

## III.2 GESTIÓN URBANÍSTICA

Conjunto de acciones que hacen al funcionamiento de una ciudad ya existente.

GESTION URBANISTICA: Competencias públicas en la ciudad. El planeamiento urbano y las regulaciones urbanísticas y constructivas. Los usos del suelo y la radicación de actividades. Las servidumbres y restricciones administrativas. El permiso de construcción y la habilitación de locales.

### DEFINICIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- Ordenamiento territorial según la ley N° 18308, artículo 3º: *“A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.”*
- Como ejemplo de otras definiciones, ordenamiento territorial según el Ministerio de Ambiente de Perú: *“Es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del territorio, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos de desarrollo que se desarrollan en el territorio; garantizando el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado a su desarrollo de vida.”*

### DEFINICIÓN DE PLANEAMIENTO URBANO:

- Es el conjunto de acciones tendientes a establecer el trazado urbano, la utilización del suelo, la determinación de zonas de viviendas, establecimientos industriales, áreas libres y espacios verdes, del sistema vial y de circulación de modo de lograr el mayor bienestar colectivo y la mayor funcionalidad del centro urbano.

El Ordenamiento Territorial y el Planeamiento Urbano son diferentes formas de actuación sobre el suelo y el territorio: por una parte hay un tema de escala de intervención que tiene como punto de partida las diferentes materias de una y otra actuación y por otra las competencias concurrentes que se combinan en cada caso, así se encuentran distintos niveles de gobierno con diferentes competencias y ámbitos de acción. También existe una diferencia en la profundización de la concreción de las acciones, cuando se hace desde el planeamiento urbano se llega más al detalle de los distintos instrumentos que estarán determinando parámetros específicos para las parcelas de un sector determinado de ciudad, como ser los retiros o las alturas. En el caso del OT nunca se llega a ese nivel de detalle, se definen por zonas o áreas más generales. El planeamiento urbano es una de las grandes herramientas que se utilizan para la gestión de la ciudad. Generalmente los planes de ordenamiento o los planes urbanos que a lo largo de la historia se han llevado a cabo, distintos tipos de planes que

aplicados a una ciudad le dan su impronta, pueden llamarse planes reguladores o planes directores, proyectos urbanos, últimamente se ha manejado la figura de los planes estratégicos de ordenamiento, más allá de las distintas corrientes que justifican una forma u otra, en esta materia, arquitectura legal, estamos hablando, más allá de los contenidos, de una figura que es “el plan”, como instrumento de ordenamiento que va a tener determinados efectos en la medida que actúa regulando y en esa medida se van afectando derechos y en ese caso hay que definir bien el alcance de las competencias de los actores públicos que tienen la potestad de planificar y los límites a esa actividad de planificación respecto de los derechos de los particulares que pueden ser afectados por el ejercicio de la planificación, fundamentalmente el derecho de propiedad.

La planificación en general actúa en dos direcciones: **la construcción de obra pública** prevista en la planificación, para lo cual, la materialización de la misma va a tener determinados efectos para los particulares afectados, por ejemplo la expropiación de su parcela o parte de la misma, y la otra gran línea de trabajo es **la regulación de la actividad privada**, en la medida en que la planificación actúe sobre los derechos individuales deberá llevarse adelante siguiendo las normas vigentes que son garantía última de los ciudadanos. La planificación no puede concretarse avasallando los derechos de los particulares. En nuestro estado de derecho, cuando se limita o se suprime un derecho individual, hay que hacerlo siguiendo los procedimientos que la propia legislación establece en garantía de esos derechos, en el caso de los inmuebles, cuando se expropia o cuando se limita alguno de ellos se hace con todas las garantías para el particular sin afectar el “razonable aprovechamiento”.

Objetivo siempre presente en la planificación: en función del interés general para mejorar las condiciones de vida de la población (pensar en la gigantesca obra de la construcción de la Rambla Sur, y lo que significó para la ciudad y sus habitantes).

URBANISMO, definición:

Actividad multidisciplinaria, para planificar la ciudad e instrumentar cómo se va a llevar a cabo. Conjunto de actividades muy amplio cuyo objeto es la ciudad, el asentamiento urbano. Planificación y gestión de ciudad,

Abordándolo desde el punto de vista jurídico en la regulación de la actividad urbanística existe la necesidad de identificar distintos actores públicos, que las normas jurídicas les atribuyen competencia para actuar en urbanismo, que junto con la actividad privada construyen y terminan gestionando la ciudad en la que vivimos.

