDEA DE DERECHO A LA CIUDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

El derecho a la ciudad es un llamado a la construcción de un nuevo orden jurídico-urbanístico en América Latina. Se trata de

un debate en constante movimiento, permeado por contradicciones y desafíos, con avances y retrocesos. No hay linealidad entre los grados de consolidación de un paradigma jurídico urbanístico entre los países, sin embargo, algunos de ellos se destacan por haber logrado legislaciones vanguardistas en su aparato normativo.

Incluso en estos países, el desafío de poner en marcha y dotar de eficacia este nuevo marco legal sigue siendo intenso. Es notable que la mayor politización de la legislación urbana ha posibilitado una cualificación más amplia de la participación popular en la tarea de defensa de los derechos colectivos e intereses sociales; por el mismo motivo, las nuevas leyes han generado mayor resistencia en los sectores conservadores.

De esta manera, el derecho a la ciudad es una demanda común y urgente en todo el continente, que se realiza con el reconocimiento y la garantía de los derechos sociales de los habitantes de las ciudades latinoamericanas, el control de los procesos especulativos y la recuperación de las ganancias indebidas derivadas del proceso de urbanización promovido por el poder público, a fin de que pueda ser constantemente reinvertido, de modo que incluya y garantiza el acceso al suelo urbanizado a los ciudadanos.

Este derecho está indisolublemente ligado a las posibilidades de acceso al suelo urbano y a la posibilidad de pertenecer a la ciudad con su monumentalidad, su vida dinámica, la infraestructura, la movilidad y su valor de uso. Para Pérez (2016), hay una diferencia profunda entre el suelo como concepción

física de la que forma parte la naturaleza y que sirve de base para una eventual edificación, y el suelo urbano/urbanizado.

Cuando se hace referencia al suelo urbano, se está hablando de urbanización, de terreno urbanizado. Este suelo urbanizado es la base de la vida social aglomerada e integrada, y se ha convertido en la tendencia esencial de las formas sociales desde el siglo XVIII. Por lo tanto, la reproducción social, colectiva e individual tiene en el acceso a la ciudad su presupuesto, como totalidad del suelo urbanizado.

Esta es la razón por la cual se afirma que el acceso a la urbanización es considerado un derecho: partiendo de las concepciones iniciales de la vivienda, entendida de forma fragmentada como mera cobertura, avanzando por nociones más complejas que pasaron a incluir las infraestructuras y los servicios que hacían posible habitar en un lugar con dignidad. Finalmente, se consideró la centralidad urbana como un lugar de satisfacción de necesidades de naturaleza muy diferente, tal como se fundamenta la concepción lefebvriana de derecho a la ciudad.

Entre los países latinoamericanos que lograron aprobar importantes marcos jurídicos que establecen la génesis de una concepción de la actividad urbanística como función pública, de una funcionalización y condicionamiento del derecho de propiedad privada inmobiliaria a un interés colectivo más amplio, de una política de igualación fiscal de las ganancias derivadas de la actividad de urbanización realizada con fondos públicos, así como de la búsqueda de la

ampliación de la participación democrática en el proceso de planificación urbana, todos ellos presupuestos que integran la totalidad axiológica del derecho a la ciudad, se optó por destacar tres de ellos. La elección de estos países forma parte de un conjunto de Estados que, junto con Brasil, lograron implementar y reformar sus marcos jurídicos en consonancia con los presupuestos teóricos este derecho.

Si bien es cierto que en todos estos países todavía se verifica un largo proceso de efectividad y eficacia de este nuevo paradigma, que no es exclusivo en los ordenamientos, también en todos se observan avances considerables en la búsqueda de ciudades más equilibradas, sostenibles y con control sobre ganancias de capital inmerecidas por parte de los propietarios privados, derivadas de la acción pública de urbanización. A continuación se aborda cada uno de estos países.

