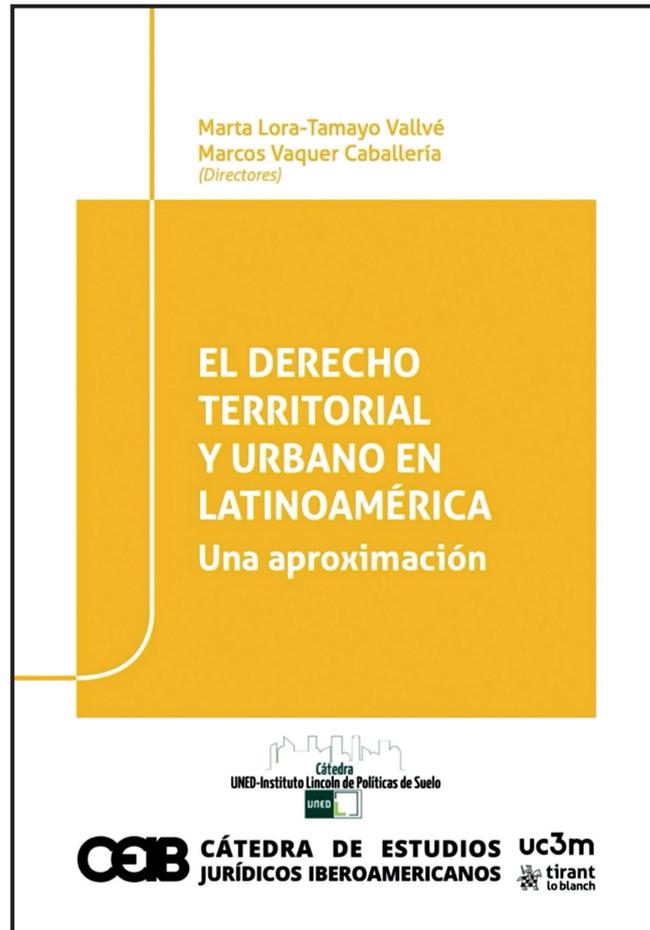


EL DERECHO TERRITORIAL Y URBANO EN LATINOAMÉRICA: UNA APROXIMACIÓN

Marta Lora-Tamayo Vallvé* y Marcos Vaquer Caballería** (Directores)



Álvaro Orbea***

* Es catedrática de Derecho Administrativo en la UNED, donde dirige la Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y el Máster en Políticas de suelo y desarrollo urbano sostenible. Es especialista en urbanismo desde una perspectiva histórica y comparada. Cuenta con diez libros y más de treinta publicaciones académicas. Coordina el Participatory Group, una comunidad de buenas prácticas en participación pública, y es miembro del Consejo Asesor de Agenda Urbana de Tech Friendly.

** Es catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Carlos III de Madrid. Su investigación se centra en el procedimiento administrativo, el urbanismo y la comparación de políticas públicas. Es autor de numerosos libros y artículos académicos que reflejan su impacto en el campo del Derecho. Su trabajo ha sido ampliamente citado y reconocido dentro de la comunidad jurídica, lo que subraya su relevancia en proyectos de investigación a nivel nacional e internacional.

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

Cómo citar esta reseña: Orbea, Álvaro. 2024. "Reseña de *El Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica. Una aproximación*, dirigido por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Marcos Vaquer Caballería". Revista de estudios jurídicos Cálamo, núm. 22: 126-131.

DOI: <https://doi.org/10.61243/calamo.22.437>

El libro *El Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica: Una aproximación* fue dirigido por Marta Lora-Tamayo Vallvé y Marcos Vaquer Caballería, y publicado en 2024 por la editorial Tirant lo Blanch en Valencia, España. Es una obra colectiva que cuenta con la participación de reconocidos expertos en Derecho urbanístico y territorial de varios países latinoamericanos. Los directores son catedráticos especializados en

Derecho administrativo y urbanístico, con amplia experiencia en investigación y docencia en estos campos.

Esta reseña se estructura en dos secciones principales para ofrecer un análisis completo y crítico de la obra. La primera sección examina detalladamente cómo se estructura la obra, mientras que la segunda presenta un análisis crítico y reflexivo del contenido del libro.

ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA DE LA OBRA

La obra se estructura en dos partes principales, precedidas por una introducción fundamental. Esta organización refleja un enfoque que va de lo general a lo particular, comenzando con una visión panorámica y principios generales, para luego adentrarse en casos nacionales específicos. La introducción, escrita por Luciano Parejo Alfonso, establece el contexto histórico y conceptual del urbanismo en Iberoamérica, sirviendo como base para comprender los debates y análisis presentados en las secciones subsiguientes.

La primera parte, titulada “Principios, instituciones y debates”, consta de cinco capítulos que abordan temas transversales para el Derecho urbanístico latinoamericano. El primer capítulo, escrito por Marcos Vaquer Caballería, analiza la función social y ecológica de la propiedad del suelo. Este capítulo establece una base crucial para el resto del libro, al examinar cómo se conceptualiza y aplica este principio fundamental tanto en Europa como en Latinoamérica. El segundo capítulo, de Marta Lora-Tamayo Vallvé, se centra en la equidistribución de beneficios y cargas en el urbanismo iberoamericano. Este capítulo se conecta estrechamente con el anterior, ya que explora cómo el principio de función social de la propiedad se materializa en mecanismos concretos de gestión urbana. El tercer capítulo, por Héctor Santaella Quintero, aborda las barreras a la eficacia de las normas y políticas de ordenación territorial y urbanística en América Latina. Al identificar problemas comunes en la región, Santaella Quintero proporciona un puente entre la teoría

legal y la realidad de la gestión urbana, preparando el terreno para los estudios de caso nacionales que se presentan en la segunda parte del libro. El cuarto capítulo, a cargo de Eduardo Cordero, se enfoca en la regularidad e irregularidad urbana en Latinoamérica. Este capítulo se conecta con los anteriores al examinar cómo los principios legales y las políticas urbanas se enfrentan a la realidad de la informalidad y la irregularidad en el desarrollo urbano. El quinto capítulo, escrito por Claudia Acosta, examina la vivienda inclusiva en la regulación urbanística de América Latina. Este capítulo cierra la primera parte del libro al abordar un tema específico pero fundamental: cómo las políticas y regulaciones urbanas pueden promover (o dificultar) el acceso a la vivienda social.

La segunda parte del libro, “Ordenamientos nacionales de referencia”, consta de siete capítulos, cada uno dedicado a un país latinoamericano: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Chile, México y Uruguay. Esta estructura permite una exploración detallada de cómo los principios, debates e instituciones discutidos en la primera parte se materializan en contextos nacionales específicos. La selección de estos países ofrece una muestra representativa de las diferentes tradiciones legales y desafíos urbanísticos en la región. Cada capítulo de la segunda parte sigue una estructura similar, abordando el contexto y marco general, la clasificación y destino de los suelos, el sistema de planeamiento, la intervención público-privada en la ejecución del planeamiento, y la disciplina urbanística.

ANÁLISIS DE LOS CONTENIDOS

1. Primera parte: “Principios, instituciones y debates”

La primera parte llega a conclusiones que ofrecen una visión global del estado actual y desafíos del Derecho urbanístico en Iberoamérica. A continuación, se presentan las cinco conclusiones más relevantes y sus interconexiones, que emergen del diálogo entre los diversos autores y sus perspectivas.

a) La problemática implementación del derecho urbanístico iberoamericano

Luciano Parejo Alfonso destaca en su visión panorámica cómo el urbanismo en la región ha transitado desde una regulación civil básica hacia sistemas legales completos y maduros. Sin embargo, como señala Héctor Santaella Quintero, persisten barreras significativas para la eficacia de estas normas y políticas, tanto las de carácter jurídico-administrativo como las de carácter socio-político. Esta tensión entre el desarrollo normativo y su aplicación práctica es un tema recurrente en los análisis de los diferentes autores. Por ejemplo, Marcos Vaquer Caballería argumenta que la concepción estatutaria de la propiedad, que incluye su función social y ecológica, se ha consolidado en los ordenamientos jurídicos de la región, pero su implementación práctica sigue siendo un desafío. Esta brecha entre la teoría jurídica y la realidad urbana subraya la necesidad de enfoques más integrales y adaptados al contexto latinoamericano, que no solo se centren en el desarrollo normativo, sino también en la construcción de capacidades institucionales y en la superación de las barreras sociales y económicas que obstaculizan la implementación efectiva de las políticas urbanísticas.

