

Sonia Cueva Ortiz *
Astrid Olarte Barrera **
Tadeo Sanabria Artunduaga ***

Análisis comparado de gestión urbanística: Caso *Greater London* (Reino Unido), comunidad autónoma de Cataluña (España), Quito (Ecuador) y Bogotá D.C. (Colombia)

Comparative analysis of urban management: Case Greater London (United Kingdom), autonomous region of Catalonia (Spain), Quito (Ecuador) and Bogota D.C. (Colombia)

Fecha de recepción: 12 de diciembre de 2013
 Fecha de aceptación: 30 de agosto de 2013

RESUMEN

Se comparan transversalmente los sistemas de gestión urbanística del Reino Unido, España, Ecuador y Colombia. Para ello se revisaron los principales documentos legales que definen las actuaciones urbanísticas, así como las críticas, aportes y contradicciones planteadas por algunos autores. Entre los resultados se destaca que en Inglaterra, los aprovechamientos se deciden a través de una negociación directa entre la autoridad, con

ABSTRACT

The UK, Spain, Ecuador and Colombia urban management systems are compared. For this, we reviewed not exhaustively, the main legal documents that define the urban planning and reviews, contributions and contradictions raised by some authors. Among the results suggest that in England, urban exploitations are decided through direct negotiations between the authority, with the promoters, in the Spanish case, as in

* Sonia Ortiz Cueva. Arquitecta Máster en Gobierno de la Ciudad por FLACSO, Master en Gestión y Valoración Urbana por UPC. Docente Universidad Tecnológica Equinoccial (Ecuador) Correo electrónico: soniamco@hotmail.com.

** Astrid Olarte Barrera. Abogada. Correo electrónico: stridolarte@yahoo.com.

*** Tadeo Humberto Sanabria. Arquitecto Msc en Ordenamiento Urbano y Regional, Msc en Gestión y Valoración Urbana, especialista en Gestión Urbana y Regional. Docente investigador de la Fundación Universidad de América (Colombia). Email: tadeosan@yahoo.com.mx.

los promotores, en el caso español, como latinoamericano con algunos matices la gestión se define en la planeación.

Palabras clave: Sistemas de gestión urbanística; Gestión del suelo comparada; aprovechamientos urbanísticos; instrumentos de gestión urbana. Planeación territorial.

Latin America with some nuances is defined in management planning.

Key Words: Urban management systems, compared Land management, urban land use, urban management tools, Territorial planning.

García-Bellido (2002) sostiene que toda intervención urbana es una función pública siempre respaldada o necesariamente aprobada por la comunidad entera o sus órganos representativos en la que participan la comunidad, empresarios y propietarios. Por lo tanto se requiere el encuadre o reajuste de tierras como una condición universal, el cual será ejecutado directamente por la comunidad o sus agencias públicas, indirectamente a través de particulares; por empresarios urbanizadores o por la autourbanización donde los propietarios asumen el papel de empresarios urbanizadores. El mismo autor, esta vez citado por Clusa (2007, Pg. 130) planteaba como secretario de la comisión de expertos sobre urbanismo (1993) la flexibilidad, incertidumbre y discrecionalidad del modelo de la *Land Act* británica de 1975 en relación con la captación de plusvalías, frente a la *a fijeza, certeza y seguridad jurídico- económica* del modelo español.

El anterior planteamiento despertó la curiosidad para comparar sistemas que tradicionalmente han sido considerados disímiles, pero que requieren mayor estudio para confirmar si dicho planteamiento es correcto. El presente trabajo tiene como objetivo comparar los sistemas de gestión de varias realidades con la intención de reflexionar sobre la capacidad de adaptación de los instrumentos urbanísticos considerados al sistema urbanístico colombiano. En esa dirección se incluyen en este análisis dos Estados europeos y dos latinoamericanos: el Reino Unido, el español, el ecuatoriano y el colombiano.

El estudio parte de la concepción de derecho de propiedad y las limitaciones que el Estado impone a su ejercicio, en particular al “derecho a edificar”, que permite al propietario desarrollar en su predio lo que el planeamiento le permita a condición de asumir unas obligaciones o cargas urbanísticas.

Sin embargo, las variaciones en los mecanismos de gestión utilizados en las comunidades autónomas de España y en los Estados que configuran el Reino Unido, obligan a concentrar los análisis en algunas de sus localidades representativas, por tanto, los mecanismos de gestión del sistema urbanístico de Colombia aplicables en el Distrito capital de Bogotá, son analizados con el sistema de gestión urbana en Quito, la comunidad autónoma de *Catalunya* y del *Greater London*. Para ello, el estudio se organiza en dos partes: la primera describe los Sistemas de Planeamiento y gestión urbanística, la cual bajo una estructura similar presenta las características principales que definen cada unidad estudiada. Aquí se aborda la organización administrativa territorial y del planeamiento para ofrecer el contexto a la gestión urbanística, la cual es analizada a través de las competencias de las autoridades en esa materia, en segundo lugar, de la ejecución del planeamiento y los instrumentos de gestión que lo hacen posible y finalmente, de la captación de plusvalías y el reparto de cargas y beneficios, haciendo notar los aspectos relevantes de cada uno de los sistemas estudiados, para finalmente plantear conclusiones y reflexiones.

El estudio fue iniciado a instancias del Máster en Gestión y Valoración Urbana de la Universidad Politécnica de Cataluña, y complementado en desarrollo de la línea de investigación “*Ciudades competitivas*” de la Universidad de América.

1. EL PLANEAMIENTO Y LA GESTIÓN URBANÍSTICA Y LOS CASOS EXTERNOS ESTUDIADOS

Este título presenta las condiciones que estructuran la política urbana y de ordenamiento territorial¹ de los países que sirvieron de marco de referencia para su comparación.

2. GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte conformado por la Gran Bretaña (Inglaterra, Gales y Escocia) e Irlanda de Norte es una

¹ En su alcance urbanístico y de aprovechamiento del suelo.

monarquía constitucional, con base parlamentaria democrática compuesta por dos cámaras: la Cámara de los Comunes quien elige al primer ministro y la Cámara de los Lores.

La ordenación del territorio no está determinada en su texto constitucional, sin embargo las leyes para efectos de su planeación física² tienen aplicación a nivel subregional en los condados (seis metropolitanos en Inglaterra y 39 no metropolitanos; ocho en Gales, en tanto Escocia se divide en 9 regiones continentales y tres islas). Estas leyes se armonizan a nivel municipal, donde Inglaterra cuenta con 33 barrios administrativos de la capital de Londres, 36 distritos metropolitanos y 296 distritos rurales; Gales 37 distritos y Escocia 53 distritos e Irlanda del Norte 26 distritos.

2.1. Evolución del Régimen del suelo y urbanismo

La planeación en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte tiene sus primeras expresiones normativas en el siglo XVIII relacionadas con temas sanitarios dado el acelerado crecimiento poblacional. El “*First Housing and Town Planning Act*” de 1909, esbozó las primeras regulaciones con el objeto de mejorar las condiciones sociales de las personas y reformuló conceptos como “*home healthy*”, “*house beautiful*”, “*town pleasant*”, “*City dignified*” y “*Suburb salubrious*” (Cullingworth: 1997).

Con posterioridad se realizaron revisiones al Acto de 1909 y se desarrollaron normas aisladas con ocasión de momentos históricos cruciales como la primera y la segunda guerra mundial, culminando en el “*Town and Country Planning Act*” de 1947 que sentó las bases del urbanismo y la delimitación del derecho de propiedad al nacionalizar los derechos a desarrollar el suelo y los valores asociados a su desarrollo. Así pues, con el establecimiento del “*Planning Permission*” la autoridad local otorga el permiso para construir o cambiar el uso del suelo y en consecuencia, la planeación deja de ser una función reguladora y pasa a estructurar el derecho de propiedad, requiriendo tanto la reestructuración del sistema, como de su capacidad para determinar la planeación y el

² La normativa más relevantes en materia de urbanismo y ordenación del territorio son: *Planning and Compensation Act*, *diversos Local Government Acts*, *New Towns Act*, *Nacional Parks and Access to the Countryside Act*, *Town Development Act*, *Housing and Planning Act*, *Town & Country Planning Act* y el *Planning and Compulsary Purchase Act*.

desarrollo del suelo en áreas más específicas a partir de los “*Structure Plans*” que establecen las políticas de planeación estratégica y otorgan las bases para la reglamentación detallada de los “*Local Plans*”. En esas condiciones, los “*Counties*” y “*County Boroughs*” suman un total de 145 autoridades con la función de la elaboración de los “*Local Plans*” y del “*Unitary Development Plan*”

A lo largo de los años se realizaron revisiones y algunas modificaciones al “*Town and Country Planning Act*” de 1947, pero solo hasta 1990 se consolidaron en un único texto en lo que se conoce como “*Planning Acts*”. Aquí es relevante señalar la introducción de los “*Planning obligations agreement*” entendidos como la posibilidad de acuerdos entre las autoridades locales y el desarrollador para que éste asuma el costo de la construcción de equipamientos u otras cargas adicionales a cambio de un desarrollo mayor al otorgado por la autoridad inicialmente en el permiso.

La Ley de Planeamiento Urbanístico de 1932 introdujo la posibilidad a las Administraciones locales para realizar convenios urbanísticos con propietarios para introducir modificaciones a la clasificación y calificación de terrenos y regular las cargas, esta es una opción vigente hoy, según la cual el promotor ha de aceptar unilateral o negociadamente que todo desarrollo urbanístico tiene un impacto sobre el entorno y que él debe contribuir para aliviar este impacto (Ratcliffe *et al.*: 2002, Citados por Muñoz: 2009B)

En el año 2004, el “*Planning and Compulsary Purchase Act*”, deroga expresamente los “*Local Plans*” y los “*Structure Plans*” para reemplazarlos por los “*Local Development Frameworks*” (LDF), los cuales constituyen la estructura del sistema actual de planeamiento en el Reino Unido, el cual está configurado así:

- “*Regional Functions*”: Las “*Regional Spatial Strategy (RSS)*” son reglamentadas por Asambleas Regionales en Inglaterra y es uno de los mayores cambios al sistema al reemplazar a los *Structure Plans*. Este se constituye en el documento de planeación territorial de mayor trascendencia en el territorio, al establecer las proyecciones de vivienda ligado al desarrollo del empleo en cada uno de los distritos de la respectiva región.

- “*Local Development*”: Las autoridades locales tienen a su cargo la expedición de los *Local Development Schemes (LDS)* con una vigencia inicial de 3 años. Su principal componente son los *Statements of Community Involvement (SCI)* a través del cual se le explica a la comunidad cómo participar en la preparación de los LDS y garantiza que la comunidad se pronuncie sobre el desarrollo de su entorno bajo los lineamientos de los *Local Development Frameworks (LDF)* emanados del Gobierno Británico y los correspondientes lineamientos de ordenamiento ambiental sostenible establecidos por la Unión Europea.
- “*Development*”: El concepto de “Desarrollo” es estructurado con base en múltiples documentos producidos por la autoridad local bajo procedimientos completamente reglados que involucran esencialmente la participación ciudadana y el estudio de las situaciones particulares de cada solicitud. Aquí cabe destacar que las *inner cities* según Muñoz (2009) constituirán la “joya de la corona” de las políticas urbanas conservadoras al permitir el desarrollo de propuestas de renovación urbana (*City Challenge*); la delimitación de ámbitos espaciales que disfrutaran de un trato de favorabilidad legal, con controles urbanísticos relajados y con ventajas fiscales para el desarrollo de zonas de iniciativa empresarial (*enterprise zones*), zonas de planeamiento simplificado (*simplified planning zones*) y puertos francos (*freeports*); igualmente, la creación *ad hoc* de organismos público-privados para el fomento económico y coordinación de las actividades (Gifreu: 2009).
- “*Development Control*”: Una vez adoptados los documentos de desarrollo local, las acciones de control ejecutadas por las autoridades locales deben ser realizadas de acuerdo a tales disposiciones y la correspondiente valoración de sostenibilidad económica, ambiental y social del plan dentro de los parámetros del desarrollo sostenible. Todo ello se materializa en el “*planning permission*”, instrumento por el cual se otorga o niega un proyecto de urbanización o construcción, de acuerdo al plan de desarrollo sin incorporar elementos subjetivos.
- “*Compulsory Purchase*”: Es establecida desde la Carta Magna en el Capítulo 28 y regulada por el Parlamento Británico en el “*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*” como una potestad del Estado para apoderarse del derecho de dominio del suelo que se requiere

para proyectos de infraestructura y servicios públicos a cambio de una compensación monetaria aún sin el consentimiento del propietario. Su procedimiento involucra una audiencia pública para que se obtenga la información suficiente y el posible consentimiento del vendedor antes de que se expida la orden de compra coactiva. La finca objeto de expropiación queda calificada como *common land* o *National Trust Property* (Lopez-Nieto: 2007), según sea el caso.