Colombia

Colombia es un país organizado política y administrativamente como una república unitaria, con un alto grado de descentralización, dividido en tres niveles de gobierno. Está compuesto por el Gobierno central (nación), 32 departamentos con carácter regional y 1.123 municipios y distritos. El país ha otorgado poder administrativo autónomo a las entidades descentralizadas territorialmente, enfatizando en los municipios, especialmente en lo que se refiere a la regulación del suelo urbano, con un conjunto de impuestos propios y transferencia de recursos

por parte del poder central, gracias a un sistema de reparto de ingresos (Sistema General de Participaciones) (Montaña, 2016, p. 99).

El derecho urbanístico colombiano comienza su proceso de consolidación como una rama del derecho autónoma e independiente del derecho administrativo o público, con normativa, doctrina y jurisprudencia propias, a partir de finales de la década de los noventa. El derecho urbanístico colombiano, como verdadero derecho público que regula el ordenamiento del territorio, su gestión, control, ejecución y marco de políticas públicas en torno al planeamiento urbano, tuvo sus principios y directrices generales claramente delimitados con la expedición de la Ley 388 de 1997 (Congreso de la República de Colombia, 1997).

Es solo a partir de la Ley 9 de 1989, que se comienzan a estructurar jurídicamente las directrices generales del desarrollo urbano del país, estableciendo reglas sobre el desarrollo municipal, expropiaciones y regulaciones con algún carácter de sistematización del desarrollo urbanístico del territorio.

La modificación normativa más paradigmática, sin duda, fue la edición de la Constitución Política de 1991, que cambió profundamente el concepto de propiedad privada en Colombia, dándole un carácter de función social, de interés público y con objetivos ecológicos. Tales principios constitucionales fueron incorporados por la legislación más importante del planeamiento urbano en Colombia: la Ley 388 de 1997, que estableció, entre otros, los siguientes principios y objetivos:

1. Unificar la legislación dispersa de planeamiento urbano, ratificando la autonomía administrativa de los municipios.
2. Interpretar la propiedad según el principio de la función social.
3. Ordenar armónicamente las competencias entre el gobierno central y los entes territoriales.
4. Proporcionar herramientas para la ejecución de acciones urbanísticas integrales.

En el régimen jurídico colombiano, la función social y ecológica de la propiedad¹, así como la prevalencia del interés público/general sobre el privado, contemplados en la Constitución Política, también fueron incorporadas en la Ley 388 de 1997, junto con otros principios orientadores del derecho urbanístico², como la previsión de la distribución equitativa de cargas y beneficios, y la función pública de la planificación urbana.

La expresión “función pública del urbanismo”, asumida en este principio, tiene una relación directa con la ruptura que el derecho urbanístico hace con el derecho privado y, en ese sentido, señala que “la planificación

urbana no se hace lote a lote” (Maldonado, 2003). En ausencia de un derecho urbanístico, sin la regulación y el sello de derecho público, todo proceso productivo de la ciudad continuaría regulado por el Código Civil, lo que acarrearía un perjuicio para el interés de la colectividad y para la consecución del derecho a la ciudad, considerando la lógica de privatización que orienta la actuación de las grandes constructoras en el mercado inmobiliario.

La concepción del urbanismo como función pública, prevista en el artículo 3 de la Ley 388 de 1997, asienta expresamente el carácter de derecho público y de prevalencia del interés colectivo sobre el individual en las ciudades, con el objetivo de garantizar las siguientes finalidades y objetivos:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destino al uso común, así como hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.

¹ Merece mención el siguiente extracto del artículo 27 de la Constitución mexicana: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

² Ley 388 de 1997, artículo 2º. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y de los beneficios.

2. Atender a los procesos de alteración del uso del suelo y adecuarlo en áreas de interés común, buscando su utilización racional y en consonancia con la función social de la propiedad, de la cual también deriva una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Buscar la mejora de la calidad de vida de los habitantes, mediante la distribución equitativa de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos frente a los riesgos naturales.

