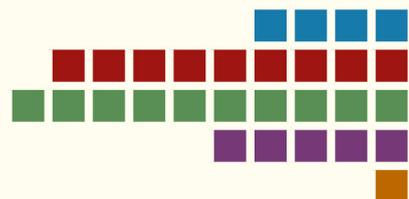


# GUÍA METODOLÓGICA DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

Oficina de Planeamiento y Presupuesto



# **GUÍA METODOLÓGICA DE LAS HERRAMIENTAS DE GESTIÓN TERRITORIAL**

Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente  
Oficina de Planeamiento y Presupuesto

**Redacción:**  
Federico Bervejillo  
José Sciandro

Proyecto

«Incremento de las capacidades de las Intendencias Departamentales en la elaboración de Instrumentos Especiales y de Gestión de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible».

Programa de Desarrollo y Gestión Subnacional - Préstamo 2668/OC-UR

Bervejillo, F.; Sciandro, J.

Guía metodológica de las herramientas de gestión territorial.

Montevideo: MVOTMA; OPP. 2017.

152p

ISBN: 978-9974-658-34-9

## **MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE**

**Eneida de León**  
MINISTRA

**Jorge Rucks**  
SUBSECRETARIO

**José Freitas**  
DIRECTOR NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

### **OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO**

**Álvaro García**  
DIRECTOR

**Santiago Soto**  
SUBDIRECTOR

**Pedro Apezteguía**  
DIRECTOR DE DESCENTRALIZACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA

### **CONTRAPARTE**

**Leonardo Seijo**  
PGDS-DDIP-OPP

**Cecilia Catalurda**  
DINOT-MVOTMA

**Álvaro Portillo**  
DINOT-MVOTMA

**Stella Zuccolini**  
DINOT-MVOTMA

### **EQUIPO CONSULTOR**

**CSI Ingenieros**

<b>Federico Bervejillo</b>	Coordinador Ordenamiento Territorial
<b>José Sciandro</b>	Derecho
<b>Carlos Mendive</b>	Economía
<b>Alicia Veneziano</b>	Descentralización, Participación
<b>Begoña Benedetti</b>	Capacitación
<b>Paola Albé</b>	Capacitación
<b>Octavio Bombaci</b>	Urbanismo

Corrección de estilo: **Rosanna Peveroni**



# Contenido

---

Prólogos .....	9
Introducción. Hacia un urbanismo más activo y eficaz .....	11

## Fundamentos

Ficha 1. El concepto de actuación territorial como núcleo del sistema de gestión .....	15
Ficha 2. Los Regímenes de Gestión de Suelo como marco general de las actuaciones .....	19
Ficha 3. Las obligaciones territoriales: aspectos generales .....	27
Ficha 4. El aprovechamiento urbanístico y la participación pública en la plusvalía del suelo .....	31

## Primera parte. Gestión de actuaciones aisladas

Ficha 5. Obligación de conservar y gestión de la conservación .....	41
Ficha 6. Obligación de usar o construir .....	45
Ficha 7. Cobro de sanciones por incumplimiento de obligaciones territoriales .....	47
Ficha 8. Impuestos especiales por incumplimiento de deberes territoriales .....	49
Ficha 9. Incentivos urbanísticos .....	53
Ficha 10. Participación en valorizaciones originadas por un cambio normativo zonal .....	55
Ficha 11. Otorgamiento de mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas .....	57
Ficha 12. Transferencia de derechos territoriales .....	63
Ficha 13. Servidumbre voluntaria .....	67

## Segunda parte. Gestión de actuaciones integradas y operaciones concertadas

Ficha 14. Actuaciones integradas: introducción y procedimiento general .....	71
Ficha 15. Perímetro de actuación y proyecto de detalle .....	75
Ficha 16. Sistemas de gestión de los perímetros de actuación .....	83
Ficha 17. Proyecto de urbanización .....	89
Ficha 18. Proyecto de reparcelación .....	91
Ficha 19. Equidistribución de cargas y beneficios .....	95
Ficha 20. Participación pública en la valorización en actuaciones integradas .....	103
Ficha 21. Obligación de urbanizar .....	105
Ficha 22. Contratos y convenios en operaciones concertadas .....	109
Ficha 23. Agencias nacionales en la gestión territorial .....	115

## Tercera parte. Obtención y gestión de suelo público, control territorial

Ficha 24. Expropiación .....	119
Ficha 25. Derecho de preferencia .....	127
Ficha 26. Cartera de tierras .....	131
Ficha 27. Derecho de superficie .....	133
Ficha 28. Control y policía territorial .....	135

## Planes parciales

Ficha 29. Plan Parcial como instrumento de ordenación y actuación .....	141
Bibliografía .....	149

## Índice de cuadros y gráficos

---

1. Tipos de actuación territorial .....	15
2. Herramientas de gestión y fichas para acciones en actuaciones aisladas .....	16
3. Herramientas de gestión y fichas para acciones en actuaciones integradas.....	17
4. Regímenes de gestión de suelo y tipos de actuación .....	21
5. Definiciones de la LOTDS como base para los regímenes de gestión de suelo .....	22
6. Cuadro resumen de los regímenes de gestión y sus características.....	23
7. Derechos y deberes territoriales generales de la propiedad inmueble .....	28
8. Derechos y deberes de las personas en relación con el ordenamiento territorial.....	28
9. De los derechos urbanísticos al valor inmobiliario .....	32
10. Valorización y participación pública.....	33
11. El ciclo de retorno a la sociedad de las valorizaciones .....	33
12. Las tres modalidades de retorno de valorizaciones derivadas del ordenamiento territorial.....	34
13. Modalidades de la participación pública en la valorización inmobiliaria.....	37
14. Los incentivos en gestión territorial .....	54
15. Contrapartidas por mayor aprovechamiento en tres departamentos.....	61
16. Sistema de transferencia de derechos de edificación entre zonas o parcelas .....	63
17. Aspectos definitorios de una Actuación Integrada.....	71
18. Componentes básicos de una actuación integrada .....	74
19. El perímetro como delimitación física y jurídica de la actuación .....	75
20. Distintas trayectorias para la definición de los perímetros de actuación, partiendo de suelo transformable y de suelo no consolidado .....	80
21. El perímetro de actuación en el sistema de planificación de la LOTDS.....	81
22. El proyecto de urbanización en la secuencia de una actuación integrada.....	90
23. Diagrama: proceso de reparcelación .....	92
24. Ejemplo de reparcelación: situación inicial.....	97
25. Superficie de las parcelas rurales y porcentaje de aporte sobre el total.....	98
26. Ejemplo de reparcelación: situación final y distribución de las nuevas parcelas .....	98
27. Cuadro básico de los procedimientos para el cálculo de la distribución .....	100
28. El contexto en el que se aplica el derecho de preferencia.....	127
29. El Plan Parcial y sus principales contenidos: regulación, actuaciones, gestión.....	142
30. El Plan Parcial en el sistema de planificación de la LOTDS .....	145
31. Ejemplo de un Plan Parcial orientado a actuaciones: Plan Casavalle, Montevideo .....	147

## Glosario de siglas

---

AI – Actuaciones Integradas.

ANV – Agencia Nacional de Vivienda.

CC – Código Civil.

CE – Costo de Edificación.

CGP – Código General del Proceso.

CI – Contribución Inmobiliaria.

CND – Corporación Nacional para el Desarrollo.

CP – Coeficiente de Ponderación.

CTU – Código Tributario del Uruguay.

DDOTDS – Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

DINAMA – Dirección Nacional de Medio Ambiente.

DINOT – Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

EAE – Evaluación Ambiental Estratégica.

FOS – Factor de Ocupación del Suelo.

FOT – Factor de Ocupación Total.

IEI – Impuesto a la Edificación Inapropiada.

IOT – Instrumento de Ordenamiento Territorial.

IPTU – Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana.

ITE – Inspección Técnica de Edificios.

LOTDS – Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

MAI – Mayor Área Incorporada.

MVOTMA – Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

ODOTDS – Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

PAI – Programa de Actuación Integrada.

PAU – Programa de Actuación Urbanística.

PIAI – Programa de Integración de Asentamientos Irregulares.

POT – Plan de Ordenamiento Territorial.

PPV – Participación Pública en las Valorizaciones.

RGS – Régimen de Gestión del Suelo.

TCA – Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

TCR – Tribunal de Cuentas de la República.

TDE – Transferencia de Derecho de Edificación.



Es evidente que el país transita por un tiempo de cambios y avances sociales que se refleja en todos los indicadores que observan la realidad nacional. Esto está apuntalado por una batería de políticas progresistas que se formularon con una visión más integral de los problemas y que se fundamentan en un enfoque de derechos, de los derechos consagrados por la Constitución y las leyes, así como en la llamada «nueva agenda de derechos». Entre ellos, los derechos difusos, como el derecho a un ambiente sano, a un hábitat adecuado, y el derecho a la ciudad en un sentido amplio.

Sin lugar a dudas, la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobada en 2008, sumó una de las herramientas de cambio más destacadas y, luego de casi diez años, somos parte de un proceso que crece en cantidad y calidad de acciones derivadas de esta. Hoy en el país hay más de 70 planes de ordenamiento territorial vigentes, entre los que se incluyen instrumentos de escala nacional, departamental y local.

Si bien este nuevo escenario de políticas territoriales es muy estimulante, está aún lejos del objetivo de transformar la totalidad de las realidades urbanas inaceptables —familias viviendo en áreas inundables, en asentamientos informales con problemas ambientales o en situaciones de vulnerabilidad—; está más lejos aún de torcer localmente algunas tendencias globales de exclusión y segregación social y de crecimiento urbano desmedido.

Esto nos impulsa a buscar intervenir más activamente en los procesos de transformación territorial, para lo cual es urgente profundizar en el alcance de los planes y de las políticas, fortaleciendo especialmente la gestión urbana y todo su arsenal de herramientas de acción.

La gestión de los planes supone promover actuaciones territoriales transformadoras, y el conjunto de las herramientas de gestión que se estudian en este trabajo están al servicio de la viabilidad y el impacto de dichas actuaciones.

En sintonía con este desafío, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, conjuntamente con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y con la participación de los gobiernos departamentales, encargaron el estudio y la realización de esta *Guía Metodológica de las herramientas de gestión territorial*, que contó además con una muy valiosa instancia de capacitación técnica a escala nacional.

Aspiramos a que esta Guía se convierta en un material de referencia de la gestión pública, con un renovado y claro papel de liderazgo en relación con el desarrollo urbano sostenible y la calidad de los espacios de vida y de trabajo.

Arq. José Freitas  
Director Nacional de Ordenamiento Territorial

En la Dirección de Descentralización e Inversión Pública de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) trabajamos por la equidad y la igualdad, para ejercer el derecho a la diversidad, desplegar la individualidad y ejercer la libertad. Para materializar estos principios en los territorios es necesario definir cuál es la agenda relevante de los próximos años, pero también comprender las características de la realidad en la que se debe actuar.

Pese a los avances en materia de crecimiento y desarrollo de la última década, las inequidades territoriales persisten y se expresan en la imposibilidad de sectores de la población de acceder a los beneficios del desarrollo y las políticas públicas que el crecimiento económico ha permitido desplegar.

Hoy en día, es claro que «el mercado no ha demostrado ser eficiente para evitar la desigualdad, ni tampoco para organizar el territorio. No se puede confiar en que el mercado haga nuestro trabajo, tampoco podemos creernos que nosotros solos podremos cambiar el estado de las cosas, pero sí debemos confiar en que podemos ser eficientes».

Convencidos de que nuestra tarea central es actuar contra la desigualdad territorial, apostamos a un proceso descentralizador que impulsa el incremento sustantivo de la participación, extendiendo institucionalmente los mecanismos para hacerla realidad.

Nuestra apuesta estratégica es la de promover los «territorios inteligentes», como territorios en los que viven comunidades capaces de organizarse para alcanzar consensos respecto de un proyecto de futuro ambientalmente responsable, comprometido con la integración y el desarrollo social, innovador y colaborativo.

En el marco de ese curso de acción, la OPP lleva adelante desde 2011 un convenio con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, que explícitamente se ha propuesto el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y local de apoyo a los procesos de desarrollo local y en particular a los cometidos que la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, asigna a los gobiernos departamentales la promoción de la descentralización territorial y el desarrollo de las capacidades departamentales y nacionales para elaborar y gestionar proyectos de desarrollo, de forma de incrementar su potencial como generadores de impactos positivos en los territorios.

Gracias a esto, hemos podido hacer un proceso de fortalecimiento de los equipos de trabajo vinculados al ordenamiento territorial, involucrando a más de 140 técnicos de todo el país y, al mismo tiempo, ofrecer un insumo de calidad como la presente guía, que busca enriquecer el trabajo de todos los que buscamos construir territorios competitivos, innovadores, sustentables ambientalmente e inclusivos, en aras de una mayor equidad territorial.

Prof. Pedro Apezteguía  
Director de Descentralización e Inversión Pública



# INTRODUCCIÓN

## Hacia un urbanismo más activo y eficaz

---

Esta *Guía Metodológica para la implementación de las herramientas de gestión y los planes parciales* tiene como objetivo principal servir a los gobiernos departamentales para lograr un urbanismo y una gestión territorial más activos y eficaces.

La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS), aprobada en 2008, ya dio lugar a una nueva generación de planes y directrices. Ahora el desafío principal que se plantea es ejecutar y gestionar dichos planes. Se trata de pasar desde un urbanismo tradicional, basado en la combinación de regulación y obra pública, a uno en el cual la Administración adopte un claro papel de liderazgo en relación con el desarrollo urbano sostenible y la calidad de los espacios de vida y trabajo.

La gestión de los planes supone impulsar actuaciones territoriales de distinto tipo, y el conjunto de las herramientas que se estudian en esta guía está al servicio de la viabilidad y el impacto de dichas actuaciones.

En el plano de las *actuaciones aisladas*, que se producen a nivel de parcela, se trata, por un lado, de incorporar una gama de herramientas que introducen una definición más precisa y una mayor exigencia en cuanto al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas por parte de los propietarios, ya sean públicos o privados. Y por otro, complementariamente, se trata de impulsar el uso de incentivos, de distinto tipo, para orientar y estimular las actuaciones en el sentido de desarrollo adoptado por el Plan.

También es necesario potenciar la actuación directa de la Administración en la obtención y asignación de suelo para fines de interés general y para destinos públicos. En este sentido, la Guía muestra cómo, además de potenciar la herramienta de la expropiación donde corresponda, es posible sumar herramientas como el derecho de preferencia, la transferencia de derechos, el derecho de superficie y otras que facilitan al gobierno departamental el acceso al suelo y la incidencia en los mercados inmobiliarios.

En tercer lugar, esta Guía plantea con énfasis la conveniencia de promover las *actuaciones integradas*, para transformar suelo y para consolidar o renovar los tejidos urbanos y suburbanos. Estas actuaciones, que se realizan en perímetros y abarcan múltiples parcelas y propietarios, pueden darse por iniciativa privada o pública, y pueden también ser procesos de cooperación público-privada, en los que confluyen recursos y capacidades. En este sentido, la LOTDS

consolida herramientas que deben madurar a partir de la experiencia en distintos contextos, y en respuesta a distintos desafíos.

Por cierto, en el marco de un urbanismo y una gestión territorial más activos, también es necesario fortalecer las funciones de control, disciplina y policía territorial, otro tema que recibe particular atención en las siguientes páginas.

Esta Guía, por último, presta atención a una figura que se encuentra en la zona compartida entre planificación y gestión: el Plan Parcial. En efecto, la LOTDS define a estos planes como los responsables de la ordenación detallada (allí donde esta no fue completada por planes locales) y de la programación de actuaciones para la transformación del territorio. Por esto, los planes parciales se integran como el paso inmediato anterior a muchas de las actuaciones territoriales que son objeto de este trabajo.

La Guía Metodológica se ordena en distintas partes. El texto principal está organizado como un conjunto de fichas, cada una de ellas referida a una herramienta o a una clase de herramientas. El objetivo es que estas fichas sean de consulta frecuente y ofrezcan una visión clara y concisa de cada herramienta considerando su concepto, su finalidad, el contexto de aplicación, sus bases legales y los procedimientos (protocolos) para su utilización efectiva.

A los efectos de la Guía, el material se ordena en cuatro módulos que organizan las herramientas de gestión en función de su finalidad principal y sus vínculos funcionales. Estos son:

1. Herramientas para incentivar o realizar actuaciones aisladas (en parcelas) y/o recuperar valorizaciones a la misma escala.
2. Herramientas para realizar actuaciones integradas (en perímetros) con fines de expansión, consolidación o renovación urbana.
3. Herramientas para obtener y manejar suelo por el sector público al servicio de políticas urbanas o sectoriales, y para la gestión del control y la policía territorial.
4. Instrumentos de ordenación detallada y definición de actuaciones en áreas específicas del suelo urbano o rural: planes parciales.



# FUNDAMENTOS

---

En esta sección se presentan los conceptos fundamentales sobre los que se apoya el sistema de herramientas de gestión territorial.

Ficha 1. El concepto de actuación territorial como núcleo del sistema de gestión

Ficha 2. Los Regímenes de Gestión de Suelo como marco general de las actuaciones

Ficha 3. Las obligaciones territoriales: aspectos generales

Ficha 4. El aprovechamiento urbanístico y la participación pública en la plusvalía del suelo



## Ficha 1. El concepto de actuación territorial como núcleo del sistema de gestión

El concepto de actuación territorial constituye uno de los pilares en los que se apoya todo el sistema de gestión consolidado por la LOTDS, aprobada en 2008. El territorio se transforma por medio de actuaciones públicas y privadas, y las herramientas de esta Guía tienen como objetivo fortalecer las capacidades de los gobiernos departamentales para concretar, regular e incentivar las actuaciones necesarias para cumplir los objetivos de los planes.

### 1. 1. Concepto y tipos de actuación territorial

El territorio se transforma de distintas maneras. En el lenguaje del planeamiento, las acciones que generan el cambio territorial se denominan actuaciones territoriales y, según sus características, se regulan y gestionan en forma diferenciada.

Un subconjunto específico de las actuaciones territoriales son las actuaciones urbanísticas. Estas incluyen la parcelación, urbanización, edificación y uso de inmuebles situados en suelo urbano o en suelo potencialmente transformable en urbano.

En el suelo rural también existen actuaciones territoriales. En este caso se incluyen las parcelaciones rurales, la edificación, la construcción de infraestructuras compatibles, el uso y la conservación.

Todas estas actuaciones pueden ser desarrolladas por propietarios singulares (actuación aislada), por grupos de propietarios asociados voluntariamente o de manera obligatoria en perímetros (actuación integrada), mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado, o directamente por entidades públicas.

Las actuaciones territoriales se diferencian entonces por la conjunción de cuatro factores:

- La categoría del suelo afectado: rural, urbano, suburbano o cualquiera de los anteriores con atributo de transformable.
- El contenido de la actuación: infraestructuras, urbanización, parcelación, edificación, uso, y las combinaciones entre ellos.
- El espacio de la actuación: parcelas, perímetros que abarcan un conjunto de parcelas y espacio público, o solamente espacio público.
- Quiénes las llevan adelante: propietarios singulares, grupos de propietarios asociados, el Estado, o sus combinaciones.

Mediante la combinación de estos criterios se distinguen tres categorías principales de actuación territorial, que se presentan en el siguiente cuadro.

#### 1. Tipos de actuación territorial

Tipo de actuación	Espacio de la actuación	Categoría del suelo (inicial)	Contenido de la actuación	Sujetos que intervienen en la actuación
<b>Actuación aislada o singular</b>	Parcelas únicas o agrupadas	Urbano, suburbano o rural	Subdivisión, edificación y uso	Propietarios individuales (privados o públicos)
<b>Actuación integrada</b>	Múltiples parcelas y espacios públicos («perímetro de actuación»)	Suelo con atributo de transformable o no consolidado	Urbanización nueva o reurbanización y (re) parcelación	Propietarios asociados, acuerdo público-privado, o Intendencia
<b>Actuación dotacional (obra pública)</b>	Suelo público o suelo afectado por servidumbres	Urbano, suburbano o rural	Infraestructuras, espacio público	Entidad pública (Municipio, Intendencia, gobierno nacional, empresas públicas)

La forma predominante de cambio en la ciudad existente y en el ámbito rural, medida en número de actuaciones y en superficie afectada, es la actuación parcela a parcela, a cargo de propietarios individuales. Esta modalidad se denomina «actuación aislada» y se regula mediante la normativa

de edificación y de usos, la normativa ambiental y los correspondientes permisos y autorizaciones.

Si bien el referente de la actuación aislada es la parcela singular, hay situaciones en las que este tipo de actuación

trasciende la parcela: a) cuando para usar y edificar es necesario completar las conexiones a las redes de infraestructura (artículo 40), y b) cuando a raíz de un estudio de impacto se requieren acciones de mitigación y compensación en el entorno.

La segunda modalidad, conocida como «actuación integrada», corresponde a procesos de urbanización, consolidación urbana (completamiento de la urbanización) o renovación urbana (reurbanización), realizados dentro de un perímetro que incluye tanto parcelas como infraestructuras y espacios públicos. En este tipo de actuación existe una vinculación legal de las parcelas, cuyos propietarios deben cumplir de manera conjunta los deberes territoriales correspondientes. La LOTDS en Uruguay solo prevé esta modalidad de actuación en suelo transformable o urbano no consolidado.

La tercera modalidad, llamada «actuación dotacional», corresponde a las acciones de la Administración que se ejecutan sobre suelo público (o suelo privado con servidumbres) para producir bienes públicos: infraestructuras, espacios públicos, ciertos equipamientos.

## 1. 2. La actuación territorial como núcleo del sistema de gestión

Esta guía refiere al conjunto de herramientas de gestión territorial establecidas en la LOTDS y a los planes parciales, como instrumentos de planificación y programación de actuaciones.

Las herramientas presentadas en la Guía contribuyen, cada una a su modo, a planificar, regular, proyectar, autorizar, gestionar, financiar y controlar las actuaciones. El siguiente cuadro resume estas relaciones y remite a las fichas correspondientes de la guía. En la primera columna figuran los distintos componentes o acciones que pueden formar parte de una actuación territorial. En la segunda columna figuran las herramientas o conjuntos de herramientas asociadas con cada tipo de acción. En la tercera columna se remite a las fichas de la guía en las que estas herramientas se desarrollan.

En definitiva, la gestión urbanística y territorial es el mecanismo de ejecución de los planes, que se concreta mediante actuaciones singulares, integradas o dotacionales, y estas actuaciones comprenden distintos tipos de acciones, para las que se organiza el conjunto de herramientas de gestión. El hecho de estar al servicio de las actuaciones es lo que da unidad y carácter sistemático a este conjunto de herramientas.

## 2. Herramientas de gestión y fichas para acciones en actuaciones aisladas

Acciones en la actuación territorial	Instrumentos o herramientas	Fichas en la Guía
<b>PLANIFICAR (objetivos, estrategias, metas)</b>	Directrices, planes locales, planes parciales	29: Plan Parcial
<b>CONCERTAR actuaciones</b>	Convenios urbanísticos en régimen condicionado, operaciones concertadas	2: Los regímenes de gestión de suelo
<b>REGULAR (admitir, prohibir, obligar, estimular)</b>	Normativa e incentivos	3, 5, 6, 7: Obligaciones territoriales 9: Incentivos urbanísticos
<b>PROYECTAR actuaciones</b>	Proyectos de arquitectura, de diseño urbano e infraestructuras	17: Proyecto de urbanización
<b>AUTORIZAR Y GESTIONAR</b>	Régimen de gestión de suelo: general, condicionado, patrimonial, en parcelas	1: El concepto de actuación territorial 2: Regímenes de gestión de suelo
<b>FINANCIAR Y EJECUTAR LAS ACTUACIONES</b>	Propietarios financian obra y conexiones de la parcela a redes de infraestructura; en régimen condicionado financian obras de mitigación y compensación	3: Las obligaciones territoriales
<b>CONTRIBUIR AL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO</b>	Retorno de valorizaciones; contrapartidas por mayor aprovechamiento	4: El aprovechamiento urbanístico 10: Participación en valorizaciones originadas por un cambio normativo 11: Otorgamiento de mayores aprovechamientos

Acciones en la actuación territorial	Instrumentos o herramientas	Fichas en la Guía
<b>OBTENER SUELO PARA USOS DE INTERÉS PÚBLICO</b>	Expropiación; derecho de preferencia; cartera de tierras; derecho de superficie; servidumbres; transferencia de derechos	12: Transferencia de derechos 24: Expropiación 25: Derecho de preferencia 26: Cartera de Tierras 27: Derecho de superficie 13: Servidumbre voluntaria
<b>CONTROLAR Y SANCIONAR</b>		28: Control y policía territorial 7: Cobro de sanciones 8: Impuestos especiales por incumplimiento de deberes

### 3. Herramientas de gestión y fichas para acciones en actuaciones integradas

Acciones en la actuación territorial	Instrumentos o herramientas	Fichas en la Guía
<b>PLANIFICAR (objetivos, estrategias, metas)</b>	Planes parciales, Programas de actuación integrada	29: Plan Parcial
<b>CONCERTAR actuaciones</b>	Convenios para operaciones concertadas, convenios para actuaciones integradas	22: Contratos y convenios 23: Agencias nacionales
<b>REGULAR (admitir, prohibir, obligar, estimular)</b>	Planes locales, parciales y PAI; definen marco normativo para actuaciones integradas	1: Regímenes de gestión de suelo 29: Plan Parcial 21: Obligación de urbanizar
<b>PROYECTAR actuaciones</b>	Proyectos de urbanización y de reparcelación, opcionalmente proyectos de arquitectura	15: Perímetro de actuación integrada y proyecto de detalle 17: Proyecto de urbanización 18: Proyecto de reparcelación
<b>AUTORIZAR Y GESTIONAR</b>	Régimen de gestión de suelo: gestión asociada en perímetros de actuación, en suelo transformable o no consolidado	14: Actuaciones integradas 15: Perímetro de actuación integrada 16: Sistemas de gestión
<b>FINANCIAR Y EJECUTAR LAS ACTUACIONES</b>	Propietarios financian urbanización (troncales y redes) y conexiones	19: Equidistribución de cargas y beneficios 23: Agencias nacionales
<b>CONTRIBUIR AL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO</b>	Retorno de valorizaciones por actuaciones integradas	4: El aprovechamiento urbanístico y la participación pública en la plusvalía del suelo 20: Participación pública en la valorización en actuaciones integradas
<b>OBTENER SUELO PARA USOS DE INTERÉS PÚBLICO</b>	Cesiones de suelo; retorno de valorizaciones; equidistribución con suelo en actuaciones mixtas; servidumbres	18: Proyecto de reparcelación 19: Equidistribución de cargas y beneficios 20: Participación pública en la valorización 13: Servidumbre voluntaria
<b>CONTROLAR Y SANCIONAR</b>		28: Control y policía territorial



## Ficha 2. Los Regímenes de Gestión de Suelo como marco general de las actuaciones

La categorización del suelo y sus procesos de transformación dan lugar a diversos regímenes de gestión, que regulan la participación de los distintos actores territoriales definiendo sus derechos y obligaciones y sus formas de vincularse.