El precio, para efectos de la expropiación, es acordado por las partes. Según Muñoz (2009), el cálculo del valor del terreno expropiado atiende a las posibilidades de transformación urbanística; en consecuencia, involucra tanto el cálculo de su uso actual o real, expresado en las licencias vigentes, como el de sus potencialidades urbanísticas, representadas por el número y tipo de licencias con que “se podría esperar vender” el terreno. Lo cual expresa una contradicción con la regla *no-scheme*, consistente en la omisión en la valoración del terreno de todo aumento en el valor que derive del proyecto que origina la expropiación, esta “aparente contradicción” en palabras de la autora citada, se resuelve a través del concepto de la implementación del proyecto, de manera que toda operación realizada o por realizar en ejecución de dicho proyecto ha de ser omitida en la valoración del terreno. En síntesis, el “proyecto” que debe omitirse en la valoración, de acuerdo con dicho sistema, no resulta ser el plan urbanístico, sino el proyecto que da lugar u origina y concreta operación expropiatoria. La misma autora señala que ante una gran presión de la comunidad científica para reformar el sistema de valoración, sumada a la dificultad en su interpretación y aplicación, en 1999 intentó modificarse a través de la comisión (*Compulsory Purchase Policy Review Advisory Group*) y concretar dicho ajuste en el *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, introduciendo novedades en el procedimiento expropiatorio pero no en el cálculo de justiprecio.

En síntesis, en la actualidad la estructura normativa en el campo del urbanismo y ordenación del territorio del sistema inglés no reconoce ningún carácter vinculante al planeamiento. El régimen del suelo resulta de un proceso sin las formalidades de los otros sistemas estudiados (como se verá más adelante) y es determinado por un documento de propuesta sobre el cual la autoridad local puede negociar con el promotor privado del proyecto. El proceso administrativo para la toma de esa decisión se encuentra sumamente reglado pero a su vez permite espacios de negociación y discusión entre el particular y la administración. La elaboración

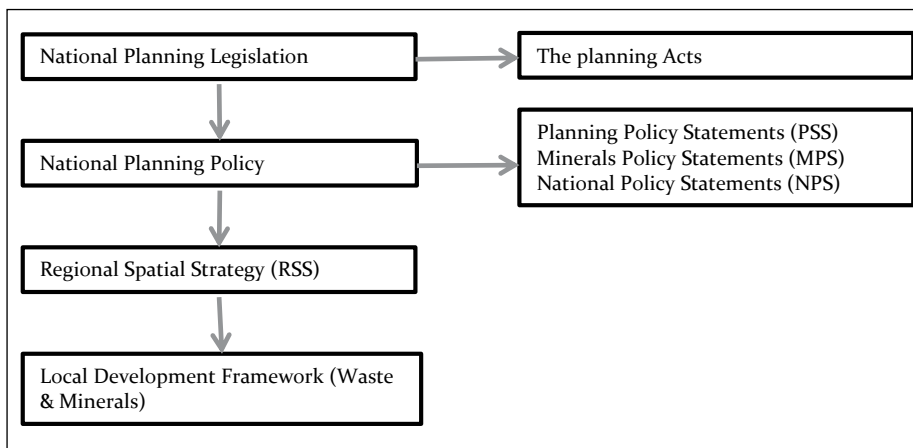
del plan de Desarrollo Local cuenta con el aval de la comunidad, no sólo los propietarios afectados, dado el minucioso proceso de participación donde se realizan exigencias de tipo ambiental, económico y social. El otorgamiento de las licencias urbanísticas por parte de las autoridades locales se realiza bajo las directrices del plan en cada caso particular y concreto dispuesto en la propuesta del promotor inmobiliario, se acepta o se niega por parte de la autoridad local a través del *planning permission*.

En el año 2008, se expidió un documento de igual jerarquía: el *Housing and Regeneration Act*, el cual regula el tema de vivienda y específicamente el de la vivienda social, en alquiler o en propiedad, la cual es definida como aquella que está disponible a precios inferiores a los de mercado libre, la promoción, su construcción y administración a través de las autoridades locales y las asociaciones de vivienda (*Housing Associations*).

2.2. Los niveles de planificación

El nuevo sistema de planes de desarrollo consta de varios niveles de planificación, el Nacional, Regional y Local. El gobierno se encarga de proporcionar los *Planning Policy Statements* (Declaración de principios) relativos a grandes aspectos y establece el marco legislativo nacional y de leyes primarias, así como reglamentos subordinados.

Figura No. 1.
Niveles planificación Reino Unido



Fuente: COVANTA Energer.

A nivel local por parte de las autoridades locales relacionadas con la planificación territorial, se preparan los *Local Development Frameworks* (Marco para el Desarrollo Local). Estos marcos están conformados por los *Development Plan Documents* (DPDs), *Statement of Community Involvement* (SCI) y los *Supplementary Planning Documents* (SPDs).

2.3. La gestión del suelo en el ámbito del *Greater London*.

Inglaterra, como una de las naciones que conforma el Reino Unido de la Gran Bretaña, cuenta con su propio ordenamiento administrativo diferente a Escocia o Gales. Dado que no cuenta con un Parlamento descentralizado, el poder legislativo se ejerce desde el Parlamento Británico y su reglamentación la realiza el Gobierno Británico. Inglaterra se divide en 9 regiones, una de las cuales corresponde al Gran Londres (*Greater London*).

A su vez el *Greater London*, está conformado por 32 *Boroughs* y la Ciudad de Londres. El Gran Londres es representado por un Alcalde, elegido directamente por el pueblo, y una Asamblea conformada por 25 miembros elegidos para el mismo periodo del Alcalde. El Alcalde es el responsable de la planeación estratégica de la región del Gran Londres y para ello elabora el *London Plan*.

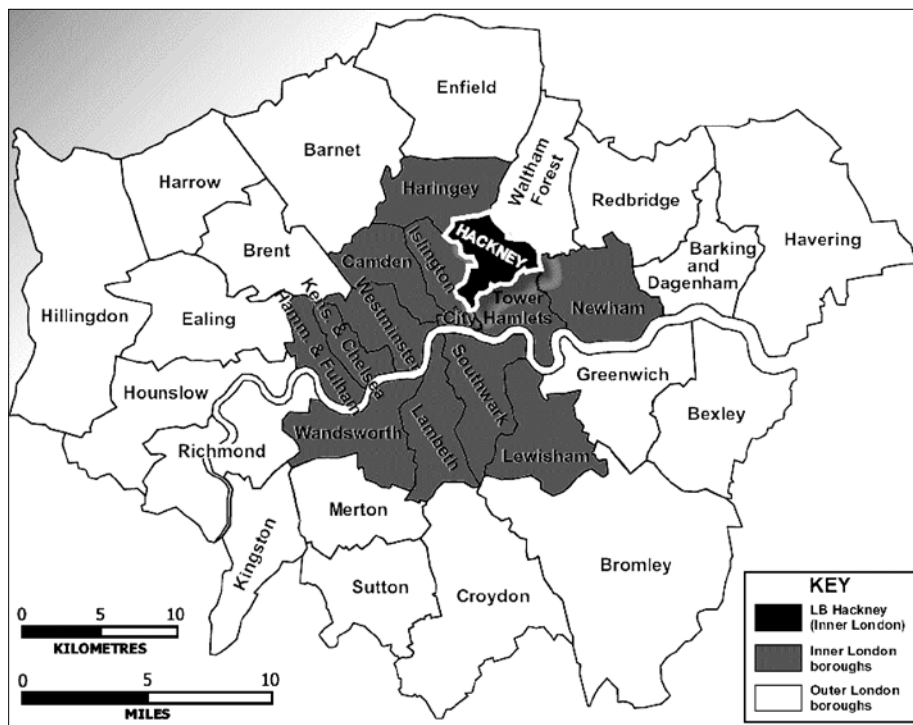
La ciudad está regida por la “*Corporation of London*”. El *Greater London Authority* (GLA) es el órgano administrativo, con competencia sobre toda la ciudad y está compuesto por el *Mayor* (alcalde) y la asamblea de Londres, las autoridades locales de planeamiento son los 32 *borough councils*, *The City Corporation*, *GLA*, *Mayor* (alcalde) y la asamblea de Londres. *The London Thames Gateway Development Corporation* y *The Olympic Delivery*³.

Cada uno de los *Planning Permission*, a los cuales se ha hecho mención, son otorgados por la autoridad pública local en un formulario publicado por la Secretaria de Estado. En el caso de grandes proyectos de infraestructura, el *Planning Permission*, se dirige directamente al Secretario de Estado, en donde se indica la vinculación local, regional y nacional, debiendo

³ Los *Greater London Authority Acts* de 1999 y de 2007 ordenan que los “*boroughs*” consulten al Alcalde de Londres respecto a la aplicación de actuaciones de planeación con potencial estratégico e importancia para la región de Londres definidas así en el *Town and Country Planning (Mayor of London) Order of 2008*.

presentarse además de los planos y estudios respectivos, la publicación hecha en el periódico de mayor circulación con el contenido que la autoridad prevé para que cualquier persona presente por escrito sus observaciones respecto al proyecto. (Denyer-Green: 2010)

Figura No. 2
The Boroughs of Greater London



Fuente: Hackney *The Research & analysis Team*. Based upon the Ordnance Survey mapping, 2006.

En los proyectos de interés local, la autoridad cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de aceptar o negar un *planning permission*, enmarcado en las numerosas disposiciones urbanísticas (*guidances, schemes, schedules*) y en el reconocimiento del principio de *common sense* en relación con las actuaciones del poder público, cuyo control es ejercido por las poderosas organizaciones locales. En consecuencia, el régimen urbanístico del suelo, si bien se remite al plan, no depende de él en exclusiva. Las licencias urbanísticas son otorgadas por las autoridades locales en el marco del plan, pero en conjunción con los parámetros que puedan ser “pertinentes” *ad casum* (Gifreu I Font: 2009).

En sistema jurídico inglés no concibe el urbanismo como una rama sectorial del derecho administrativo, básicamente porque, a diferencia de España, Colombia o Ecuador, ignora la aplicabilidad de un régimen jurídico distinto para el sector público, que se somete a las normas constitucionales y procedimentales, bajo el control último de la jurisdicción ordinaria. Esta capacidad la ilustra la regla de veintiocho días de uso que permite a los propietarios poner en práctica ideas innovadoras, recreativas y rentables, sin tener que agenciar ningún tipo de planificación en absoluto como lo advierte el gobierno del Reino Unido en su página Ukland Directory LTD. (2011).

La potestad de urbanizar ha sido cedida preferentemente a los desarrolladores inmobiliarios, bajo una interpretación desde la tradición administrativa y civilista románica. Ellos serán en últimas los titulares de los *planning permission*, en los cuales se plasman los requerimientos de la autoridad pública para satisfacer intereses comunes. Dichos requerimientos no deben ser demasiado onerosos teniendo en cuenta que la cooperación y participación de los propietarios está condicionada por la expectativa de la equidad. Por ello el desarrollo del proyecto en relación con la propiedad del suelo ha permitido la introducción de figuras asociativas usadas en otras partes del mundo como la *Land Assembly*, que operan bajo el *Land Pooling*, *Land Re-adjustment* or *Land Consolidation*, los cuales se orientan a hacer el mejor uso de la tierra de áreas previamente desarrolladas con otras actividades y fomentar el desarrollo de usos mixtos. Este proceso ocurre cuando los propietarios participan asociadamente a las iniciativas inmobiliarias de un promotor incluyendo algún tipo de vinculación empresarial temporal. Se puede considerar como un método para involucrar a la iniciativa y el talento del sector privado en el desarrollo del suelo con una participación en la propiedad de la tierra si así lo desean. (Connellan: 2002).