Por último, cabe señalar que la Ley 388 de 1997 enumera expresamente, en varios artículos, la recuperación de las plusvalías urbanísticas como una obligación del poder público para garantizar la justa distribución de cargas y beneficios³. Básicamente, a lo largo de la ley, se define como hecho generador de plusvalías: 1) el cambio en la clasificación de suelo rural a zona de expansión urbana o suburbana; 2) la modificación de la zonificación u otros reglamentos de uso del suelo; 3) la modificación de los reglamentos que permiten un mejor aprovechamiento del suelo;

y, por supuesto, 4) las actuaciones públicas con efecto material, como la realización de obras, la creación de infraestructura y cualquier acción externa con consecuente valorización inmobiliaria para el entorno.

Hay que señalar que la legislación colombiana define explícitamente el concepto de plusvalías, enumera las situaciones que pueden aumentar la valoración como resultado de la acción pública y establece diversos mecanismos e instrumentos –tanto fiscales como extratributarios– para recuperar ese valor creado sin la participación de los propietarios privados.

Argentina

Al igual que Brasil, Argentina adopta una forma de gobierno representativa, republicana y federal de organización, en la cual el pueblo elige a los representantes directamente. En total, 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires forman el tejido institucional del país. Así, la forma federal se basa en la “división del poder entre el gobierno federal y los gobiernos locales, conservando las provincias todo el poder delegado por la Constitución al Gobierno Federal” (Molinatti, 2016, p. 13). Las provincias, al igual

³ “Capítulo IX. Participación en la plusvalía. Artículo 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital”.

que los estados brasileños, se autogobiernan, redactan sus propias constituciones y tienen sus propios poderes ejecutivo, legislativo y judiciale.

En cuanto a la legislación urbanística, Argentina difiere mucho del contexto normativo de Brasil y Colombia, ya que no tiene una ley nacional que pueda ser identificada como una norma de derecho urbanístico, aunque existen regulaciones de ordenamiento territorial con principios y directrices de este derecho en algunas provincias como Jujuy y Mendoza. Por lo tanto, no hay principios urbanísticos explícitos en la legislación, sólo se pueden inferir de la Constitución nacional y de leyes especiales. Este es un ejemplo del principio de la justa distribución de cargas y beneficios, que puede ser subentendido en el principio constitucional de la igualdad⁴.

Lo mismo ocurre con la interpretación y adaptación del principio de la función social de la propiedad, que se encuentra en el

instituto de expropiación previsto en el artículo 17 de la Constitución Nacional⁵ y en la Ley 21.499⁶. Sorprende el hecho de que Argentina aún no haya logrado aprobar una ley nacional de desarrollo urbano. Algunas iniciativas legislativas dispersas, además de las normas de Mendoza y Jujuy que tratan el ordenamiento territorial, fueron directamente influenciadas por el Estatuto de la Ciudad de Brasil y la Ley 388 de Colombia, como la expedición de la Ley 14.449, promulgada en 2013, de la provincia de Buenos Aires que trata sobre el acceso justo al habitat.

Esta ley, según la propia justificación del proyecto legislativo, busca conferir tratamiento integral a las cuestiones relacionadas con la problemática agraria y habitacional, incorporando principios rectores, directrices generales e instrumentos de acción que permitan una intervención efectiva y eficiente del Estado para la resolución gradual y progresiva del déficit habitacional urbano de la provincia de Buenos Aires. Esta legislación,

⁴ Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, artículo 16: “La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas”.

⁵ “Artículo 17: La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el Artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie”.

⁶ Ley 21.499 de 1977, “Artículo 1º—La utilidad pública que debe servir de fundamento legal a la expropiación, comprende todos los casos en que se busque la satisfacción del bien común, sea este de naturaleza material o espiritual”.

de carácter regional, incorpora una serie de supuestos del derecho a la ciudad, y establece una serie de directrices generales para su aplicación progresiva por las autoridades municipales, a fin de garantizar el acceso a la vivienda y ciudades más equitativas⁷.