Los gobiernos departamentales son los actores públicos principales con competencia en la gestión urbana, así lo determina el art. 83 inc. 4, num a) de la ley 18308 que le agrega el num 35 al art 19 de la ley 9515, ley Orgánica Departamental :

"35) *Dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo:*

- A) *La regulación normativa de la actividad de ordenamiento del ámbito territorial departamental.*

- B) *Formular y aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial.*
- C) *El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial".*

Serán las juntas departamentales las que van a dictar las regulaciones urbanísticas y edilicias para establecer los parámetros que a su vez delimitarán el alcance del ejercicio del derecho de propiedad en cada parcela. El aprovechamiento de cada parcela está determinado por las normas de la planificación urbana que en el caso de nuestro ordenamiento jurídico, se expresan a través de regulaciones urbanísticas y constructivas que dicta la JD.

La actividad administrativa del OT es competencia del intendente, así lo determina el art. 83 inc. 4, num b) de la ley 18308 que le agrega el num 43 al art 19 de la ley 9515, ley Orgánica Departamental :

*"43) La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:*

- A) *Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental sin perjuicio de las facultades de ésta en la materia.*
- B) *Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental"*

INSTRUMENTOS y herramientas, Ley N° 18308, de Ordenamiento Territorial

Se presenta todo el instrumental aplicable a la acción urbanística y constructiva más específica, se define hasta dónde llegan las competencias de los gobiernos departamentales que tienen la potestad de otorgar permisos y habilitaciones en todo el conjunto de actividades que se engloban dentro de lo que es el urbanismo y la construcción. También tienen incidencia en la ciudad los entes autónomos (UTE), servicios descentralizados (OSE), el Estado Nacional a través de algún Ministerio (MTOP en rutas nacionales), la Dirección de Hidrografía del MTOP y la ANP en las ciudades que tienen puerto, etc. son todos actores públicos que conjuntamente con las intendencias departamentales, gestionan la ciudad ya sea con competencias generales o algunos en materias más específicas.

*Artículo 19. (Instrumentos Especiales).- "Son los instrumentos complementarios o supletorios de los anteriores, entre los que se podrán incluir, entre otros: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.(...)"*

**Regulaciones urbanísticas y constructivas** son normas de tipo técnico que regulan con un objeto específico, a veces ordenan y a veces protegen (por ej. los valores patrimoniales). Son

normas que limitan o restringen las facultades del propietario, facultades de usar y gozar su propiedad, especialmente si los bienes están declarados como de interés departamental por su valor patrimonial. Luego hay otro tipo de normas que son simplemente ordenadoras, no reconocen valores a preservar, son las normas urbanísticas típicas que definen el carácter de las distintas zonas de la ciudad (retiros, alturas, FOS y FOT, etc).

#### PROGRAMAS, PROYECTOS, OPERACIONES Y ACTUACIONES

Estas figuras están más en las acciones concretas que se deben realizar, áreas de promoción, áreas de valor estratégico, se combinan con la zonificación que es la subdivisión del territorio en partes según los objetivos generales como las calificaciones que hace la ley: suelo rural, urbano y suburbano como clasificación primaria, luego un segundo nivel, dentro del suelo urbano está el urbano consolidado, el no consolidado, dentro del rural, está el rural productivo, el natural, etc. para cada zona se establecen usos y se atribuyen posibilidades de desarrollar diversas actividades.

#### EXPROPIACIÓN

Procedimiento público para la obtención de bienes inmuebles, según lo establecido en el art 32 de la Constitución:

*Constitución, Artículo 32.- “La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. (...)”*

La calificación de interés general y la sanción a través de una ley, son las dos garantías que tienen los particulares en la medida que la acción de planificación afecte los inmuebles.

*Ley de expropiación N° 3958, Artículo 1°.- “Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, calificada por ley, y sin previa y justa compensación.”*

#### INVENTARIO DE BIENES Y DE INSTRUMENTOS, Ley N° 18308, de Ordenamiento Territorial

La LOT establece la necesidad de un registro de instrumentos de ordenamiento a nivel nacional, en Montevideo hay un listado de bienes de interés departamental para los cuales existen normas que buscan proteger los valores urbanísticos y edilicios de esos bienes, hay varios regímenes uno a nivel nacional y otros a nivel departamental. De todo eso surgen inventarios, los bienes que se encuentran inventariados van a tener un régimen de gestión especial, los propietarios de esos inmuebles van a tener que cumplir con determinados requisitos al momento de actuar sobre el mismo. Permisos especiales, comisiones especiales, etc.