El *Land Assembly* organiza la redefinición de la propiedad que induce a los propietarios a colaborar en el montaje del suelo donde la propiedad está fragmentada, pero que en aras del interés público, se debe reservar para grandes programas de desarrollo. Las modalidades bajo las cuales se permite a la autoridad pública, debidamente facultada por el parlamento para ello, adquirir el suelo para las promociones urbanísticas bajo el acuerdo público de las cargas y distribución equitativa que asume el promotor son el *Compulsory Purchase* (Expropiación) y *Voluntary Purchase* (Venta Voluntaria) bajo las siguientes modalidades:

- *Direct Compulsion*: Expropiación directa. Mecanismo tradicional de compra del gobierno, con la amenaza de venta obligatoria, como un incentivo a un acuerdo.
- *Indirect Compulsion*: Expropiación indirecta por la cual se alienta a los propietarios de las parcelas a vender sus tierras bajo los parámetros de la política de planificación central del gobierno, corresponde a una compra forzada de los suelos necesarios para una promoción urbanística.
- *The Voluntary Approach*: Es la venta voluntaria cuando los acuerdos de la negociación son aceptados por el propietario del suelo.

Sin embargo, Home (2009) señala que en el sistema de planificación cuya responsabilidad legal para la asignación de uso de la tierra, y por lo tanto el valor del suelo, es central, la propiedad de la tierra no tiene ningún papel directo y se limita a la asignación correspondiente a la oferta de desarrollarla. Según el autor, la adquisición obligatoria en virtud de poderes de planificación es rara y limitada por los costos de compensación y la desaprobación pública. Hay poca voluntad política para la redistribución de la propiedad de la tierra, a pesar de que grandes propietarios de tierras pueden obtener enormes ganancias inesperadas por aprovechamientos mayores.

En relación con la distribución de cargas y beneficios se intentó determinar su equivalente en el ámbito de Reino Unido y *Greater London* encontrando que el *Great Britain Section 106 "Planning Obligations"* es un instrumento por el cual las Administraciones locales descubrieron una oportunidad de financiar objetivos públicos que incluye junto a la urbanización del suelo, también infraestructura ambiental y equipamientos sociales. Este mecanismo estuvo contenido en el informe de la comisión Baker, como señala Oxley (2007), para reformar las obligaciones de la planificación. Estas obligaciones, denominadas "*Section 106 agreements*", permite a las autoridades locales negociar acuerdos con los promotores sobre la base de contribuir a la provisión de nuevas infraestructuras y otros bienes públicos a cambio de licencias urbanísticas. Este impuesto implícito operaría conjuntamente con un nuevo impuesto explícito (el PGS) cuyo porcentaje es discrecional de la administración local.

Sin embargo, el uso de esta provisión legal ha evolucionado desde estar orientado exclusivamente a eliminar las dificultades físicas al desarrollo

urbanístico y remediar su impacto directo, a proveer beneficios sociales a la comunidad y apoyar objetivos públicos más amplios, lo que se podría prestar a alguna interpretación abusiva otorgando aprovechamientos con detrimentos para la ciudad, o para el promotor. Por ejemplo si la autoridad de planificación se encontraba en una posición fuerte en relación con el desarrollador, debido a la alta demanda y la escasez de tierras, se podría extraer una contribución equivalente a casi la totalidad de los excedentes financieros (la ganancia de la planificación), con el paso del tiempo esta práctica ha sido regulada, en primer lugar con una circular ministerial en 1983 y luego en el *Town and Country Planning Act 1990* y *Planning and Compensation Act de 1991*. (Barrie Needham; Roelof Verhage, 2003)

En contraste a estas posibilidades de interacción otorgadas al promotor en Londres, en Cataluña, es el Estado quien dispone desde el planeamiento la forma como han de materializarse los desarrollos urbanísticos, como se plantea en el siguiente apartado.

3. REINO DE ESPAÑA — COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

El Reino de España es un país soberano, miembro de la Unión Europea, constituido en Estado social y democrático de derecho y cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. Su territorio, con capital en Madrid, ocupa la mayor parte de la península Ibérica, al que se añaden los archipiélagos de las islas Baleares y de las islas Canarias, así como en el norte del continente africano las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, además de otros distritos y posesiones menores y del municipio de Llívia, rodeado totalmente por territorio francés, en los Pirineos. Es un país formalmente unitario pero que funciona con regiones descentralizadas en comunidades autónomas, cada una de ellas con diferentes niveles de autogobierno.

Hoy en día, España está considerada como uno de los países europeos más descentralizados, ya que todos sus diferentes territorios administran de forma local sus sistemas sanitarios y educativos, así como algunos aspectos del presupuesto público; algunos de ellos, como el País Vasco y Navarra, además administran su financiación pública sin casi contar con la supervisión del gobierno central español, por tanto sus competencias en materia de gestión del suelo son bastas y trascendentes.

3.1. Evolución régimen del suelo y urbanismo

Dentro de las primeras expresiones normativas en materia urbanística se encuentra la Ley de Expropiación Forzosa de 1834 estableció las situaciones fácticas para ser aplicada por parte de las entidades públicas. Sólo hasta 1956, y tras superar momentos claves en la historia de España como la República, la compilación y unificación legislativa se realizó mediante la expedición de la Ley del Suelo por la cual se establecieron instrumentos y conceptos propios de la función pública del urbanismo (Clasificación del suelo, planes territoriales, sistemas de actuación, etc.). Con un carácter intervencionista la Ley del Suelo de 1956 estableció el nuevo concepto de la propiedad con una función social.

La Constitución Española (CE) de 1978 en su artículo 33 reconoce el derecho a la propiedad privada y reafirma su función social. El contenido del derecho de propiedad se delimita por ley y nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social con la correspondiente indemnización.

De conformidad con el Real Decreto Legislativo No. 2 de 2008, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo en España, la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. El mencionado Decreto establece como principios generales de la función pública de la Ordenación del Territorio y Urbanístico los siguientes:

- a. Desarrollo urbanístico sostenible
- b. Participación de la comunidad de las plusvalías
- c. Función Social de la Propiedad
- d. Distribución equitativa de cargas y beneficios
- e. Interés General sobre el Particular
- f. Remisión al Plan
- g. Participación en la planeación

El Artículo 148 CE, establece dentro de las competencias de las Comunidades Autónomas la Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, las obras públicas y ordenación del transporte en el ámbito de su territorio. El Estado de España tiene competencia exclusiva sobre las materias descritas en el Artículo 149 y el derecho estatal es supletorio al de las comunidades autónomas.

3.2. Gestión Urbanística en la Comunidad Autónoma de Cataluña

El Decreto Legislativo 1/2010, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, establece para el ámbito territorial de la comunidad autónoma las principales reglas en relación con el planeamiento urbanístico, en su Artículo 55 prevé que la planificación urbanística del territorio se lleva a cabo mediante el planeamiento urbanístico general, el cual es integrado por los planes urbanísticos, por los planes de ordenación urbanística municipal y por las normas de planeamiento urbanístico. Los programas de actuación urbanística municipal son también parte del planeamiento urbanístico general y lo complementan.

El Plan de Urbanismo se define entonces como la norma jurídica expedida por la autoridad competente que desarrolla y aplica la legislación urbanística, concreta el derecho de propiedad al delimitar su posibilidad de desarrollo y hace determinaciones gráficas armonizadas con otros instrumentos de diferentes niveles. El planeamiento urbanístico general se desarrolla por medio del derivado integrado por los planes especiales urbanísticos, los planes de mejora urbana, los planes parciales urbanísticos y por los planes parciales urbanísticos de delimitación.

El Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo en Cataluña define la “Gestión Urbanística” dentro del Título IV de la siguiente manera:

“Artículo 116. Concepto de ejecución urbanística.

1. La ejecución urbanística es el conjunto de procedimientos establecidos por esta Ley para la transformación del uso del suelo, y especialmente para la urbanización de éste, de acuerdo con el planeamiento urbanístico y respetando el régimen urbanístico aplicable a cada clase de suelo. La edificación de los solares

resultantes de las actuaciones de ejecución, tanto integrada como aislada, también es parte integrante de la gestión urbanística, y constituye la fase de culminación del proceso, sin perjuicio de los deberes de conservación de los edificios y, de acuerdo con lo que establece el artículo 42.1, de los deberes de rehabilitación.

2. La ejecución del planeamiento urbanístico requiere la aprobación del instrumento más detallado que sea exigible según la clase de suelo de que se trate.

(...) 5. La Administración de la Generalidad, los entes locales y las entidades urbanísticas especiales, en sus esferas de actuación respectivas y en el ejercicio de sus competencias, participan en el proceso de ejecución de los planes urbanísticos; las personas particulares participan bajo las diversas modalidades reguladas por esta Ley. El derecho de iniciativa de las personas particulares no propietarias en la ejecución del planeamiento se ejerce en los casos que la administración actuante opta, en el sistema de expropiación o en las modalidades de cooperación y por sectores de urbanización prioritaria del sistema de reparcelación, por gestionar indirectamente esta ejecución.(..)"

De ésta manera la Ley de Urbanismo en Cataluña desarrolla la ejecución del sistema de planeamiento. La administración competente desde la aprobación del planeamiento urbanístico realiza la delimitación del polígono de actuación urbanística, y decide el sistema de actuación urbanística y la modalidad que es preciso aplicar, en función de las necesidades, los medios económico-financieros con los que cuente, la colaboración de la iniciativa privada y las otras circunstancias que concurren.

Los sistemas de actuación determinados desde el planeamiento para el polígono de actuación correspondiente encuentran su consagración legal en Cataluña en el Artículo 121 de la Ley de Urbanismo, y su desarrollo se describe en los Artículos posteriores, así:

Reparcelación. Es un documento técnico por el cual se realiza la repartición equitativa de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística, o regulariza la configuración de las fincas y ubica

el aprovechamiento en zonas aptas para la edificación, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

A través de la reparcelación se realiza la agrupación de las fincas afectadas y se adjudica a las personas propietarias las parcelas resultantes, en proporción a sus derechos respectivos. Igualmente se adjudican las parcelas correspondientes a las cargas urbanísticas al ayuntamiento y a la administración actuante, de acuerdo con el planeamiento urbanístico. Dentro de la repartición se incluyen las indemnizaciones y las compensaciones económicas adecuadas para hacer plenamente operativo el principio del reparto equitativo de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación urbanística.

Por lo anterior, el acuerdo de aprobación del proyecto de reparcelación produce efectos económicos y jurídicos tales como la cesión de derecho al municipio de los terrenos de cesión obligatoria, la afectación con efectos de garantía real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas, la subrogación de las antiguas parcelas por las nuevas parcelas, el disfrute de las exenciones tributarias y la extinción o la transformación de derechos y de cargas. Las modalidades del sistema de Reparcelación son:

- a. *De compensación básica*: es el sistema, prevalentemente de ejecución privada, donde los propietarios aportan la sumatoria de terrenos que conforman el polígono de actuación determinando así su participación en la Junta de Compensación, la cual se constituye ante Notario Público como una persona jurídica independiente a los propietarios y tiene entre otras funciones la elaboración y trámite del proyecto de reparcelación por el cual se asignará a la Administración actuante lo correspondiente a las cesiones obligatorias y gratuitas y a los propietarios sus parcelas edificables asignadas como tal dentro de la distribución equitativa de cargas y beneficios. La administración actuante opera en calidad de ente de control en la ejecución de la gestión.
- b. *De compensación por concertación*: los propietarios de los terrenos que conforman el polígono de actuación los aportan para realizar la distribución de cargas y beneficios. Se constituye la junta y se presenta al Ayuntamiento para ejecutar la gestión por iniciativa del o los propietarios de los predios que ostenten más del 25% de la superficie total del polígono, para su materialización en un documento público

por el cual se solemniza el convenio y se concede por concurso público la ejecución de las obras de urbanismo.