En cuanto a la recuperación de plusvalías urbanísticas, la provincia de Mendoza fue la primera en promulgar, en 2009, una normativa que establecía explícitamente este principio a través de la Ley 8051/2009 de Ordenamiento Territorial. Posteriormente, también la provincia de Tierra del Fuego (Ushuaia) elaboró en 2011 un proyecto de Ley de Ordenamiento y Gestión Territorial que preveía instrumentos de recuperación de plusvalías por parte de la provincia y de los municipios (Cuenya, 2016, p. 388).

Sin embargo, una reciente reforma que implicó una actualización y unificación del Código Civil y Comercial argentinos, originada en un amplio debate en el país en 2013, y aprobada legislativamente en 2014, supuso un doble retroceso en las demandas y propuestas anheladas por el movimiento de reforma urbana del país.

El primer revés se refiere a que el proyecto votado, en su versión final, no incluyó la función social de la propiedad entre sus disposiciones, aunque el principio fue contemplado en el proyecto de reforma elaborado por una comisión bicameral con la

participación de la Corte Suprema de Justicia. El argumento principal para la exclusión del principio fue que su inclusión no correspondía en una reforma del Código Civil, sino en una eventual reforma constitucional. (Cuenya, 2016, p. 392).

El segundo factor negativo es que el nuevo Código Civil solo contempló soluciones jurídicas que permiten la regularización de barrios y cementerios privados, a través de la figura de condominios inmobiliarios, pero no consideró ni previó instrumentos para la regularización agraria de villas, asentamientos urbanos y lotes rurales de sectores más pobres y vulnerables. A pesar de todo, desde una perspectiva optimista, también se observa la creación de varios instrumentos jurídicos en legislaciones regionales y locales, con aplicación vigente, sin esperar cambios en la legislación nacional.

De este modo, se percibe un margen de acción posibilitada por la Constitución Nacional y las constituciones provinciales a sus municipios, en el sentido de establecer regulaciones y controles más grandes sobre el uso del suelo. Precisamente, este margen de discrecionalidad legislativa ha sido utilizado por algunos gobiernos locales con suficiente determinación política para buscar soluciones creativas y ponerlas en práctica en la gestión urbanística (Cuenya, 2016).

⁷ Ley 14.449, “Artículo 8º: Lineamientos generales. La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a: a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales” (Congreso de la Provincia de Buenos Aires, 2023).

A pesar de los avances legislativos a nivel regional y local, con la incorporación de principios y directrices generales tendientes a garantizar el derecho a la ciudad y, especialmente, a la justa distribución de cargas y beneficios de la urbanización, Smolka (2012) explica que Argentina, Chile, México y Perú están entre los países consolidados y de rápido crecimiento que aún presentan grandes dificultades para introducir una legislación nacional más explícita sobre recuperación de plusvalías urbanas, así como para regular las contribuciones de valorización o mejora.

En resumen, se observa que la planificación territorial en Argentina tiene un enfoque esencialmente administrativo, en el que se verifican pocos casos en los que el proceso de planificación urbanística y control del uso del suelo son asumidos a partir de un enfoque activo de los gobiernos provinciales y locales.

Chile

Chile tiene una estructura institucional similar a Colombia, siendo un Estado unitario democrático y presidencialista con base en tres poderes: Ejecutivo, que corresponde al gobierno y la administración pública, donde el presidente de la República acumula las funciones de jefe de Estado y de Gobierno; Legislativo, basado en el Congreso Nacional, bicameral, integrado por el Senado y una Cámara de Diputados; y, un Poder Judicial que administra la justicia a través de tribunales y jueces de derecho (Acuña, 2016, p. 77).

En Chile hay tres niveles de gobierno: un gobierno central compuesto por 23 ministerios; gobiernos regionales que se componen de regiones y provincias –Chile está dividido en 15 regiones que se dividen en 54 provincias, siendo cada región administrada por un intendente y cada provincia por un gobernador, siendo ambos designados por el presidente de la República–; y los gobiernos locales que están compuestos por 346 municipios. Así, la administración de los territorios locales corresponde a los municipios, constituidos por un alcalde municipal y una Cámara de Concejales, elegidos por votación popular (Acuña, 2016, p. 78).