### 2. 1. Concepto y tipos de Régimen de Gestión de Suelo

Los distintos tipos de actuación territorial vistos en la ficha 1 se vinculan con diferentes Regímenes de Gestión de Suelo (RGS).

Los RGS se definen como el marco jurídico que regula las relaciones entre los privados y entre estos y la administración durante la autorización y ejecución de las actuaciones.

Cabe destacar que, como se establece en el artículo 35 de la LOTDS, todas las actuaciones constituyen un ejercicio de derechos por los propietarios, que requiere la obtención previa de una autorización y el cumplimiento de los deberes territoriales correspondientes.

La LOTDS establece algunas definiciones básicas sobre RGS y reconoce a los gobiernos departamentales la potestad para completar estas definiciones.

En un plano conceptual, y siguiendo la experiencia nacional e internacional, pueden distinguirse cinco RGS básicos: general, de usos condicionados, patrimonial, de gestión asociada, de obra pública.

#### 2. 1. 1. Régimen general (zonas y usos reglamentados)

Es el régimen que corresponde a las actuaciones aisladas o singulares cuando se producen en «zonas reglamentadas», es decir, zonas en las que la normativa de usos y edificación está completamente definida.

En este caso, permisos y autorizaciones deben otorgarse por la administración siempre que los proyectos presentados sean acordes con la normativa. El régimen general otorga certidumbre y garantía a los propietarios, usufructuarios e inversores porque se atiene a reglas objetivas y transparentes.

Por otra parte, en la actuación singular el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas (por ejemplo, conexiones a las redes, uso acorde a la norma, conservación, etcétera) recae sobre el propietario individual del inmueble.

Este régimen es el que regula la mayor parte de las actuaciones aisladas y se adopta «por defecto» en los planes

cuando no existen razones para aplicar alguno de los restantes.

Sobre el régimen general se pueden aplicar regulaciones adicionales, vinculadas, por ejemplo, con políticas de incentivos para ciertos usos o edificaciones. En estos casos, puede haber modificaciones de los parámetros normativos, siempre que estas sean uniformes, predecibles y automáticas, dadas ciertas condiciones. Por ejemplo, la Ley de Vivienda Social introduce incentivos que se aplican en ciertas zonas, pero no altera la vigencia del régimen general de gestión de suelo.

Los siguientes regímenes son todos «particulares», por contraposición al régimen general. Esto quiere decir que la autorización de las actuaciones en ellos no depende solamente de la normativa zonal, sea porque se requieren estudios adicionales (como los estudios de impacto), o porque rigen otras normas de protección (como los catálogos patrimoniales), o porque las normas deben aún definirse mediante un Instrumento de Ordenamiento Territorial (IOT) específico para un ámbito o perímetro (áreas de planificación derivada).

#### 2. 1. 2. Régimen de los usos condicionados (estudios de impacto departamentales)

Para usos y actividades que presentan riesgos de impactos negativos sobre su entorno urbano y/o ambiental, el procedimiento de autorización por el gobierno departamental puede requerir estudios de impacto territorial, estudios de impacto ambiental específicos y/o consultas con los afectados. En estos casos, los proyectos deberán ajustarse para eliminar, reducir, mitigar y compensar estos impactos hasta un nivel aceptable. Si ese nivel se alcanza, corresponde otorgar los permisos. Por lo tanto, esta modalidad es similar al régimen general pero con «usos condicionados». A los IOT les corresponde establecer para las distintas zonas cuáles son los usos o las escalas de actuación que requieren estudios de impacto departamental.

Puede considerarse que esta modalidad, al generar medidas compensatorias en el entorno del proyecto, es en parte una aplicación del principio legal de distribución equitativa de las cargas y beneficios del ordenamiento territorial.

Cabe señalar que el procedimiento de autorización de los usos condicionados introduce un componente de discrecionalidad, mayor o menor según los casos, debido a la presencia de incertidumbres tanto técnicas como políticas sobre los impactos y su valoración.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Dado que la discrecionalidad es inevitable, resulta clave la mejora progresiva de las capacidades de evaluación técnica y de la transparencia y responsabilidad de los procedimientos.

### 2. 1. 3. Régimen patrimonial (regulación por catálogo)

Es el régimen que se aplica cuando las actuaciones singulares refieren a inmuebles que se encuentran afectados por una protección patrimonial o ambiental, consagrada en inventarios, catálogos o planes de manejo, y las autorizaciones están sujetas a un estudio particularizado y discrecional.

El otorgamiento de permisos está condicionado a una evaluación caso a caso, que considera los impactos del proyecto sobre los bienes protegidos —arqueológicos, arquitectónicos, urbanos, de paisaje o ambientales—. Cada proyecto tiene una evaluación singular, y las decisiones de autorización incorporan un componente discrecional, como en el caso de los estudios de impacto.

Un ejemplo de regulación por catálogo, combinada con el régimen general, es el Plan Especial de Ciudad Vieja en Montevideo, aprobado en 2003.

La elaboración de mejores catálogos, o de planes de manejo de áreas protegidas, tiende a objetivar las reglas particulares de actuación posible en cada inmueble.

### 2. 1. 4. Régimen de gestión asociada

Este régimen se aplica a las actuaciones integradas, que abarcan un conjunto de parcelas y espacios públicos, en una única operación. Estas pueden ser:

- a) de urbanización a partir de suelo rural con el atributo de ser transformable;
- b) de consolidación urbana en áreas con infraestructuras incompletas o insuficientes para el destino asignado al suelo (suelo urbano o suburbano no consolidado);
- c) de renovación o reconversión urbana, en áreas cuyos usos y/o edificación ya no se justifican, o perdieron vigencia o quedaron en una posición insostenible (suelo urbano o suburbano no consolidado, o suelo suburbano transformable a urbano).

Una actuación integrada tiene como objetivo garantizar un desarrollo urbano de calidad, respondiendo a un proyecto unitario y asegurando el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios y participación pública en las valorizaciones. El régimen de las actuaciones integradas se basa entonces en la «gestión asociada» entre propietarios privados y/o entre estos y actores públicos.

Para asegurar y facilitar la financiación de los elementos colectivos de soporte de las actividades urbanas, así como la equidad entre los propietarios, es necesario aplicar formas de gestión asociada que superen el urbanismo predio a predio, derivado de la división original de la propiedad privada. (Maldonado *et al.* 2006: 57)

En el régimen de gestión asociada se establece una vinculación legal obligatoria entre las parcelas incluidas en un perímetro, para que todas sean parte a la vez de la actuación y se distribuyan las cargas y beneficios de esta. Por esta razón, las actuaciones integradas requieren un planeamiento de detalle y un conjunto de herramientas de gestión específicas.

La vinculación obligatoria entre las parcelas permite la gestión asociada entre sus propietarios, que no tienen otra opción que trabajar en forma conjunta o coordinada para llevar adelante la actuación, bajo la conducción del actor público (gobierno departamental). En las actuaciones aisladas, en cambio, la regulación vincula por separado a cada parcela y su respectivo propietario con la Administración, y no existen obligaciones mutuas o comunes entre parcelas adyacentes, salvo las que pudieran surgir de estudios de impacto o criterios de manejo patrimonial.

Puede darse también una actuación integrada a partir de un único propietario, siempre que se trate de urbanizar o transformar suelo, consolidar, o renovar un perímetro, produciendo nuevas parcelas, infraestructuras y espacio público.

Por último, corresponde destacar que el régimen de gestión asociada es siempre temporal, porque su vigencia se corresponde con el período que dura la transformación del suelo, luego de la cual las parcelas resultantes vuelven al régimen general.<sup>2</sup>

### 2. 1. 5. Régimen de obra pública (infraestructura y espacio público)

Este régimen regula las actuaciones públicas en suelo público, ya sea para el tendido de redes de infraestructura o para la construcción de calles, plazas y parques, es decir, bienes públicos. Los proyectos de obra pública, además de su aprobación por los organismos competentes, requieren a menudo estudios de impacto ambiental y territorial, y procedimientos específicos de autorización por el gobierno departamental.

\*\*\*\*\*

La presente guía metodológica se centra en las actuaciones aisladas (o actuaciones singulares) y en las actuaciones integradas, y en sus respectivas modalidades o regímenes de gestión, tal como se presentan en el siguiente cuadro.

<sup>2</sup> Un suelo con el atributo de potencialmente transformable, mientras no da inicio a su transformación, permanece en el régimen original.

#### 4. Regímenes de gestión de suelo y tipos de actuación

Régimen de gestión	Categoría de suelo	Tipo de actuación
General	Urbano, suburbano o rural	Actuaciones aisladas o singulares, reguladas exclusivamente por la aplicación de la normativa general. En estos casos, si el proyecto cumple con la normativa, el permiso debe ser otorgado.
De usos condicionados	Urbano, suburbano o rural	Actuaciones aisladas o singulares que por su naturaleza o escala deben someterse a estudios de impacto departamentales, los que pueden generar obligaciones urbanísticas adicionales para prevenir, mitigar y/o compensar los impactos identificados.
Patrimonial	Urbano, suburbano o rural	Actuaciones aisladas o singulares en áreas o inmuebles protegidos, que requieren el estudio particularizado del proyecto en relación con un catálogo patrimonial o un plan de manejo.
De gestión asociada	Urbano, suburbano o rural transformable, o urbano o suburbano no consolidado	Actuaciones integradas en perímetros formados por parcelas y espacios públicos, con fines de urbanización, consolidación o renovación urbana.

## 2. 2. Marco normativo de los regímenes de suelo

### 2. 2. 1. Regímenes de Gestión de Suelo en la LOTDS

El RGS se define como el marco jurídico que regula las relaciones entre los privados y entre estos y la administración durante la autorización y ejecución de las actuaciones urbanas (parcelación, urbanización, edificación, uso).

El artículo 35 de la LOTDS establece el contexto para el ejercicio de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble. En su último párrafo se lee:

El ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o a construir, por parte de cualquier persona, privada o pública, física o jurídica, en cualquier parte del territorio, está condicionado a la obtención del acto administrativo de autorización respectivo, salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva. Será condición para el dictado del presente acto administrativo, el cumplimiento de los deberes territoriales establecidos por la presente ley.

El ejercicio de los derechos está condicionado al cumplimiento de los deberes territoriales y a la obtención de una autorización. Los regímenes de gestión de suelo regulan precisamente la definición de derechos y deberes, su relación, y los procesos de autorización respectivos.

La LOTDS define los regímenes de gestión de suelo en su artículo 55:

Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio.

Si bien en el artículo 55 y siguientes la LOTDS no avanza en concretar esta definición, en los artículos 39 a 43 desarrolla, bajo el título «Facultades y obligaciones territoriales», lo que puede entenderse como contenidos mínimos para los regímenes de gestión, a partir de las categorías básicas de suelo:

- El artículo 39 refiere al «régimen del suelo rural».
- El artículo 40 define el «régimen del suelo urbano consolidado».
- Los artículos 41 y 42 definen el régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo potencialmente transformable.

Los dos primeros refieren a categorías «estables», mientras que los segundos refieren a categorías «de transición». La siguiente tabla resume las principales definiciones de estos artículos.

## 5. Definiciones de la LOTDS como base para los regímenes de gestión de suelo

Categoría de suelo	Facultades de los propietarios	Obligaciones de los propietarios
Art. 39: rural	Utilización y explotación productiva rural o minera y extractiva. Otros usos autorizados por la Intendencia si están previstos en los IOT. Se prohíben usos propios del medio urbano.	Las obligaciones generales de las personas (Art. 7) y de la propiedad inmueble (Art. 37). Las que establezcan los correspondientes IOT.
Art. 40: urbano consolidado o suburbano	Subdividir, edificar y usar de acuerdo con los IOT.	Ejecutar a su costo las obras de conexión de la parcela a las redes de infraestructura existentes. Edificar baldíos o rehabilitar construcciones en estado ruinoso según establezcan los IOT y/o defina la Intendencia en los plazos máximos establecidos.
Art. 41 y 42: urbano no consolidado o suelo con el atributo de potencialmente transformable.	Promover su ejecución y transformación. Adjudicar solares resultantes en proporción a sus aportaciones. Edificar según el IOT una vez cumplidos los deberes territoriales.	Ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito (teniendo en cuenta los alcances definidos en Art. 38 y 32). Ceder los terrenos con destino a uso y dominio público. Ceder a la Intendencia los terrenos correspondientes al retorno de las valorizaciones. Distribuir en forma equitativa, entre todos los interesados del ámbito, los beneficios y cargas correspondientes.

Además de los señalados en el cuadro, para todos los tipos de suelo, se aplican los deberes territoriales definidos en el artículo 7 de la LOTDS: Deberes territoriales de las personas; y en el artículo 37: Deberes generales relativos a la propiedad inmueble.

En estas definiciones queda clara la distinción entre la gestión en áreas consolidadas y reglamentadas (suelo rural o urbano consolidado) y en áreas transformables o no consolidadas (suelo no consolidado y suelo transformable). En los dos primeros casos, la edificación y el uso corresponden directamente, de acuerdo con lo definido en los IOT vigentes, y se habilitan parcela a parcela: predominan las actuaciones aisladas. En el tercer caso, los propietarios, antes de edificar y usar, tienen que cumplir los deberes territoriales de urbanización, cesión, retorno de valorizaciones y equidistribución de cargas y beneficios, que se definen de manera más precisa en otros artículos de la LOTDS. Estos deberes se aplican a un «perímetro de actuación» tal como se detalla luego en el artículo 56, y obligan a uno o a varios propietarios a la vez. Se trata, por tanto, de un régimen de «gestión asociada».

Con respecto a los suelos transformables y no consolidados, se debe tener en cuenta que mientras no se da inicio a actuaciones integradas en régimen de gestión asociada, estos suelos funcionan en el correspondiente régimen general para la regulación de las actuaciones aisladas.

En estos artículos —39 a 42— la LOTDS no hace mención al suelo suburbano, pese a lo cual se entiende que conceptualmente podrían ser tomadas en cuenta las determinaciones para el suelo urbano en relación con las actuaciones aisladas en régimen general, y las actuaciones integradas

en régimen de gestión asociada cuando tiene el atributo de potencialmente transformable.

### 2. 2. 2. La legislación departamental: dos ejemplos

En Montevideo, el Plan de 1998 definió tres regímenes de gestión de suelo que permanecen vigentes en el departamento:

**Artículo D.37.** Los regímenes de gestión del suelo son el conjunto de modalidades operativas que el Plan establece para regular las intervenciones de las Entidades Públicas y de los particulares sobre el territorio departamental, según las determinaciones establecidas por el mismo y su desarrollo.

Se establecen tres regímenes de gestión del suelo en todo el territorio departamental:

- A) General.
- B) Patrimonial.
- C) Específico.

**Artículo D.38. Régimen General.** Se refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento se aplica la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones. Se aplica tanto para Suelo Urbano, Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable y Suelo Rural.

**Artículo D.39. Régimen Patrimonial.** Se refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento se aplican

políticas de preservación o protección específica y un modo de gestión particular en este sentido. Se aplica tanto en Suelo Urbano, Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable y Suelo Rural.

**Artículo D.40. Régimen Específico.** Se refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento y desarrollo, conforme a los objetivos del Plan, se aplica una normativa especial que sustituye a la normativa general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones. Se aplica exclusivamente: a) en Suelo Urbano, en Áreas de Promoción, b) en el Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable, cuando cuenten con Programa de Actuación Urbanística aprobado, y en función de sus disposiciones, en las áreas en que lo disponga el correspondiente y preceptivo Plan Especial de Ordenación que desarrolla dicho Programa. [...]

En el caso de Maldonado, el Decreto N° 3.866, de 2010, en sus artículos 31 a 43 define los regímenes de gestión de suelo aplicables en el departamento, diferenciando en primer lugar entre régimen general y regímenes particulares:

**Artículo 31°) Regímenes de gestión de suelo.** Los regímenes de gestión de suelo establecen reglas generales a efectos de las regulaciones de las actuaciones en el territorio, comprendiendo las condiciones para la

división de suelo y el establecimiento de parámetros para la ocupación y la edificación. [...]

**Artículo 32°) Regímenes comprendidos.** Los regímenes de gestión de suelo comprenden el régimen general y los regímenes particulares en función del grado de detalle y flexibilidad de condiciones para la división de suelo y en los parámetros para la ocupación y edificación de las parcelas.

**Artículo 33°) Régimen General.** El Régimen General es el de gestión de suelo para los ámbitos de territorio en que se aplica directamente la normativa general de división de suelo, de ocupación y de edificación. El régimen general se desarrolla en las zonas: reglamentadas y de actividades múltiples.

**Artículo 36°) Régimen Particular.** El Régimen Particular corresponde a ámbitos de territorio en que no se aplica la normativa general, sino que se desarrollan en base a determinaciones específicas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial que se elaboran y se aprueban a ese efecto.

Los regímenes particulares se asignan a las zonas: con desarrollo proyectado, con ordenamiento concertado, con ordenamiento diferido y de prioridad patrimonial o ambiental.

## 6. Cuadro resumen de los regímenes de gestión y sus características

Tipo de régimen de suelo	Espacialidad de la actuación	Temporalidad del régimen	Contexto de la actuación	Categorías de suelo	Condición para edificar y usar
<b>General</b>	Parcelas singulares	Indefinida	Zonas normativas	Suelo urbano, suburbano o rural	El proyecto cumple con la normativa aplicable.
<b>De usos condicionados</b>	Parcelas singulares	Indefinida	Zonas normativas y/o listado de escalas o usos condicionados	Suelo urbano, suburbano o rural	Se aprueba el proyecto con su estudio de impacto (EIT, AAP) y se formalizan obligaciones territoriales específicas (plan de manejo, medidas de mitigación y compensación en el entorno).
<b>Patrimonial</b>	Parcelas singulares	Indefinida	Áreas protegidas, conjuntos, inmuebles singulares	Suelo urbano, suburbano o rural	Se aprueba el proyecto y se formalizan las obligaciones específicas de conservación, protección y puesta en valor del inmueble.
<b>De gestión asociada</b>	Perímetros de actuación	Limitada al tiempo que insume la actuación de transformación o consolidación	Sectores transformables o no consolidados	Suelo con atributo de transformable o suelo urbano no consolidado	Se puede edificar y usar una vez transformado el suelo mediante operaciones de (re)urbanización y (re)parcelación, y cumplidas las obligaciones urbanísticas asociadas incluyendo cesiones, equidistribución y participación pública en las plusvalías.

## 2.3. Planes y gestión en el suelo rural

En los artículos 31 y 39 la LOTDS establece un régimen especial para el suelo rural; es el único suelo protegido directamente por la ley, ya que establece disposiciones de aplicación obligatoria para todo el país.

[...] quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos (artículo 31).

Las condiciones que se imponen al suelo rural, son:

- Solo se pueden realizar «[...] los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable»; esta referencia es obviamente a la normativa de derecho agrario que regula la explotación agrícola, así como la ambiental que lo determina.
- Se admiten otros usos que no impliquen riesgo de transformación de la naturaleza productiva del predio. En tal caso se requiere la autorización previa de la Intendencia.
- No requerirán autorización para edificar la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento ni aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, salvo que un IOT así lo exija.
- Se prohíben las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, y todas las que representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o que hagan perder el carácter rural o natural al paisaje.
- En suelo rural natural solo están permitidas las actividades que sean compatibles con la conservación ambiental, del «[...] paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales [...]» del predio (artículo 31).
- Se pueden imponer obligaciones territoriales de conservación ambiental y patrimonial aplicables a nivel de lote o parcela (literales c y d del artículo 37 de la LOTDS.)

Existen puntos discutibles respecto de la gestión del suelo rural; estos refieren a las siguientes cuestiones:

- En relación con los usos rurales tal como los define la LOTDS (artículo 39), se plantea: ¿puede un IOT prohibir o imponer usos rurales específicos en su ámbito?
- Cuando a raíz de cambios normativos que habilitan nuevos usos compatibles con el uso rural (artículo 39 de la LOTDS) se produce una valorización del suelo afectado, ¿es posible la participación pública en las plusvalías?

- ¿Es posible delimitar en suelo rural (no transformable) perímetros de actuación integrada en los que se aplique una equidistribución de cargas y beneficios obligatoria entre propietarios?

Respecto del primer punto, se hace notar que es de competencia del gobierno nacional la regulación específica de los usos económico-productivos en suelo rural. Los gobiernos departamentales, en este marco, tienen competencias complementarias que pueden ejercer sin contradecir los lineamientos nacionales. La LOTDS define las competencias departamentales para ordenar el suelo rural en sus artículos 14, 16, 17 y 20. Asimismo, la ley reconoce la concurrencia de competencias e intereses en el ordenamiento territorial (artículo 3) y define procedimientos generales (por ejemplo, la puesta de manifiesto y la evaluación ambiental estratégica de los IOT departamentales), a la vez que crea instrumentos específicos de ordenamiento territorial para la concertación de los planes con las políticas nacionales (Estrategias Regionales de OT).

Con respecto al segundo punto, si bien el artículo 46 de la LOTDS puede ser interpretado en sentido negativo, aplicando el principio general del literal f del artículo 5 se puede entender que los gobiernos departamentales sí tienen la potestad de participar de las plusvalías generadas en suelo rural a raíz de la autorización de usos compatibles con el régimen rural.

Respecto del tercer punto, el artículo 56 es muy claro en cuanto a restringir el uso de los perímetros de actuación al suelo transformable y al suelo urbano no consolidado, excluyendo así al suelo rural.

Sin perjuicio de esta limitación, entendemos que un IOT puede determinar áreas de actuación en suelo rural para realizar modalidades operativas de ordenamiento territorial diferentes a la reparcelación, rehabilitación o urbanización de suelo, y abarcadas por el concepto más amplio de operaciones concertadas, establecido en el artículo 59 de la LOTDS.

## 2.4. Planes y gestión en el suelo suburbano

### 2.4.1. Concepto y tradición del suelo suburbano antes de la LOTDS

El concepto técnico de suburbano tiene su origen cuando la ciudad era sobre todo fortaleza; se llamó suburbios a las casas que se apiñaban a su amparo, en la falda o estribación de la prominencia donde estaba emplazada la ciudad. De ahí precisamente su etimología (del latín, *sub urbe*), que recoge su localización «bajo la ciudad». Después esta significación de inferioridad topográfica pasó a responder a otra clase de inferioridad: la referida a la carencia de infraestructuras y de equipamientos y/o a la incompleta subdivisión y ocupación del suelo. De esta forma, el «suburba-

no» funcionó como sinónimo de una condición periférica y de una urbanidad incompleta.

En Uruguay existe una tradición, desde mediados del siglo XX, que identifica lo suburbano con áreas periféricas delimitadas por los planes y destinadas a la expansión de la ciudad, con desarrollos incompletos o aún no desarrolladas. Es así que en el Plan Montevideo de 1998 esta tradición se manifiesta en la creación de una categoría de suelo denominado «suburbano o potencialmente urbanizable», en la que se igualan estos dos conceptos.

Esta tradición se manifiesta claramente en el derecho uruguayo, ya que la categoría de suelo suburbano tiene consagración constitucional, lo que representa la imposibilidad de ignorarla legalmente. Ello sin perjuicio de la ausencia, hasta la aprobación de la LOTDS, de una definición legal explícita: la Constitución Nacional de 1967 (hoy vigente) hace referencia en el artículo 297, numeral 1° 2°, a «zonas urbanas y suburbanas de las ciudades, villas, pueblos y centros poblados», pero no define el concepto de cada uno de ellos.

Entretanto, desde el punto de vista administrativo, el sentido o la razón de ser del suelo suburbano en Uruguay es, hasta la aprobación de la LOTDS, de índole claramente impositiva: permite incorporar suelo bajo la potestad tributaria de los gobiernos departamentales, sin que sea necesario dotarlo de toda la infraestructura requerida para integrarlo a la categoría de suelo urbano.<sup>3</sup>

## 2. 4. 2. Marco legal del suelo suburbano a partir de la LOTDS

### **Acerca de la definición del suelo suburbano**

En primer lugar, se hace notar que en el principal referente legislativo de la LOTDS, que es la normativa urbanística española, esta categoría de suelo suburbano no existe. La Ley 18.308 optó por mantener el suelo suburbano con sus consecuencias tributarias ya mencionadas, pero a la vez se propuso redefinir su significado técnico.

En el artículo 33 la LOTDS define el suelo suburbano como

[...] áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.

Inmediatamente la LOTDS especifica:

Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría suburbana las: habitacionales, turísticas, residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logísticas o similares.

<sup>3</sup> La potestad impositiva sobre los predios en el suelo urbano y suburbano es competencia de los gobiernos departamentales; en el suelo rural es del gobierno nacional.