- c. *De cooperación*: los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y gratuita y la administración actuante ejecuta las obras de urbanización con cargo a los propietarios que ya cumplieron con la carga de las cesiones. Por tal razón la administración actuante puede exigir el pago de anticipos y ante el incumplimiento en el pago de cualquiera de los conceptos anteriores se puede aplicar la vía de apremio. Esta modalidad permite que los propietarios puedan, a iniciativa propia o por acuerdo con el ayuntamiento, constituir asociaciones administrativas, con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización y de redactar el proyecto de reparcelación. Los propietarios en este caso, deben poseer el 50% de la superficie que conforma el polígono de reparcelación, dentro de los tres meses a la aprobación de la delimitación del polígono.
- d. *Por sectores de urbanización prioritaria*: un sector de urbanización prioritaria se entiende como el ámbito de suelo urbano no consolidado y de suelo urbanizable delimitado para cualquier uso que es objeto de la declaración correspondiente por la administración competente. La actuación urbanizadora inmediata en estos sectores se justifica o bien por la concurrencia de circunstancias especiales de carácter urbanístico o demográfico, de necesidad de desarrollo de los sistemas urbanos o de necesidad de obtención inmediata de suelo urbanizado, o bien, si procede, de acuerdo con el planeamiento territorial. (Artículo 142 Decreto Legislativo 1/2010). Por tales razones, la gestión urbanística se asemeja a la modalidad de Cooperación pero acelerada con la prerrogativa de la eventual expropiación en el caso de no realizar los pagos correspondientes.
- e. *De expropiación*: el ordenamiento jurídico español regula la institución de la expropiación forzosa desde leyes de carácter estatal dada la afectación de derechos civiles que superan las fronteras de las comunidades autónomas como lo es el derecho de propiedad. La Ley del 16 de Diciembre de 1954, que aún mantiene su vigencia, la desarrolla para varias situaciones fácticas en que se requiere que en base a la utilidad pública o el interés social, y su correspondiente declaración mediante acto administrativo, se despoje a una persona del derecho de propiedad que se encuentre en su cabeza, compensándola con el pago de un justiprecio.

La expropiación como sistema de actuación se soporta en las razones de urbanismo debidamente expuestas en el planeamiento que implican una actuación y gestión completamente pública. El ayuntamiento valora y efectúa la expropiación de todo el polígono de actuación, urbaniza y vende las parcelas útiles y edificables. El procedimiento ha de ajustarse a la ley y resulta ser residual para las otras modalidades de reparcelación, en particular cuando se trata de operaciones estratégicas o de especial interés para el Ayuntamiento o la administración actuante.

Cuadro No. 1
Síntesis de los Sistemas de Actuación en España

	COMPENSACIÓN	COOPERACIÓN	EXPROPIACIÓN
Iniciativa	Mayoría propietarios	Administración – propietarios	Administración
Tipo de Gestión	Privada	Pública (directa o indirecta)	Pública (directa o indirecta)
Promotor	Junta de Compensación	Administración o Concesionario	Administración (directa o indirecta)
Tipo de Proyecto	Estatutos y bases actuación, PR, PU	PR, PU (otros)	Proyecto expropiación
Normas básicas	Estatutos y bases	Legislación directa	Legislación directa
Quién paga	Propietarios (aportan los terrenos cesión obligatoria y ejecutan a su cargo la urbanización)	Propietarios (aportan los terrenos cesión obligatoria y la administración ejecuta obras de urbanización con cargo a dichos propietarios)	Administración (beneficiario)
Quién se queda con los predios	Propietarios	Propietarios	Administración (beneficiario)

Fuente: Pinto, 2010

4. ECUADOR. EL CASO DE QUITO

En el caso ecuatoriano las reformas que se han dado a partir del 2008 incluyen todo el ámbito que nos compete. La nueva Constitución (2008) establece cambios en la organización territorial del Estado y prevé un Concejo Nacional de Competencia para hacer efectiva la descentralización del Estado. Descentralización que a su vez modifica la estructura que gestiona el territorio. En agosto del 2010 se aprueba el Código Orgánico de Ordenamiento Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, en donde se detalla las competencias de cada nivel de gobierno, los plazos y formas en que se lleva a cabo la nueva organización territorial, la transferencia automática de competencias y los instrumentos con que cuentan los distintos niveles de gobierno, entre otras.

El Estado se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales, pudiendo constituirse regímenes especiales. Las regiones están en proceso de constitución, pues es el nivel de gobierno intermedio que nace con la Constitución del 2008, teniendo un plazo de 8 años para conformarse de forma voluntaria.

Ecuador se divide en 24 provincias. Quito es uno de los 8 cantones de la provincia de Pichincha, aunque alberga al 87% de su población y al 15,5% de la población del país. Siendo actualmente el único Distrito Metropolitano (régimen especial). Este cantón a su vez se divide en 32 parroquias centrales y 85 parroquias rurales, (INEC: actualización del 31/12/ 2011). Cada nivel de gobierno, constituye Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD: las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos y los consejos provinciales.

Tanto el alcalde del distrito como los miembros del Concejo Metropolitano, son elegidos por votación popular, representando el alcalde en el gobierno local, al poder ejecutivo y el concejo al poder legislativo. El Distrito Metropolitano de Quito DMQ, para su administración se divide en 8 zonas o Administraciones Zonales. Estas se encargan de la gestión que se deciden a nivel distrital, cuentan para ello con un presupuesto anual y están precedidas por un Administrador Zonal delegado por el Alcalde.

4.1. Los niveles de la planificación

La planificación dirigida al ordenamiento territorial es obligatoria para todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, en todos los niveles de gobierno.

A nivel nacional, está la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES y el Concejo Nacional de Competencias CNC. El COOTAD, es el instrumento de más alto nivel en términos de planificación territorial y bajo el cual deben actuar los GAD. En su elaboración participaron los máximos representantes de los distintos niveles de gobierno, bajo la coordinación del Concejo Nacional de Competencias CNC. En éste se define el rol y ámbito de acción de cada nivel de gobierno, dejando a los municipios, es decir a los GAD cantonales o distritales la competencia de desarrollar los planes territoriales, siempre en concordancia con lo establecido a nivel nacional y en coordinación con el nivel parroquial, siendo el encargado de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, además de ejercer el control de éste. (Art 238, 241, 261,264 Constitución 2008).

Está a cargo de los GAD desarrollar planes y programas de vivienda de interés social, con la subsiguiente reserva de suelo y su previsión porcentual para zonas verdes y áreas comunales; elaborar y ejecutar el plan metropolitano de desarrollo, el de ordenamiento territorial y regular y controlar el uso del espacio público metropolitano y son atribuciones del concejo cantonal o metropolitano: aprobar el plan de ordenamiento territorial y la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta, para la gestión de servicios de su competencia. (Art 83).

El Plan de Ordenamiento Territorial es presentado por el alcalde haciendo uso de todo el organismo institucional que dispone, y siguiendo, al menos en teoría los condicionantes constitucionales de coordinación con la planificación de los diversos niveles y de participación ciudadana.

Le corresponde al alcalde/sa decidir el modelo de gestión administrativa mediante el cual debe ejecutarse el ordenamiento territorial, los planes de urbanismo, y decidir sobre la creación de empresas públicas o la participación en empresas de economía mixta (Constitución 2008 y Cootad), pudiendo prestar los servicios y ejecutar las obras de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por

delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta. (Artículo 275 Cootad)

4.2. La Gestión del suelo

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito DMQ la competencia del control del uso y ocupación del suelo, se desconcentra a la administración zonal correspondiente. En el Cootad se definen algunas herramientas para la gestión del suelo como los impuestos generales y especiales que pueden cobrar los municipios. Así se establece: el impuesto de plusvalías en un 10% (modificable mediante ordenanza), asegurando de esta forma la participación del gobierno local en las utilidades y plusvalías. Establece elementos para el avalúo de los predios por parte de los municipios, en esta línea hace referencia al precio del suelo en el mercado, estableciendo la comparación de precios como parte de la metodología de avalúo (art 556 Cootad).

Además de esta reglamentación nacional, a nivel local tenemos que: en diciembre del 2011 se aprueba el Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial PMOT mediante ordenanza 171. Uno de los seis componentes que se propone desarrollar el PMOT se refiere a los instrumentos y procedimientos de gestión para el ordenamiento territorial (Ord 171 cap. 5). Teniendo entre los que denomina Instrumentos de Acción: el Plan de Uso y Ocupación del Suelo PUOS, mapas que definen áreas de protección, patrimoniales, redes viales y transporte público, clasificación general del suelo (Ord 171 anexos 1-11) y establece como instrumento complementario el Régimen Administrativo del Suelo RAS⁴

Se declara de Interés público o social todas las actividades y operaciones previstas en el PMOT y la interpretación y aplicación del PMOT es de potestad privativa y exclusiva del Concejo Metropolitano (PMOT pág. 5 literal 11). Las administraciones zonales regulan el uso y ocupación del suelo y ejercen el control con competencia exclusiva y privativa, siempre en coordinación con la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda del DMQ y el Consejo Metropolitano⁵.

⁴ Ordenanza 255 del 2008 y posteriormente ordenanza 172, que es una reelaboración del RAS al 24 de enero del 2012. Esta ordenanza además incluye reglas técnicas de arquitectura y urbanismo con vigencia al 2022.

⁵ Instancia que aprueba todo proyecto de modificación del suelo, mayor a una subdivisión. Es decir planes, urbanizaciones, proyectos urbanos especiales, etc.

En enero del 2012 se aprueba el nuevo Régimen Administrativo del Suelo RAS (Ordenanza 172) que deroga las ordenanzas 255 de régimen de suelo, 3746 de arquitectura y urbanismo y 0031. En la ordenanza de régimen de suelo (Ord. 172), el suelo se clasifica en dos: urbano y rural. El propietario de suelo urbano tiene derecho al aprovechamiento urbanístico que se asigne, derecho a edificar y a la edificación, siendo su deber ceder los terrenos en casos y condiciones previstas por el Cootad. Tratando de clasificar estos instrumentos de gestión urbana y siguiendo a Reese (2003), en el municipio de Quito se pueden detectar los siguientes instrumentos de gestión:

Instrumentos de planificación: En esta ordenanza se establecen los instrumentos de planificación complementarios al PMOT, los cuales se definen de la siguiente manera:

- a) Los planes de escala metropolitana *Planes maestros*: éstos afectan a una escala metropolitana, pero se desarrollan por zonas o sectores, siendo la Secretaría responsable del territorio hábitat y vivienda, la que hace la aprobación técnica bajo la aprobación previa del Concejo Metropolitano.
- b) Los planes de escala zonal *Planes parciales*: su objetivo es la ordenación y desarrollo particularizado de las zonas metropolitanas, estos pueden precisar o modificar el uso, ocupación del suelo y edificación que se establecen en el PMOT, lo elabora la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, en colaboración con la Administración Zonal correspondiente. La aprobación, previo informe técnico de la secretaria correspondiente le atañe al Concejo Metropolitano. Puede afectar usos, tipologías de edificación, reservas de suelo, trazado vial, redes de servicios y formular programas y proyectos (Art 24)
- c) Los planes de escala parroquial o sectorial: (i) *Planes de Ordenamiento Territorial*; (ii) *Planes Especiales*; y, (iii) *Proyectos urbanos-arquitectónicos especiales*: el objetivo de los *Planes especiales* es la planificación urbanística de las parroquias, barrios o manzanas, o de sectores de planificación específicos, urbanos o rurales, que por su dinámica entren en contradicción con la normativa vigente. Pueden precisar o modificar las determinaciones que sobre ordenamiento, uso y ocupación del suelo y edificación se establecen en el PMOT.

Estos planes se realizarán por iniciativa metropolitana o por iniciativa privada. (Artículo 25).

Como se puede ver, un plan especial puede ser propuesto por la iniciativa privada. Por el momento los incentivos para que el promotor inmobiliario desarrolle planes, facilitan sobre todo la promoción de Vivienda de Interés Social (vivienda de valor protegido y con bono de subsidio a la demanda), pudiéndose expropiar predios en estos casos, pues la Constitución establece: la expropiación puede ser en beneficio de un tercero si el fin último es Social.