b) Potencial y limitaciones prácticas de la equidistribución de cargas y beneficios en el urbanismo iberoamericano

Marta Lora-Tamayo Vallé analiza cómo este principio ha evolucionado desde una técnica urbanística específica hasta convertirse en un principio vertebrador del ordenamiento. La autora señala que, si bien ha sido efectivo en España para financiar el

desarrollo urbano, su aplicación maximalista ha generado problemas, especialmente en ámbitos urbanos consolidados. En el contexto latinoamericano, la transferencia de este principio ha sido incompleta y enfrenta resistencias culturales y prácticas. Esta observación se relaciona con el análisis de Eduardo Cordero sobre la irregularidad urbana en Latinoamérica, quien argumenta que la mera adopción de principios y técnicas urbanísticas sin considerar las realidades socio-económicas locales puede resultar ineficaz. Ambos autores coinciden en la necesidad de adaptar los instrumentos urbanísticos a las condiciones específicas de cada contexto, evitando la simple importación de modelos sin una adecuada contextualización. Esto sugiere que el futuro del urbanismo en la región dependerá en gran medida de la capacidad de los legisladores y planificadores para desarrollar herramientas que respondan a las necesidades y realidades locales, al tiempo que se inspiran en principios y experiencias internacionales.

c) Consolidación y desafíos de la función social y ecológica de la propiedad como concepto clave en el derecho urbanístico iberoamericano

Marcos Vaquer Caballería explora cómo este concepto ha evolucionado y se ha incorporado en los marcos constitucionales y legales de varios países de la región. Sin embargo, como señala Eduardo Cordero, la mera existencia de un principio en la legislación no garantiza su efectividad en la práctica. La persistencia de la irregularidad urbana y los asentamientos informales, que Cordero analiza en detalle, demuestra las limitaciones de los enfoques puramente legales para abordar los problemas urbanos. Esta observación se vincula con el análisis de Héctor Santaella Quintero sobre las barreras a la eficacia de las normas urbanísticas, quien argumenta que es necesario ir más allá de la mera promulgación de leyes y considerar los factores sociales, económicos y políticos que afectan su implementación. La interrelación entre estos análisis sugiere que el futuro del urbanismo en la región requerirá un enfoque más holístico, que no solo se centre en el desarrollo normativo, sino también

en la creación de mecanismos efectivos de implementación y en la consideración de las realidades socio-económicas que subyacen a los problemas urbanos.

- d) Limitaciones de los enfoques puramente regulatorios o financieros revelados en la vivienda inclusiva

Claudia Acosta, en su análisis sobre la vivienda inclusiva en la regulación urbanística de América Latina, argumenta que los marcos regulatorios y las herramientas financieras existentes son necesarios pero insuficientes para garantizar el acceso a vivienda social bien ubicada. Esta observación se relaciona con el análisis de Eduardo Cordero sobre la irregularidad urbana, quien sostiene que la falta de acceso a vivienda digna no es solo un problema de legalidad, sino un reflejo de la incapacidad del Estado para cumplir su función constitucional. Ambos autores coinciden en la necesidad de un enfoque más integral que combine regulaciones efectivas, financiamiento adecuado y una gestión pública responsable. Esta perspectiva se alinea con el llamado de Héctor Santaella Quintero a superar las barreras a la eficacia de las normas urbanísticas, sugiriendo que el futuro del urbanismo en la región dependerá de la capacidad de los gobiernos para implementar políticas que aborden no solo los aspectos legales y financieros, sino también las dimensiones sociales y políticas del desarrollo urbano.