En la definición legal lo determinante para definir la categoría de suburbano pasa a ser la presencia de usos, actividades o instalaciones «de tipo urbano», dispuestos en el territorio de forma que a) determinan enclaves funcionales singulares, o b) predominan en una zona en la que también hay usos rurales. Ambas condiciones pueden darse ya sea en forma contigua a un centro poblado o en forma dispersa y separada del o los centros poblados.

La enumeración incluida en la ley muestra que todos los usos de tipo urbano pueden dar lugar a suelos suburbanos, ya que lo determinante del suelo suburbano es su carácter de enclave de las instalaciones o su predominio en una zona de base rural.

También se abandona la condición de continuidad con el centro poblado, que se aplicaba en forma convencional antes de la LOTDS, ya que el suburbano puede situarse contiguo o separado en relación con el centro poblado.

A la vez, se abandona la equivalencia entre suburbano y potencialmente urbanizable, ya que para lo segundo se adopta otro modelo, basado en la asignación de un atributo de potencialmente transformable, que se superpone a suelos de diferente categoría.

El concepto de «enclave», en general, refiere a la existencia de un «territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc.» (RAE 2013).<sup>4</sup> Puede tratarse de un ámbito singular con usos de tipo urbano, rodeado de espacio rural, o también de un ámbito con usos específicos urbanos, diferenciados de su contexto también urbano.

La segunda modalidad suburbana se plantea cuando, en lugar de un único enclave, existe una zona, inicialmente rural, en la que predominan diversos usos de tipo urbano. En este caso, la zona puede categorizarse como suburbana, por lo que todas las parcelas abarcadas comenzarán a tributar como tales. Estas zonas suburbanas pueden estar parcialmente contiguas a centros poblados, o separadas de ellos.

En la práctica de los IOT aprobados a partir de la ley de 2008 se observa la siguiente tendencia:

- a) Cuando hay enclaves singulares de tipo urbano dispersos en suelo rural, se los categoriza como suburbanos, con independencia del uso específico. Y si no hay, pero se planean, se categoriza el suelo como rural transformable a suburbano.
- b) Cuando se configuran enclaves o distritos singulares con usos específicos, no habitacionales, en áreas contiguas al centro poblado, el suelo se categoriza como suburbano. El factor principal que se tiene en cuenta en estos casos es la atribución de un uso urbano no habitacional a dichas zonas.
- c) Cuando la presencia de actividades o instalaciones urbanas dispersas en suelo rural es muy relevante o predomi-

<sup>4</sup> Real Academia Española (2013); en el mismo sentido, MVOTMA, DINOT, *Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, Vol.1 (2013), p. 43.

nante en cierta zona, esta se categoriza como suburbana, aunque este criterio no tiene una aplicación uniforme.

### **Subcategorías y gestión en suelo suburbano**

Existen temas que no están definidos de manera explícita en la LOTDS y que se pueden plantear como preguntas respecto del manejo del suelo suburbano en los planes y en la gestión. A continuación, se consideran tres cuestiones:

- a) ¿se pueden definir en el suelo suburbano subcategorías de consolidado y no consolidado, de la misma forma que en el suelo urbano?
- b) ¿se puede usar la categoría de suburbano para afectar a una parte de un predio?
- c) ¿se puede aplicar la participación pública en plusvalías en suelo suburbano?

Con respecto al primer punto, hay que señalar que la LOTDS, en su artículo 30, establece que «Para cada categoría podrán disponerse en los IOT subcategorías, además de las que se establecen en la presente ley». En consecuencia, nada impide a los gobiernos departamentales categorizar el suelo suburbano como consolidado o no consolidado. Siguiendo el criterio de la ley enunciado para el suelo urbano en el artículo 32, un suelo suburbano será *no consolidado* cuando cuente con «un mínimo de redes de infraestructuras» pero «las mismas no sean suficientes para dar servicio a los usos previstos por el instrumento». Mientras que en el caso del suelo urbano la propia LOTDS define la dotación mínima de infraestructuras requerida para su consolidación (artículos 32 y 38), en los suelos suburbanos corresponde a los IOT definir esos estándares.

De acuerdo con este enfoque, el sentido del suelo suburbano no consolidado es facilitar y regular actuaciones integradas orientadas a completar la urbanización y las infraestructuras, para adecuarlas a los usos previstos en el IOT. Mediante las actuaciones integradas en perímetros, se hace posible el reparto de cargas y beneficios y la participación pública en plusvalías, de acuerdo con una interpretación amplia del artículo 56 sobre Perímetros de Actuación y del artículo 41.

Respecto del segundo tema, es decir, si se puede aplicar la categoría suburbana a partes de predios y no a su totalidad, la LOTDS establece que «[...] el concepto de propiedad de inmuebles suburbanos se podrá adjudicar, en todo o en parte del predio [...]» Esto tiene trascendencia desde el aspecto tributario, cuando parte de un predio rural es categorizado como suburbano por un IOT. El problema es cómo va a tributar ese predio, dado que existe una diferencia sustancial entre el importe que se paga como suelo rural y el que se paga como suelo suburbano y urbano; además, en estos dos últimos casos los tributos son determinados por el gobierno departamental.

En este caso se recurre como ejemplo al departamento de Maldonado. La solución práctica que se ha instrumentado es que el padrón declarado en parte suburbano, mientras

conservar un uso exclusivamente rural, seguirá siendo considerado rural a los efectos tributarios. Para esto se acordó con la Dirección Nacional de Catastro que, respecto del padrón en esa situación, se expedirá cédula catastral como suelo rural, pero informada de la existencia de un área afectada a suburbana. Su valor estará determinado solo por la categoría rural. En caso de que el propietario quiera consolidar el uso suburbano de la fracción deberá realizar previamente, haciéndose cargo de su costo, el plano de fraccionamiento y su inscripción correspondiente.<sup>5</sup>

Respecto del tercer tema, se observa que el artículo 46 no menciona en forma explícita al suelo suburbano. Sin embargo, se entiende que la participación pública en valorizaciones tiene plena aplicación en suelo suburbano, ya que la diferencia entre las categorías de suelo urbano y suburbano es irrelevante para este tema y no resta validez al principio general enunciado en la LOTDS.

## **2. 5. Conclusión**

Para poder interpretar el régimen suburbano consagrado por la LOTDS, se entiende que —salvo en el caso de que exista norma prohibitiva— se aplica todo lo que refiere genéricamente a suelo urbano, aun cuando esté en un enclave; ello es lo que justifica que la LOTDS no haga más referencias expresas a este suelo que las antes identificadas. En efecto, de acuerdo con las definiciones de la LOTDS en los artículos 30 a 34, la diferencia entre suelos urbano y suburbano no es de naturaleza ni de funcionalidad, sino de localización y vínculos territoriales.

Por lo tanto:

- a) El suelo suburbano puede ser calificado de consolidado o no consolidado por los IOT en función de criterios similares a los que utiliza la LOTDS para el suelo urbano; en particular, la suficiencia o insuficiencia de las infraestructuras presentes para «los usos previstos en el instrumento».
- b) A los titulares de esta categoría de suelo les corresponde el cumplimiento de todas las obligaciones territoriales y también participar con el retorno de las plusvalías generadas en los procesos de ordenamiento territorial en todas las situaciones previstas en los artículos 46 y 60 de la LOTDS.
- c) Esta categoría de suelo admite actuaciones integradas, llevadas a cabo mediante un Programa de Actuación Integrada (PAI) o un Perímetro de Actuación definido a partir de un plan local o un plan parcial (artículo 56 de la LOTDS), en los ámbitos subcategorizados como no consolidados o con atributo de transformable.

<sup>5</sup> cf. MVOTMA, DINOT, *Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, Vol. 1 (2013), p. 43.

## Ficha 3. Las obligaciones territoriales: aspectos generales

La LOTDS avanza en la definición precisa del conjunto de obligaciones territoriales que tienen que cumplir los propietarios de suelo en los procesos de uso, subdivisión, urbanización y edificación. Los IOT pueden especificar y jerarquizar estas obligaciones alineando estas definiciones con objetivos concretos para la ciudad y el territorio.

### 3. 1. Conceptos

Las obligaciones territoriales especifican los contenidos de la propiedad en materia de deberes a ser cumplidos por los propietarios. En sus aspectos generales, estas obligaciones normalmente se definen en las leyes nacionales, pero la especificación de su contenido y alcance corresponde a los IOT. En consecuencia, constituyen un instrumento a manejar por parte de las Intendencias como forma de promover ciertos procesos urbanos o rurales en zonas o en parcelas determinadas.

La concreción de los deberes territoriales en los IOT es una forma efectiva de hacer cumplir los objetivos del Plan. Pueden ser aplicados en suelo categorizado como suburbano, urbano o rural.

También está incluida la posibilidad de hacer obligatorias, en determinadas unidades de actuación y plazos, las siguientes acciones: usar con determinados fines, edificar, conservar y demoler.

Las obligaciones territoriales son aplicables en referencia a: construcciones, conjuntos de edificaciones, solares, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje.

### 3. 2. La LOTDS y las obligaciones territoriales en Uruguay

Estas determinaciones son consagradas como deberes territoriales que tienen como sujetos pasivos a los propietarios de inmuebles; como implican limitaciones a un derecho individual de rango constitucional (artículo 32 de la Carta Magna), se fundan en el interés general.

En el artículo 37 se definen los deberes territoriales generales, que son válidos para todas las categorías de suelo:

Art. 37 (Deberes generales relativos a la propiedad inmueble). Constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, los siguientes:

a) **Deber de usar.** Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a

la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación.

b) **Deber de conservar.** Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.

c) **Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad.** Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.

d) **Deber de proteger el patrimonio cultural.** Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.

e) **Deber de cuidar.** Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.

f) **Deber de rehabilitar y restituir.** Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental. Esta lista no es taxativa, ya que los deberes enunciados son «entre otros». En la propia LOTDS se complementa este enunciado en los artículos 38 a 46, que establecen las «obligaciones territoriales» para inmuebles según la categoría de suelo que los incluye.

La aplicación y el alcance de cada uno de los deberes consagrados se harán efectivos por medio de los IOT que establecerán, para distintas categorías o ámbitos de ordenación, esas obligaciones.

Cabe destacar que la LOTDS define también los derechos y deberes territoriales de las personas en los artículos 6 y 7, respectivamente, que complementan a los derechos y deberes generales de la propiedad inmueble, establecidos en los artículos 35 y 37, respectivamente.

Los siguientes cuadros resumen esas definiciones.

## 7. Derechos y deberes territoriales generales de la propiedad inmueble

ART. 35: DERECHOS	ART. 37: DEBERES
A utilizar, disfrutar y explotar normalmente	Usar
A concretar el aprovechamiento urbanístico condicionado al cumplimiento de los deberes territoriales y a la obtención de las autorizaciones respectivas	Conservar
	Proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural
	Cuidar los inmuebles frente a intrusiones
	Rehabilitar y restituir

## 8. Derechos y deberes de las personas en relación con el ordenamiento territorial

ART. 6: DERECHOS	ART. 7: DEBERES
A exigir de las autoridades un ordenamiento territorial adecuado al interés general	Respetar las disposiciones del ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas en la defensa de su integridad
A participar en la elaboración de los IOT	Proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural
A acceder a la información sobre el territorio que posean las instituciones públicas	Conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales
Al uso común y general de las redes viales y espacios públicos, y a acceder en condiciones no discriminatorias a los equipamientos y servicios de uso público	

### 3.3. Principios a considerar en la especificación de los deberes territoriales

Conforme la legislación comparada, al darle contenido y límites a los diferentes deberes hay que tener presentes los principios imperantes en el ordenamiento jurídico respecto de las cargas públicas; en Uruguay ello implica respetar el principio de «igualdad ante las cargas públicas», que no es más que una especificación del principio de igualdad ante la ley consagrado por el artículo 8 de la Constitución de la República. También están en juego los principios generales del derecho: los de racionalidad, justicia y funcionalidad.<sup>6</sup>

Gorgi<sup>7</sup> enseña que hay «buena administración en la adecuada elección de los medios y de la oportunidad de ejercicio de las competencias con relación al fin específico que se quiere satisfacer». La jurisprudencia nacional, sobre te-

mas vinculados a las cargas públicas, ha seguido la doctrina alemana, según la cual la actividad del Estado

[...] no ocurre sin que los individuos sufran algunos perjuicios, pero ellos entran dentro de las condiciones de existencia del Estado [...] Pero, a partir del momento en que estos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, empieza a actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material... habrá lo que se llama el sacrificio especial [...] que debe indemnizarse<sup>8</sup>

En consecuencia, la imposición de deberes que afecten el derecho de propiedad es viable en nuestro derecho siempre que no afecte los principios identificados; en todo caso, el particular que se sienta injustamente afectado tiene la posibilidad de iniciar una acción contra el Estado para obtener la debida indemnización de su eventual perjuicio; tanto el mérito de la pretensión como el monto de la eventual indemnización serán determinados, en cada caso, por el tribunal competente y con las garantías del debido proceso.

<sup>6</sup> cf. Real, A. en «El Estado de Derecho», *Estudios en Memoria de J. Couture*, Montevideo, 1957, y en «Los principios generales de derecho en la Constitución en Estado de Derecho y humanismo personalista», Montevideo, FCU, 1974.

<sup>7</sup> *El mérito y la validez del Acto Administrativo. El concepto de buena administración en la Constitución Uruguaya*, L.J.U., T. 43, p. 145 y ss.; en el mismo sentido, H. Frugone en *Revista U.d.A.*, 1980, T.I, y Pablo Balarini en «El control de los poderes discrecionales. Legalidad y oportunidad», A.D.A., T. III, p. 185 y ss., fundamentan esta posición en los artículos 60, 197 y 311 de la Constitución.

<sup>8</sup> cf. Mayer, Otto, *Derecho administrativo alemán*, Tomo IV, Buenos Aires, 1954, p. 217.

### 3. 4. Necesidad de una visión integrada: obligaciones-estímulos y sanciones-control y policía territorial

Cuando se especifican deberes territoriales en un IOT es necesario adoptar un enfoque integrado de todo el ciclo asociado al cumplimiento de dichos deberes y la gestión de soporte.

En primer lugar, debe considerarse la posible dificultad o resistencia de los propietarios a cumplir con los deberes impuestos. Con el fin de allanar estas dificultades, se puede establecer un elenco de estímulos tributarios, subsidios o financiación (parcial o total) para la realización de las obras que se impone al afectado, entre otras; también puede establecer la potestad de la ejecución subsidiaria de las obras por la Administración, a cargo del obligado. Ello sin perjuicio de prever un sistema de sanciones por los diferentes niveles de incumplimiento.

La aplicación de incentivos para el cumplimiento de deberes territoriales, al menos en su fase de implantación, puede incluir:

- a) Incentivos positivos: tributarios, por medio de exoneraciones; financieros, otorgando créditos; jurídicos, concediendo transferencias de derechos de edificabilidad en otro suelo.
- b) Incentivos negativos: multas; impuestos progresivos a la propiedad inadecuada.

En segundo lugar, es necesario vincular la definición operativa de los deberes territoriales con las capacidades de contralor y policía territorial disponibles o a desarrollar por parte del gobierno departamental. En este sentido remitimos a las fichas correspondientes en esta Guía.

### 3. 5. Derechos adquiridos en el ordenamiento territorial

En la actualidad, para que puedan incorporarse en el patrimonio personal derechos vinculados con el ordenamiento territorial se debe cumplir con ciertas condiciones específicas.

El tema está vinculado estrechamente con el concepto de aprovechamiento que, genéricamente, implica sacar utilidad de alguna cosa. Referido al derecho de propiedad y al ordenamiento territorial, el aprovechamiento representa un paquete de facultades susceptibles de apropiación privada, en determinadas condiciones y cumpliendo determinados deberes, que la legislación urbanística hace posible.

Es el instrumento de ordenamiento territorial el que atribuye al suelo privado el aprovechamiento urbanístico, pero lo hace en forma condicional: para poder apropiarse de él se requiere haber cumplido previamente con las obligaciones o deberes (cargas) que impone el Plan al propietario: aportar las infraestructuras necesarias, ceder parte de la plusvalía adquirida, ceder suelo para fines comunes, obtener autorizaciones administrativas, entre otras (Pons y Del Arco, 1998).

El derecho de utilizar el aprovechamiento urbanístico que el ordenamiento territorial confiere a un inmueble privado es un derecho temporal y condicionado. Si el propietario del inmueble no materializa el derecho conferido por el plan, cumpliendo a su vez con las cargas que este le impone, o si ocurre un cambio en la legislación que restringe o anula el aprovechamiento urbanístico, el propietario no tiene derecho alguno a reclamar por dicha pérdida. Es por ello que el propietario privado del suelo no tiene derechos adquiridos al aprovechamiento urbanístico eventual; el Plan puede cambiar y, como consecuencia, restringir o anular por completo el aprovechamiento que antes se confería a la propiedad privada, sin que aquellos que resulten perjudicados por el cambio tengan derecho a indemnización alguna.

#### 3. 5. 1. Marco legal y su aplicación

El artículo 44 de la LOTDS dice:

La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna.

La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

A su vez, en referencia a la indemnización por expropiación, el artículo 64 dispone que al determinar el justo precio de la expropiación no se puede tener en cuenta los beneficios que se deriven de la ejecución futura del plan. El precio se debe determinar en función del valor actual del predio, y no de las expectativas que genere el IOT.

El propio plan puede establecer, *a priori*, un período de tiempo o plazo en que el propietario debe materializar el aprovechamiento en el bien privado. Transcurrido ese plazo, o cumplida la condición resolutoria, por medio de una alteración del planeamiento se puede modificar a la baja sin generar derechos de indemnización.

### 3. 6. Procedimientos para la aplicación de obligaciones generales y específicas

Para un estudio detallado de las obligaciones generales y específicas, sus contextos de aplicación y sus procedimientos, remitimos a las siguientes fichas de esta Guía:

Ficha 5. Obligación de conservar y gestión de la conservación.

Ficha 6. Obligación de usar o construir.

Ficha 21. Obligación de urbanizar.



## Ficha 4. El aprovechamiento urbanístico y la participación pública en la plusvalía del suelo

### 4. 1. Conceptos

El aprovechamiento urbanístico es un paquete de facultades susceptibles de apropiación privada, en determinadas condiciones y cumpliendo determinados deberes, que la legislación urbanística hace posible. Se origina como un atributo de una parcela urbana o urbanizable, es decir, como un atributo del suelo. El concepto de aprovechamiento es central para regular la gestión económica de las actuaciones urbanísticas, ya que es el que define el potencial económico de la propiedad inmueble.

Para el derecho civil es un bien inmaterial, pero de naturaleza inmobiliaria, susceptible de comercio, divisible, fungible, consumible, individualizable y apropiable.

Es el IOT el que atribuye al suelo ese aprovechamiento, pero lo hace en forma condicional: para poder apropiarse de este se debe haber cumplido previamente con las cargas que impone el Plan al propietario: aportar las infraestructuras necesarias, ceder parte de la plusvalía adquirida, ceder suelo para fines comunes, entre otras.

Las facultades o derechos que componen el aprovechamiento urbanístico de una parcela refieren a los usos admitidos, la intensidad de dichos usos, la edificabilidad y las posibilidades de subdivisión de dicha parcela.

Las diferencias de aprovechamiento urbanístico, combinadas con propiedades intrínsecas y de localización de las parcelas, al integrarse en un mercado de suelo se traducen en valores inmobiliarios diferenciales. Los cambios en el aprovechamiento se reflejan en cambios del valor inmobiliario.

De esta forma, los cambios que el planeamiento introduce en la regulación alteran el aprovechamiento y, cuando lo mejoran, dan lugar a procesos de valorización inmobiliaria.

El sector público, por intermedio de los gobiernos departamentales, tiene derecho a participar en la valorización que experimentan los bienes inmuebles (en particular, el componente suelo) como consecuencia de cambios en el ordenamiento que les asignan usos más rentables o mayor edificabilidad. Esta valorización, o mayor valor inmobiliario, también se denomina «plusvalía».

La plusvalía es definida en diccionarios corrientes como el «aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor»,<sup>9</sup> o también como el aumento o «acrecentamiento del valor de una cosa por causas ex-

trínsecas a ella»,<sup>10</sup> o como el «aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa independientemente de cualquier mejora hecha en ella».<sup>11</sup>

Se trata de incrementos en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario, sino de actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general.

El crecimiento de los precios de suelo es un beneficio privado que surge de un proceso colectivo, la urbanización. Los propietarios de los terrenos de la ciudad o de sus alrededores ven crecer su patrimonio, a veces de manera muy apreciable, a costa del esfuerzo global de la sociedad, sin que ellos desempeñen un papel activo en esta elevación de precios.

Se considera equitativo que el Estado, en representación de los intereses colectivos, rescate parte de ese beneficio para ponerlo al servicio de la comunidad, como bien lo ha entendido y formalizado el ordenamiento jurídico inglés y, a partir de este, la mayoría de los países con legislación avanzada.

Esta práctica se denomina participación pública en las plusvalías del suelo o Participación Pública en las Valorizaciones (PPV) y significa un aporte relevante al financiamiento de las actuaciones públicas urbanas.

#### 4. 1. 1. Definiciones operativas

**Aprovechamiento.** Referido a una parcela singular, el aprovechamiento neto es un concepto síntesis que expresa el conjunto máximo de posibilidades para el uso lucrativo del terreno. El aprovechamiento es, por lo tanto, un atributo jurídico del terreno que define su potencial de uso y construcción. Se corresponde con la noción de «mejor y mayor uso» de la parcela desde una perspectiva económica. Resulta de la combinación de la parcela —con su forma, dimensiones y localización— con los usos admitidos, sus intensidades y la edificabilidad dados por el planeamiento.

**Mayor aprovechamiento.** Consiste en el aumento del aprovechamiento que resulta de los cambios en la normativa urbanística aplicable. Su concreción efectiva puede requerir inversiones privadas en infraestructuras públicas como parte de los deberes territoriales de una actuación.

**Valor inmobiliario.** Refiere al valor de mercado de un inmueble (suelo más mejoras).

9 *Diccionario Nueva Enciclopedia de Larousse*, tomado de: [http://diccionarios/cgi/lee\\_diccionario.html](http://diccionarios/cgi/lee_diccionario.html).; Diccionario Planeta de la Lengua Española.

10 *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*, edición 2002.

11 *Diccionario Vox*.

### Valorización por razones de ordenamiento territorial.

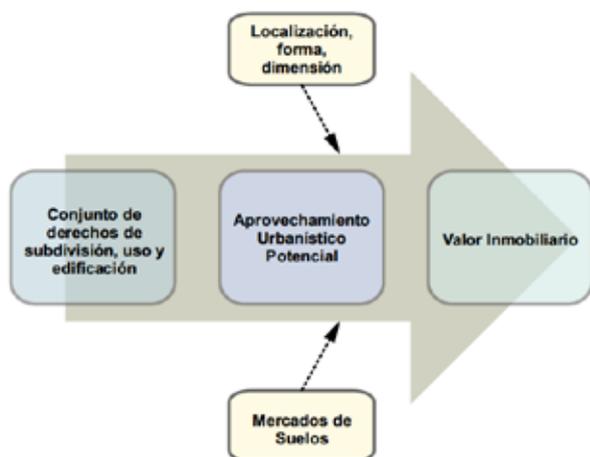
Incremento bruto del valor inmobiliario (valor final menos valor inicial) de uno o varios inmuebles, originado en un mayor aprovechamiento (derivado de cambios normativos y/o actuaciones urbanísticas), menos la inversión realizada por los propietarios en infraestructuras públicas exigidas para hacer viable el mayor aprovechamiento. Esta valorización refiere únicamente al factor suelo, ya que el aprovechamiento es un atributo del suelo o del terreno, con independencia de la construcción existente.

**Factores de valorización de los terrenos por razones de ordenamiento territorial.** Los principales factores son:

- La transformación de categoría del suelo mediante una actuación integrada, que comprende el desarrollo de infraestructuras, la reparcelación y la asignación de nuevos usos, intensidades y edificabilidades a los inmuebles resultantes.
- El aumento del Factor de Ocupación Total o FOT ( $m^2$  edificables/ $m^2$  de terreno) que representa la edificabilidad máxima y/o la modificación de otros factores que pueden repercutir en el valor de lo edificable (altura, retiros).
- La admisión de usos más rentables o de una mayor intensidad de los usos admitidos en la parcela (por ejemplo, mayor densidad de vivienda).
- La mayor fraccionabilidad del suelo también puede comportar una valorización al impactar sobre la intensidad de uso o la edificabilidad efectiva.

El mayor valor que da origen a la participación pública está referido siempre a los terrenos, al factor suelo. No obstante, el cálculo del monto imponible se realiza en algunas reglamentaciones y situaciones sobre el valor de los  $m^2$  construíbles adicionales, pero en estos casos se trata de una forma indirecta de estimar el valor adicional del suelo.

## 9. De los derechos urbanísticos al valor inmobiliario



## 4. 2. Finalidad y contexto

### 4. 2. 1. Finalidad

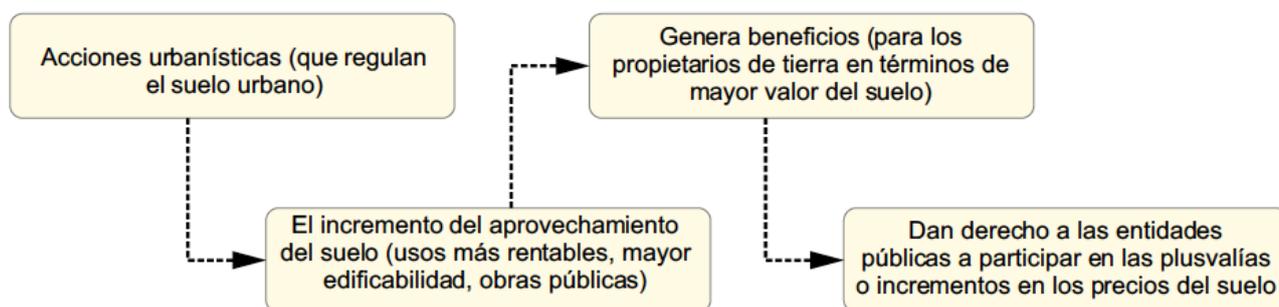
La participación pública en las plusvalías generadas por el ordenamiento territorial, o retorno de valorizaciones, tiene un sentido de justicia en tanto permite volcar en beneficio de la comunidad parte de los beneficios privados que esta genera mediante la acción del Estado y la acción colectiva. Se trata de una captación de recursos orientada a financiar el desarrollo urbano con un carácter redistributivo.