Por otro lado, entre las atribuciones sobre el suelo que la Constitución y el COOTAD le da a los municipios, tenemos, que el registro de propiedad pasa a ser administrado entre el ejecutivo y las municipalidades. Esta nueva competencia podría ayudar a coordinar el control de particiones irregulares de suelo. Pues hasta ahora a través de la compra de derecho y acciones de un predio, acto realizado bajo la ley e inscrito en el registro de la propiedad, mucha gente compra acciones de un predio en zonas no urbanizables y/o subdividido ilegalmente, sin conocer que posteriormente no podrán obtener un permiso de construcción y entrando a una cadena de ilegalidad en muchos casos por desconocimiento. Al ser el municipio quien administra el registro de la propiedad, éste adquiere un mayor control sobre el suelo al contar con un grupo de instrumentos de promoción y desarrollo, entre los cuales se tiene:

- a. *Áreas de promoción*: incluye intervención prioritaria de proyección metropolitana, formulación de Grandes Proyectos Urbanos, equipamiento e infraestructura espacial. En estos casos se puede asignar un régimen específico de uso y zonificación con aprobación del concejo metropolitano. Para la gestión de estos proyectos se puede recurrir a instrumentos como: expropiaciones, reestructuración parcelaria, compensaciones, convenios de cooperación, cogestión, mancomunidades ⁶ (Ord 172, art 30 y 31).
- b. *Empresas públicas o de economía mixta*: los GAD's pueden crear empresas publicas si esto beneficia la calidad del servicio que prestan y solo en casos excepcionales pueden dejarlos a la iniciativa privada, en cuyo caso deberán justificarlo (art 283). El municipio de Quito a través

⁶ Estos instrumentos se desarrollan entre los de redistribución de costos y beneficios.

de la Ordenanza 309 de creación de empresas públicas, extinguió las empresas metropolitanas o municipales, en el marco de la Ley Orgánica de Empresas Publicas (art 266 y 315 de la Constitución 2008) y creó empresas públicas metropolitanas en los siguientes ámbitos: movilidad y obras públicas; agua potable y saneamiento, seguridad y convivencia; servicios aeroportuarios, zonas francas y regímenes especiales; turismo; aseo.

- c. *Reserva de suelo para espacios públicos, áreas verdes y Vivienda de Interés Social VIS*: la Constitución del 2008 hace referencia al derecho de todos a acceder y participar del espacio público⁷, Por su parte el COOTAD describe la planificación, construcción y mantenimiento del espacio público como competencia exclusiva de los GAD municipal y parroquial (art 55 y 65).

El PMOT plantea una red distrital de espacio público, proyectando una red que incluye la escala metropolitana, escala zonal y escala barrial (cap. 4.6 Ord 171), con la correspondiente reserva o recuperación de suelo. En las normas de arquitectura y urbanismo (Ord.172) se definen porcentajes a ceder para espacio público en caso de urbanizaciones.

En cuanto a VIS el DMQ cuenta con la Ordenanza 311 de Suelo de Uso exclusivo de vivienda de interés social, reubicación emergente, infraestructura educativa y equipamiento comunitario, la que incluye una lista de predios sin uso, que se declaran como predios para VIS. La lista debe ser provista por la Secretaría del Territorio, para que el alcalde presente al concejo metropolitano para su aprobación.

- d. *Expropiación*: los gobiernos municipales o metropolitanos pueden expropiar predios ubicados en zonas urbanas, en los cuales los propietarios puedan y deban construir, habiendo permanecido sin edificar y en poder de una misma persona, sea ésta natural o jurídica, por un período de cinco años o más, y cuyo propietario no proceda a construir, en un plazo de tres años después de ser notificado. El concejo municipal o metropolitano declarará la utilidad pública y el interés social de tales inmuebles, y procederá a la expropiación

⁷ En la Constitución al referirse a espacio público se describen las funciones para las que debería estar previsto: espacio de deliberación, de expresión cultural de cohesión social, y promoción de la igualdad en la diversidad (art 23) y estar previsto de banda libre (art 363).

urgente, siempre que el solicitante justifique la necesidad y el interés social del programa, así como su capacidad económica o de financiamiento ciñéndose a que las respectivas disposiciones legales, consignen el valor del inmueble a expropiarse (artículo 596).

Existe también la *expropiación especial* para regularización de asentamientos humanos. Con el objeto de regularizar los asentamientos humanos de hecho y consolidados⁸, en suelo urbano y de expansión urbana, de propietarios particulares, los gobiernos metropolitanos o municipales, mediante resolución del órgano legislativo, pueden declarar esos predios de utilidad pública con el propósito de dotar de los servicios básicos a los predios ocupados por los asentamientos y definir la situación jurídica de los posesionarios, adjudicándoles los lotes correspondientes.

Así mismo en la sección séptima de expropiaciones, se establece que con el objeto de ejecutar planes de desarrollo social, por razones de utilidad pública o interés social se podrá declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y el pago de conformidad con la ley, prohibiéndose la confiscación. Las máximas autoridades administrativas del gobierno descentralizado, deben resolver la declaratoria de utilidad pública, justificando los motivos y el uso de destino (artículo 447), no obstante, el ordenamiento del uso de suelo y construcciones no confiere derechos de indemnización, excepto en los casos previstos en la ley (artículo 466).

- e. *Convenios de cooperación y mancomunidades*: el COOTAD describe la posibilidad de formar mancomunidades entre GAD del mismo nivel y contiguos territorialmente y consorcios cuando no son contiguos o entre niveles de gobierno distintos, con el fin de mejorar la integración y mejorar la gestión de sus competencias.

Estas pasan a ser entidades de derecho público con personalidad jurídica para fines específicos, determinados en el convenio de creación. Pudiendo estas entidades crear a su vez empresas públicas.

⁸ Cada gobierno autónomo metropolitano o municipal establece mediante ordenanza los criterios para considerar un asentamiento humano como consolidado.

En lo que respecta a instrumentos de redistribución de costos y beneficios entre los cuales tenemos: impuesto a la plusvalía y las utilidades, suelo creado y reestructuración parcelaria.

- a. *Impuesto a la plusvalía y las utilidades*: se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se puede modificar mediante ordenanza. (COOTAD Artículo 556). Por parte del MDMQ se establece la ordenanza de edificabilidad N 106 (18 julio 2011) que estable el régimen administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado. Esta ordenanza fue una modificatoria de la ordenanza 255, la misma que está actualmente derogada, por tanto ya no tiene validez.

Y la ordenanza de utilidad y plusvalía establece un impuesto del 10% excepto para las primeras transferencias de dominio a partir del 2006, en cuyo caso se pagará el 4% si fueran realizada por personas cuya actividad económica sea la explotación inmobiliaria o el 0,5% si la explotación inmobiliaria no es su actividad. Exceptúa de la explotación inmobiliaria al arrendamiento. Otra excepción se pone a la transferencia de dominio a título gratuito, para la cual establece un impuesto del 1% (Ord 338 sancionada el 28 diciembre 2010 y su modificatoria Ord 155 sancionada el 19 de diciembre 2011. MDMQ). El avalúo de los predios se establece mediante la suma del valor del suelo y, de las construcciones que contenga. El valor del suelo es: el precio de suelo urbano o rural, determinado por un proceso de comparación con precios unitarios de venta de inmuebles de condiciones similares u homogéneas del mismo sector (artículo 495 Constitución)

- b. *Suelo creado*: se puede autorizar la creación de suelo sobre lo establecido en el PUOS en zonas urbanísticas de asignación especial, en proyectos urbano arquitectónicos. Siempre que mejoren las contribuciones de áreas verdes, espacios públicos, imagen urbana, el paisaje, contribuyan al mantenimiento de áreas naturales como a la inclusión social, en proyectos de intervención prioritarios, zonas de influencia de grandes proyectos urbanos, implantación de equipamiento. Siendo decisión del Concejo Metropolitano calificarlos dentro de estas categorías (Ord 172 MDMQ art 95).

- c. *Reestructuración parcelaria*: se puede realizar a petición de parte o por iniciativa de la administración metropolitana. Son nuevos trazados parcelarios aprobados por el MDMQ y se realizan entre lotes de cuerpo cierto de propiedad metropolitana y particular o entre predios particulares, con alguno o más de estos fines: regularizar la configuración de parcelas defectuosas, distribuir equitativamente entre los propietarios beneficios y cargas de ordenación urbana, realinear predios colindantes (Ord 172 art 71).

En el COOTAD se define lineamientos sobre la reestructuración parcelaria diciendo que podrá ser obligatorio para reconfigurar lotes y distribuir equitativamente beneficios y cargas, bajo resolución expedida por el concejo municipal o metropolitano (COOTAD art 483)

Se entenderá por reestructuración de lotes un nuevo trazado de parcelaciones defectuosas, que podrá imponerse obligatoriamente para regularizar la configuración de los lotes o distribuir equitativamente entre los propietarios los beneficios y cargas de la ordenación urbana. Artículo 470.

La integración o unificación de lotes, tiene como fin la consolidación de dos o más lotes de terreno en uno mayor que cumpla con las normas e instrumentos técnicos de planificación y ordenamiento territorial (COOTAD Artículo 483).

Cuando se trate de ensanchamiento de vías y de espacios abiertos, libres o arborizados o para la construcción de acequias, acueductos, alcantarillados, la cesión es gratuita hasta el cinco por ciento de la superficie del terreno de su propiedad y siempre que no existan construcciones. Cuando se trate de fraccionamientos, se debe ceder gratuitamente la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, libres y arborizados y de carácter educativo, siempre que no exceda del treinta y cinco por ciento de la superficie total. (Artículo 487, sección V del COOTAD)

La habilitación del suelo y la edificación, es responsabilidad de la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda, las administraciones zonales y los niveles de desconcentración autorizados.

5. PLANEAMIENTO Y GESTIÓN URBANÍSTICA EN COLOMBIA — BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

El Artículo 1º de la Constitución Política de 1991 reconoce a la República de Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Bajo aquel principio de descentralización Pérez Escobar (1997, 690) afirma que la división general del territorio para fines políticos y administrativos comprende las entidades territoriales existentes o de posterior creación, a saber: departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas; potencialmente la Constitución prevé la creación de regiones y provincias, convirtió a las intendencias y comisarías en departamentos; por ello el número de departamentos se elevó a 32, divididos en 1.059 municipios. También consagró la organización de las áreas metropolitanas de Santafé de Bogotá como Distrito Capital, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

La Constitución vigente determinó la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales entendida como la capacidad jurídico-política para la gestión de sus propios intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En razón de tales delineamientos, las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, etc. El régimen departamental está contenido en los Artículos 297 y siguientes de la Constitución que establece la autonomía para la administración de sus políticas sociales, económicas, turísticos, de planeación, de medio ambiente, de transporte y vías de comunicación, de desarrollo de sus zonas de fronteras y la posibilidad de crear y suprimir municipios.

El régimen municipal se desarrolla desde el artículo 311 y siguientes, y es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado. El Concejo Municipal se constituye en la corporación político-administrativa elegida popularmente para ejercer control político sobre la administración municipal y dentro de sus funciones, resalta para efectos del presente estudio, la de reglamentar los usos del suelo y, dentro de los

límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Con la recientemente aprobada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT (Ley 1454 de 2011) se define el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial en cuanto a competencias entre la nación, entes territoriales, áreas metropolitanas y establece normas generales para la organización territorial. La Ley se centró en promover la descentralización, planeación, gestión y administración de los intereses de las entidades territoriales y las instancias de integración territorial y fomentar el traslado de competencias.

Como herencia de una tradición románica el sistema colombiano adoptó en su Constitución la protección del derecho de propiedad. La función social de la propiedad inicia su configuración legal desde la reforma constitucional de 1936 cuando establece que ante un conflicto de los derechos de particulares y los motivos de utilidad pública o interés social reconocido en la ley el interés privado deberá ceder al interés público, que sería el sustento legal para la configuración de la expropiación.

La regulación de la expropiación, la parcelación y el impuesto predial se constituyeron en las primeras expresiones de los instrumentos de planificación y gestión del planeamiento. La Ley 88 de 1947 introdujo la zonificación con la cual se estableció la obligatoriedad de trazar un plano regulador para las ciudades principales.

Pese a los intentos de establecer la “Planificación para el Desarrollo” impulsada por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los años setenta Colombia sufrió un proceso de consolidación de un sistema que se fue desvaneciendo frente a dos fenómenos que determinaron el desarrollo de la planificación urbana en las siguientes décadas: un cambio en la concepción del sistema de planificación, y la incapacidad de la administración pública para enfrentar la explosión urbana y la construcción de ciudades a un ritmo que no se había registrado anteriormente en el país (Salazar: 2010).

La normativa en materia de ordenación de territorio era fragmentaria pese a algunas disposiciones de ordenamiento urbano como en “plan regulador” aplicable para ciudades mayores de 20.000 habitantes de 1947,

que junto con el código de régimen municipal de 1986 y la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 1994. Posteriormente, la figura del Plan Urbano fue reemplazada por el Código de Urbanismo. “*que le concedió a los privados derechos urbanísticos para la gestión individual y el desarrollo predio a predio*” como lo menciona Restrepo (2011, 55).