- e) Potencial del intercambio de soluciones entre países y adaptación a contextos locales

Luciano Parejo Alfonso destaca la persistencia del intercambio de soluciones y experiencias en la evolución reciente del urbanismo iberoamericano, señalando cómo modelos y prácticas se han transferido entre países de la región, e incluso han influido en Europa. Sin embargo, como advierten Marta Lora-Tamayo Vallvé y Héctor Santaella Quintero, la simple importación de modelos sin una adecuada contextualización puede llevar a resultados subóptimos o incluso contraproducentes. Esta observación se relaciona con el análisis de Claudia Acosta sobre las políticas de vivienda inclusiva, quien muestra cómo diferentes países han adoptado y adaptado instrumentos similares con resultados variados. La interrelación entre estos

análisis sugiere que el futuro del urbanismo en la región dependerá de la capacidad de los países para aprender unos de otros, pero también de su habilidad para adaptar las soluciones a sus contextos específicos. Esto implica no solo la transferencia de conocimientos técnicos y legales, sino también un profundo entendimiento de las realidades sociales, económicas y culturales de cada país y ciudad.

2. Segunda parte: Ordenamientos nacionales de referencia

La segunda parte ofrece un análisis comparativo de los sistemas jurídico-urbanísticos en varios países latinoamericanos. Esta sección revela tanto las similitudes como las particularidades de cada contexto nacional, permitiendo una comprensión más profunda de los desafíos y las innovaciones en el Derecho urbanístico de la región. A continuación, se presentan cinco conclusiones clave que emergen de este análisis comparativo.

- a) La brecha entre la legislación y su implementación efectiva como desafío jurídico-urbanístico en Latinoamérica

Esta discrepancia se manifiesta de diversas formas en los países estudiados. En Argentina, Melinda Lis Maldonado y Hernán Petrelli señalan que el proceso de reforma urbana es heterogénea y fragmentada, con avances dispares entre circunscripciones territoriales. Esto se traduce en una aplicación desigual de las normas urbanísticas, lo que compromete la seguridad jurídica y la eficacia del ordenamiento territorial. En Colombia, Juan Felipe Pinilla P. destaca que, a pesar de contar con un marco legal ambicioso, existen dificultades significativas en la implementación práctica de las herramientas de planificación y gestión urbana. Esta situación se ve agravada por la desactualización de los Planes de Ordenamiento Territorial en muchos municipios, lo que genera una discordancia entre la normativa vigente y las realidades urbanas actuales. En Brasil, Victor Carvalho Pinto indica que la aplicación de las leyes federales varía considerablemente entre los municipios, resultando en una fragmentación del Derecho urbanístico en la práctica. Esta variabilidad en la interpretación y aplicación de las

normas urbanísticas plantea serios desafíos para la coherencia y uniformidad del desarrollo urbano a nivel nacional.

b) Tensión entre la autonomía local y la necesidad de coordinación nacional

Esta tensión se manifiesta en la distribución de competencias y en la articulación entre diferentes niveles de gobierno. En Colombia, Pinilla señala la existencia de conflictos entre las competencias nacionales y municipales, especialmente en actividades como la explotación de recursos naturales. El caso de México, descrito por Antonio Azuela y Carlos Herrera, ilustra cómo el sistema de concurrencia entre los tres órdenes de gobierno, aunque diseñado para promover la coordinación, en la práctica ha generado conflictos y superposiciones. Esto se evidencia en la coexistencia de regímenes jurídicos como la legislación agraria y ambiental, que a menudo entran en conflicto con la planificación urbana. En Brasil, la autonomía municipal en materia urbanística, aunque constitucionalmente reconocida, se ve limitada por la necesidad de coherencia con las directrices federales, lo que genera desafíos en la implementación de políticas urbanas nacionales.

c) La informalidad urbana y la persistencia de asentamientos irregulares como desafío jurídico y cuestionamiento a la eficacia de los marcos normativos urbanísticos

Este fenómeno refleja una brecha profunda entre las aspiraciones de la planificación formal y las realidades socioeconómicas de la región. En México, Azuela y Herrera destacan la prevalencia de fraccionamientos clandestinos y la urbanización irregular de tierras rurales, lo que ha llevado a la creación de un sistema paralelo de urbanización informal. Este fenómeno ha sido parcialmente institucionalizado a través de políticas de regularización, planteando dilemas jurídicos sobre la eficacia y legitimidad de la planificación urbana formal. En Brasil, Carvalho Pinto señala la existencia de un sistema específico de regularización de asentamientos informales, que busca equilibrar los intereses de los ocupantes con las exigencias urbanísticas y ambientales. Estos casos ilustran la necesidad de desarrollar marcos jurídicos más flexibles y adaptativos que puedan responder a las realidades de la urbanización

informal sin comprometer los objetivos de la planificación urbana ordenada.