Para entender su pleno sentido, debe leerse esta herramienta en relación con el sistema de «principios rectores», que forma la base doctrinaria del ordenamiento territorial, tal como se define en el artículo 5 de la LOTDS, y en particular en los siguientes literales:

- e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.
- f) La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- h) El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.
- i) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

El principio f) enuncia la base doctrinal de la herramienta de participación pública en las plusvalías. El principio e) refiere a la distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso urbanizador: la participación pública en las plusvalías es también parte de la distribución de beneficios, acorde con los aportes públicos a dicha valorización. Los literales h) e i) establecen el sentido social del ordenamiento territorial, que requiere acciones públicas orientadas al equilibrio del desarrollo territorial y al acceso igualitario a sus beneficios.

## 10. Valorización y participación pública

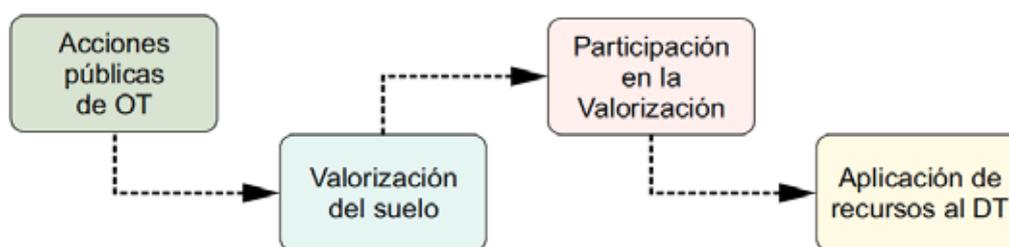


Fuente: Maldonado *et al.* 2006: 253.

A partir de esta lectura, puede afirmarse que la recuperación de plusvalías tiene un sentido de justicia, en cuanto a reconocer el protagonismo público en la creación del valor del suelo, y una finalidad de desarrollo territorial equilibra-

do, en un sentido social y económico. La visión integral de la herramienta combina entonces dos momentos clave: la «captación» de la plusvalía, y la posterior «asignación» de estos recursos al buen desarrollo territorial.

## 11. El ciclo de retorno a la sociedad de las valorizaciones



Nota: DT refiere a Desarrollo Territorial.

En relación con el uso de los fondos públicos obtenidos a partir de la participación en la valorización, es coherente plantearse que su destino es financiar el buen desarrollo territorial, siguiendo el conjunto de los principios enunciados en la propia ley. Además, en los casos regulados en el artículo 46 la LOTDS establece que los inmuebles recibidos por este concepto deberán integrar una cartera de tierras y que los aportes en dinero deberán integrar un fondo de gestión territorial.

### 4. 2. 2. Contextos y modalidades de aplicación

La participación pública en las plusvalías que resultan del ordenamiento territorial se produce de acuerdo con la LOTDS en los siguientes tres contextos y modalidades:

a) En **actuaciones integradas** a partir de perímetros delimitados en suelo potencialmente transformable

(actuaciones de urbanización) o en suelo urbano no consolidado (actuaciones de renovación urbana). En estos casos, la obligación afecta al conjunto de propietarios y desarrolladores incluidos en la unidad de actuación, que se valoriza como consecuencia de su transformación o renovación y de la nueva edificabilidad y usos asignados.

b) En el contexto de un **cambio normativo zonal** que aumenta la edificabilidad de un ámbito (mediante la aprobación de un nuevo IOT: Plan Local o Plan Parcial). Hace referencia a todas las parcelas singulares incluidas en una zona afectada por un cambio normativo que incluya un aumento la edificabilidad o la admisión de usos más intensos o más rentables. Esta modalidad puede aplicarse en suelo rural.

c) En el contexto de áreas especiales previstas para otorgar **mayor aprovechamiento a cambio de con-**

**trapartidas** de los particulares. En estos casos, el IOT correspondiente establece un aprovechamiento básico y la posibilidad de su ampliación hasta cierto límite, a solicitud de los particulares, y define el tipo de contrapartidas a exigir. También se aplica a cambios de los usos admitidos hacia usos más rentables. Cada aplicación involucra una parcela singular o un grupo de parcelas unidas para un proyecto concreto.

#### 4. 2. 3. La participación en plusvalías en relación con otros objetivos de política urbana

En estas tres modalidades, la participación pública en las valorizaciones se asocia con distintos objetivos de política urbana. En el primer caso el objetivo central es urbanizar o renovar un perímetro mediante una actuación integrada; ambas acciones tienen como consecuencia una valorización. El pago de la participación pública en el mayor valor es una de las obligaciones que asumen los propietarios de la actuación junto con otras como la cesión de suelos para espacios públicos e infraestructuras, y la ejecución de estas.

En el segundo caso, cuando un plan modifica la normativa de usos y edificación en una zona, aumentando el aprove-

chamiento de las parcelas, el objetivo de política urbana es habilitar y alentar una transformación gradual del área hacia nuevos usos y/o nuevos tipos de construcción con mayor edificabilidad. La participación en plusvalías es una consecuencia de la valorización inmobiliaria que resulta de estos cambios normativos. Su cobro se realiza parcela a parcela, a medida que se autorizan proyectos de cambio de uso, obra nueva, reforma o sustitución.

En el tercer caso, el objetivo de política pública puede adoptar distintas prioridades, desde la recaudación de recursos en áreas de dinamismo inmobiliario mediante concesiones incrementales de mayor aprovechamiento hasta la creación de incentivos para concentrar inversión en ciertos entornos, pasando por la flexibilización de la normativa en áreas de ordenamiento concertado o en áreas de oportunidad para proyectos especiales.

La fijación por los gobiernos departamentales de la forma de cálculo del mayor aprovechamiento o la valorización, y especialmente la determinación del monto o porcentaje de la participación pública a exigir, es una decisión que en todos los casos debe tomarse teniendo en cuenta el contexto de los objetivos más generales de política urbana que persiguen las actuaciones y/o los cambios de la normativa.

### 12. Las tres modalidades de retorno de valorizaciones derivadas del ordenamiento territorial

Contexto	Descripción	Referencias legales
1. ACTUACIÓN INTEGRADA de urbanización o renovación, en régimen de gestión asociada	Conjunto de las parcelas que forman parte de una actuación integrada con aumento de edificabilidad. <ul style="list-style-type: none"> <li>• En suelo potencialmente transformable (de cualquier categoría).</li> <li>• En suelo urbano no consolidado.</li> </ul>	Art. 46 LOTDS
2. CAMBIO NORMATIVO ZONAL que representa mayor aprovechamiento.	Parcelas situadas en áreas afectadas por un cambio normativo que otorga mayor edificabilidad a todo el ámbito. Todas las parcelas reciben un aumento de edificabilidad al aprobarse el cambio normativo.	Art. 46 LOTDS
3. MAYOR APROVECHAMIENTO A CAMBIO DE CONTRAPARTIDAS (a proyectos singulares)	Parcelas situadas en áreas en las que un IOT previó el otorgamiento oneroso de mayor edificabilidad. Las parcelas singulares acceden a mayor edificabilidad, caso a caso, en el momento de tramitar un permiso y mediante un procedimiento específico.	Art. 60 LOTDS

#### 4. 2. 4. La obligatoriedad de la participación en valorizaciones

La participación pública en las plusvalías inmobiliarias que resultan de las acciones generales de ordenamiento territorial solamente es obligatoria para los gobiernos departamentales cuando se trata de una actuación integrada, es decir, cuando se determine un perímetro de actuación integrada en suelo potencialmente transformable o urbano no consolidado (artículos 21 y 56 de la LOTDS).

En el caso de que se produzcan cambios normativos zonales derivados de un IOT (Plan Local, Plan Parcial), la aplicación de la participación pública en las valorizaciones está sujeta a la decisión del gobierno departamental correspondiente mediante las Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (ODOTDS) o mediante los planes locales.

En el caso de mayor aprovechamiento a cambio de contrapartidas, el propio mecanismo prevé el cobro.

## 4. 3. Fuentes legales y reglamentarias

### 4. 3. 1. Legislación nacional

El artículo 5 de la LOTDS, en su literal F, hace expresa referencia a «La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio» como principio rector del ordenamiento territorial.

El artículo 21 de la LOTDS, cuando refiere a los PAI, dispone: «Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros».

El artículo 42 L de la LOTDS aborda las «Obligaciones de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y suelo potencialmente transformable» y en el inciso c establece la obligación

De ceder a la Intendencia Municipal los terrenos urbanizados edificables o inmuebles en los que se concrete el derecho a la participación de ésta en la distribución de los mayores beneficios.

El artículo 46 de la LOTDS (Retorno de las Valorizaciones) trata sobre las modalidades de transformación de suelo y de renovación, consolidación o reordenamiento.

Artículo 46. (Retorno de las valorizaciones). - Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

- a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
- b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

El artículo 56 de la LOTDS (Perímetros de Actuación) establece que las actuaciones en perímetros en suelo transformable o urbano no consolidado tienen que cumplir con los deberes territoriales de cesión, equidistribución y retorno de las mayores valorizaciones.

El artículo 60 de la LOTDS (Mayores Aprovechamientos) refiere a la entrega onerosa de mayor aprovechamiento.

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

### 4. 3. 2. Sobre la naturaleza legal de este instrumento

Es necesario distinguir, desde lo formal, la recuperación de la plusvalía o el mayor valor urbanístico de los siguientes tributos:

**No se trata de un impuesto**, ya que este, por definición (artículo 11 del Código Tributario de Uruguay —CTU—, que recoge la doctrina más recibida al respecto), es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

**No es una tasa**; ya que esta es el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado destinada al contribuyente; su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardará una razonable equivalencia con las necesidades de este (artículo 12 del CTU).

**No es una contribución especial**, pero es a lo que más se parece, en la medida en que el CTU (artículo 13) define la contribución especial como el tributo cuyo presupuesto de hecho se caracteriza por un beneficio económico particular proporcionado al contribuyente por la realización de obras públicas o de actividades estatales. Pero —he aquí la diferencia— su producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o actividades correspondientes. Esa limitante no es admisible para la recuperación de las valorizaciones urbanísticas, que deben ser aplicadas en beneficio del interés público urbanístico y con las prioridades que este indique.

En definitiva, para que el Estado reciba una participación por el mayor valor que adquieren los inmuebles por sus acciones urbanísticas, es necesario que ejerza su potestad impositiva y establezca un tributo que grave esa propiedad, y que medie una ley que sea la fuente de la obligación: la LOTDS y los IOT que la apliquen.

La participación en plusvalías, tal como se define y se regula en el artículo 46 de la LOTDS, reúne todas las características que definen los tributos: se trata de una obligación impuesta por el Estado en ejercicio de su poder de imperio, derivado de la obligación que la Constitución

impone a los ciudadanos de contribuir a los gastos e inversiones del Estado.<sup>12</sup>

Conforme al CTU (artículos 10 y 14), se lo podrá considerar un tributo, en tanto es la prestación pecuniaria que el Estado exige, en ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines.

Entendemos que, dada su naturaleza de enriquecimiento injusto o no deseado, no es pertinente considerarla una contraprestación por un servicio del Estado. Su inclusión en instrumentos de ordenamiento territorial genera una obligación tributaria, entendida como el vínculo de carácter personal que surge entre el Estado u otros entes públicos y los sujetos pasivos en cuanto ocurre el presupuesto de hecho previsto en la ley (aprovechamiento urbanístico, valorización o mayor valor inmobiliario).

En consecuencia, podemos concluir que es una obligación tributaria específica y, como tal, le serán aplicables los principios propios del derecho tributario.

Como veremos más adelante, el Plan Montevideo, de 1998, lo define como «un precio compensatorio»; en tal sentido, lo considera una contraprestación por un servicio, lo cual representa apartarse del concepto de tributo de acuerdo con su definición por el artículo 10 del CTU. Diferente es el caso previsto en el artículo 60 de la LOTDS, en el que los particulares deben tomar la iniciativa para «adquirir» un mayor aprovechamiento, a cambio de contrapartidas que equivalen a un precio.

Pero respecto a las modalidades del artículo 46, la posición más aceptada por la doctrina y la que más se ajusta a nuestro derecho positivo es la que asigna naturaleza tributaria al gravamen, por las razones ya expresadas.

## 4. 4. Procedimiento

### 4. 4. 1. Aspectos a definir en la regulación del instrumento

A la fecha, varios gobiernos departamentales cuentan con reglamentaciones generales para el uso de esta herramienta,

incluidas en ordenanzas departamentales o en planes aprobados. Es el caso de las Intendencias de Montevideo, Canelones y Maldonado.

A continuación, se plantean los aspectos que es recomendable considerar en el momento de regular la participación pública en plusvalías:

1. Hecho generador.
2. Inmuebles/personas obligadas al pago y entidades que tendrán derecho a participar en la plusvalía.
3. Criterios y reglas para determinar el valor del mayor aprovechamiento.
4. Criterios y reglas para determinar el porcentaje de participación pública.
5. Exigibilidad (cuándo se ha de hacer efectivo el pago).
6. Procedimientos para liquidación y pago.
7. Destino y gestión de los recursos públicos generados.

Estas definiciones deben reflejarse, de acuerdo con el marco legal vigente, en las ordenanzas departamentales y/o en los planes de ordenamiento territorial locales o parciales, o en los PAI.

El estudio detallado de las tres modalidades de recuperación de plusvalía y los procedimientos a seguir se presentan en las siguientes fichas, a las que remitimos al lector:

Ficha 10. Participación en valorizaciones originadas por un cambio normativo zonal.

Ficha 11. Otorgamiento de mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas.

Ficha 20. Participación en la valorización en actuaciones integradas.

No obstante, para completar una visión general se presenta en las páginas siguientes un cuadro comparativo de procedimientos que abarca las tres situaciones.

<sup>12</sup> cf. Maldonado M., *Reforma urbana y desarrollo territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER, Universidad de los Andes, Lincoln Institute of Land Policy, Fedevivienda, 2003.

## 13. Modalidades de la participación pública en la valorización inmobiliaria

	<b>ACTUACIÓN INTEGRADA de urbanización o renovación</b>	<b>CAMBIO NORMATIVO ZONAL</b>	<b>MAYOR APROVECHAMIENTO A CAMBIO DE CONTRAPARTIDA</b>
1. Hecho generador	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transformación de suelo de rural a urbano.</li> <li>Consolidación o renovación de un perímetro urbano, con cambio normativo que genera valorización.</li> </ul>	Aumento de edificabilidad y/o cambio de uso dado por la nueva norma en relación con la precedente a todas las parcelas del ámbito.	Uso del suelo más rentable o aumento de edificabilidad solicitado por un particular por encima del aprovechamiento básico (previsto por un IOT).
2. Inmuebles/ personas obligadas al pago	Todas las parcelas que integran el perímetro de la actuación integrada, en proporción a sus beneficios.	Todas las parcelas del ámbito en que se aplica el cambio normativo.	La parcela o el conjunto de parcelas que integran el proyecto y para las que se solicita mayor edificabilidad.
3. Naturaleza de la herramienta	Tributo con fines urbanísticos.	Tributo con fines urbanísticos.	Precio por la edificabilidad adicional otorgada («suelo creado»).
4. Obligatoriedad del cobro para el gobierno departamental	Obligatorio.	Potestativo (a definir en la ODOTDS y/o en los planes)	El cobro está incluido en la definición del instrumento.
5. Cálculo de la valorización (criterios y reglas)	En general, valor de mercado de los terrenos urbanizados menos valor inicial del suelo a transformar menos inversión en infraestructuras obligatorias.	Mayor valor de los inmuebles con la nueva edificabilidad y/o usos admitidos.	Variable según departamentos y origen de la valorización. Valor de mercado o de construcción de los m <sup>2</sup> adicionales construibles. O valor del «suelo creado» para alcanzar la nueva edificabilidad.
6. Monto imponible, porcentaje de participación pública	<p>Monto imponible: el mayor valor de los terrenos urbanizados.</p> <p>Porcentaje de participación: lo fija el gobierno departamental.</p> <p>Monto mínimo legal: En suelo transformable: parcelas que reúnan 5% de la edificabilidad total, o su equivalente en dinero.</p> <p>En áreas de renovación urbana y reordenamiento: parcelas que representen 15% de la valorización de los terrenos o su equivalente en dinero.</p>	<p>Monto imponible: el mayor valor de los inmuebles.</p> <p>Porcentaje de participación: lo fija el gobierno departamental (ODOTDS o IOT).</p> <p>Monto mínimo legal en áreas objeto de reordenamiento: 15% de la valorización de los inmuebles con la nueva edificabilidad.</p>	<p>Monto imponible: el valor de los m<sup>2</sup> adicionales a construir, o el valor del suelo virtual o «suelo creado» para hacerlos posibles con la norma vigente.</p> <p>Porcentaje de participación: lo fija el gobierno departamental (ODOTDS o IOT).</p> <p>Monto mínimo legal: no se determina.</p> <p>Monto máximo legal: «hasta el 50% del mayor valor resultante» (LOTDS, art. 60).</p>
7. Exigibilidad (cuándo se ha de hacer efectivo el pago)	<p>Antes de la aprobación del nuevo fraccionamiento que origina las parcelas con nueva categoría y mayor edificabilidad.</p> <p>En general, se cobra un porcentaje antes de obtener el permiso y el resto en cuotas.</p>	Para cada parcela, cuando se presenta una solicitud de permiso de construcción, con independencia de si se utiliza o no la mayor edificabilidad (puede combinarse con una disposición normativa que obligue a utilizar toda la edificabilidad admitida).	Para cada parcela que integra el proyecto, en función de la mayor edificabilidad a otorgar en cada caso, cuando se presenta una solicitud de permiso de construcción.

	<b>ACTUACIÓN INTEGRADA de urbanización o renovación</b>	<b>CAMBIO NORMATIVO ZONAL</b>	<b>MAYOR APROVECHAMIENTO A CAMBIO DE CONTRAPARTIDA</b>
8. Forma de pago	Cesión de inmuebles libres de cargas a la Intendencia; o bien equivalente en dinero.	En general, como se paga por cada proyecto y parcela, el pago se realiza en dinero.	La regula el gobierno departamental mediante la ODOTDS o los planes. Lo que se cobra es una contrapartida; puede ser un precio en dinero o determinadas acciones de interés urbanístico previstas en la norma (calidades del proyecto o de su relación con el espacio público).
9. Destino y gestión de los recursos públicos generados	Definición general en LOTDS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si son inmuebles: Cartera de Tierras</li> <li>• Si es pago en dinero: Fondo de Gestión Territorial.</li> </ul> Específicamente lo define el gobierno departamental mediante la ODOTDS.	Definición general en la LOTDS: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si son inmuebles: Cartera de Tierras.</li> <li>• Si es pago en dinero: Fondo de Gestión Territorial.</li> </ul> Específicamente lo define el gobierno departamental mediante la ODOTDS.	La LOTDS no establece un destino. Lo define el gobierno departamental mediante la ODOTDS. En general, se suma a un Fondo de Gestión Territorial o similar, con destino a inversión pública en desarrollo urbano.

# PRIMERA PARTE

## Gestión de actuaciones aisladas

---

Se trata de herramientas que también pueden definirse como orientadas a intervenir desde la administración en los mercados de suelo, a partir de objetivos determinados por los planes. Se aplican en la modalidad de actuaciones aisladas o singulares, aunque en algunos casos también involucran actuaciones vinculadas sobre dos o más parcelas, no necesariamente contiguas, y también pueden integrar acciones sobre el entorno inmediato de la parcela, como conexiones a las redes de servicios.

En esta sección se estudian las siguientes herramientas:

- Ficha 5. Obligación de conservar y gestión de la conservación.
- Ficha 6. Obligación de usar o construir.
- Ficha 7. Cobro de sanciones por incumplimiento de obligaciones territoriales.
- Ficha 8. Impuestos especiales por incumplimiento de deberes territoriales.
- Ficha 9. Incentivos urbanísticos.
- Ficha 10. Participación en valorizaciones originadas por un cambio normativo zonal.
- Ficha 11. Otorgamiento de mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas.
- Ficha 12. Transferencia de derechos territoriales.
- Ficha 13. Servidumbre voluntaria.



## Ficha 5. Obligación de conservar y gestión de la conservación

«Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.» Artículo 37 de la LOTDS

### 5. 1. Concepto

#### 5. 1. 1. El deber de conservar

El deber de conservar, como surge de su definición legal, supone mantener el inmueble en condiciones tanto para quienes lo habitan o lo utilizan como para el conjunto de la sociedad, ya que el inmueble es parte inseparable de una trama urbana de espacios privados y públicos. Las condiciones de «seguridad, salubridad y ornato público» cubren tanto los aspectos arquitectónicos como los aspectos y relaciones urbanas del inmueble.

El problema de la conservación de los inmuebles tiene un aspecto normativo («las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental») y un aspecto de control y gestión («realizando las obras de conservación oportunas»). El segundo es el más complejo, porque supone costos materiales para los propietarios y porque requiere la presencia de un sistema público de gestión de la conservación con varios componentes: información actualizada y sistemática sobre el estado de los inmuebles, capacidades técnicas para el diagnóstico y la determinación de las obras de conservación necesarias, y capacidades de control, seguimiento y disciplina urbanística.

La LOTDS consolida la vigencia del deber de conservación, pero no avanza sobre el diseño de las herramientas de gestión necesarias para su implementación eficaz, eficiente, sistemática y equitativa (el principio de equidistribución de cargas y beneficios también se aplica a la gestión de la conservación).

Son las normas departamentales, en particular las ordenanzas, pero también los planes, los que tienen a su cargo especificar los contenidos, alcances y modalidades de gestión de la conservación de los inmuebles.

Frente a este deber de conservar, los propietarios están legalmente sujetos también a un deber contrapuesto: el de derribar o demoler los edificios en estado de ruina. En consecuencia, el deber de conservación que impone la ley tiene como límite el punto donde comienza ese otro deber contrario.

### 5. 2. Finalidad y contexto

#### 5. 2. 1. La conservación del patrimonio cultural

El deber general de conservación que pesa sobre todos los propietarios de cualquier tipo de construcción, obra o edificación se hace especialmente intenso, lógicamente, cuando se trata de edificios significativos, merezcan o no la consideración de monumentos.

Un capítulo específico de la conservación tiene que ver con las áreas o inmuebles incluidos en catálogos patrimoniales. El avance de las normativas y técnicas de gestión en este campo fue significativo en Uruguay en los últimos decenios, y la LOTDS permite fortalecer ambos aspectos, tanto la planificación como la gestión.

#### 5. 2. 2. La conservación general de los tejidos urbanos

La conservación supone también un desafío más amplio, que refiere a la conservación general de los tejidos urbanos, más allá de su declaración o no como áreas protegidas. Este desafío impulsa la adopción de modelos de gestión más eficaces, que se vuelven prioritarios en un contexto de bajo crecimiento urbano, y de políticas que buscan el mejor uso de la ciudad existente. La decadencia de buena parte del stock de inmuebles en las áreas centrales e intermedias de las ciudades, sin perspectivas masivas de sustitución, conduce a la necesidad de priorizar las acciones para la conservación y, en su caso, la rehabilitación de la masa de inmuebles en estado regular o malo presentes en dichas áreas.

En los casos de decadencia de tejidos urbanos antiguos, la problemática de la conservación está fuertemente vinculada con la problemática del uso y la puesta en valor de los inmuebles. La difusión de las prácticas de abandono, de subutilización o de usos inadecuados de la edificación se superpone a la falta de conservación y la agrava, en la medida en que los inmuebles pierden valor económico y dejan de generar los recursos privados o públicos necesarios para dicha conservación.

Vinculado con lo anterior, es posible afirmar que desde el punto de vista de la gestión y financiación de la conservación, la ciudad presenta una gama de situaciones diferenciadas: a) áreas valorizadas y dinámicas en las que la mayoría de los inmuebles sostienen o mejoran su valor económico y se presume que existen, de parte de los propietarios, las condiciones para asumir los deberes de conservación por sí mismos; b) áreas estancadas o decadentes en las que gran parte de los propietarios carecen de los recursos necesarios para revertir la mala conservación

de los inmuebles, y c) áreas no consolidadas, en las que la edificación no alcanzó aún las calidades básicas exigibles y en las que se presenta, en grados diversos, una condición de precariedad de lo construido.

A lo anterior se suman la diversidad de vínculos de los propietarios con los inmuebles —habitantes y usuarios versus rentistas— y las diversas lógicas de los propietarios rentistas. En consecuencia, los desafíos para las políticas y la forma de impulsar la mejora o conservación no son los mismos en todos los contextos.

## 5. 3. Fuentes legales y reglamentarias

### 5. 3. 1. El deber de conservar en la LOTDS

Como se vio, la LOTDS, en su artículo 37, impone a todos los propietarios de inmuebles la obligación genérica de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dicte el gobierno departamental competente.

Se usa la misma expresión descriptiva de la conservación que la legislación española: «seguridad y salubridad y ornato público»; las dos primeras no requieren mayores comentarios. Por «ornato público» se entiende que la fachada de los edificios y construcciones debe contribuir a la calidad de la imagen urbana y el espacio público adyacente al inmueble.

En el artículo 40 de la LOTDS, referido al régimen del suelo urbano consolidado, se establece:

En aquellos ámbitos señalados en los IOT y en los casos que determine la Intendencia Municipal, los propietarios de los solares baldíos o terrenos con edificación ruinosas, deberán edificarlos o rehabilitar sus construcciones, en el plazo máximo que establezcan los mismos.

Es decir que la rehabilitación puede definirse como obligación en un plan, para un ámbito, o también mediante una resolución de la Intendencia, para inmuebles específicos.