Para corregir las disfuncionalidades derivadas de ese sistema: desregulación, inequidad, obtención de suelo público, etc., se promulga la Ley 9 de 1989, conocida como la Ley de Reforma Urbana, fortaleciendo la actuación urbanística del Estado en los procesos de planeación. Esta ley reguló aspectos relacionados con el ordenamiento de las ciudades y su crecimiento. Igualmente establece normas en materia de distribución del suelo, protección de espacio público y gestión del territorio. Su principal característica fue la introducción de instrumentos de gestión como el reajuste de tierras e integración inmobiliaria, extinción de dominio por desarrollo prioritario, el derecho de preferencia, el banco de tierras, los bonos de reforma urbana y la contribución de desarrollo municipal.

La Constitución Política de 1991 ratificó el principio de función social de la propiedad y agregó su función ecológica creando el marco para la intervención de la administración pública en el desarrollo urbano en procura del interés general. En su Artículo 82, estableció la plusvalía generada por la acción urbanística como instrumento de recuperación a favor del municipio de los costos de los servicios que prestan o como participación de los beneficios que se proporcionan. La Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y la Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial, complementan el sistema normativo colombiano de planificación y gestión urbana.

5.1. Los niveles de la planificación en Colombia

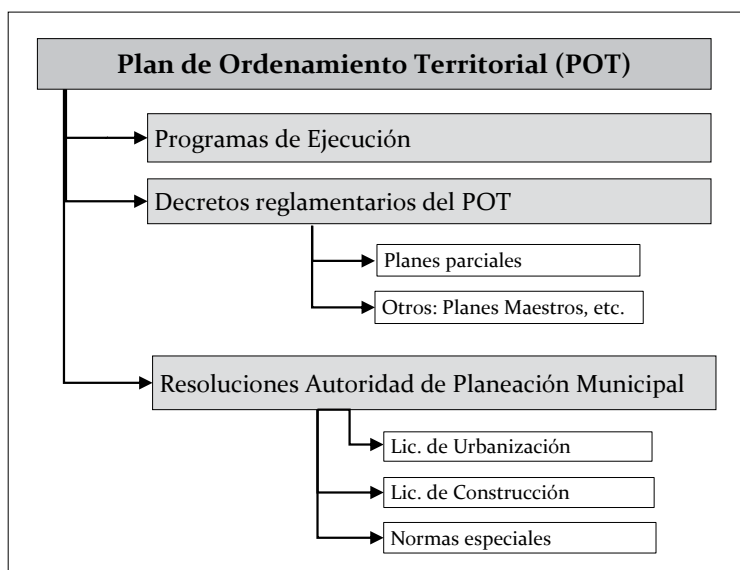
La Ley 388 de 1997 configuró un nuevo sistema de planificación territorial formado, como comenta Salazar (2010, 18), por dos instrumentos complementarios: El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de planificación física para mediano y largo plazo que provee los instrumentos de gestión del suelo que permiten la materialización de la planificación, y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) como documento de política y compromiso asumido por el Alcalde para ejecutar durante su periodo de gobierno. Estos planes Municipales integran en un único cuerpo los lineamientos usualmente planteados en otros países en un plan de

mayor jerarquía y las regulaciones urbanísticas. “La idea de la articulación sucesiva de documentos de planeación queda entonces restringida a nivel municipal (...) Esta cadena va mostrando la imbricación entre objetivos de planeación e instrumentos de gestión y aclarando las interdependencias entre unos y otros, como base para alcanzar los objetivos de ordenamiento ” (Maldonado, 2005)

5.2. Instrumentos de planeamiento

Dentro de los instrumentos de planeamiento se encuentra en primer orden el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que se articula con el Plan de Ejecución. El POT se desarrolla o reglamenta a través de los planes parciales y otro tipo de decretos. Finalmente en el caso concreto se expiden resoluciones de la autoridad de planeación o quien ésta haya delegado para tal fin.

Figura No.3



Fuente: Elaboración propia

5.3. Ejecución del planeamiento

Con el fin de garantizar el desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas la Ley 388 de 1997 prevé instrumentos de actuación tales como:

- *Desarrollo y construcción prioritaria*: determina tiempos máximos para urbanizar suelo de expansión, urbano no urbanizado o urbanizado sin construir, que en caso de incumplimiento habilita la iniciación de procesos de enajenación forzosa a favor del municipio.
- *Integración inmobiliaria y reajuste de tierras*: permite distribuir equitativamente, las cargas y beneficios en las unidades de actuación urbanística generando transformaciones en la estructura predial.
- *Cooperación entre partícipes*: permite distribuir equitativamente, las cargas y beneficios en las unidades de actuación urbanística que no requieran una nueva configuración predial de la superficie.
- *Derechos de preferencia*, que determina la posibilidad por parte del Estado de tener la prevalencia para adquirir la propiedad de determinados inmuebles.
- *Declaratoria de utilidad pública*, que posibilita, cuando se consideren condiciones particulares definidas en la Ley o especiales de urgencia, la iniciación de procesos de expropiación administrativa.
- *La enajenación forzosa*, como primera opción en la adquisición de inmuebles, cuyos propietarios se rehúsan a participar, o aquellos predios que hayan incumplido la imposición de desarrollo prioritario.
- *La expropiación*, como segunda opción a los procesos de enajenación forzosa o voluntaria, puede ser judicial o administrativa, cuando el municipio decreta condiciones de urgencia para la adquisición de predios o inmuebles necesarios para la ejecución de obras de utilidad pública o interés social en el plan parcial.

Los Instrumentos de financiación que establece la Ley 388 de 1997 permite hacer uso de los medios que permiten a las entidades públicas competentes obtener los recursos necesarios para ejecutar las decisiones relativas al desarrollo territorial y las actuaciones urbanísticas previstas en el POT dentro de los que se encuentra:

- *Valorización por beneficio local o general*: para irrigar el valor de las obras públicas específicas entre los directos beneficiados.
- *Participación en plusvalía*: la participación de la ciudad en los incrementos en el valor del suelo generado por las decisiones del POT que implica la autorización de mayor aprovechamiento del suelo.

- Impuesto Predial, derechos de construcción y desarrollo, etc.

La autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, conocida como Licencia Urbanística es expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el POT, de conformidad con el Decreto Nacional 1469 de 2010.

5.4. La Gestión del suelo en Bogotá Distrito Capital

El Distrito Capital de Bogotá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 322 de la Constitución Política y el Artículo 1º del Decreto Ley 1421 de 1993 es la Capital de la República de Colombia y del departamento de Cundinamarca, goza de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, y goza de las mismas atribuciones administrativas conferidas a los departamentos.

En desarrollo de las disposiciones constitucionales, corresponde al Concejo Distrital adoptar el Plan General de Ordenamiento Físico del Territorio, el cual incluirá entre otras materias, la reglamentación de los usos del suelo y el desarrollo físico en las áreas urbanas y rurales. Pese a ello, y en cumplimiento de lo previsto por la Ley 388 de 1997 el Alcalde Mayor de Bogotá aprobó en el año 2000 mediante el Decreto Distrital 619 el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual fue modificado mediante Decreto 469 de 2003 y compilado mediante Decreto Distrital 190 de 2004, que permanece vigente.

El Distrito Capital de Bogotá de manera audaz ha profundizado en la planificación detallada al introducir otros planes adicionales a lo previsto en la normativa nacional como los Planes Maestros, Planes Zonales, Unidades de Planeamiento Zonal, Planes de Implantación y de Regularización.

El Distrito define en el POT y en los instrumentos de planificación que lo desarrollan los polígonos de actuación urbanística, los que también pueden ser propuestos y formulados por los propietarios particulares, quienes proponen el sistema y modalidad aplicable que queda sujeto de aprobación mediante decreto distrital. De acuerdo a ello la Unidad

de Actuación Urbanística se define como el área conformada por uno o varios inmuebles, delimitada en un Plan Parcial, que debe ser diseñada y o construida como una unidad de planeamiento y ejecución, la cual tiene por objeto garantizar el uso racional del suelo, centralizar en una entidad gestora la ejecución de las actividades inherentes al desarrollo propuesto y facilitar la dotación, con cargo a sus propietarios, de las obras de urbanismo secundario mediante esquemas de gestión que procuren el reparto de las cargas y beneficios derivados de la respectiva actuación.

En general la ciudad de Bogotá establece en su normativa interna los instrumentos previstos desde la norma nacional, sin embargo como lo menciona Pinto (2010, 85) la ciudad de Bogotá consolida un proceso de aprendizaje tanto en instrumentos de planificación como de gestión, y se abre el camino hacia la búsqueda de una sociedad urbana más equitativa, basada en la comprensión del potencial del suelo y de la importancia de la gestión urbana en la transformación de las relaciones entre el sector público y el privado.

6. ESTUDIO COMPARADO ENTRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN URBANÍSTICA DE GREATER LONDON, CATALUÑA, QUITO Y BOGOTÁ

Con base en las consideraciones normativas descritas para la gestión urbana del Reino Unido (*Greater London*), la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Distrito Metropolitano de Quito y Bogotá Distrito Capital como niveles territoriales comparables dadas las condiciones de cada uno de ellos, y de las investigaciones realizadas por diversos autores, el estudio comparado para temáticas concretas arroja matrices de análisis transversal que permite observar los aspectos destacables de cada uno de dichos sistemas.

El estudio permite concluir que Ecuador y Colombia incorporaron en su legislación aquellos conceptos básicos del régimen legal del suelo, propio de la legislación española y por ello el propietario del suelo, es quien detenta los derechos y acciones de un predio, tiene derecho al aprovechamiento urbanístico que se asigne, derecho a edificar y a la edificación, bajo las indicaciones expresas del plan, siendo su deber ceder los terrenos en casos y condiciones previstas por el COOTAD, amparadas en la función social y sostenibilidad ambiental, en el caso ecuatoriano, mientras en Colombia, y en virtud de la configuración constitucional

de la función social y ecológica de la propiedad, el propietario del suelo urbaniza y construye directamente o a través de promotores, sujeto a las obligaciones y el desarrollo determinado en la norma urbanística.

El caso inglés presenta una tradición diferente, como se comentó anteriormente, ya que el Estado nacionalizó los aprovechamientos urbanísticos, lo cual significa que los aumentos de valor de la tierra resultante de la acción pública, corresponden a la sociedad (Calavita, 2010), esto es reiterado por (Muñoz: 2009B) quien afirma que los propietarios del suelo sólo tenían derecho al uso actual de su propiedad, y por Muñoz, (2009) quien sentencia: “La solución arbitrada por la *Town and Country Planning Act 1947* fue la expropiación general de toda potencialidad urbanística del terreno, esto es, de toda posibilidad de edificación”; sin embargo, según esta autora, fue abandonada en 1953 lo cual ha dado lugar a que el derecho a edificar se ejerza con independencia de la propiedad del suelo

De esta manera el estudio se desarrolla en seis categorías de análisis para cada uno de los elementos de análisis: competencias en materia urbanística, ejecución del planeamiento y sus instrumentos para la gestión del suelo, el sistema de cargas y beneficios urbanísticos, la provisión de vivienda social y finalmente las condiciones de aprovechamiento urbanístico.

Cuadro No. 2
Competencias en Planeación Urbanística e instrumentos

<p>Greater London - Inglaterra</p>	<p>Entidades locales y el Gobierno central (<i>Department of Communities and Local Government</i>) según la magnitud del proyecto. La planeación particular se realiza mediante los <i>planning permission</i> (Permiso de Planeamiento). Este permiso se concreta porque que el planeamiento no es vinculante con la gestión del suelo de acuerdo a la “<i>Section 106 agreements</i>”.</p>
<p>Cataluña - España</p>	<p>Municipio o autoridad actuante tiene iniciativa de planeamiento que deberá ser aprobado por la <i>Generalitat</i>. La planeación se compone por la general y la derivada que tiene carácter vinculante y de aplicación directa tales como los planes parciales, los planes de mejora urbana y los planes especiales urbanísticos como los planes especiales de reforma interior.</p>

Quito - Ecuador	Autoridad Municipal representada por el Alcalde presenta Planeamiento que debe ser aprobado por el Concejo Cantonal o Metropolitano. El plan de ordenamiento territorial se complementa con otros de menor jerarquía como los planes maestros a nivel metropolitano, los planes parciales a nivel zonal y en la escala parroquial son los planes de ordenamiento, los planes especiales y proyectos urbanos-arquitectónicos especiales.
Colombia – Bogotá DC.	El Municipio o Distrito representado por el Alcalde presenta el plan de ordenamiento territorial a aprobación del Concejo Municipal o Distrital. Con base en él se realiza la planeación detallada mediante los planes parciales. En Bogotá se desarrollaron otros planes que dependen de la escala de aplicación y materia como los Planes Maestros, Macroproyectos urbanos, Planes Zonales, Planes Parciales, Unidades de Actuación Urbanística, Planes de Regularización y Planes de Implantación.