*Artículo 22. (Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios).- “Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que*

*identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.(...).”*

Hay otras herramientas de tipo tributario que son de **estímulo o desestímulo** que están asociadas a los objetivos de la planificación, estimular la transformación y buscar que la misma se acelere, se puede actuar tributariamente exonerando o reduciendo el monto de los impuestos con el objetivo de incentivar a los particulares a que actúen en la dirección del Plan. Parte del éxito del Plan está en lograr alinear a los propietarios de los inmuebles privados para alcanzar la transformación proyectada. En otro sentido también se puede disuadir de realizar algunas actividades en determinadas zonas de la ciudad para que se trasladen a nuevas locaciones donde no se generen incompatibilidades y molestias. No alcanza con la prohibición simple, muchas veces se ponen en práctica mecanismos de disuasión como el otorgamiento de plazos para un traslado y la exoneración de determinados tributos en la nueva locación.

*Artículo 54. (Control territorial y dirección de la actividad de ejecución). “(...) Se fomentará el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el cumplimiento de los objetivos de los instrumentos de ordenamiento territorial. (...)”*

**La sanción** es una figura que regula el cumplimiento y que está prevista para los casos en que las actividades no se ajusten a los dictados de la planificación y de las regulaciones urbanísticas. Aparecen una variedad de sanciones, las de tipo pecuniario (multas), la detención de obras y eventualmente la demolición. Esto lo prevé el art 69 e la LOT.

*Artículo 68. (Policía territorial. Facultades disciplinarias).- “Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores.(...)”*

*Artículo 69. (Facultad de policía territorial específica).- “Las Intendencias Municipales, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir: la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional. (...)”*

Según la gravedad de la irregularidad urbanística o edilicia se aplicará una u otra. La aplicación de las sanciones es gradual, nunca se empieza por la más severa, generalmente la aplicación de las sanciones más severas requieren de la participación de la justicia. El sistema prevé cómo hacer las cosas y establece las medidas para actuar frente a las infracciones o desconocimientos de las normas.

Artículo 71. (Estímulos y sanciones. Garantías).- “El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos por la presente ley.

*Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial, será sancionada sin perjuicio de la nulidad, con una multa de 50 UR (cincuenta unidades reajustables) a 50.000 UR (cincuenta mil unidades reajustables), de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.”*

**Carteras de inmuebles** previstas por el art 67 de la LOT, en Montevideo ya hay funcionando desde hace bastante tiempo que en este caso se destina para vivienda de interés social. Estos inmuebles proceden de: desafectaciones de algún destino, expropiaciones y compra; se adjudican a un precio social por ejemplo a cooperativas de viviendas. Hace dos o tres años empezó a funcionar una cartera con similar característica en el MVOTMA por una ley que dictó que todos los ministerios que tuvieran inmuebles sin uso o subutilizados los pasaran a la cartera de inmuebles del MVOTMA y ha empezado a funcionar una cartera de inmuebles a nivel nacional.

Artículo 67. (Carteras de Tierras).- “Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

*Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aun donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable.”*

**Operaciones territoriales concertadas**, son formas de cooperación público privada, en donde se admite la asociación de un actor público con actores privados para ejecutar acciones de urbanismo en sociedades de economía mixta,

Artículo 59. (Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada).- “Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.”

Otra figura es la del **mayor aprovechamiento**, cuando el plan y la regulación urbanística establecen determinados parámetros generales y en algunos casos admite la presentación de proyectos que superen o modifiquen el aprovechamiento de la parcela. Más altura, acordamientos especiales, etc. art. 60; como contrapartida el promotor debe volcar parte del beneficio adicional obtenido por ese mayor aprovechamiento al GD o directamente a la comunidad en la realización de obra pública. El GD realiza previamente un análisis técnico que permita llegar a la convicción que ese va a ser un aporte a la ciudad y de que más allá de que el proyecto se aparte de los parámetros generales no haya una contradicción inaceptable con el plan de ordenamiento previsto para la zona. El aporte puede ser en dinero o en otros casos en obra pública. Lo que establece la ley, además, en algunos casos esos aprovechamientos se ejecuten en el mismo lugar aunque se puedan ejecutar en otro lugar y también existe la posibilidad de transferir de titularidad ese mayor aprovechamiento.

*Artículo 60. (Mayores aprovechamientos).- “Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado. (...) se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido,”*

Estas son las últimas herramientas que en general están agregando nuevas formas de gestión que ayuden al urbanista a intervenir en la ciudad y a los GD aplicar un principio de igualdad ya que al aprobar proyectos con mayores beneficios para el promotor tengan una contrapartida y se vuelquen en obras para la comunidad en general.