### 5. 3. 2. La declaración de estado ruinoso y el deber de demolición

En el artículo 620 del Código Civil (CC) de Uruguay se dispone: «Si un edificio o pared amenaza ruina, podrá el propietario ser obligado a su demolición o a ejecutar las obras necesarias para evitar que se arruine. Si no cumpliera el propietario, la autoridad podrá hacerlo demoler a costa de aquél».

A su vez, el artículo 1.327 del mismo código establece que «El dueño de un edificio es responsable del daño que ocasiona su ruina acaecida por haber omitido las necesarias

reparaciones o por haber faltado de otra manera al cuidado de un buen padre de familia».

El Ministerio del Interior, conforme a lo previsto en el artículo 6 de la Ley N° 15.896, del 15 de setiembre de 1987, tiene potestad para clausurar las construcciones que sean potencialmente peligrosas por estar su estructura en situación de ruina.

En tanto les corresponde a los gobiernos departamentales la policía de la edificación, es también a estos a los que compete atender estas situaciones. En la legislación departamental de ordenamiento territorial de todos los departamentos de Uruguay hay normas que prevén esta situación. Más adelante se presentará el caso de Montevideo, cuya legislación departamental es la que tiene mayor rigor técnico sobre el punto.

### 5. 3. 3. La protección del patrimonio cultural arquitectónico y urbano

La LOTDS prevé como materia del ordenamiento territorial «[...] la identificación y definición de áreas bajo régimen de Administración especial de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales» (artículo 4, literal c). Esto comprende la defensa de los bienes patrimoniales, sean estos inmuebles, edificios, paisajes o conjuntos arquitectónicos, como objeto de los IOT.

También en el artículo 5, literal J, se establece como principio del ordenamiento territorial la tutela y valorización del patrimonio cultural en sentido amplio.

Vimos que es un deber de los propietarios de inmuebles:

[...] proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico. (artículo 37, literal d)

Como instrumento específico para el cumplimiento de esta finalidad se encuentran los inventarios y catálogos previstos en el artículo 22 de la LOTDS; son herramientas complementarias de otros instrumentos, que se podrán aprobar como planes independientes o integrados a otras modalidades de IOT. Tienen como objetivo

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

Se mandata a las Intendencias a llevar un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados y catalogados (artículo 22).

En Uruguay el patrimonio cultural también está amparado por un sistema nacional de protección consagrado por la Ley N° 14.040, que crea la Comisión del Patrimonio Artístico y Cultural de la Nación; el artículo 8 de la referida ley establece el estatuto de protección para los inmuebles declarados patrimoniales, que «[...] quedan afectados por las servidumbres que en cada caso resulten impuestas por la calidad, características y finalidades del bien [...]».

La Comisión comunicará a los gobiernos departamentales los bienes inmuebles que hayan sido o sean declarados monumentos históricos. Respecto de estos bienes, no se podrá dar trámite a ninguna solicitud de permisos para obras o demoliciones, sin que conste la aprobación previa por parte de la comisión.

## 5. 4. Ejemplos

### 5. 4. 1. Experiencia internacional: la Inspección Técnica de Edificios

La implementación de un sistema de gestión de la conservación de inmuebles puede apoyarse en algunos avances observados en la experiencia internacional. En particular resulta de interés el sistema español construido en torno a una herramienta que se denomina Inspección Técnica de Edificios (ITE).

El Real Decreto-ley 8/2011 establece la obligatoriedad de la ITE para los municipios con población superior a 25.000 habitantes, salvo que las comunidades autónomas fijen otros estándares.

Esta obligación es aplicable en los siguientes casos:

1. Los edificios con una antigüedad superior a 50 años, salvo que las Comunidades Autónomas fijen distinta antigüedad en su normativa, destinados preferentemente a uso residencial situados en los municipios señalados en la disposición adicional tercera, deberán ser objeto, en función de su antigüedad, de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación, y que cumpla, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.

- b) Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

2. Las actuaciones contenidas en este artículo se aplicarán en la forma, plazos y condiciones que regulen las Comunidades Autónomas. Los Municipios podrán

establecer sus propias actuaciones en el marco de los mínimos estatales y autonómicos.

Cuando de la inspección realizada resulten deficiencias, no se otorga la documentación que acredita la obligación de conservar a la que hace referencia el artículo 9 de la Ley de Suelo, y se requiere que el titular del inmueble realice las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible y en el tiempo señalado al efecto. Una vez aprobadas las obras realizadas, se otorga la certificación.

Al margen de lo establecido por el citado decreto-ley, las distintas ordenanzas establecen la periodicidad mínima con la que los edificios deben pasar la ITE, que varían según la ciudad y la antigüedad del inmueble.

Asimismo, establece que la obligación de realizar la ITE corresponde a los propietarios del edificio, quienes deberán contratar a un técnico independiente o entidad de inspección técnica homologada, a fin de que emita un informe en el que establezca el estado de conservación del inmueble e indique si es preciso, o no, realizar obras de conservación o de rehabilitación.

### 5. 4. 2. La declaración de estado ruinoso y las obligaciones consecuentes en Montevideo

El artículo D 240 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>13</sup> dispone que

[...] las construcciones podrán ser declaradas como fincas peligrosas o ruinosas, a los efectos de la seguridad de sus ocupantes o de terceros. En tal caso, deberán ser desocupadas según lo dispuesto en las normativas vigentes sobre fincas ruinosas. Sin embargo, no podrá procederse a su demolición, sin una evaluación previa de la Intendencia a través de las dependencias competentes, donde deberán contemplarse los valores históricos, culturales, arquitectónico-culturales y el estado técnico-constructivo a efectos de determinar su posible recuperación.

En el Decreto Departamental de Montevideo N° 34.353, del 1 de octubre de 2012, se establece el actual procedimiento para la determinación de ruina del edificio. La Intendencia Departamental constatará de oficio o ante denuncia de parte, por profesional competente, el estado de la edificación calificando el grado de riesgo —inminente o no inminente— de ruina de la construcción. De la constatación se emitirá un informe fundado en el que se especificará, además, si la ruina compromete la habitabilidad del bien dentro de los cinco días de presentada la denuncia, debiendo el trámite estar calificado de urgente.

Cuando la finca está en situación de riesgo inminente, la Intendencia intervendrá en cumplimiento del cometido de

<sup>13</sup> Decreto Departamental de Montevideo N° 28.242, del 16 de setiembre de 1998.

policía de la edificación, para lo cual adoptará las medidas urgentes a fin de evitar derrumbes u otras situaciones en las que sea factible que se cause daño físico a personas, y podrá requerir el auxilio de la fuerza pública.

Cuando el riesgo no es inminente, se requerirá al propietario la realización de las obras que subsanen el desperfecto constatado por la autoridad departamental.

En todos los casos, se conferirá vista del dictamen técnico al propietario por un plazo de cinco días hábiles. El plazo para efectuar obras indicadas no podrá exceder de 60 días calendario. En situaciones en las que la magnitud de las obras exceda justificadamente este plazo, la Administración podrá extenderlo hasta un máximo de 120 días.

Finalizado el plazo indicado, de persistir el incumplimiento, la Intendencia queda facultada, previa anuencia de la

Junta Departamental de Montevideo, a demoler a costa del propietario toda obra efectuada en violación de los IOT. En todos los casos, el propietario podrá optar por la demolición de la finca dentro del plazo fijado si esta, a juicio de la Intendencia, no presenta valores testimoniales que deben mantenerse.

Si dentro de los plazos fijados por la Administración no se hubiera dado cumplimiento a lo intimado, se gravará el padrón con el Impuesto a la Edificación Inapropiada (IEI), de acuerdo con los parámetros definidos en la normativa vigente. Este se hará efectivo con el cobro de la Contribución Inmobiliaria (CI), sin perjuicio de otras penalidades y acciones judiciales que correspondan. Esta norma fue reglamentada por la Resolución del Intendente de Montevideo N° 3.705/14, del 20 de agosto de 2014.

## Ficha 6. Obligación de usar o construir

Ver también «Obligación de urbanizar» en perímetros de actuación, ficha 21.

### 6. 1. Concepto

La obligación de usar o construir consiste en la potestad de los gobiernos departamentales, en el uso de sus competencias de ordenamiento territorial, de establecer la obligación de usar y/o construir, de acuerdo con las normas y en un plazo determinado, en aquellos inmuebles de una zona que se encuentran vacantes, sin uso o subutilizados, o que presentan una edificación inapropiada.

Esta obligación, con plazo y sanciones en caso de incumplimiento, que pueden llegar a la expropiación, es una herramienta para promover un uso racional de los recursos productivos en suelo rural o de las infraestructuras y los servicios urbanos instalados en las ciudades, alineando el ordenamiento territorial con objetivos de desarrollo sostenible.

### 6. 2. Finalidad y contexto de aplicación

La normativa de ordenamiento territorial establece los usos y los tipos de edificación admitidos en las parcelas rurales o urbanas, pero el propietario de un inmueble puede decidir cuándo hacer efectivos esos derechos.

Cuando el propietario de un inmueble se dispone a usar o edificar en él, debe hacerlo conforme al planeamiento, mediante un procedimiento de autorización formal (del que solo se exceptúan la vivienda y construcciones utilitarias del productor rural si el IOT no establece nada en contrario). Pero, en condiciones normales, el propietario no está obligado a concretar esos usos o a edificar dentro de un plazo determinado. Puede optar por mantener un terreno no edificado o por mantener un terreno edificado sin uso.

El no uso, la subutilización respecto de lo previsto en el planeamiento y el mantenimiento de un inmueble vacío son situaciones que, al repetirse, generan efectos negativos para el desarrollo urbano o rural. Estos efectos incluyen: la desvalorización de áreas urbanas o rurales, la vulnerabilidad ambiental, los riesgos de ocupación irregular, la no conservación de las edificaciones vacías, el desaprovechamiento de infraestructuras instaladas, entre otros.

La presencia de terrenos baldíos o de construcciones subutilizadas o abandonadas tiene distintas causas. Puede responder a procesos demográficos de envejecimiento, al desinterés de propietarios no residentes, a la pérdida de atractivos del entorno (en particular para actividades comerciales) o a prácticas intencionales de subutilización y/o abandono relacionadas con la especulación inmobiliaria.

Para prevenir estos riesgos, y para solucionar los problemas ya existentes, es necesario que la Administración pueda imponer la *obligación de usar o construir*, conforme al ordenamiento y en plazos delimitados, acompañando esta obligación, según la problemática, con incentivos y ayudas, así como con sanciones para los casos de incumplimiento. Esta obligación se constituye así en una herramienta para mantener el estado saludable de los tejidos urbanos y garantizar el uso racional del patrimonio construido y las infraestructuras, o de los recursos productivos en suelo rural.

### 6. 3. Fuentes legales y reglamentarias

#### 6. 3. 1. La obligación de usar conforme a los IOT según la LOTDS

El artículo 37 de la LOTDS refiere al «deber de usar».

Deber de usar. Los propietarios de inmuebles no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación. (artículo 37 de la LOTDS)

La ley impone a todos los propietarios de inmuebles la obligación de uso conforme a lo previsto por los IOT. La expresión utilizada —«no podrán destinarlos a usos contrarios a los previstos por los instrumentos de ordenamiento territorial»— remite a las definiciones de los IOT. En cualquier caso, el no uso es siempre contrario al uso, en particular cuando se trata de inmuebles urbanos ubicados en áreas que cuentan con servicios e infraestructuras. De esta forma, lo establecido en el artículo 37 de la ley significa que los usos regulados por un IOT pueden considerarse obligatorios cuando se contraponen al no uso.

Por cierto, existen límites para imponer esta obligatoriedad y sancionar su incumplimiento hasta las últimas consecuencias, entre ellos el principio de «igualdad ante las cargas públicas», citado en la introducción, y los derivados de las lógicas estructurales de la economía y del mercado inmobiliario. En el diseño de las políticas urbanas, los IOT deben considerar razones de prioridad y de viabilidad antes de definir cómo aplicar una herramienta de este tipo.

El artículo 40 de la LOTDS, referido al «Régimen de suelo urbano consolidado», establece:

En aquellos ámbitos señalados en los instrumentos de ordenamiento territorial y en los casos que determine la Intendencia Municipal, los propietarios de los solares baldíos o terrenos con edificación ruinosas, deberán edificarlos o rehabilitar sus construcciones, en el plazo máximo que establezcan los mismos.

Se confirma con este artículo la potestad de la Intendencia para designar inmuebles de uso y edificación obligatoria, aun por fuera de un IOT, cuando estos se encuentren a) baldíos o b) con edificación ruinosa.

## 6. 4. Procedimiento

Para potenciar el uso de esta herramienta, es conveniente incluir definiciones generales en la Ordenanza Departamental y específicas en los planes locales o parciales. Las definiciones de tipo general corresponden a los procedimientos para declarar el estado ruinoso de las edificaciones o la edificación inapropiada, y para imponer a los particulares las acciones de rehabilitación o demolición que correspondan. Las definiciones de los planes refieren a los usos admitidos y no admitidos, y pueden incluir listados de inmuebles a los que se aplica la obligación de usar o construir con un plazo.

En las áreas que se regulan y gestionan en régimen general, el IOT correspondiente debe definir como mínimo los usos admitidos y no admitidos. Los usos admitidos pueden clasificarse, a su vez, en usos preferentes, usos complementarios y usos condicionados. Los usos no admitidos deben especificarse en forma de un listado taxativo y/o en forma de criterios referidos a su intensidad, escala o mor-

fología. El mismo IOT debe entonces declarar a estas situaciones «fuera de ordenación» y establecer un plazo o plazos para su adecuación.

Para hacer efectiva la obligatoriedad de los usos admitidos, los planes deben especificar que mantener los inmuebles sin uso, subutilizados o sin edificación se considera un uso no admitido o «contrario» a lo previsto por la ordenación. El artículo 40 de la LOTDS permite que un plan o una resolución del intendente defina un listado específico de solares baldíos o con edificación ruinoso a los que se aplique una obligación determinada, con plazos y condiciones.

En el diseño del IOT deberá preverse la naturaleza, la viabilidad y los impactos de las medidas sancionatorias a aplicar en caso de incumplimiento de los plazos fijados. Normalmente, estas sanciones toman la forma de impuestos progresivos, que se aplican con la CI; el caso más conocido es el impuesto progresivo a los baldíos, que se aplica en áreas urbanas consolidadas.

Los impuestos progresivos, para no ser confiscatorios, tienen que tener un límite temporal. Vencido ese plazo, si el propietario no adecuó el uso, se habilita la expropiación del padrón con fines urbanísticos. En tal caso, se podrá compensar el crédito impago del impuesto progresivo con el pago de la expropiación.

## Ficha 7. Cobro de sanciones por incumplimiento de obligaciones territoriales

### 7.1. Concepto

El contenido general de las obligaciones o deberes territoriales está consagrado en el artículo 37 de la LOTDS; la especificación de su contenido y alcance corresponde a los IOT que se consolidan como decretos departamentales. En consecuencia, las determinaciones concretas de las obligaciones territoriales a escala de padrón, como forma de promover ciertos procesos urbanos o rurales, estarán establecidas como normas en decretos de este tipo. El incumplimiento de estas obligaciones implica la posibilidad de aplicar una sanción conforme lo dispone el artículo 71 de la LOTDS. Cada IOT puede establecer expresamente cuáles son las sanciones que corresponden al incumplimiento de una obligación preestablecida en el Plan.

### 7.2. Finalidad y contexto

Con la resolución del intendente que aplique la sanción se puede promover un juicio ejecutivo tributario contra el infractor, que permitirá, en forma relativamente ágil, trabar un embargo sobre los bienes del deudor y seguir el proceso hasta su ejecución coactiva. Este instrumento es, en definitiva, el mismo con el que cuentan los demás entes públicos y privados para cobrar sus cuentas. Simplemente hay que estar dispuestos a usarlo.

### 7.3. Fuentes legales y reglamentarias

Hoy existe un instrumento muy eficaz y concreto para hacer cumplir las sanciones: el artículo 157 de la Ley N° 17.556, del 18 de setiembre de 2002, con su actual redacción dada por el artículo 686 de la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015.

La actual redacción del artículo es la siguiente:

Los testimonios de las resoluciones firmes de los Intendentes aprobando la liquidación de créditos por tributos o precios públicos adeudados, intereses y demás acrecidas que correspondan, constituirán títulos ejecutivos, siendo aplicable al respecto lo establecido por los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

También constituirán títulos ejecutivos los testimonios de las resoluciones firmes de los Intendentes y las de los Municipios que, según sus facultades, impongan multas por transgresiones a los decretos departamentales, siendo aplicable en lo pertinente lo establecido por los artículos 91 y 92 del Código Tributario.

A su vez, el artículo 91 del CTU regula el juicio ejecutivo tributario; en él se definen las resoluciones administrativas firmes como aquellas que han agotado la vía administrativa

de impugnación (artículos 309 y 319 de la Constitución de la República).

Se prevé que

[...] [para] los juicios ejecutivos promovidos por cobro de obligaciones tributarias no serán necesarias la intimación de pago prevista en el inciso 6° del artículo 53 de la Ley No. 13.355, de 17 de agosto de 1965, ni la conciliación, y sólo serán notificados personalmente el auto que cita de excepciones y la sentencia de remate. Todas las demás actuaciones, [...] se notificará por nota.

En definitiva, se limitan las posibilidades de defensa a los efectos de que el proceso sea menos prolongado.

### 7.4. Protocolo de cobro ejecutivo de sanción por incumplimiento de las determinaciones de un IOT

I) Un funcionario de la Intendencia constata el incumplimiento de una obligación territorial consagrada en un IOT; elabora un oficio en el que informa sobre lo sucedido y agrega los elementos probatorios que tenga a su disposición; lo eleva a la dependencia con competencia específica en la materia (artículo 31 del Decreto 500/991 y sus modificativos).<sup>14</sup>

II) El jerarca de la dependencia con competencia en materia de ordenamiento territorial (director general u otro que corresponda) eleva al intendente, para iniciar un expediente administrativo (artículo 34 del Decreto 500/991), un informe que deberá contener los siguientes elementos:

- a) La identificación de la norma que fuera incumplida por el supuesto infractor.
- b) La prueba del incumplimiento de la norma: informe del funcionario que constató el incumplimiento, fotografías del lugar, entre otras (artículo 70 del Decreto 500/991).
- c) La sanción que corresponde de acuerdo con el incumplimiento constatado; si existe un margen de discrecionalidad entre la aplicación de una pena de menor a mayor importancia, deberá dar su parecer sobre qué rango de sanción corresponde a la infracción que se constató. Ello, sin perjuicio de dejar abierta la decisión final al intendente.

<sup>14</sup> El Decreto N° 500/991, de fecha 27 de setiembre de 1991, reglamenta la actuación administrativa para la Administración Central. En principio, no es aplicable a los gobiernos departamentales; sin perjuicio de ello, desde su aprobación, dado su alto nivel técnico, todas las administraciones departamentales lo han incorporado como propio por medio de una resolución administrativa, más allá de haber hecho alguna adaptación de índole menor.

d) Si la sanción está vinculada a la titularidad de un inmueble se debe identificar al propietario por medio de certificados del Registro de la Propiedad Inmueble u otro elemento documental que otorgue certeza respecto de la persona responsable de la infracción y su domicilio. Si no se puede identificar al último titular se debe expresar el motivo que lo justifica. Si la persona no se domicilia en el mismo inmueble donde se cometió la infracción (por ser baldío) se debe dejar constancia de esa circunstancia.

III) El intendente tomará conocimiento de los hechos y dará vista al presunto infractor para que realice sus descargos en el plazo de diez días (artículo 76 del Decreto N° 500/991).

IV) Vencido el plazo de los descargos, se pedirá informe a la división Jurídica de la Intendencia a efectos de que confirme el cumplimiento de los requisitos legales necesarios para aplicar la sanción o desestimarla. Lo informado se elevará al intendente con proyecto de resolución.

V) El intendente y el secretario general (artículo 277 de la Constitución) firmarán el acto administrativo que da fin al procedimiento administrativo, salvo que dicha facultad haya sido delegada a un director general de Departamento, conforme lo disponen los artículos 279 y 280 de la Constitución.

La resolución administrativa que impone la sanción es título ejecutivo siempre que cumpla con los siguientes requisitos:

a) Que la resolución cumpla con los requerimientos de los artículos 91 y 92 del CTU, a saber:

— El agotamiento de la vía administrativa.

— La resolución administrativa debe tener los siguientes elementos:

1º) Lugar y fecha de la emisión.

2º) Nombre del obligado.

3º) Indicación precisa del concepto e importe del crédito, con especificación, en su caso, del tributo y ejercicio fiscal que corresponda.

4º) Individualización del expediente administrativo respectivo.

5º) Nombre y firma del funcionario que emitió el documento, con la constancia del cargo que ejerce.

b) Que sea notificada al infractor en forma fehaciente, conforme a los artículos 91 a 105 del Decreto 500/991 y sus modificativos.

c) Que la resolución haya quedado firme conforme a los artículos 309, 317, 318 y concordantes de la Constitución.

d) Que se cometa a la división Jurídica de la Intendencia para que promueva el proceso judicial para ejecutar la sanción.

VI) Con testimonio notarial del expediente administrativo en el que se tramitó la aplicación de la sanción y en el que esté incorporada la resolución del intendente, se promueve ante el juzgado competente (artículos 15 y ss. de la Ley N° 15.750 y sus modificativas) un juicio ejecutivo tributario conforme a las disposiciones del artículo 362 y concordantes del Código General del Proceso (CGP) al infractor.

VII) Verificados los extremos requeridos por la normativa identificada, el juez de la causa decreta, sin dar traslado al ejecutado, y de acuerdo con lo solicitado por la Intendencia: embargo de cuentas bancarias, ya sea este específico sobre el inmueble donde ocurre el incumplimiento o genérico, que abarca todos los bienes del ejecutado (artículos 354, 380, ss. y concordantes del CGP).

## Ficha 8. Impuestos especiales por incumplimiento de deberes territoriales

### 8. 1. Concepto síntesis, definición

Son impuestos adicionales en relación con los impuestos normales a la propiedad, y pueden ser de valor constante o progresivo.

Constituyen una herramienta de apoyo en relación con determinados deberes territoriales, en particular los referidos a la conservación, la rehabilitación y el uso conforme a los planes de los inmuebles en suelo urbano o rural.

En primer lugar, actúan como una herramienta de disuasión frente al posible incumplimiento de dichos deberes. Una vez configurado el incumplimiento, la aplicación de los impuestos progresivos opera como una sanción económica que busca revertir dicho incumplimiento.

### 8. 2. Finalidad y contexto

Los impuestos especiales aplicados a los terrenos baldíos o a la edificación inapropiada, o en general como sanción frente al incumplimiento de los deberes territoriales, se aplican en el contexto de las obligaciones de conservar, usar y construir de acuerdo con las previsiones del ordenamiento territorial, presentadas en las fichas anteriores.

Constituyen una herramienta de disuasión y de sanción del incumplimiento de los deberes territoriales. En general, los objetivos para aplicar impuestos especiales sobre inmuebles en desuso o edificación inapropiada son, entre otros:

- Estimular el uso de la infraestructura y equipamiento existente (ahora subutilizados).
- Evitar inversiones adicionales para la extensión de estos servicios básicos en zonas periféricas.
- Incentivar la renovación y densificación urbana.
- Frenar la especulación inmobiliaria.

En síntesis, el fin último es incentivar la edificación y el aumento de la producción de vivienda o de otros usos. Los impuestos especiales operan como un incentivo, porque aumentan el costo relativo de mantener un inmueble improductivo o subutilizado.

### 8. 3. Desarrollo legal y reglamentario en Uruguay

#### 8. 3. 1. A nivel nacional

Los gobiernos departamentales, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 297 y concordantes de la Constitución,

tienen potestad para imponer a los inmuebles urbanos y suburbanos existentes en su jurisdicción territorial los tributos de CI y el IEI.

El impuesto a la edificación inapropiada es un instrumento tributario utilizado con fines urbanísticos; tiene larga tradición de uso en el derecho administrativo de Uruguay y es aplicado por todos los gobiernos departamentales en su jurisdicción.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 11 del CTU, que recoge sobre el punto la doctrina más recibida, el impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. El impuesto es siempre una prestación en dinero, que tiene el carácter de entrega definitiva para cubrir las necesidades financieras del Estado.

#### 8. 3. 2. El caso de Montevideo

Nos referiremos concretamente a la legislación de Montevideo, ya que es la más reciente y ajustada desde el punto de vista urbanístico.

Está consagrado por el artículo 11 del Decreto N° 26.836, de fecha 7 de setiembre de 1995, en la redacción dada por el artículo 18 del Decreto Departamental N° 32.265, de fecha 8 de enero de 2008.<sup>15</sup>

El IEI consiste en un tributo que se fija hasta en 200% de la CI. En los casos de edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia o con permiso vencido, este tributo podrá alcanzar hasta 600%. Se liquidará y percibirá conjuntamente con la CI.

Se consideran inapropiadas las edificaciones que reúnan una o más de las siguientes condiciones:

- a) Fincas declaradas ruinosas o con alto grado de deterioro.
- b) Edificaciones clausuradas o tapiadas o aquellas que, sin estarlo, por su estado constituyan, según informe técnico de la Intendencia, un riesgo para terceros o para sus ocupantes.
- c) Edificios o estructuras inconclusas, sin permiso de la Intendencia o con este vencido.
- d) Obras que no posean permiso de construcción. Son aquellas obras que se están realizando o se realizaron sin la correspondiente autorización de la Intendencia.

<sup>15</sup> Ver artículo 510 del TOTID y Resolución 4.329/08 de la Intendencia de Montevideo, del 6 de octubre de 2008.

- e) Inmuebles donde se hubieran implantado actividades que no cuenten con viabilidad de uso autorizada, cuando corresponda.
- f) Inmuebles en los que se implanten actividades no residenciales y que por no ajustarse a la normativa vigente su viabilidad de uso se hubiera otorgado en carácter temporal.