Fuente: Elaboración propia

La gestión urbanística no tiene un concepto homogéneo en los cuatro ordenamientos que son objeto de estudio, pero para efectos del análisis transversal hemos tomado la definición que nos trae el Reglamento de Gestión Urbanística, Real Decreto 3288/1978, que la entiende como el *conjunto de todas aquellas actuaciones técnicas y jurídicas para ejecución del Planeamiento urbanístico*. La búsqueda para determinar la fuente donde se encuentran contenidas dichas “actuaciones” hemos iniciado en el mismo planeamiento para establecer la vinculación de la gestión urbanística al plan con los siguientes resultados

- ✓ En el caso inglés se observa que no hay ningún carácter vinculante entre los *planning permission* y la gestión urbanística. El *planning permission* es un documento de propuesta sobre el cual la Administración local puede decidir iniciar negociaciones con el promotor sobre lo que la ley denomina *planning obligations* (Muñoz: 2009B).
- ✓ Por el contrario el caso de Cataluña la Ley de Urbanismo establece que la transformación del uso del suelo, y especialmente la urbanización de éste, se realiza de acuerdo con el planeamiento urbanístico y respetando el régimen urbanístico aplicable a cada clase y calificación de suelo.

- ✓ La legislación ecuatoriana establece que el planeamiento condiciona la gestión excepto en los planes especiales, o en caso de que una zona se defina como área de promoción, que pueden ser propuestos por la iniciativa privada.
- ✓ En el POT colombiano se determina de manera genérica los instrumentos de gestión aplicables, pero es el Municipio directamente o el promotor quien propone y concierta con la autoridad urbanística las modalidades y sistemas de gestión a través de un proyecto que cumpla los procedimientos y alcances definidos en el plan para la zona sujeta a la operación.

Cuadro No. 3
Ejecución del planeamiento e instrumentos de gestión

<i>Ejecución del planeamiento</i>	
Greater London – Inglaterra	La administración pública aprueba o rechaza un proyecto urbano, establece condiciones y controla ejecución pero quien ejecuta el <i>planning permission</i> es el particular solicitante
Cataluña – España	Corresponde, dentro de sus respectivas esferas de actuación, a la Administración del Estado, a las Entidades locales, a las entidades urbanísticas especiales y a los particulares.
Quito - Ecuador	El municipio decide el modelo de gestión en forma directa, compartida o delegada. Para su ejecución, el municipio puede crear empresas públicas o de economía mixta o dejarlos a la iniciativa privada solo en casos excepcionales y justificados.
Colombia – Bogotá DC.	Al igual que en el caso español, la ejecución dependerá del ámbito de actuación. Las actuaciones privadas son desarrolladas por el propietario observando el sistema de cargas y beneficios establecidos en la licencia urbanística.

Instrumentos de gestión del suelo	
Greater London – Inglaterra	En virtud del <i>Planning and Compulsory Purchase Act</i> de 2004, en proyectos de actuación pública, la autoridad tiene a su disposición la <i>Compulsory Purchase</i> (expropiación). Toda vez que la gestión del suelo se enmarca en el ámbito privado se han introducido figuras asociativas público-privadas o eminentemente privadas regidas bajo las <i>Land Assembly</i> en modalidades tales como <i>Land Pooling</i> , <i>Land Re-adjustment or Land Consolidation</i> , con intervención de <i>Compulsory Purchase</i> o <i>Voluntary</i> .
Cataluña – España	Los sistemas de actuación urbanística según la participación pública o privada en el polígono de actuación en suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable delimitado son la reparcelación, en las modalidades de compensación básica, compensación por concertación, cooperación y sectores de urbanización prioritaria. El sistema de actuación exclusivamente público es la expropiación, su procedimiento es regulado por la ley Española toda vez que no es una competencia autonómica. La gestión se define desde la expedición del planeamiento municipal.
Quito - Ecuador	Los instrumentos de promoción y desarrollo de suelo son las Áreas de Promoción, Reserva de Suelo para VIS vivienda de interés social, expropiación, convenios de cooperación y mancomunidades. Los instrumentos de redistribución de costos y beneficios: impuesto a la plusvalía y las utilidades, suelo creado y considera la reestructuración parcelaria para regularizar la configuración de parcelas defectuosas o la integración o unificación de lotes. Para la gestión de los proyectos de promoción se cuenta con: la expropiación, reestructuración parcelaria, compensación, convenios de cooperación, cogestión y mancomunidades.

<p>Colombia – Bogotá DC.</p>	<p>Las “unidades de actuación urbanística” permiten la gestión asociada de una zona en suelo urbano o suelo de expansión para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios mediante reajuste de tierras o integración inmobiliaria. Su gestión es pública, privada o mixta. Cuando no se requiera nueva configuración predial, el reparto se realiza mediante cooperación entre partícipes, siempre y cuando se garanticen las cargas. Dentro de las actuaciones de gestión pública el instrumento principal es la expropiación.</p>
-------------------------------------	---

Fuente: Elaboración propia

El análisis avanzó con el estudio de aquellas disposiciones que no sólo se refieren a los usos y aprovechamientos lucrativos que corresponden en exclusiva al propietario pues era de interés conocer cómo la administración pública recibía del propietario aquellas retribuciones a la colectividad o al “interés público” que se concretan en la ejecución del planeamiento. Los resultados demuestran que el avance se ha observado en mayor medida con la reserva obligatoria de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial o interés social. Esta consideración determina que sobre cualquier desarrollo urbanístico exista entonces una legitimación concurrente entre los intereses privados y los públicos. Teniendo en cuenta lo anterior se generó una nueva tabla comparativa con algunos de los elementos que fueron calificados como relevantes para determinar en detalle la gestión urbanística de cada uno de los sistemas estudiados.

Cuadro No. 4
Sistema de cargas y beneficios

<p><i>Cargas Urbanísticas</i></p>	
<p><i>Greater London – Inglaterra</i></p>	<p>El <i>Great Britain Section 106 “Planning Obligations”</i> establece los deberes a cargo del urbanizador en función de acuerdos entre la administración y el promotor al cual se le concede el permiso. De tal manera que no se puede conocer con antelación las cargas de los urbanizadores las cuales surgen en el momento de la negociación con base en las necesidades expresadas por la comunidad durante los periodos de publicación.</p>

<p>Cataluña – España</p>	<p>Las cargas urbanísticas son determinadas desde la elaboración del Plan General Metropolitano donde se determina cómo los polígonos de actuación deberán satisfacer dichas cargas y obtener los suficientes beneficios para hacer viable el polígono. El propietario deberá cumplir con las cargas urbanísticas para poder desarrollar las parcelas edificables, esto es la cesión obligatoria y gratuita de los suelos con destino público, la urbanización de los mismos y dotación de equipamiento. Igualmente deberá ceder el 10% de aprovechamiento, más las cargas impuestas en proyectos específicos⁹.</p>
<p>Quito - Ecuador</p>	<p>La contraprestación por los aprovechamientos implica un impuesto a la plusvalía (10%) sobre la utilidad de la transferencia de inmuebles urbanos y por el beneficio. La reestructuración parcelaria permite y obliga a distribuir equitativamente entre los propietarios beneficios y cargas además de las cesiones gratuitas de la superficie de terreno para vías, espacios abiertos, equipamientos educativos, siempre que no exceda del 35% de la superficie total. O para ampliaciones de sistemas generales hasta el 5%. Cesión del 10% del suelo para sistemas generales en caso de urbanizaciones bajo especificaciones normativas adjuntas al RAS.</p>
<p>Colombia – Bogotá DC.</p>	<p>Dentro del sistema de distribución de cargas y beneficios aquellas son las cesiones obligatorias y gratuitas de suelo en función de los aprovechamientos y participación en plusvalías, para financiar la adquisición de suelo. La ley posibilita la distribución equitativa de las cargas y beneficios mediante compensación en dinero, intensidades de uso o transferencias de derechos de desarrollo y construcción. Ello se determina en las Unidades de Actuación en cada plan parcial según las condiciones propias de cada sector.</p>

⁹ Por ejemplo en 22A además del 10 se debe ceder 31m² de suelo para espacio libre y equipamiento por cada 100m² de techo de vivienda, lo que además de otras cargas. se establece ya en la modificación de Plan General Metropolitano,

Provisión de vivienda social

Greater London – Inglaterra	La <i>Section 106</i> del <i>Town and Country Planning Act</i> de 1990 impuso una nueva carga para el promotor urbano que consiste en la promoción de viviendas asequibles (por debajo de los precios de mercado) en acuerdo con las autoridades locales. Lo que significa que no lo obliga, pero debe realizar oferta de éste tipo de vivienda para ejecutar el correspondiente permiso.
Cataluña – España	La Ley de Urbanismo y Ley 18, del 28 de diciembre de 2007, por el cual la Comunidad Autónoma de Cataluña reglamenta el derecho constitucional a la vivienda establece dentro de las cargas urbanísticas un porcentaje de techo destinado a protección oficial y la posibilidad de destinar el 10% de aprovechamiento que se entrega en cesión a vivienda de protección oficial.
Quito - Ecuador	En cuanto a VIS el DMQ cuenta con la ordenanza 311 de Suelo de Uso exclusivo de vivienda de interés social, reubicación emergente, infraestructura educativa y equipamiento comunitario, la que incluye una lista de predios sin uso, que se declaran como predios para VIS. La lista es provista por la Secretaria del Territorio, que el alcalde presente al concejo metropolitano para su aprobación. La declaración de utilidad pública además de otros instrumentos puede ser usado par VIS. ¹⁰
Colombia – Bogotá DC.	La legislación colombiana define las reservas de suelo para vivienda de interés social, en adición a los bancos de tierra o bancos inmobiliarios para regular la valoración del suelo y el derecho de preferencia. El porcentaje de suelo sobre área útil del plan parcial o del proyecto urbanístico en predios con tratamiento de desarrollo en suelo urbano y de expansión urbana es del 25% para VIS o 15% para VIP.

¹⁰ Los predios que han permanecido sin edificar cinco años o más, y tres años después de ser notificado, es declarado de utilidad pública y puede ser expropiado y usado para VIS. Se cuenta además con la expropiación especial para regularización de asentamientos humanos y el bono de apoyo a la demanda, para primera vivienda.

Aprovechamiento Urbanístico	
Greater London – Inglaterra	Mediante los <i>planning permission</i> las autoridades locales pueden negociar acuerdos con los promotores de las cargas, en su mayoría no incluyen cargas de sistemas generales, que serán asumidas a cambio de mayores aprovechamientos con la facultad de reclasificar y recalificar el suelo, obviamente sujeto con una gran flexibilidad a las directivas del plan.
Cataluña – España	Art. 37 Decreto Leg. 1/2010. Se entiende por aprovechamiento urbanístico la resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne al suelo el planeamiento urbanístico y la densidad del uso residencial, expresada en número de viviendas por hectárea. El plan general asigna el aprovechamiento urbanístico y distribuye entre las diferentes zonas en el suelo urbano consolidado, mientras que el planeamiento derivado lo distribuye entre las diversas zonas del sector.
Quito - Ecuador	El COOTAD define herramientas para la gestión del suelo como los impuestos generales y especiales que pueden cobrar los municipios. Así se establece: el impuesto de plusvalías en un 10% (modificable mediante ordenanza), asegurando de esta forma la participación del gobierno local en las utilidades y plusvalías. El aprovechamiento está determinado por la edificabilidad y usos asignados al suelo en el Plan Metropolitano de Uso y Ocupación del Suelo, complementario al Plan Metropolitano de Desarrollo, pudiendo modificarse en los casos que éste lo indica.

Colombia – Bogotá D.C.

Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo e incrementan su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a los municipios a participar en las plusvalías resultantes por lo que las decisiones administrativas que autorizan destinar el inmueble a un uso más rentable, o incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada según el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen generan dicha plusvalía.

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

La gestión urbanística materializada en todos aquellos instrumentos creados para la ejecución del planeamiento y aprobados por la autoridad municipal, representa un punto neurálgico para entender el modelo urbanístico de cada uno de los ordenamientos estudiados.