En cuanto a la política urbana chilena, se puede afirmar que pocos países latinoamericanos implementaron reformas tan radicales de la política agraria urbana en los últimos 20 años. Ya en 1979, el gobierno de Chile implementó políticas de desregulación publicando un documento que atribuía la escasez de tierras a un producto artificial del exceso de regulación, llevando a la eliminación virtual de los límites al crecimiento urbano (Smolka y Mullaly, 2007, p. 278).

A partir de esto, se efectuaron una serie de cambios en la morfología y estructura interna de las ciudades de Chile. Sin embargo, la evaluación de estos cambios varía según las posiciones ideológicas de los evaluadores. Lo que se puede afirmar es que en relación con algunas políticas urbanas de orientación social explícita, aunque hayan logrado una mejora de los índices de acceso a la vivienda destinada a la población de bajos ingresos, se

argumenta que la segregación espacial generada a partir de su implementación impactó negativamente a la sociedad al disminuir indirectamente la calidad de vida, impiadiendo el acceso al trabajo y agravando la alienación social (Smolka y Sabatini, 2007, p. 278).

Chile cuenta con una Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC)⁸ mediante la edición del Decreto 459 de 1975, que es la ley que regula todos los aspectos relacionados con la planificación urbana y construcción de edificios⁹. Esta ley se implementa asociada a una ordenanza técnica que abarca todos los temas anteriormente referidos definidos como la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), en la que se desarrollan los aspectos procedimentales de la ley. Además de esta Ley y Ordenanza, existe también una Ley de Copropiedad Inmobiliaria que regula aspectos relativos a condominios y vivienda colectiva.

Sin embargo, este modelo urbanístico, creado en Chile a partir de la década de los setenta, no ha acompañado el ritmo de las necesidades sociales. La LGUC regula esencialmente la elaboración de planes que

determinan qué es construir en la ciudad, la obtención de permisos de construcción, la recepción de las obras construidas y la responsabilidad de los agentes, tanto públicos como privados, en la actividad de urbanización y edificación. Se trata de una legislación urbanística que se asemeja a un código de obras y está básicamente dirigida a la actividad inmobiliaria desarrollada por propietarios y empresarios. En esta normativa, el derecho de propiedad es protagonista, seguido de la libertad de negocios (Rajevic Mosler, 2016, p. 119).

Esta concepción chilena del derecho urbanístico centrado en los derechos de propiedad es insuficiente. El carácter de una legislación enfocada en el desarrollo urbano integral se expresa mediante los mecanismos de recuperación de las plusvalías generadas por la planificación, en la inversión pública en equipamientos sociales, así como en el papel que se concede a la participación del ciudadano en el desarrollo, la gestión y el control de la planificación urbana, es decir, su espectro democrático en el proceso de producción de la ciudad (Rajevic Mosler, 2016, p. 120).

⁸ Congreso Nacional de Chile (1976).

⁹ Desde hace mucho tiempo se discute una nueva ley de planificación urbana que incorpore los principios del derecho a la ciudad y los instrumentos de recuperación de plusvalías agrarias en Chile, más allá de la mera tributación inmobiliaria. Rajevic Mosler (2016, p. 118) menciona que “el Parlamento chileno nunca ha discutido y aprobado integralmente una Ley de Urbanismo y se ha limitado a reformar parcialmente los textos existentes. La insatisfacción con el marco actual ha llevado a que durante la última década cada Gobierno –en 1999, 2004 y 2008– haya enviado un proyecto de reforma general. Sin embargo, los dos primeros fracasaron en el inicio de su tramitación al no reunir suficiente consenso, lo que les impidió superar siquiera el primer trámite del procedimiento legislativo”.