Se aplica en función de diferentes ámbitos urbanos prefijados por la norma.

Los sujetos pasivos de este tributo son los mismos que los de la CI: el propietario, el poseedor a cualquier título, el promitente comprador con promesa inscripta y el mejor postor en remate judicialmente aprobado (artículo 41 del Decreto N° 29.434).

Este mismo impuesto puede ser aplicado cuando no se cumpla con los deberes territoriales consagrados en el artículo 37 de la LOTDS.

Puede ser implementado de manera progresiva, aumentando la tasa de imposición en la medida en que transcurre el tiempo, como una forma de incentivar la concreción del plan con el que se vincula.

## 8. 4. Ejemplos en la experiencia internacional

Se mencionan dos ejemplos de gran interés para Uruguay.

### 8. 4. 1. El Estatuto de la Ciudad en Brasil

La legislación brasileña que consagra el Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana (IPTU) es progresivo en el tiempo mediante el aumento de la alícuota en un plazo de cinco años (artículo 7 de la Ley N° 10.257, del 10 de julio de 2001).

Art. 7.º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el § 5.º del art. 5.º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

§ 1.º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

§ 2.º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el municipio continuará cobrando la alícuota máxima, has-

ta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8.º.

§ 3.º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

### 8. 4. 2. Argentina, la Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Buenos Aires

La Ley 8.912, de Ordenamiento Territorial, modificada recientemente por la Ley de Acceso Justo al Hábitat, establece un sistema completo de obligaciones urbanísticas y sanciones, que es de gran interés para la reglamentación de la LOTDS a nivel departamental. En particular, estas definiciones figuran en los artículos 84 al 88. Se destacan sus contenidos principales:

El Art. 84 define el parcelamiento y/o la edificación obligatoria, y las condiciones en que puede aplicarse mediante ordenanzas específicas o planes por los Municipios.

El Art. 85 fija los criterios de procedimiento para implementar la obligación: los plazos para edificar o urbanizar (entre tres y cinco años), la obligación para el propietario de iniciar obras en un año, la no alteración de estos plazos por el cambio de propietarios.

El Art. 86 determina que, en caso de incumplimiento, el Municipio podrá aplicar un impuesto progresivo sobre el inmueble, aumentando la alícuota por cinco años consecutivos.

El Art. 87 establece la declaración de utilidad pública y la posibilidad de expropiar frente al incumplimiento de las obligaciones por el propietario.

El Art. 88 establece que una vez que el Municipio accede al inmueble, tiene cinco años para concretar el adecuado aprovechamiento del inmueble, y cómo este plazo aplica en caso de enajenación o concesión a terceros del bien.

## 8. 5. Protocolo de actuación

Se presenta un protocolo de actuación para implementar el cumplimiento de las obligaciones territoriales a nivel de padrón.

1. Aprobar un IOT (Directriz, Plan Local o sus derivados) que:
  - Impone a nivel de padrón o en un ámbito de actuación territorial claramente delimitada, respetando el parcelario existente o a crearse, una obligación específica de las consagradas en el artículo 37 de la LOTDS.

- Crea un impuesto progresivo (por iniciativa del Ejecutivo Departamental, artículo 297, numeral 2 de la Constitución) cuyo hecho generador lo constituya el incumplimiento a nivel de padrón, transcurrido un determinado plazo, del deber territorial previamente impuesto, que se abonará en forma conjunta con la CI.
  - Prevé que en un plazo de cinco años, contados a partir de la aprobación del plan (pueden ser más o menos años en función de las necesidades o urgencias del cumplimiento de los objetivos del IOT), si no se han obtenido los objetivos esperados con la imposición del deber territorial, se habilite al intendente departamental a iniciar el proceso para designar los inmuebles afectados por la obligación para ser expropiados con fines urbanísticos.
  - Dispone que, cumplido el plazo referido en el numeral anterior, se debe realizar una evaluación del nivel de acatamiento de la obligación territorial a escala de padrón dentro del ámbito de actuación territorial abarcado, a efectos de: a) Constatar el cumplimiento a nivel de parcela de la obligación: en tal caso, exonerarla del impuesto si antes no fue solicitada por el titular del predio; b) En caso de constar que se incumplió con la obligación, designar el padrón a los efectos de su expropiación.
2. Implementar el cobro del impuesto progresivo respecto de los inmuebles comprendidos en el Plan.
  3. Cumplido el plazo, hacer la evaluación del acatamiento de la obligación mediante un relevamiento del área de afectación a escala de padrón.
  4. Exonerar del impuesto a quienes hayan cumplido con el deber territorial y no lo solicitaron a título individual.
  5. Iniciar el proceso expropiatorio contra quienes no acataron las obligaciones impuestas a nivel de predio; en el caso de que existan créditos tributarios impagos, imputarlos al pago del precio de la expropiación.



## Ficha 9. Incentivos urbanísticos

### 9. 1. Concepto

Los incentivos urbanísticos son herramientas para confirmar, frenar o reorientar las tendencias del mercado de bienes y servicios urbanos, generando señales, estímulos y desestímulos para las acciones de los particulares. Los incentivos buscan incidir en las tendencias mediante un enfoque que es complementario a la normativa, y que se basa en la persuasión para lograr sus objetivos.

Con este tipo de herramienta, el Estado busca inducir o promover ciertas actuaciones de los particulares y las empresas, por la vía de modificar el cálculo económico de costo-beneficio que precede a sus decisiones de inversión en sentido amplio. Estas decisiones pueden estar referidas a la localización de usos en la ciudad o a los usos a dar a ciertas propiedades en una zona determinada y pueden referirse tanto a la oferta inmobiliaria como a la demanda. Asociado a los usos, siempre se estará incentivando cierto tipo de actuación edificatoria, sea de obra nueva o de refuncionalización/reforma de edificios existentes. También puede incentivarse la actuación edificatoria sin cambio de usos, por ejemplo, en lo referido a la conservación o recuperación del stock edificado, o a procesos de densificación residencial.

En principio, la gama de comportamientos a incentivar puede ser muy amplia, así como la distribución geográfica de los incentivos; sin embargo, para que estos sean eficaces, tienen que ser escasos/focalizados, ya que de otro modo serían simplemente un subsidio a los comportamientos y tendencias preexistentes en el mercado. Los incentivos no solamente operan influyendo sobre el cálculo individual de los hogares o los agentes económicos, sino también en tanto constituyen señales políticas —o señales de políticas— que influyen en los imaginarios colectivos sobre la ciudad. Por tanto, tienen una dimensión de acción comunicativa que debe ser tenida en cuenta.

El uso de incentivos fiscales o crediticios para promover usos o edificaciones deseables en el marco de la gestión urbanística es una práctica muy conocida pero escasamente aplicada. Una de las razones de que esto sea así es que en muchos países los gobiernos locales carecen de las premisas necesarias, ya sea porque no cobran impuestos a la propiedad o porque estos son poco relevantes en su cuantía en relación con los impuestos nacionales. En cuanto al crédito, en general los gobiernos locales no operan en este plano. De allí que el uso eficaz de los incentivos fiscales o crediticios normalmente esté asociado a una intervención coordinada entre los gobiernos locales y los gobiernos estatales o nacionales, que sí tienen capacidad suficiente para incidir en el mercado por esta vía.

### 9. 2. Tipos de incentivo

Los instrumentos de incentivo pueden ser de diferente carácter: jurídico, como las preferencias a la producción nacional frente a la extranjera; económico, como los subsidios u otras ventajas de carácter real o financiero; técnico, como los asesoramientos oficiales en las más distintas áreas; psicológico, como la propaganda oficial; honorífico, como los premios, diplomas y similares.<sup>16</sup> Nos referiremos a los dos primeros por ser los más usuales y trascendentes.

#### Los incentivos jurídicos

Implican la consagración por el ordenamiento jurídico de una situación más favorable para determinados sujetos en relación con otros. Esto puede traducirse en: permisos que representan la aplicación de una norma general al caso concreto; exoneración de determinada obligación; otorgamiento de facilidades de tipo procedimental; promoción de la actividad productiva, comercial, industrial o turística.<sup>17</sup>

#### Los incentivos económicos

Son aquellos que confieren a determinadas personas públicas o privadas, directa o indirectamente, un beneficio económico con la finalidad de acentuar determinada actividad. Dicho beneficio puede ser de carácter real —por ejemplo, cuando se posibilita el usufructo de un inmueble— o financiero, ya sea indirecto —por ejemplo, las exenciones fiscales, las desgravaciones y las admisiones temporarias— o directo —por ejemplo, las subvenciones y los anticipos—.

Este tipo de incentivo puede ser a su vez subdividido en:

a) Tributarios; pueden consistir en una reestructuración del sistema tributario vigente pensada en función de los fines que se procura fomentar; una adecuación de uno o más tributos; el abatimiento o supresión de la carga tributaria mediante exenciones, franquicias, elevación de mínimos no imponibles u otros medios idóneos, o en el reembolso de tributos o instrumentos similares.<sup>18</sup>

b) No tributarios, es decir, aquellos que no acuden a la herramienta fiscal. Se concretan normalmente mediante subvenciones, que consisten en prestaciones pecuniarias para la financiación de las actividades estimadas de interés;<sup>19</sup> donaciones modales, en la medida en que la carga del sub-

16 Vázquez, Cristina, «Actividad administrativa de fomento. Modalidades», en AA VV, *Régimen administrativo de la actividad privada* (FCU, Montevideo, 1990), p. 31 y ss.

17 Delpiazzo, Carlos E., «Panorama general de incentivos a la inversión privada», en la Ley *online*.

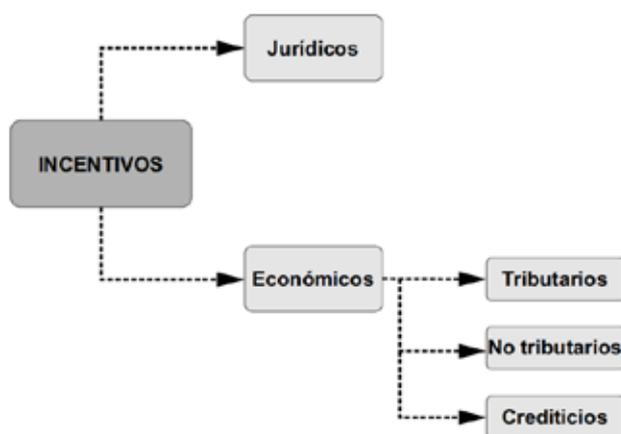
18 Giampietro Borrás, Gabriel, «Incentivos tributarios para el desarrollo» (Buenos Aires, 1976), p. 61 y ss.

19 Díez, Manuel María y Hutchinson, Tomás, «Caracteres jurídicos de la subvención», en AA VV, *Contratos administrativos* (Astrea, Buenos Aires, 1982), tomo II, p. 21 y ss.

vencionado de aplicarla en determinado sentido no desvirtúe su índole gratuita.<sup>20</sup>

c) Crediticios; consisten en préstamos ofrecidos para facilitar el desarrollo de actividades consideradas de interés público, generalmente con condiciones más ventajosas que las comunes, ofrecidas por la generalidad de las instituciones de intermediación financiera.

#### 14. Los incentivos en gestión territorial



### 9.3. Ejemplos de uso-aplicación

La modalidad de incentivos jurídicos y económicos es utilizada en el derecho comparado para promover buenas prácticas territoriales; por ejemplo, en el POT de Ciudad de Guatemala se prevén dos tipos: (a) los incentivos proporcionales, cuyos beneficios económicos fluctúan según la escala del cambio realizado, y (b) los incentivos simples, cuyo beneficio se otorga en su totalidad según se cumplan ciertos condicionantes previos.

Como incentivos se otorga, entre otros:

- Aumento de la edificabilidad hasta el límite establecido en el índice de edificabilidad ampliado de la zona correspondiente.
- Reducción de las tasas que se cobran para dar las autorizaciones relacionadas con el proyecto.
- Reducción de la carga impositiva relacionada con el suelo.
- Transferencia de derechos de edificabilidad a otro inmueble.

A cambio del incentivo la ciudad recibe, entre otros beneficios:

- Diversidad de usos dentro del mismo edificio.
- Alinear la fachada sobre el límite de la propiedad.
- No dejar usos no deseados en la franja frontal
- Transparencia en más de 60% de la fachada a nivel peatonal.
- Cumplir con las normas de accesibilidad para discapacitados.
- Mayor permeabilidad en el terreno que el mínimo exigido.
- Preservar árboles de más de 0,25 m de diámetro y de más de 4 m de altura.
- Ceder propiedad para vía pública.
- Proveer equipamientos urbanos que superen los mínimos exigidos.

La ventaja del sistema del POT de Guatemala es que permite escoger la combinación adecuada de incentivos que mejor convenga a los intereses de los particulares y los objetivos públicos.

<sup>20</sup> Dromi, José Roberto, «Derecho Administrativo Económico», *op. cit.*, Tomo II, p. 158.

## Ficha 10. Participación en valorizaciones originadas por un cambio normativo zonal

Las bases de esta herramienta se presentan en la ficha N° 3.

### 10. 1. Concepto

El sector público, por intermedio del gobierno departamental, tiene derecho a participar en la valorización que experimentan los bienes inmuebles (en particular, el componente suelo) como consecuencia de cambios en el ordenamiento que les asignan usos más rentables o mayor edificabilidad. Esta valorización, o mayor valor inmobiliario, también se denomina plusvalía.

Esta modalidad de participación en valorizaciones se origina en cambios normativos que asignan a una zona determinada unos usos e índices de edificabilidad que, en conjunto, representan un mayor aprovechamiento máximo para cada una de las parcelas situadas en ese ámbito.

Este mayor aprovechamiento es potencial, por tanto, el cobro de la participación pública en la valorización se produce cuando el propietario de un inmueble solicita la autorización para una actuación (cambio de uso, nueva edificación) en la que se concreta en todo o en parte el nuevo aprovechamiento máximo.

El cálculo de la valorización toma en cuenta el precio inicial del suelo, el precio final y las inversiones en infraestructura que pudieran ser necesarias para hacer uso del diferencial de aprovechamiento.

### 10. 2. Finalidad y contexto

El contexto de aplicación de esta herramienta es el que deriva de la aprobación de un nuevo IOT que establece los parámetros que dan origen al mayor aprovechamiento máximo.

La herramienta es aplicable tanto en suelo urbano como en suelo rural. En este último caso, cuando la norma asigna un mayor aprovechamiento, que va más allá de las facultades básicas establecidas en la ley (uso agroproductivo o extractivo, vivienda del productor rural y edificaciones utilitarias para la producción).

La finalidad es recuperar para la comunidad, mediante la participación pública en plusvalías, parte de la valorización del suelo que se origina por el cambio normativo, con el fin de aplicar estos recursos en objetivos de desarrollo territorial.

### 10. 3. Marco legal y reglamentario

El artículo 46 de la LOTDS (Retorno de las Valorizaciones) refiere a las modalidades de transformación de suelo y de renovación, consolidación o reordenamiento. En este caso se trata precisamente de una situación de reordenamiento.

Artículo 46. (Retorno de las valorizaciones). - Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o **reordenamiento**, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

En la cita anterior se omitió el inciso a), por estar referido a los suelos potencialmente transformables.

Como se advierte, la LOTDS establece que el gobierno departamental tiene derecho a aplicar esta herramienta. Para el caso de que lo haga, la ley define una proporción mínima para la participación, que es de 15% «de la mayor edificabilidad autorizada». Como fue dicho, cuando la LOTDS alude a la «mayor edificabilidad» se refiere al valor del suelo que la sustenta, ya que la edificabilidad es un atributo del suelo. Tal como se expresa al inicio del mismo artículo legal, la participación pública refiere al «mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos».

### 10. 4. Procedimiento

El procedimiento para la implementación de esta herramienta supone definir, en el momento de aprobar el IOT correspondiente, un valor de referencia inicial para el suelo en la zona afectada por el cambio normativo y, a la vez, establecer un mecanismo de cálculo objetivo y transparente para determinar el mayor valor del suelo que deriva de su mayor aprovechamiento máximo.

Según los casos y la reglamentación, la exigibilidad del cobro se plantea cuando se solicita un permiso de construcción o cuando se procede a la venta de un inmueble.

Un aspecto sobre el que es necesario profundizar es el referido a los tiempos, que están asociados a los ciclos inmobiliarios. Un cambio normativo que otorgue nuevos usos o mayor edificabilidad para toda una zona puede tardar muchos años en materializarse mediante actuaciones singulares, parcela a parcela.

El cálculo de la valorización, a los efectos de definir la participación pública, en general la define como el mayor valor

de los inmuebles con la nueva edificabilidad y/o usos admitidos. Esto supone conocer el valor inicial y el valor final, o bien estimar el valor de la edificabilidad y/o la funcionalidad agregada. En consecuencia, un aspecto central del procedimiento consiste en haber definido la tasación inicial, o línea de base, referida al valor de los inmuebles antes del cambio normativo. Los IOT que establecen un cambio normativo que dará lugar a la valorización deben incluir entre sus estudios de base un estudio sistemático de los valores del suelo en ese ámbito. En caso de contar con un sistema de seguimiento de los valores de inmuebles desagregados por zonas, la Intendencia puede utilizarlo con estos fines.

## Ficha 11. Otorgamiento de mayores aprovechamientos a cambio de contrapartidas

Este es un caso particular de aplicación del principio legal de participación pública en la valorización de inmuebles a raíz de acciones de ordenamiento territorial.

### 11. 1. Concepto

Consiste en prever una flexibilidad normativa por la cual, por iniciativa de propietarios singulares y mediante contrapartidas, se pueden ampliar los derechos urbanísticos de edificabilidad y/o de uso para parcelas singulares en una zona definida por un plan.

Comprende la venta (planificada) de mejores usos o edificabilidad, tal como hoy se aplica. Pero también puede abarcar el acceso a mayor edificabilidad a cambio de prácticas privadas de interés público.

### 11. 2. Finalidad y contexto

La aplicación de esta herramienta reconoce una gama de situaciones en cuanto a su finalidad y alcance.

En términos de su finalidad, es necesario distinguir dos posibles enfoques:

- Priorizar la recaudación de dinero con el fin de invertir en actuaciones públicas de desarrollo urbano o conservación ambiental.
- Priorizar el uso de la herramienta como incentivo para determinadas prácticas privadas que mejoren la calidad o sostenibilidad del entorno construido: ecoeficiencia, mejoras de espacio público, carácter y uso de plantas bajas, conservación ambiental del entorno, entre otras. En este segundo caso, las contrapartidas que menciona la LOTDS serían esas acciones privadas de interés público, en vez de dinero.

En términos de su alcance, puede tener un entorno de aplicación restringido y vincularse solamente a tipologías intensivas (edificios altos y «venta» de altura adicional en zonas bien delimitadas). También puede aplicarse de forma masiva a distintas zonas y tipologías, generalizando en la ciudad la diferencia entre el aprovechamiento básico zonal y el obtenible mediante una contrapartida.

También puede considerarse que una localización restringida de las áreas factibles de derechos adicionales onerosos opere como incentivo de las decisiones privadas de invertir en dichas áreas, frente a otras en las que no existe esa posibilidad. O, a la inversa, puede bajarse el aprovechamiento básico de grandes áreas, con la posibilidad de adquirir un aprovechamiento adicional y de aumentar el aprovechamiento básico en las áreas de desarrollo prioritario.

Es decir, se trata de una herramienta flexible, que puede responder a distintas estrategias urbanas.

En todos los casos, la implementación de la herramienta requiere estudios previos de factibilidad y de impacto para garantizar el logro de los objetivos explícitos y para evaluar los posibles efectos indirectos no deseados de su aplicación.

### 11. 3. Fuentes legales y reglamentarias

En Uruguay está definido en el artículo 60 de la LOTDS, de forma muy escueta. La ley se limita a decir que podrán establecerse desde los planes «áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado». El inciso anterior plantea lo mismo respecto a los usos del suelo.

**Artículo 60.** (Mayores aprovechamientos).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

En el último párrafo citado se introduce la herramienta conocida como «transferencia de derechos urbanísticos» (ver ficha 12).

En Brasil, el Estatuto da Cidade lo define en su artículo 28 y siguientes como una carga derivada de un beneficio otorgado al propietario del terreno, quien tiene la opción de beneficiarse o no con ese derecho. También se prevé, en el artículo 29, la Outorga Onerosa de la alteración del uso en áreas definidas por el plan.

Pero la ley brasileña define mejor el procedimiento y regula el uso de lo recaudado. En primer lugar, establece que los planes deben definir para las zonas flexibles un aprovechamiento básico y uno máximo, de modo que esté acotado el aumento de edificabilidad potencial. El destino de los recursos es la inversión social.

En Colombia, el mismo instrumento está previsto y se denomina Certificados de Derechos de Construcción y Desarrollo (Ley 388, de Desarrollo Territorial, artículos 88 a 90).

## 11. 4. Procedimiento

Se presenta a continuación la secuencia de definiciones necesarias para el diseño de la herramienta.

### 11. 4. 1. Objetivos de política urbana

Se trata, en primer lugar, de definir qué se busca con el uso de esta herramienta. Los objetivos pueden ser múltiples, pero algunos pueden ser más importantes o prioritarios. Considerando aplicaciones en suelo urbano, a continuación se describen algunas posibles prioridades.

- Prioridad a la captación de recursos en segmentos de alta gama del mercado, sin rupturas morfológicas. En este caso, se elegirán áreas dinámicas, en las que ya existe una corriente de inversión apreciable o incipiente y en las que las infraestructuras y condiciones ambientales permiten mayor intensidad de uso o edificabilidad. Se establecerá como piso la norma vigente, y un máximo que no suponga una ruptura excesiva. De esa forma, el flujo normal de las inversiones alimentará un fondo destinado a actuaciones públicas en desarrollo urbano.
- Prioridad para objetivos de intensificación selectiva y sostenible en corredores o en nodos. Por ejemplo, avenidas urbanas en las que se implementa un modelo de transporte público de mayor capacidad, entornos de nuevas estaciones de buses o áreas de nueva centralidad. En estos casos se buscará, por un lado, generar incentivos a la inversión y, por otro, captar plusvalías de manera selectiva, en las que se busca mayor intensidad o densidad. En estos casos el mayor aprovechamiento puede estar asociado a una transformación morfológica, más que a una mejora incremental.
- Prioridad para incentivar buenas prácticas en la producción del hábitat urbano. En este caso, las contrapartidas serán determinadas «prácticas deseables», en vez de dinero o inmuebles. Los mayores aprovechamientos se darán, por ejemplo, a cambio de proyectos con mayor eficiencia energética, o con plantas bajas comerciales en ciertas áreas, o a cambio de cesiones para ampliar espacios públicos.
- Uso de la herramienta para zonas de ordenamiento concertado en suelo urbano. En estos casos, el objetivo es contar con un margen de flexibilidad normativa, en entornos que resultan propicios para proyectos singulares. Estos pueden dar lugar a proyectos

de detalle dirigidos por la Administración y acordados con los privados, con los que se generen mayores aprovechamientos y se definan sus contrapartidas.

### 11. 4. 2. Área y condiciones de aplicación

La selección de las áreas de aplicación de la herramienta responde directamente a los objetivos de políticas planteados. En cualquier caso, esta selección y la delimitación de las áreas deben estar sustentadas en estudios de mercado que verifiquen su factibilidad. Esto se debe a que esta herramienta por sí misma no está en condiciones de cambiar las tendencias generales del mercado, sino que más bien busca operar con las tendencias existentes o emergentes y canalizarlas.

En un extremo, quizás aplicable en ciudades intermedias de Uruguay, toda la ciudad podría tener un aprovechamiento básico limitado, correspondiente a morfologías de baja altura, y todas las áreas a densificar podrían manejarse mediante un mecanismo de contrapartidas. Esto supone, claro está, que al menos existe una demanda sostenida para tipos y morfologías más densas.

### 11. 4. 3. Definición del aprovechamiento básico y del máximo a otorgar

En ocasión de formular un IOT, puede optarse para ciertas áreas por: a) elevar el aprovechamiento básico, sin contrapartidas, como forma de dar atractivo al conjunto del área, o b) otorgar un incremento adicional a cambio de contrapartidas en la totalidad del ámbito o en algunas subáreas.

La definición del aprovechamiento básico y el máximo es necesaria para establecer los márgenes en los que se aplica este procedimiento. El aprovechamiento básico puede ser equivalente a la norma previa, menor o mayor, según la situación de partida y los objetivos. El aprovechamiento máximo otorgable debe fijarse considerando aspectos de economía urbana (demanda y oferta potencial) y criterios de diseño urbano.

Como estas definiciones deben hacerse en el marco de un IOT, requerirán además una evaluación ambiental estratégica, que deberá valorar los impactos acumulativos de la herramienta sobre los tejidos o enclaves en que se aplica.

### 11. 4. 4. Definición de las contrapartidas exigibles: modalidades

Es necesario definir si, de acuerdo con los objetivos de política urbana priorizados, conviene definir las contrapartidas como:

- a) aportes en dinero,

b) buenas prácticas de diseño y *performance* de los edificios y de su relación con el espacio público, buenas prácticas ambientales en las parcelas,

c) inmuebles para la cartera de tierras,

d) obras de mejora de la calidad urbana o ambiental en el entorno.

Todas estas posibilidades, entre otras, son válidas, porque la LOTDS refiere a contrapartidas en sentido genérico. En cualquier caso, es conveniente que el catálogo de las contrapartidas posibles esté bien definido de antemano y permita cierta valoración de sus equivalencias en términos económicos. Además, debe existir un consenso técnico-político acerca del valor urbano de las contrapartidas cuando su traducción económica resulta dificultosa. De esta forma se facilitan los procedimientos evitando negociaciones *ad hoc*, y se genera transparencia en el proceso.