En primera media se concluye que el sistema inglés se diferencia de los sistemas hispanoparlantes por la sencilla estructuración de planeamiento territorial, basada en lineamientos de carácter regional sin entrar en detalles de calificación y clasificación municipal que se traduce en un menor número de normas urbanísticas que facilitan la gestión.

Por el contrario, el sistema español, como los sistemas latinoamericanos estudiados, son menos flexibles frente a los eventos súbitos del mercado o de la naturaleza, el sistema español deja menos posibilidades a los cambios coyunturales, a las dinámicas urbanas que exigen actuaciones rápidas y concretas ya que la gestión está determinada y decidida de antemano por el plan. Frente a ello, el sistema inglés muestra una gran “flexibilidad” ya que tiene una estructura mejor preparada para los cambios súbitos que enfrenta la ciudad y sus autoridades locales ante las dinámicas del mercado, más allá de la valoración que se asigne a la complementación entre la planeación urbana y el mercado.

Sin embargo, los niveles de discrecionalidad del sistema inglés no permiten establecer con claridad una visión a largo plazo de los gobiernos municipales mientras que en Ecuador se prevé una planificación articulada que involucra los diferentes niveles territoriales y aunque en Colombia, esta vinculación no es suficientemente clara para los niveles de planificación que desbordan las jurisdicciones municipales, los aprovechamientos se deciden en la reglamentación del plan.

En ese sentido, el alto nivel de discrecionalidad a la administración actuante, que para el caso del *Greater London* se ha asignado en cabeza de los *Borough's Council*, a pesar del marco normativo nacional y regional, puede llegar a caer en favoritismos privilegiando al particular en detrimento de la ciudad o imponiendo cargas más allá de las estrictamente urbanísticas como ha sido denunciado por *Barrie Needham, Roelof Verhage* (2003). Frente a ello el guardián de los intereses generales termina siendo la comunidad, organizada en un sistema de asociaciones fortalecido por años en la cultura inglesa, ya que la toma de decisiones prevé un procedimiento administrativo donde la participación ciudadana juega un papel fundamental. Aquel control social y “comunidad organizada” es aún muy incipiente en Latinoamérica y por tanto, pese a la prohibición de “interpretar la norma”, el curador urbano en Colombia es una autoridad discrecional para decidir sobre los aprovechamientos cuando entran en conflicto disposiciones del plan y podría inclinarse a favorecer intereses particulares en detrimento de intereses colectivos.

Por otro lado, el sistema inglés presenta una gran ventaja para la ejecución de proyectos urbanos dado el mayor grado de celeridad y agilidad para efectos de la aprobación y ejecución del planeamiento por el mismo procedimiento administrativo que plantea al ser una relación directa entre el promotor del proyecto con el municipio que finalmente da su respuesta de aceptar o rechazar el proyecto presentado. El estudio advierte que este sistema se observa ágil dada la buena organización de la comunidad en el ámbito inglés pero solo aplicable al ámbito latinoamericano en la medida que exista un empoderamiento de las comunidades para participar en el ordenamiento de su entorno.

En cuanto a la ejecución del planeamiento, se concluye que la autoridad local tiene autonomía para reglamentar la gestión, aunque está enmarcada por políticas definidas en un ámbito superior. Los cuatro ordenamientos imponen en cabeza de los particulares la iniciativa primigenia para

desarrollar las disposiciones del planeamiento, bien mediante un “permiso” o aprobado en atención al Plan de Ordenamiento.

En desarrollo del principio de legalidad que guía las actuaciones administrativas, el sistema de Cataluña así como los latinoamericanos han “normatizado” diversidad de aspectos que determinan el territorio, por lo que muchas normas sectoriales son de obligada consulta para concluir el régimen del suelo de un determinado terreno. Sumado a ello, la temporalidad de las normas crea escenarios de inseguridad jurídica que obstaculizan los desarrollos, lo que no se observa en el sistema inglés dada la prevalencia a la libertad de empresa cuando varios promotores pueden solicitar un “*planning permission*”, ya que dicha solicitud no exige ser propietario, y una vez aprobado el promotor que adquiera la propiedad del terreno objeto del permiso deberá ejecutar el proyecto aprobado en los términos indicados so pena de exponerse a que se le transfiera a otro promotor la propiedad y se ejecute el proyecto del otro. Ello evita la congelación de terrenos urbanizables, que no hayan sido declarados como prioritarios, por la pasividad del propietario como se observa constantemente en los otros sistemas.

El desarrollo de los instrumentos de gestión no presentan enormes diferencias entre los cuatro sistemas estudiados, pese a que el sistema de Cataluña es el único que establece dentro del plan general o derivado, el sistema de actuación al cual deberán acogerse los propietarios de los terrenos ubicados en el polígono de actuación, constituyéndose en una camisa de fuerza que no se observa en el resto de ordenamientos que admite una multitud de instrumentos adicionales.

Por otro lado, en cuanto a los elementos que componen el sistema de cargas y beneficios, se observa que el sistema inglés no tiene las cargas previamente enlistadas en el planeamiento sino que muchas de ellas podrán surgir durante los periodos de exposición pública y necesidades particulares expresadas por las asociaciones de vecinos que se involucran en el proceso del “*planning permission*”. Esta situación no se observa en el resto de ordenamientos dado que las cargas están claras en la aprobación del plan parcial o planeamiento derivado, donde pese a que se debe cumplir con procedimientos de participación ciudadana ésta solo se relaciona con la aprobación o negación del texto que contiene la ordenación detallada.

Finalmente, en relación con la provisión de viviendas de interés social o prioritario, el sistema inglés nuevamente resalta por su discrecionalidad, dado que pese a que una normativa estatal impone la obligación de promocionar vivienda asequible descansa en la autoridad municipal establecer el porcentaje de la misma en el sector que solicita la aprobación del permiso. Esto es diametralmente opuesto al resto de ordenamientos que establece un mínimo de porcentaje de vivienda de interés social o de protección oficial que se caracteriza por tener precios controlados y por debajo del mercado.

El presente estudio pretendió exponer los principales elementos del planeamiento y gestión urbanística de cuatro sistemas que aunque con principios estructurales diferentes como se observa tienen características similares mayores a las detectadas inicialmente. Para el grupo investigador llama particularmente la atención la profunda y avanzada organización participativa del sistema inglés que permite liberarse de un rígido sistema normativo para dar paso a la versatilidad que impone el variante y exigente crecimiento urbano y territorial. Más que una llamada a la reflexión para los legisladores de nuestros ordenamientos urbanísticos exige una política pública transversal que eduque en la cultura de la participación ciudadana y active de forma correcta las diferentes fuerzas que confluyen en el territorio y se materializan en el planeamiento y gestión urbana.

BIBLIOGRAFÍA

- Calavita, Nico y Mallach Alan. *Inclusionary Housing, Land Value Recapture and Social Integration: A Comparative Perspective*. National Inclusionary Housing Conference. Washington. DC. 2010
- Clusa, Joaquim y Mur, Sara La Experiencia Británica 1973- 2006 de JGB y el Pago de una Deuda Pendiente. En *ACE Architecture, City and Enviroment. Vol.1, núm. 3*. 2007
- Connellan, Owen *Land Assembly for Development – The Role of Land Pooling, Land Re-adjustment and Land Consolidation*. TS9.1 Real Estate Valuation Trends and Issues. Kingston University (School of Surveying Surveying & Planning). London, 2002.
- Cullingworth, J. Barry Y Nadin, Vincent. *Town and Country Planning in the UK*. London; New York, Routledge, 1997
- Danier-Green, Barry y Ubhi, Navjit, *Development and Planning Law*. Fourth Edition, Elsevier Ltd, Oxford, UK, 2010.
- DENYER-GREEN. Barry *Development and Planning Law*. London, Primera edición 1982. EG Book, 2002.
- García-Bellido, Javier The Spanish ‘reparcelación’ or equitable land readjustment and its relative uniqueness. Conference on Land Readjustment. Lincoln Institute of Land Policy. En *Ciudad y Territorio*. Madrid, Ministry of Public Works and Housing, 2002
- Gragg, Randy *London’s Large-scale Regeneration Projects Offer Community Benefits* Volume 18, Number 4. Boston, Lincoln Institute Land Policy, 2006.
- Gifreu I Font, Judith *Problemas Actuales del Derecho Urbanístico en Inglaterra. Especial referencia al derecho a la vivienda, la cohesión social y el medio ambiente*. Centro de Cooperacion y desarrollo Territorial Universidad de Oviedo, 2009 [en línea] [acceso 17 de Dic 2011] Disponible en: http://www10.gencat.net/eapc_revistadret/revistes/Habitatge_drets_socials_i_valors_constitucionals/Problemes_actuais_de_dret_urbanistic_a_Anglaterra._Especial_referencia_al_dret_a_l_habitatge__cohesio_social_i_immigracio__medi_ambient_i_control_judicial/es/at_download/adjunt
- Home, Robert Land ownership in the United Kingdom: Trends, preferences and future. Challenges. En *Journal Land Use Policy* 2009.
- Lopez-Nieto Y Mallo, Francisco, “*Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*”, 3ra edición, Barcelona, El Consultor de los Ayuntamientos, 1994.
- Maldonado, Maria. Mercedes. El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. En Fernandes, Edesio & Alfonsin, Betania. *Direito Urbanístico - Estudos brasileiros e internacionais*, Belo Horizonte, Del Rey, 2004

- Massiris, Ángel Ordenamiento Territorial: Experiencias Internacionales y Desarrollos Conceptuales y Legales realizados En Colombia, 2010 disponible en <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/orden/indice.htm>
- Muñoz, M^a Astrid *La valoración del suelo en Inglaterra. Existing use value y texto refundido de la ley de suelo* (real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio). En: ACE: Architecture, City and Environment [en línea]. 2009, Año III, núm. 9 Febrero [Consulta: 20/11/2011], P. 23-44. Disponible en: <http://www-cpsv.upc.es/ace/Articles_n9/PDF/ACE_09_SA_10.pdf>. ISSN
- Muñoz, Demetrio *Las contribuciones del privado en la legislación urbanística de Inglaterra, los Países Bajos y España*. En: *Ciudad y territorio 291 Estudios Territoriales*, XLI (160). 2009.
- Muñoz, Demetrio, *¿Quién paga los objetivos públicos en el urbanismo en Inglaterra, los Países Bajos y la comunidad autónoma valenciana? En: ACE: Architecture, City and Environment*, 25 de Octubre Vol. Any IV, num. 11, 2009 p. 19-44. http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/8244/8/ACE_11_SA_11.pdf
- Needham, Barrie; Verhage, Roelof, *The Politics of Land Policy: Using Development Gains for Public Purposes*. Lyon, University of Nijmegen, Netherlands - Institut d'Urbanisme de Lyon, Université Lumière. Lyon II, France, 2003
- Oxley, Michael *Planning Reforms in the UK*. En: *ACE, Architecture, City and Environment. Vol 1 No 3*. Barcelona. 2007
- Pinto, Augusto *"Planeamiento parcial en el marco de la planificación urbana"*. Diplomado de Gestión De Planes Parciales y Proyectos Urbanos. Bogotá, Universidad Javeriana, 2010
- Pinto, Augusto *La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento*. En: *Las Ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Editado por Torres Arzayús, Patricia. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2010b págs. 39-72.
- Resse, Eduardo *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*, en *"Carajillo de la Ciudad"* 2010- Disponible en http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm (06.06.13)
- Restrepo, Alfredo. *Poder y Gestión del Suelo. Estudio de Planes Parciales en la Ciudad de Medellín*. Tesis de la maestría en estudios urbano-regionales. Medellín, Escuela de Planeación Urbano-Regional. Universidad Nacional de Colombia, 2011.
- Runke, Sabine *La ordenación del territorio en Alemania, Italia y Reino Unido*. Erasmus – Geografía, 2006 disponible en: www.unioviado.es/cecodet/.../La%20ordenacion_del_territorio.doc
- Scheid, Hildenbrand *Política de Ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Universidad de Sevilla/ Consejería de Obras Públicas y Transporte. 1996.

- Salazar Ferro, José. Ordenamiento urbano y consolidación de políticas del suelo. En: *Las Ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia*. Editado por Torres Arzayús, Patricia. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010, págs. 1-38.
- Uk Landdirectory Ltd. *Extracts from the Land Use Change Statistics Guidance*. Londres, 2011 En: <http://www.uklanddirectory.org.uk/land-use-statistics.asp>. (20.11.12)