Por último, cabe señalar un aspecto positivo en relación con el diseño tributario de los impuestos inmobiliarios en el país: el impuesto predial chileno es el único de América Latina en el que la administración está completamente centralizada, la valoración de los valores veniales y las tasas son fijadas por el gobierno central con los mismos parámetros para todo el país de manera unitaria. La ventaja de este modelo consiste en la eliminación de las presiones sobre los municipios y de criterios distintos entre las municipalidades.

SÍNTESIS. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MARCOS REGULATORIOS URBANOS: COLOMBIA, ARGENTINA Y CHILE

El siguiente análisis contrasta los sistemas urbanísticos de Colombia, Argentina y Chile a partir de ejes centrales para la materialización del derecho a la ciudad. La comparación revela tres modelos distintos: el colombiano, con un marco nacional integrado y progresista; el argentino, caracterizado por la fragmentación y por avances localizados; y el chileno, que mantiene un enfoque predominantemente centrado en el derecho de propiedad y la libertad de mercado.

La estructuración comparativa de los resultados demuestra que Colombia se destaca por haber consolidado un marco jurídico robusto y alineado con los presupuestos del derecho a la ciudad. La Ley 388 de 1997 integra la función social de la propiedad, la

recuperación de plusvalías y la autonomía municipal, sirviendo como referencia para América Latina.

Eje analítico	Colombia	Argentina	Chile
1. Marco Legal Urbanístico Nacional	Posee una legislación nacional unificada y avanzada, la Ley 388 de 1997, que define principios y directrices para la planificación urbana en todo el país.	No tiene una ley nacional de desarrollo urbano que unifique los principios urbanísticos. La regulación es dispersa y depende de legislaciones provinciales, como las de Mendoza y Buenos Aires.	Posee una Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) desde 1975. Sin embargo, la legislación es criticada por asemejarse a un código de obras, con foco en la actividad inmobiliaria y no en un desarrollo urbano integral.
2. Reconocimiento de la función social de la propiedad	El principio fue incorporado de forma explícita y paradigmática por la Constitución de 1991 y reglamentado por la Ley 388/1997. Es un pilar del ordenamiento territorial del país.	La interpretación y adaptación del principio de la función social de la propiedad, puede solamente ser subentendido en el instituto de expropiación previsto en el artículo 17 de la Constitución Nacional y en la Ley 21.499.	El marco legal tiene como protagonista al derecho de propiedad y la libertad de negocios. La concepción de una función social que condicione el uso del suelo se considera insuficiente o ausente en la legislación.

Eje analítico	Colombia	Argentina	Chile
3. Instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas	La Ley 388/1997 define la recuperación de plusvalías como una obligación del poder público, enumerando los hechos generadores y estableciendo múltiples instrumentos para su captación.	El país presenta grandes dificultades para introducir una legislación nacional sobre el tema. Existen iniciativas pioneras, pero aisladas, a nivel provincial, como en la provincia de Mendoza (Ley 8051/2009).	El sistema urbanístico es criticado justamente por la ausencia de mecanismos efectivos para la recuperación de las plusvalías generadas por la planificación y la inversión pública, un elemento central para una distribución justa de los beneficios de la urbanización.
4. Autonomía municipal y niveles de gobierno	En Chile hay tres niveles de gobierno: un gobierno central compuesto por 23 ministerios; gobiernos regionales que se componen de regiones y provincias y los gobiernos locales están compuestos por 346 municipios. Los territorios locales corresponden a los municipios, constituidos	Adopta una forma de gobierno federal, en la cual las provincias detentan gran poder y autonomía para legislar. Los municipios poseen un margen de acción regulatoria posibilitado por las constituciones provinciales.	Es un Estado unitario con tres niveles de gobierno. Aunque la administración local corresponde a los municipios, el sistema presenta una fuerte centralización en áreas clave, como el impuesto predial, cuya administración es completamente centralizada.

Eje analítico	Colombia	Argentina	Chile
	por un alcalde municipal y una Cámara de Concejales.		

Fuente: elaboración propia.