#### 11. 4. 5. Definición de las contrapartidas: monto

La valorización se define conceptualmente como

*Valor Final del Inmueble con el mayor aprovechamiento otorgado menos Valor Inicial con el aprovechamiento básico menos Inversiones en Infraestructuras Públicas (a cargo del propietario) necesarias para utilizar el mayor aprovechamiento.*

La reglamentación departamental general (ODOTDS) o el Plan Local o Plan Parcial correspondiente definen en detalle el criterio anterior, así como el porcentaje de participación pública que corresponde. Este último puede ser variable en función de los objetivos de política urbana adoptados.

#### 11. 4. 6. Evaluación económica y social del sistema y ajustes de diseño

Resulta necesario evaluar el diseño del sistema propuesto antes de proceder a su implementación. Se destaca la importancia de realizar una evaluación económica tanto desde el punto de vista de la administración como desde un enfoque de economía urbana. También puede ser necesario proceder a una evaluación de los impactos sociales en el tejido urbano afectado, en particular si se está facilitando un proceso de sustitución intensivo.

#### 11. 4. 7. Destino de los fondos recaudados

El diseño de la herramienta debe incluir una definición sobre el destino de lo recaudado, o en el caso de contrapartidas en especie, una modalidad de documentación y control efectiva y transparente.

En general, es aconsejable que lo recaudado alimente un fondo de gestión territorial que, a su vez, sea el receptor de los recursos provenientes de la participación en plusvalías. De esta forma, el destino final de los recursos estará definido mediante mecanismos transparentes y asociado a los objetivos de desarrollo sostenible de la política departamental; ello comprende tanto las áreas urbanas como las rurales y materias como las infraestructuras urbanas o la conservación del ambiente.

#### 11. 4. 8. Implementación normativa, comunicación

Constituyen el último paso para la puesta en marcha del sistema. La implementación normativa debe estar integrada en un IOT por la naturaleza de la herramienta, ya que se está habilitando una flexibilidad condicionada de la normativa.

### 11. 5. Ejemplos en la reglamentación departamental

#### 11. 5. 1. Canelones, Plan de Ciudad de la Costa

El artículo 19.5 del Plan de Ciudad de la Costa refiere al incremento del valor económico del suelo por la variación de la edificabilidad.

Se define para todo el ámbito del plan un Coeficiente de Aprovechamiento Básico, correspondiente a un FOT de 120% (1,2) y una altura de 8,5 m.

En las zonas en que se admita mayor altura y/o mayor FOT, se accederá al mayor aprovechamiento mediante contrapartidas.

El precio de estas contrapartidas, cuando responda a un aumento de altura, se calculará dividiendo la cantidad de metros a edificar por encima de la altura básica entre el FOT (1,2) y multiplicando el resultado por el valor del metro cuadrado del suelo donde se construye la edificación. Lo que se está calculando es el valor del «suelo creado» (virtual) que sustenta la mayor edificabilidad, considerando el FOT básico y con el precio actual del suelo.

Cuando el total de la construcción a realizar no supere el ordenamiento territorial básico, el valor anterior se reduce a 50%. Se define además que el precio de las contrapartidas no podrá superar el 15% del precio promedio de venta del metro cuadrado de edificación, multiplicado por los metros construidos por encima de la altura básica.

Respecto de la modalidad de las contrapartidas establece:

El pago del precio de la valorización o las contrapartidas se podrá realizar en dinero o en especie. En todo caso, la Intendencia de Canelones podrá aceptar o rechazar las propuestas.

En el caso que se opte por el pago en dinero, dicho monto se integrará al Fondo de Gestión Urbana.

El pago en especie podrá ser realizado mediante inmuebles escriturados a favor de la Intendencia, libres de obligaciones y gravámenes.

### 11. 5. 2. Maldonado

El artículo 27 del Decreto departamental N° 3.866 establece una regla general para el cálculo del mayor valor a los efectos de la participación pública:

El cálculo del Retorno de Mayor Valor corresponderá a la diferencia entre los valores de comercialización del inmueble respecto a la original y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas mínimas imprescindibles para hacer posible la transformación.

La forma y oportunidad de la efectivización, se regirá por la normativa general al respecto.

El gobierno departamental reglamentó esta herramienta mediante el Decreto N° 3.870, del 11 de mayo de 2010. Este decreto regula el cálculo del mayor valor, define el monto de las contrapartidas y crea el Fondo de Gestión Territorial del departamento.

El mismo procedimiento se aplica para el cobro de contrapartidas por mayor aprovechamiento y para la participación en la valorización que resulta de cambios normativos.

El hecho generador ocurre cuando «[...] por disposición general o por aplicación a una situación particular, se produzca un incremento en el aprovechamiento del inmueble respecto a la situación normativa anteriormente vigente, denominada básica [...]» (artículo 1).

La exigibilidad se plantea siempre en el momento en que se solicita un permiso de construcción y se hace uso de la mayor edificabilidad.

En relación con el cálculo de las contrapartidas, se transcribe el artículo 6: Cálculo de Retorno por Mayor Valor.

La base de cálculo para determinar el retorno de los mayores valores será el «Costo de Edificación (CE)», el que se fija en \$ 19.000,00 (pesos diecinueve mil) por metro cuadrado de construcción, a la fecha de entrada en vigencia de este Decreto y se actualizará por el Índice del Costo de la Construcción (INE), calculado al último día del mes inmediato anterior a la fecha de su liquidación.

En el gráfico de «Plano de implantación», el gestionante deberá declarar los metros cuadrados correspondientes a la «Mayor Área Incorporada (MAI)». En caso de obras construidas bajo el Régimen de Propiedad Horizontal, se sumarán los metros cuadrados indicados como «Propiedad Privada» y los de «Propiedad Común de uso exclusivo» en el cuadro de áreas.

Formas de cálculo:

a) Cuando el predio se beneficia con el aumento de la superficie a construir (por aumento de ocupabilidad, disminución de retiros, eliminación de la limitación de 900 m<sup>2</sup> por planta, etc.) se multiplicará: MAI por CE por 0,20.

b) Cuando la edificación utiliza mayor altura pero la ocupación se mantiene dentro de los parámetros establecidos en la ordenanza de referencia o básica, el valor se calculará multiplicando: MAI por CE por 0,20.

c) Coeficiente de Ponderación (CP): Considerando las diferencias sociales y económicas de las distintas áreas del departamento y que el gobierno podría incentivar el uso de la nueva normativa por razones urbanísticas, se define un «Coeficiente de Ponderación» que afectará el «Retorno por Mayor Valor», calculado según la fórmula indicada en los literales a) y b) de este Artículo.

Este coeficiente se establecerá en cada nueva normativa.

[...]

e) El Retorno por Mayor Valor deberá ser igual o menor al 5% del monto de la inversión, la que se calculará computando (m<sup>2</sup> de subsuelo x CE x 0,75) +(m<sup>2</sup> PB + P altas x CE) + (Terrazas x CE x 0,5).

La norma de Maldonado utiliza el concepto de «Mayor Área Incorporada (MAI)» para referirse a los metros a construir adicionales de cada proyecto en relación con la edificabilidad básica. A partir de este valor, se calcula el monto a pagar por los propietarios en base al «Costo de Edificación (CE)», para el que se define un valor básico que se actualiza por el Índice de Precios al Consumo y considerando un «Coeficiente de Ponderación (CP)» que depende de «las diferencias sociales y económicas de las distintas áreas del departamento» y expresa objetivos de políticas urbanas. De modo que la participación pública o contrapartida responde a la fórmula  $PC = MAI \times CE \times CP$ .

### 11. 5. 3. Montevideo

En Montevideo esta herramienta se introdujo con el Plan de 1998 y fue objeto de reglamentación posterior. Está asociada a la definición del Régimen Específico de Gestión de Suelo, que se aplica tanto en las actuaciones integradas con cambio de categoría como en las actuaciones singulares o aisladas que se benefician de una «modificación cualificada» de la normativa del Plan. Se recuerda que el Régimen Específico «refiere a la gestión del suelo para cuyo ordenamiento y desarrollo se aplica una normativa especial que sustituye a la normativa general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones».

El Régimen Específico en Montevideo se aplica en el suelo transformable (urbanizable en los términos del Plan 1998) mediante actuaciones integradas, o en el suelo urbano o rural cuando se proceda a modificaciones calificadas del

Plan. De acuerdo con el artículo D40 del Plan Montevideo y sus modificaciones, «los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la Intendencia un precio compensatorio».

Montevideo define el mayor aprovechamiento como «el incremento del valor económico de los inmuebles involucrados en una intervención en el territorio departamental».

La expresión «precio compensatorio» corresponde tanto a la participación pública en valorizaciones como a las contrapartidas por mayor aprovechamiento (artículos 46 y 60 de la LOTDS).

La Resolución 1.066/07 establece que

el mayor aprovechamiento se origina por la variación de:

- Los usos autorizados
- La edificabilidad
- La normativa de fraccionamientos
- La combinación de estos parámetros.

Con respecto a la forma del cálculo, se establece que cuando se origina en un cambio de uso, el mayor aprovechamiento es «el valor de comercialización del inmueble con el nuevo uso autorizado menos su valor antes del cambio y menos el costo de las inversiones en infraestructuras públicas incurridas para hacer viable ese mayor aprovechamiento».

Es decir que Mayor aprovechamiento por nuevo uso de suelo = Valor final con uso autorizado – Valor inicial – Inversión en infraestructura.

Cuando se origina en mayor edificabilidad, Montevideo define la edificabilidad básica como el producto del Factor de Ocupación del Suelo (FOS) por la altura admitida (en cantidad de plantas. Por lo tanto,

toda autorización para edificar que implique construir por fuera de esa edificabilidad básica, siempre que no configure una tolerancia, constituye mayor edificabilidad y generará mayor aprovechamiento, aunque la edificabilidad total resultante para el inmueble fuera igual o menor a la que le correspondería en aplicación de la normativa vigente.

Se observa que Montevideo no utiliza el FOT como indicador de la edificabilidad, sino el FOS y la altura. Por eso puede ocurrir que aumentando la altura pero disminuyendo la ocupación de suelo, un edificio tenga menor o igual FOT que el básico y, sin embargo, deba pagar un «precio compensatorio».

Por último, se define que «La valoración económica de la mayor edificabilidad se expresa por el valor de comercialización». Sobre el cálculo del valor de comercialización de la edificabilidad añadida se aplican porcentajes en función de distinciones zonales y programáticas, con lo que se expresan objetivos de política urbana. Así, en el sector costero de Montevideo se aplica un porcentaje mayor que el de otras zonas y, por otro lado, para la vivienda de interés social se aplica un porcentaje menor que el general.

#### 11. 5. 4. Comparación entre sistemas

Conceptualmente los tres casos coinciden en considerar que la valorización es equivalente al valor final del suelo menos el valor inicial menos las inversiones requeridas en bienes públicos para apropiarse de dicho valor final. Esta valorización puede originarse en cambios de uso o en mayor edificabilidad.

El siguiente cuadro permite comparar las regulaciones establecidas en los tres departamentos para el cálculo de las contrapartidas por mayor aprovechamiento referido a mayor edificabilidad.

### 15. Contrapartidas por mayor aprovechamiento en tres departamentos

	Cálculo de la valorización	Cálculo de la contrapartida (PC)	Modificadores
Canelones	En base a la diferencia con un coeficiente de aprovechamiento básico definido por FOT básico y altura básica.	$PC = VS_i * \frac{\Delta m^2}{FOT\ BASE}$ donde $VS_i$ = valor inicial del suelo, y $\Delta m^2$ = metros cuadrados adicionales de construcción.	Si $FOT\ final \leq FOT\ base$ , el PC se reduce en 50% Condición adicional: $PC \leq 0,15 * PVm^2 * \Delta m^2$ Donde $PVm^2$ es el precio de venta por $m^2$
Maldonado	En base a la diferencia con el FOT y la altura básica de la respectiva zona.	$PC = 0,20 * MAI * CE * CP$ Donde $MAI = \Delta m^2$ $CE$ = costo de la edificación por $m^2$ (se actualiza por el ICC) $CP$ = coeficiente de ponderación.	$CP$ (coeficiente de ponderación) varía según zonas y se define por los IOT. $PC$ no puede superar el 5% del costo total de la inversión.
Montevideo	En base a la diferencia con el FOS y la altura admitida en la norma base de la zona respectiva.	$PC = \Delta m^2 * PVm^2 * CM$ Donde $CM$ es un porcentaje variable.	$CM$ varía en función de zonas de la ciudad y destino de la edificación.

En la comparación de los sistemas surgen los siguientes comentarios.

En relación con el cálculo del mayor aprovechamiento, Canelones y Maldonado comparan con la altura y el FOT básico, mientras que Montevideo toma en consideración la altura y el FOS. En todos los casos, si cualquiera de estos parámetros se supera, los m<sup>2</sup> adicionales que resultan constituyen mayor aprovechamiento.

Canelones y Maldonado prevén variantes de cálculo para los casos en que los m<sup>2</sup> adicionales no representen un aumento del FOT básico. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando se utiliza mayor altura pero se reduce la planta (el FOS) de la edificación, lo que puede expresar un cambio morfológico.<sup>21</sup> Montevideo, en cambio, no tiene una respuesta específica para estas situaciones.

Los tres departamentos se diferencian en la fórmula que adoptan para el cálculo de la contrapartida. Canelones se basa en el valor del suelo de la zona afectada antes de su modificación normativa, porque asimila el otorgamiento de mayor aprovechamiento a una venta de suelo virtual, con el FOT básico y el valor inicial del suelo. Esto obliga a tener bien definida la línea de base de los valores del suelo en el momento previo a la sanción del IOT que habilita el mecanismo. Al mismo tiempo, plantea algunas interrogantes respecto de la escala temporal de aplicación del instrumento: a medida que pasa el tiempo, el mercado de suelo se va alejando de aquellos valores iniciales.

Maldonado, por su parte, se apoya en el costo de la edificación, para el que define un valor inicial en el Decreto 3.870 y un mecanismo de actualización que sigue el Índice de Costos de la Construcción. En este caso, no es necesario contar con una documentación del valor inicial del suelo, porque lo que se está haciendo es considerar el valor del suelo un derivado de la inversión que se puede realizar en él. En efecto, al aplicar un valor de 20% del costo de edificación de los m<sup>2</sup> adicionales, se aproxima a una definición del valor que representa el suelo en relación con esa inversión.

En el caso de Montevideo, el cálculo se apoya en el precio de venta estimado de los m<sup>2</sup> adicionales que se autorizan. Este precio tiene que ser calculado mediante un análisis del mercado, la localización y las calidades del proyecto que se beneficia con el mayor aprovechamiento. El «precio compensatorio» se calcula como un porcentaje de ese valor de comercialización, y este porcentaje toma en cuenta diferencias entre zonas y destinos de la edificación. Tampoco es necesario en el caso de Montevideo hacer un cálculo retrospectivo del valor del suelo.

El tercer aspecto a comparar es la utilización de coeficientes de ponderación y condiciones adicionales en la definición del precio por contrapartida.

Canelones utiliza para esto el precio de venta de la edificación: la contrapartida no puede superar el equivalente al 15% del precio de venta de los m<sup>2</sup> adicionales concedidos.

Maldonado también establece un tope, pero se relaciona con el monto total de la inversión a realizar en la parcela: la contrapartida no puede superar el 5% de dicho monto, que se calcula en base al volumen total construido y al costo de la edificación.

Montevideo, a diferencia de Maldonado y Canelones, no establece un tope.

Respecto de los coeficientes de ponderación mediante los cuales se hacen valer criterios de equidad urbana, ya se vio que en Montevideo se establecen por el porcentaje variable usado para calcular la contrapartida. Maldonado, en cambio, define un coeficiente de ponderación explícito, que solamente expresa definiciones de política urbana. Finalmente, en el caso de Canelones, al tratarse de un IOT acotado a Ciudad de la Costa y no de una reglamentación general, no se aplica un coeficiente de ponderación.

Si bien cada realidad puede justificar la adopción de distintos mecanismos y procedimientos de cálculo del mayor aprovechamiento y del precio de las contrapartidas, cabe formular, a modo de conclusión, estas observaciones:

- De las tres variantes respecto a la base de cálculo de la valorización: precio inicial del suelo, costo de la edificación por m<sup>2</sup> y precio de venta por m<sup>2</sup>, la segunda está menos sujeta a incertidumbres y no requiere de la Intendencia un trabajo de investigación zona por zona o caso a caso.
- La utilización de coeficientes de ponderación explícitos, que reflejen opciones de política urbana según zonas y según tipos y destinos de la construcción, parece más conveniente que la ausencia de estos coeficientes o que su mezcla con los porcentajes que expresan la relación entre el valor de lo edificado y el valor del suelo.
- La combinación de la edificabilidad total y la altura como parámetros para definir situaciones de mayor aprovechamiento, en cualquiera de sus variantes, puede ser problemática o positiva; esto depende del diseño de la herramienta y de los objetivos priorizados. La situación deseable es que los IOT que hacen lugar a esta herramienta definan con claridad, en términos de diseño urbano, los objetivos de la flexibilidad normativa acordada. A partir de esto sería más fácil ponderar la importancia relativa de la mayor altura y la mayor edificabilidad.

<sup>21</sup> Maldonado distingue dos situaciones en el texto del Decreto 3.870, pero les asigna el mismo porcentaje de 0,20 para el cálculo.

## Ficha 12. Transferencia de derechos territoriales

### 12. 1. Concepto

Esta técnica se basa en limitar el derecho de edificación o de uso en parte de un ámbito local, y al mismo tiempo aumentarlo en otra zona, de forma tal que la restricción que opera en una zona pueda ser absorbida por otra. El derecho transferido a la zona en que se habilita la edificación implica superar el coeficiente normal de ocupación del suelo que se habilita en esa zona edificable; este elemento es lo que otorga un valor económico a la transferencia.

Es un instrumento de gestión cuyos antecedentes más remotos refieren a la legislación británica (Town and Country Planning Act, de 1947), que implica la separación conceptual del derecho de propiedad del suelo y el derecho de edificación sobre este. Fue utilizado, por ejemplo, para conservar el suelo en su estado natural con el objeto de preservar su calidad natural o su valor paisajístico, sin llegar a la adquisición o expropiación del terreno.

Implica la posibilidad de valorar el derecho real de edificación, en forma independiente al valor del suelo, y transferir ese derecho a otro inmueble ubicado en otra parte, habilitando la posibilidad de que ese derecho sea comercializado a terceras personas mediante diferentes procedimientos, como la creación de certificados de derechos de edificación.

### 12. 2. Finalidad y contexto

Se distinguen tres situaciones básicas posibles en el uso de la herramienta.

#### 12. 2. 1. Transferencia entre privados: compensación de restricciones / compra de derechos

La transferencia de derechos urbanísticos entre privados, que debe estar regulada por el Estado, puede verse desde dos ángulos.

- Para el que vende esos derechos es una compensación por una restricción normativa que, aplicada a su inmueble, le impide el pleno aprovechamiento de su potencial urbanístico en comparación con su entorno. Por ejemplo: restricciones derivadas de la protección ambiental o patrimonial.
- Para el que adquiere esos derechos y los aplica en otra zona (zona receptora) es una modalidad de compra de derechos urbanísticos adicionales, por encima del aprovechamiento básico que rige en la zona, hasta un máximo fijado por un plan.

Cuando se crean mercados en base a certificados de derechos de edificación, se suman quienes adquieren los certificados para luego venderlos a los desarrolladores que operan en las zonas receptoras.

En consecuencia, es una herramienta que tiene dos objetivos complementarios: por un lado, la captación de plusvalías en una zona en la que se permite aumentar la edificabilidad; por otro, la aplicación directa de esas plusvalías para compensar la afectación del aprovechamiento urbanístico o el pago de una expropiación indirecta, en otra zona, debido a restricciones impuestas por razones de conservación ambiental o patrimonial.

Los derechos de edificación van de la zona o las parcelas restringidas a las parcelas de la zona receptora, y los recursos económicos generados van en sentido contrario, de la zona receptora a la zona restringida.

#### 16. Sistema de transferencia de derechos de edificación entre zonas o parcelas



En algunos casos se busca, más que compensar a los propietarios de la zona restringida, permitirles acceder a recursos que en todo o en parte deberán aplicarse para cumplir con deberes territoriales; por ejemplo, deberes de conservación o restauración del patrimonio. En estos casos se requiere un procedimiento de gestión más complejo, que garantice esa aplicación dirigida de los recursos.

Corresponde señalar, sin embargo, que la venta y transferencia de derechos urbanísticos se realiza una única vez por cada inmueble afectado; por lo tanto, no sirve como mecanismo permanente para financiar deberes de conservación en períodos extensos.<sup>22</sup>

También se puede aplicar el mecanismo para liberar suelo en áreas de recuperación o conservación ambiental o pai-

<sup>22</sup> Otras herramientas para financiar e incentivar acciones de conservación en plazos extensos son las ayudas directas y las reducciones del valor del impuesto inmobiliario.

sajística, sin necesidad de expropiar. La parte compensada en este caso transfiere la totalidad de su aprovechamiento, liberando suelo para fines ambientales o de conservación del paisaje.

### 12. 2. 2. Transferencia entre privados en el marco de un perímetro de actuación o de un mismo proyecto

Esta herramienta puede usarse para organizar desarrollos residenciales o turísticos con enfoque de conservación del paisaje. En estos casos se busca concentrar la edificabilidad en un espacio compacto, liberando suelo para conformar parques o conservar paisajes naturales. Las parcelas de conservación transfieren sus aprovechamientos a las parcelas a urbanizar, lo que permite estructuras más compactas de asentamiento, y los recursos generados se invierten en un fondo de gestión y conservación de los espacios abiertos. En experiencias internacionales, las parcelas de conservación pueden incluso ser administradas por fondos independientes.

En el caso de perímetros de actuación integrada, conformados por un conjunto de inmuebles y diversos propietarios, las transferencias también pueden operar como sustituto de los procedimientos de parcelación, ya que permiten distribuir cargas y beneficios sin alterar la estructura original de la propiedad.

### 12. 2. 3. Transferencia de derechos con el fin de obtener suelo para fines públicos

La transferencia de derechos urbanísticos también puede usarse para obtener suelo con destino a usos públicos, evitando tener que recurrir al mecanismo de la expropiación. En este caso, el particular cede el inmueble original a la Administración y transfiere el aprovechamiento a otro inmueble:

La transferencia de aprovechamiento es una técnica de gestión urbanística que tiene lugar por el acuerdo suscrito entre la Administración y los propietarios de suelo. En virtud de ese pacto, la Administración adquiere un suelo, generalmente urbano y destinado por el planeamiento a dotación pública, o que por otro motivo le interesa obtener, sin necesidad de recurrir al mecanismo de la expropiación forzosa o, al menos, sin tener que abonar un justiprecio en dinero. A cambio, al propietario se le permite materializar el aprovechamiento urbanístico del terreno cedido en una parcela distinta, en la que podrá agregarlo al aprovechamiento propio de esta segunda parcela y edificar la totalidad. (Yásser-Harbi, sf)<sup>23</sup>

23 Yásser-Harbi, M. (sf), «Régimen de las transferencias y reservas de aprovechamiento urbanístico. En especial, el régimen de la Comunidad Valenciana». En <http://www.uria.com>, consultado 05/07/2015.

## 12. 3. Fuentes legales y reglamentarias

En la Ley N° 18.308 se consagró como instrumento de actuación en el inciso 2° del artículo 60, junto con los «Mayores aprovechamientos».

Según este artículo, los instrumentos de ordenamiento territorial podrán:

- a) Admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.
- b) Se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido.
- c) También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental.

Esto se complementa con la posibilidad de enajenar el derecho de superficie diferenciándolo de la propiedad del inmueble.

Es posible llevarlos a la realidad en nuestro ordenamiento jurídico en base a las modalidades que se detallan a continuación; quien detenta el derecho de edificabilidad puede:

- a) Adquirir el derecho de superficie del inmueble donde se pueda ejercer ese derecho.
- b) Adquirir el derecho de propiedad del inmueble donde se pueda ejercer ese derecho.
- c) Ceder el derecho de edificabilidad al propietario del inmueble donde se pueda ejercer ese derecho.
- d) Asociarse con el inmueble donde se pueda ejercer ese derecho y compartir los beneficios.

## 12. 4. Procedimiento

El plan correspondiente, normalmente un plan local, debe definir, en el marco de su estrategia de desarrollo urbano, la conveniencia de usar este mecanismo en base a la combinación de zonas o catálogos de inmuebles cuyos derechos urbanísticos van a ser restringidos (por razones de «preservación patrimonial, paisajística o ambiental») y zonas en las que se plantea fijar un aprovechamiento básico junto a la posibilidad de otorgar derechos de construcción adicionales, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte de los beneficiados interesados en adquirir esos derechos.

Una vez definidas las zonas, puede ser necesario realizar un estudio de factibilidad considerando todas las variables económicas asociadas y los objetivos urbanísticos, y testeando distintas alternativas de implementación del sistema.

El siguiente paso requiere el diseño ejecutivo del sistema de transferencia. Para ello es preciso definir si se crea o no un mercado de certificados, si existe o no una agencia gestora intermediaria, si la transferencia de recursos a los inmuebles receptores está asociada o no a una obligación de inversión en conservación o mejora, etcétera.

### 12. 4. 1. Pautas para el diseño del procedimiento

Adaptándonos a la realidad actual de nuestro ordenamiento jurídico, para poder implementar en la práctica una Transferencia de Derecho de Edificación (TDE) se deberían seguir las siguientes pautas.

Determinar el inmueble o los inmuebles que se pretende preservar, ya sea por razones arquitectónicas, culturales o ambientales.

Definir en un IOT los ámbitos de recepción de los derechos de edificación transferidos; es necesario llevar a cabo una evaluación urbanística y ambiental de las zonas que serán ámbitos de recepción para determinar la nueva intensidad de uso que se podrá asignar al suelo; esto implica evaluar si dichos ámbitos de recepción se encuentran en condiciones de absorber —en términos de infraestructura y equipamiento urbano— el incremento que se producirá en la densidad del área. Además, es necesario establecer que no se producirán estos problemas ambientales.

Se debe realizar una revalorización catastral del inmueble que transfirió el derecho de edificar para adecuar el pago de sus tributos una vez que el programa ha sido puesto en marcha.