d) Evolución de los mecanismos de gestión del suelo y recuperación de plusvalías urbanas como área de innovación jurídica en el urbanismo latinoamericano

Todos los artículos reflejan que en la región hay un cambio en los instrumentos de gestión del suelo. En Colombia, Pinilla destaca la incorporación constitucional del derecho a participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística, lo que ha llevado al desarrollo de instrumentos jurídicos sofisticados para la captura de valor. En Ecuador, Lora-Tamayo Vallvé y Mejía Granizo señalan la introducción de mecanismos como el “anuncio del proyecto” para evitar la especulación, reflejando un enfoque proactivo en la gestión de las plusvalías urbanas. Brasil ha desarrollado instrumentos innovadores como la concesión onerosa del derecho a construir y las cédulas de edificabilidad adicional, que separan el derecho a construir del derecho de propiedad. Estos mecanismos representan avances significativos en la concepción jurídica de la propiedad urbana y su relación con el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, en países como México y Chile, la recuperación de plusvalías ha sido históricamente limitada, aunque hay intentos recientes de introducir estos mecanismos.

e) Integración de nuevos conceptos en los marcos jurídicos urbanísticos: desarrollo sostenible, derecho a la ciudad y participación ciudadana

Esta evolución refleja un cambio en la concepción del papel del Derecho urbanístico, pasando de un enfoque meramente regulatorio a uno que busca promover valores sociales y ambientales más amplios. En Ecuador, la introducción del concepto de Buen Vivir, en la Constitución, ha llevado a una mayor consideración de los aspectos ecológicos y sociales en el desarrollo urbano, planteando nuevos desafíos para la interpretación y aplicación de las normas urbanísticas. En Brasil, el Estatuto de la Ciudad ha incorporado principios de gestión democrática y función social de la propiedad, lo que ha ampliado el alcance del Derecho urbanístico más allá de la mera regulación del uso del suelo. En Colombia, la creciente importancia de la participación ciudadana en los procesos de planificación ha

llevado al desarrollo de nuevos mecanismos jurídicos para garantizar la inclusión de las comunidades en la toma de decisiones urbanísticas. En Chile, la incorporación de consideraciones de sustentabilidad y eficiencia energética en la legislación urbana refleja

una tendencia hacia un urbanismo más consciente del medio ambiente. Estos avances plantean desafíos significativos para los sistemas jurídicos, que deben adaptarse para dar cabida a conceptos más amplios de desarrollo urbano y derechos colectivos.

CONCLUSIONES

Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica: Una aproximación ofrece una visión comprehensiva y crítica del estado actual del urbanismo en la región, revelando tanto sus avances como sus desafíos. La obra destaca la evolución hacia marcos jurídicos más complejos y maduros, que incorporan principios como la función social de la propiedad, la equidistribución de beneficios y cargas, y el derecho a la ciudad. Sin embargo, también señala la brecha persistente entre la legislación y su implementación efectiva, exacerbada por la informalidad urbana y las tensiones entre la autonomía local y la coordinación nacional. La obra subraya la importancia de adaptar las innovaciones jurídicas –como los mecanismos de gestión del suelo y recuperación de plusvalías– a los contextos locales específicos. Asimismo, enfatiza la necesidad de un enfoque más integral

que no solo se centre en el desarrollo normativo, sino que también aborde las realidades socioeconómicas subyacentes y fortalezca las capacidades institucionales. En última instancia, la obra sugiere que el futuro del urbanismo en Latinoamérica dependerá de la capacidad de los países para aprender unos de otros, adaptando soluciones a sus contextos específicos y desarrollando mecanismos efectivos que puedan cerrar la brecha entre la teoría jurídica y la práctica urbana.

BIBLIOGRAFÍA

Lora-Tamayo, Marta y Marcos Vaquer Caballería (directores). 2024. *El Derecho Territorial y Urbano en Latinoamérica. Una aproximación*. Valencia: Tirant Lo Blanch.