Argentina, por su parte, refleja un escenario de fragmentación. La ausencia de una ley nacional de desarrollo urbano provoca que los avances dependan de la determinación política de provincias y municipios. A pesar de iniciativas locales importantes, el país enfrenta retrocesos significativos, como la no incorporación de la función social de la propiedad en el nuevo Código Civil, lo que demuestra la fuerza de paradigmas más conservadores.

Finalmente, Chile representa un modelo donde las reformas de las últimas décadas consolidaron un derecho urbanístico enfocado en la desregulación y la protección de la propiedad privada. Aunque posee una legislación nacional, su enfoque es procedimental y orientado a la construcción, careciendo de instrumentos esenciales para la justa distribución de cargas y beneficios, y para el control social del desarrollo urbano.

CONSIDERACIONES FINALES

Rescatando el problema de investigación propuesto, se buscó responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es el panorama del

derecho a la ciudad en América Latina en relación con el marco regulador urbano y en qué términos se pueden viabilizar políticas públicas urbanísticas en torno a un eje común dirigido a la consecución del derecho a la ciudad? El objetivo general del trabajo fue analizar los marcos reguladores urbanos más relevantes en América Latina que se relacionan con el núcleo esencial del derecho a la ciudad.

La metodología empleada en este estudio, basada en un enfoque deductivo y en la aplicación de técnicas de investigación bibliográfica, legislativa y monográfica, ha permitido abordar de manera sistemática el panorama del derecho a la ciudad en América Latina. Este camino metodológico fue crucial para analizar los marcos regulatorios más relevantes de la región y constatar cómo el paradigma civilista tradicional sobre la propiedad sigue siendo un obstáculo para la implementación de su función social.

El análisis de los casos seleccionados, a la luz de la teoría y la normativa internacional, validó la premisa de que la viabilidad de políticas urbanas efectivas depende de un eje común enfocado en el control de la función social de la propiedad y la recuperación de plusvalías como herramientas para alcanzar ciudades más justas y democráticas.

Se demostró que la idea de derecho a la ciudad, especialmente en la visión lefebvriana, consiste en el derecho de un ciudadano a no ser excluido de la centralidad urbana. Esta tarea implica la reapropiación del espacio-tiempo que recupere lo urbano como obra colectiva. Además, el derecho a la ciudad requiere, fundamentalmente, una

regulación pública de la propiedad urbana, amparada bajo el principio de la función social de la propiedad y la gestión democrática del espacio público.

En la perspectiva jurídica internacional, el reconocimiento de premisas fundamentales del derecho a la ciudad comienza a partir de las luchas sociales en todo el mundo que resultan en la formulación de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad y de la Nueva Agenda Urbana resultante de la conferencia Hábitat III, en la ONU. Es a partir de la Nueva Agenda Urbana que se establece una creciente preocupación por el proceso de urbanización acelerado en el mundo, aliado a la búsqueda de soluciones jurídicas y de creación, difusión e implementación de políticas públicas para garantizar un mínimo de equidad, calidad de vida y dignidad en la conducción del proceso de urbanización.

En América Latina se ha evidenciado una mejora general, aunque insuficiente, de la calidad de vida. No obstante, es urgente adecuar los sistemas jurídicos vigentes y emprender una reinterpretación de los principios jurídicos a partir del constitucionalismo tardío del continente. Esto incluye la comprensión del papel del Estado como promotor de políticas públicas y garante de los derechos sociales, lo que demanda una capacidad operativa y financiera, colocando el derecho urbanístico en evidencia como rama del derecho público esencial en la promoción de una nueva concepción de ciudad.

Esta concepción contrapone el derecho de propiedad absoluto, demanda la democratización de la gestión urbana y, especialmente, la justa distribución de cargas y beneficios

derivados de la urbanización. El derecho urbanístico, en América Latina en general, evidencia como fundamento principal la prohibición del enriquecimiento sin causa, como principio clásico del derecho Civil. A partir de la noción de estos postulados jurídicos, surge la obligación del poder público de instrumentalizar la recuperación de las ganancias indebidas en beneficio de la colectividad. Los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanísticas tienen diferentes grados de efectividad y distintas conformaciones jurídicas según el país en análisis.

Aunque el aparato jurídico latinoamericano ha contribuido al contexto de informalidad debido a una estructura legal dirigida a la exclusión de tierras, con predominio de los derechos de propiedad adquiridos en el mercado formal, y sobre todo por la existencia de sistemas de planificación desligados de la ciudad real, se percibe un nuevo horizonte normativo en el continente. Iniciativas de regulación de la tenencia de tierras de asentamientos informales consolidados, previsión del cumplimiento de la función social de la propiedad y numerosos mecanismos de recuperación de plusvalías urbanísticas denotan la perspectiva de reducción de las desigualdades de las ciudades latinoamericanas a través del control público y social del proceso de urbanización.

REFERENCIAS

- Acuña, C. O. (2016). Sistema del impuesto predial: Chile. En C. M. De Cesare, (Ed.), *Sistemas del impuesto predial en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Alomar, J. S. C. (2017, mayo). O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: Perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. En *Anais do 27º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ENANPUR), Sessão Temática 10: Perspectivas para o planejamento urbano e regional*. Anpur.
- Balbim, R. (2018). A nova agenda urbana e a geopolítica das cidades. En M. A. Costa, M. Thadeu & C. B. Favarão (Eds.), *A Nova agenda urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. IPEA. <https://tinyurl.com/ulq5hor>
- Carta Mundial do Direito à Cidade (2006). *Carta Mundial do Direito à Cidade*. Fórum Social Mundial Policêntrico. <https://tinyurl.com/vpwse7d>
- Cuenya, B. (2016) Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. En F. Carrión y J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*.
- Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997: Por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989 y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 43.119. https://www.secretariosenado.gov.co/senado/base-doc/ley_0388_1997.html
- Congreso de la Provincia de Buenos Aires (2023). *Ley 14449: Ley de acceso justo al hábitat*. <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B3mgaUj0.html>

- Congreso Nacional de Chile (1976). *Decreto con Fuerza de Ley N° 458: Ley General de Urbanismo y Construcciones*. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>
- De Cesare, C. M. (Ed.) (2016). *Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Doebele, W. (2010). La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Fernandes, E. y Maldonado, M. M. (2010). El derecho y la política de suelo en América Latina: nuevos paradigmas y posibilidades de acción. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Lefebvre, H. (2016). *O direito à cidade* (5. ed., C. Fortuna, trad.). Centauro.
- Lefebvre, H. (2019). *A revolução urbana* (2. ed., S. Martins, trad.). Editora UFMG.
- Maldonado Copello, M. M. (2003). *Reforma territorial y desarrollo urbano: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997*. Cider–Universidad de los Andes.
- Molinatti, C. (2016) Sistema del impuesto predial: Argentina. En C. M. De Cesare (Ed.), *Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Montaña, M. (2016). Sistema del impuesto predial: Colombia. En C. M. De Cesare (Ed.), *Sistemas del impuesto predial: en América Latina y el Caribe*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Pírez, P. (2016). La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. En F. Carrión y J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina: Visiones desde la política*. Centro de Publicaciones–Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rajevic Mosler, E. (2016). El paulatino pero insuficiente desarrollo del derecho urbanístico en Chile: En tránsito de la adolescencia a la madurez. En E. Fernandes y B. Alfonsín (Orgs.), *A construção do direito urbanístico na América Latina*. Gaia Cultural–Cultura e Meio Ambiente.
- Saule Júnior, N. (2007). *A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. Direito Urbanístico: Vias jurídica das Políticas Urbanas*. Sergio Antonio Fabris.
- Smolka, M. y Mullahy, L. (2007). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. y Sabatini, F. (2007). El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile. En M. Smolka y L. Mullahy (Eds.), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2012). Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina. *Land Lines*, 24(3), 11-17.
- UN-Habitat (2016). *Slum almanac 2015-2016: Tracking improvement in the lives of slum dwellers*. https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Slum%20Almanac%202015-2016_PSUP.pdf