Se debe adecuar la legislación de uso del suelo en los ámbitos de recepción para que los desarrolladores no cuenten con alternativas diferentes a la adquisición de créditos por TDE para acceder a una mayor densidad de uso del suelo. Es fundamental que la única forma de exceder la densidad máxima admitida en los distritos de recepción sea la adquisición de créditos de derechos de edificación.

Es importante contar con apoyo previo de los potenciales beneficiarios, los desarrolladores/construtores, profesionales de la arquitectura, la ingeniería y la construcción, etcétera, como forma de garantizar el uso del instrumento. Esto debe hacerse en el marco de la debida transparencia y siempre con el objetivo final de preservar los valores generales que están en juego.

La comercialización de los derechos de edificación se debe llevar a cabo por los medios indicados en el Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (TOCAF): licitación o remate. En caso de que no haya interesados en la compra de los derechos, el gobierno departamental deberá pagar al titular del inmueble afectado el valor de la edificabilidad perdida.

Los derechos de edificabilidad, a los efectos de su comercialización, se pueden documentar por todos los medios que permita el ordenamiento jurídico para que quien los adquiera tenga absoluta certeza de cómo y dónde pueden ser ejercidos.



## Ficha 13. Servidumbre voluntaria

### 13. 1. Definición

Se entiende por servidumbre un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño.

El artículo 621 del CC habilita la posibilidad de que los propietarios constituyan servidumbres en su predio y las adquieran sobre otros ajenos, siempre que exista voluntad de partes y no se contravenga el ordenamiento jurídico vigente.<sup>24</sup>

### 13. 2. Objeto

Es un instrumento jurídico consagrado en nuestra legislación civil y puede ser utilizado para:

a) Documentar la transferencia de derechos de edificación, imponiendo la limitación de edificar en el predio que cede su edificabilidad a favor del otro que la adquiere. Por este instrumento, jurídicamente viable, se asegura la perpetuidad de las limitaciones del predio sirviente a favor del predio dominante, que siempre será un predio del gobierno departamental por las razones que explicamos más adelante.

b) También puede ser utilizada para documentar limitaciones de uso del suelo acordadas con sus propietarios para cumplir objetivos de interés general.

c) Se pueden imponer como condición, mediante los IOT, para la aprobación definitiva de un proyecto en el régimen de gestión de suelo condicionado y patrimonial.

### 13. 3. Características

El propietario gravado conservará la propiedad de su predio, pero con límites en su uso y goce de acuerdo con los objetivos y limitaciones que se acuerden. Se trata de la constitución de un derecho real que afecta al inmueble con independencia del traspaso de la propiedad a otro particular.

Cuando el objeto del gravamen real es una limitación de interés público departamental, el predio dominante debe ser propiedad del gobierno departamental; no se requiere que exista vecindad entre el predio dominante y el sirviente: el elemento determinante es la utilidad que obtiene el dominante del pasivo.

El contenido de las servidumbres voluntarias no está limitado; este tipo de servidumbres tiene tipicidad abierta; se trata del derecho que el titular de un inmueble tiene para limitar o restringir el tipo o la intensidad de uso que puede tener lugar sobre un inmueble ajeno (predio sirviente) con el fin de preservar los atributos naturales, las bellezas es-

cénicas o los aspectos históricos, arquitectónicos, arqueológicos o culturales del inmueble.

### 13. 4. Utilidad

Las obligaciones territoriales que se puede imponer al predio sirviente por medio de la constitución de una servidumbre voluntaria son, entre otras:

- Prohibición de modificación de la planimetría natural de la zona sometida a servidumbre, ya sea por medio de rellenos artificiales o por excavación.
- Preservar y restaurar edificios con valor patrimonial.
- Preservar los valores paisajísticos propios del inmueble; prohibiéndose la alteración y/o supresión de sus características naturales.
- Impedir la realización de construcciones en el predio sirviente.

### 13. 5. Modalidades y formalidad para su constitución

Las servidumbres se pueden constituir a perpetuidad conforme lo dispuesto por el artículo 643 del CC. Se requiere el consentimiento del predio dominante para dar fin a la servidumbre voluntaria; en tanto el dominante sea un predio público departamental, salvo disposición expresa dictada por la Junta Departamental, no se puede revocar el gravamen.

El contrato de servidumbre voluntaria puede ser a título gratuito u honorario.

Se constituirá a título gratuito cuando se otorgue voluntariamente para cumplir con un mandato legal y como un requisito para poder obtener la aprobación de un proyecto de modificación de categoría de suelo o un uso más intenso del permitido previamente en otro suelo.

Para constituir este tipo de servidumbre (artículo 633 del CC), dada la naturaleza jurídica de la servidumbre (un derecho real inmueble), se requiere escritura pública, que se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble (artículo 17 de la Ley de Registros N° 16.871).

Cuando corresponda, la servidumbre deberá ser otorgada antes de la hipoteca recíproca que afectará a todos los inmuebles de la urbanización realizada bajo el régimen de la propiedad horizontal.

Se logra publicidad frente a terceros por medio de la inscripción de la escritura de constitución de la servidumbre en el Registro de la Propiedad; si la servidumbre no alcanza a la totalidad del predio, se requiere la realización de un plano de mensura en el que se demarque la zona del predio afectada por el gravamen y su inscripción en la Dirección Nacional de Catastro.

<sup>24</sup> Artículo 621 del CC: «Cada cual podrá constituir en su predio las servidumbres que quiera, y adquirirlas sobre los predios vecinos, con la voluntad de sus propietarios, con tal que no se dañe con ellas al orden público ni se contravenga a las leyes».



## SEGUNDA PARTE

# Gestión de actuaciones integradas y operaciones concertadas

---

Esta sección de la Guía aborda las herramientas de gestión que sirven a las actuaciones integradas y a las operaciones concertadas. Las primeras refieren a la transformación, consolidación o renovación de suelo en perímetros delimitados. Se organizan en torno a deberes territoriales, precisos y exigentes, y se acompañan de vínculos asociativos fuertes entre los participantes. Las segundas refieren a programas y acciones de mejora de un ámbito mayor, que se llevan adelante basados en la cooperación voluntaria entre entes públicos, y entre estos y los actores empresariales y sociales.

- Ficha 14. Actuaciones integradas. Introducción y procedimiento general
- Ficha 15. Perímetro de Actuación Integrada y proyecto de detalle
- Ficha 16. Sistemas de gestión de los perímetros de actuación
- Ficha 17. Proyecto de urbanización
- Ficha 18. Proyecto de reparcelación
- Ficha 19. Equidistribución de cargas y beneficios
- Ficha 20. Participación pública en la valorización en actuaciones integradas
- Ficha 21. Obligación de urbanizar
- Ficha 22. Contratos y convenios en operaciones concertadas
- Ficha 23. Agencias nacionales en la gestión territorial



## Ficha 14. Actuaciones integradas: introducción y procedimiento general

Se presenta una introducción a las Actuaciones Integradas (AI) en suelo transformable o no consolidado. Los componentes (herramientas singulares) que forman parte de la AI se desarrollan en fichas sucesivas.

### 14. 1. Concepto

Una AI en urbanismo y ordenamiento territorial refiere a un sistema de acciones planeadas, programadas y ejecu-

tadas dentro de un perímetro delimitado formalmente, en suelo transformable o no consolidado, a efectos de ejecutar las definiciones de un plan referidas a objetivos de nueva urbanización, consolidación, o renovación urbana, mediante un régimen de gestión asociada que establece la vinculación legal de las parcelas y requiere la acción conjunta de los propietarios, obliga a la equidistribución de cargas y beneficios e impone la participación pública en las valorizaciones.

### 17. Aspectos definitorios de una Actuación Integrada

Aspecto	Explicación
Es un sistema de acciones que moviliza a actores públicos y privados.	Abarca acciones físicas, jurídicas y económicas, e involucra a los propietarios urbanizadores y a la Intendencia.
Tiene objetivos de urbanización, consolidación o renovación.	Refiere básicamente a operaciones «de suelo» (trazados, infraestructuras, parcelario, espacio público), aunque puede incluir la edificación.
Ejecuta las definiciones de un plan.	Puede ser un Plan Local, un Plan Parcial o un PAI.
Abarca un perímetro formalmente delimitado.	El perímetro incluye tanto parcelas de propiedad particular como calles y espacios públicos.
Tiene un régimen de gestión propio.	Se trata de un régimen de gestión asociada, que establece una vinculación legal entre las parcelas y la obligación para sus propietarios de actuar en forma conjunta.
Incluye la equidistribución de cargas y beneficios.	Se toma en cuenta a todos los involucrados en la operación: propietarios, Intendencia, urbanizadores.
Genera mayor aprovechamiento y retorno de valorizaciones.	En toda AI, el aprovechamiento urbanístico del perímetro aumenta como consecuencia de la reordenación y actuación, dando lugar a la participación pública en las valorizaciones.

Corresponde distinguir entre este concepto preciso de la AI y el significado más amplio que adquiere la expresión «actuación integrada» cuando refiere al conjunto de operaciones que derivan de un plan para una determinada zona. En estos casos las acciones se consideran integradas porque se complementan y apuntan a objetivos comunes y porque están coordinadas en su ejecución, pero no se cumple con el resto de las condiciones enunciadas en el cuadro. Las actuaciones zonales que se realizan con este tipo de coordinación estratégica y programática corresponden más bien a las operaciones concertadas descritas en el artículo 59 de la LOTDS.

En el marco de la LOTDS, la AI como procedimiento sólo es viable en suelo transformable, o en suelo urbano o suburbano no consolidado. Se trata de una herramienta de gestión vinculada con procesos de desarrollo urbano, ya sea de extensión de la urbanización o de consolidación, renovación o rehabilitación de tejidos urbanos y suburbanos existentes.

La AI constituye uno de los tres tipos de actuación mediante los cuales se transforma el territorio (ver ficha 1).

- Actuaciones aisladas, públicas o privadas, son aquellas que se verifican a nivel de una parcela rural o ya urbanizada; consisten en cambios en los usos y/o en la edificación.
- Actuaciones públicas dotacionales son las que se realizan en suelo público para la construcción de infraestructuras y/o el acondicionamiento de espacios públicos como parques y plazas.
- Actuaciones Integradas son las que afectan un perímetro que incluye suelo destinado a parcelas y suelo destinado a espacio público; consisten en urbanizar o reurbanizar de manera unitaria todo el ámbito.

El concepto de AI comprende dos aspectos clave: integración urbanística, en tanto abarca al mismo tiempo un conjunto de parcelas y espacios públicos a urbanizar o

reestructurar; e integración jurídica y económica entre los propietarios, y entre estos y la Administración. Esta integración jurídica es necesaria para hacer posible la re-parcelación y para asegurar el cumplimiento conjunto y solidario de los deberes territoriales de cesión, urbanización, equidistribución de cargas y beneficios y retorno de las valorizaciones como condición para asignar el nuevo aprovechamiento a las parcelas resultantes.

## 14. 2. Finalidad y contexto

¿Para qué y cuándo es necesaria una AI?

Las AI responden a la necesidad de transformar de forma intensiva determinadas áreas del territorio, con la coordinación obligatoria de todos sus componentes de acuerdo con un proyecto unitario.

Esta necesidad se plantea en relación con los siguientes procesos:

- Urbanizar e integrar a la ciudad un sector de suelo rural transformable, lo que incluye definir trazado y parcelario, establecer una normativa detallada, y proyectar y construir infraestructuras.
- Consolidar y reestructurar un sector de ciudad cuyo desarrollo está incompleto en materia de apertura de calles, subdivisión del suelo, resolución de conflictos ambientales y dotación de infraestructuras.
- Reestructurar y renovar un sector de la ciudad, incluyendo acciones como reorganizar el trazado y el parcelario, remediar situaciones de contaminación ambiental, redefinir infraestructuras (en suma, reurbanizar) y reordenar usos y edificaciones.
- Integrar la transformación derivada de un proyecto urbano de alto impacto mediante una reorganización de su entorno y una distribución equilibrada de los costos y beneficios.<sup>25</sup>

En todos estos casos, la actuación sería imposible, o poco eficiente y poco equitativa, si en vez de abordarla de forma integrada se planteara como un proceso de transformación predio a predio, por medio de una simple regulación normativa.

En síntesis, las actuaciones integradas buscan generar nuevo suelo urbano, consolidar o renovar y generar parcelas bien servidas, accesibles y en condiciones de ser edificadas y utilizadas. En algunas actuaciones integradas, la fase de edificación también se incluye o es inmediata; esto ocurre, por ejemplo, en los proyectos de urbanización residencial que culminan con la venta de casas o apartamentos.

<sup>25</sup> En este caso, la AI se presenta como un avance, más allá del estudio de impacto territorial que todo gran proyecto requiere, y complementa al gran proyecto con un proyecto urbano para su entorno.

La legislación no prevé la aplicación de esta modalidad en suelo rural. En dicho suelo sí es posible promover, mediante la reglamentación del artículo 59 de la LOTDS, referido a «Operaciones territoriales concertadas», sistemas de convenios público-privados para acondicionar espacios rurales, especialmente cuando se trata de construir infraestructuras multiprediales.

## 14. 3. Marco legal: definiciones básicas

En la LOTDS, las AI se regulan específicamente mediante los artículos 54 a 64, bajo el título «Actuación Territorial». También se hace referencia a ellas en otros artículos referidos a la transformación de suelo (artículo 34) y a las facultades y obligaciones territoriales (artículos 41 a 47).

En base a las definiciones presentes en la ley, y tomando en cuenta otras experiencias nacionales, se plantea a continuación una síntesis de los elementos comunes a las actuaciones integradas, que remite a las fichas subsiguientes en las que se desarrollan estos aspectos.

### 14. 3. 1. Premisas de toda Actuación Integrada

#### Tipos de suelo en los que opera

La LOTDS especifica en qué categoría de suelo y con qué atributo se puede utilizar esta modalidad operativa de gestión: a) Suelo con el atributo de potencialmente transformable; b) Suelo no consolidado.

En el suelo rural no transformable queda expresamente vedada la posibilidad de utilizar este instrumento de gestión, en tanto el legislador la excluyó.

#### La gestión está bajo conducción pública

Todas las actuaciones integradas están sujetas a la conducción pública, con independencia de la modalidad de ejecución, que puede ser pública, privada o mixta.

El control y dirección de la actividad será público y comprende: la determinación de la forma de gestión, sus plazos y fuentes de financiamiento, la delimitación de los perímetros de actuación y la observación del cumplimiento de las obligaciones de compensación de cargas y beneficios y retorno de valorizaciones. (artículo 54 LOTDS)

#### Toda actuación responde a una planificación previa

Las AI pertenecen a la gestión del urbanismo. Su objetivo es ejecutar las definiciones provenientes de un plan que las antecede o que se realiza en forma simultánea pero igualmente las determina.

El plan identifica y designa las zonas de suelo transformable o las zonas no consolidadas, en las que corresponde impulsar este tipo de actuaciones. Además, define en cada

caso los objetivos de desarrollo urbano, establece la ordenación estructural y fija las bases de la futura normativa de usos y edificación.

En suma, para iniciar la ejecución de una AI se requiere la presencia de un IOT aprobado (Plan Local, Plan Parcial o PAI) que establezca las definiciones y los objetivos de la actuación.

El inicio de la actividad de ejecución requerirá la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente. (artículo 54 LOTDS)

El perímetro de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable, o urbano no consolidado, para ejecutar las previsiones del mismo [...] (artículo 56 LOTDS)

#### Se define un perímetro de actuación

Es la delimitación legal de los alcances de la AI. La realiza el gobierno departamental mediante un IOT o a partir de un IOT, con el fin de ejecutar sus previsiones en materia de transformación de suelo, consolidación o renovación urbana. El perímetro se puede delimitar por iniciativa pública o en respuesta a una iniciativa privada.

El perímetro de actuación tiene consecuencias legales sobre todas las parcelas que lo conforman, a las que incluye en un régimen de gestión particular. Es, a la misma vez, la delimitación física de la actuación y la determinación legal que impone a las parcelas involucradas el «cumplimiento conjunto de los deberes...», es decir, en el régimen de gestión asociada.

En el marco de la LOTDS, el perímetro de actuación es una expresión precisa y reservada para las actuaciones integradas. Otras expresiones, como «ámbito», «área», «unidad» de actuación, pueden mantener un uso laxo y aplicarse a los planes o a otros sistemas de gestión.

#### Se aplica el régimen de gestión asociada

Todas las parcelas incluidas en un perímetro de actuación quedan vinculadas legalmente por obligaciones específicas frente a la Intendencia y por obligaciones entre ellas.

La vinculación legal de las parcelas se traduce en un imperativo de gestión asociada por parte de sus propietarios, que deben cumplirlos en conjunto con las obligaciones urbanísticas que correspondan.

Una vez cumplidas las referidas obligaciones, las parcelas resultantes vuelven al régimen general y se regulan por la normativa establecida para el polígono.

### 14. 3. 2. Sistema de gestión: privado, mixto o público

El sistema de gestión (o de actuación) refiere a los modos de participación y las relaciones entre actores públicos (Intendencia, empresas públicas) y actores privados (propietarios, urbanizadores). La LOTDS distingue tres sistemas básicos de gestión: privado, mixto y público.

En el **sistema privado** la propiedad inicial del suelo es privada y los propietarios financian y organizan la actuación urbanizadora bajo la regulación y supervisión pública. A estos efectos, todos los privados, o una mayoría de ellos, se organizan como un consorcio.

En el **sistema de cooperación** (mixto) la propiedad inicial del suelo es privada, pero es la Intendencia la que financia y dirige la urbanización (por gestión directa o mediante una agencia externa), y a cambio recibe parte de los terrenos resultantes. Como variante, la propiedad del suelo puede ser mixta.

Finalmente, en el **sistema público** la propiedad inicial del suelo es pública, y la Intendencia financia y ejecuta la urbanización. Incluye el caso en el que la Administración expropia todo el suelo de la unidad de actuación como paso previo a su ejecución.

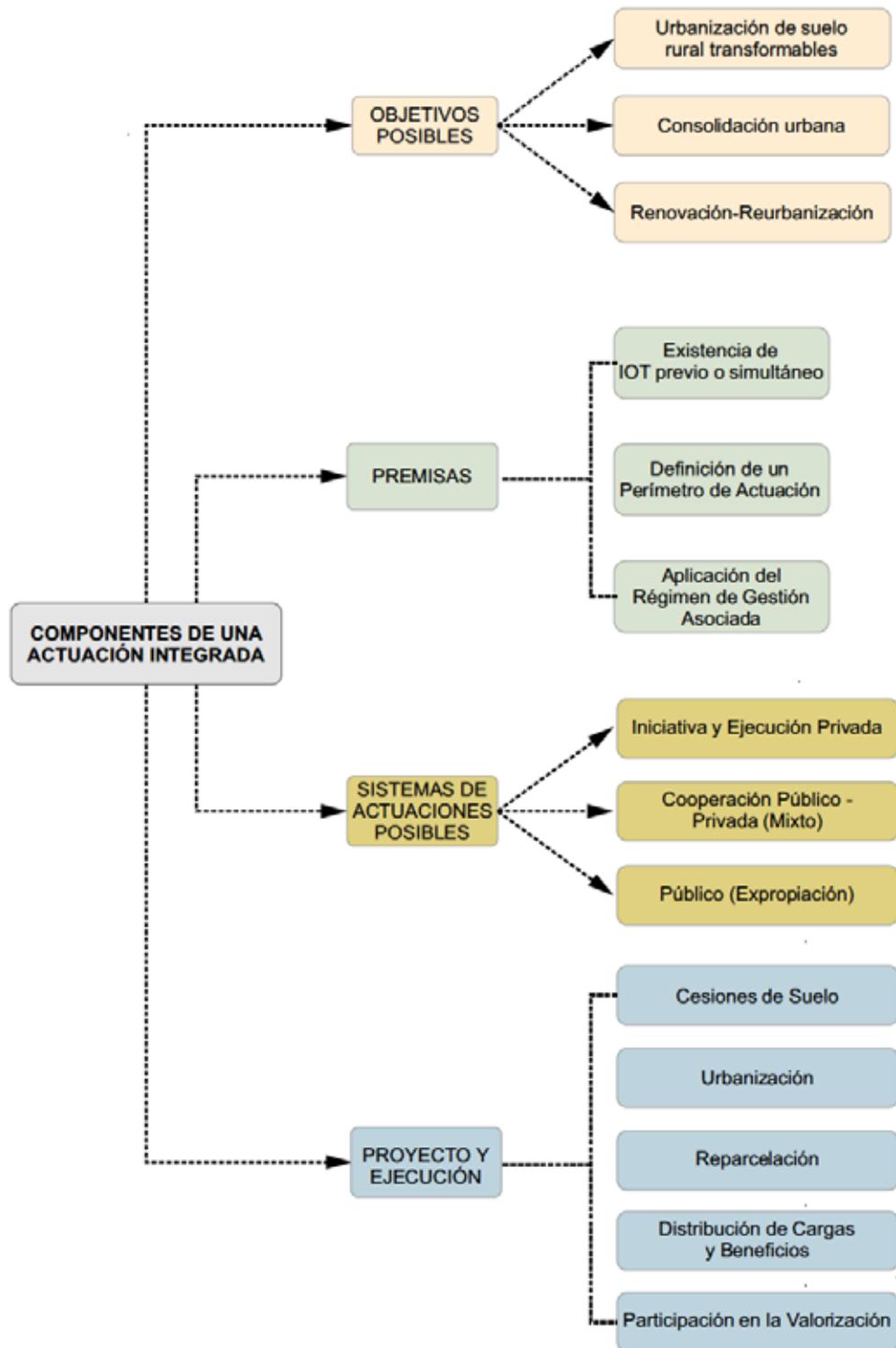
### 14. 3. 3. Proyecto y ejecución de la actuación

Las determinaciones propias de la AI, en el contexto de planificación que la precede, se expresan en un proyecto urbano o **proyecto de detalle**. Este contiene la ordenación detallada de la subdivisión del suelo, los usos y la edificación (si no fue definida en un IOT previo), define el diseño urbano y las redes de infraestructuras y establece las bases para la gestión económica y jurídica de la operación.

A su vez, el proyecto de detalle se continúa con los proyectos ejecutivos de **urbanización** y de **reparcelación**, último paso previo a la ejecución material de las obras y la reorganización del suelo.

Los componentes físico-económico-jurídicos de la actuación son el trazado, la cesión de suelos destinados a usos públicos, la reparcación, la **equidistribución de cargas y beneficios** entre los participantes y la entrega de suelo o el pago que realizan los propietarios a la Intendencia por concepto de **participación pública en las valorizaciones**.

## 18. Componentes básicos de una actuación integrada



## Ficha 15. Perímetro de actuación y proyecto de detalle

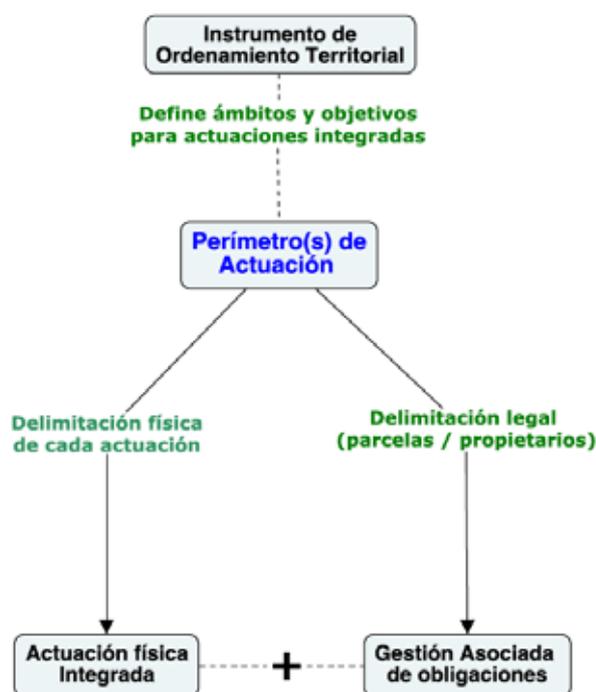
Se presenta a continuación el concepto y las modalidades operativas de los perímetros de actuación y de los correspondientes proyectos de detalle y sus relaciones con los IOT que los acompañan o los anteceden.

### 15. 1. Concepto

El perímetro de actuación es inseparable del concepto de AI y del régimen de gestión asociada. El perímetro es la delimitación física de la actuación y es, a la vez, la delimitación legal que define las parcelas involucradas en el «cumplimiento conjunto de los deberes», es decir, en el régimen de gestión asociada.

El perímetro, como definición administrativa o legal, es imprescindible para precisar dos aspectos: por un lado, el alcance de la intervención física; por otro, el conjunto de parcelas y de propietarios obligados a participar en forma conjunta en su ejecución.

19. El perímetro como delimitación física y jurídica de la actuación



Los perímetros requieren una planificación previa, que justifique las operaciones y los delimite o que aporte los criterios para delimitarlos. El IOT previo, como mínimo, debe definir los ámbitos de suelo transformable o de suelo no consolidado junto con sus objetivos de desarrollo.

Es posible que un Plan Local se limite a dar estas definiciones mínimas. Si existe además un Plan Parcial o un PAI aprobado, es probable que las definiciones de partida incluyan también una ordenación estructurante, así como definiciones sobre usos, densidades y morfología. En consecuencia, las determinaciones de ordenación propias del perímetro son en gran medida heredadas de los IOT previos, ya que el perímetro es el «ámbito de gestión de un IOT», tal como establece la ley.

Pero además de las definiciones provenientes de un IOT superior, para cada perímetro de actuación se requiere la formulación de un proyecto urbano o proyecto de detalle, que incluye:

- la normativa detallada de suelo, usos y edificación (salvo que esté totalmente definida en un IOT previo);
- el proyecto físico, es decir, el detalle del trazado vial, el amanzanado, las infraestructuras; y
- el proyecto de gestión, incluidas la especificación de las cargas y beneficios, la participación pública en plusvalías, las cesiones obligatorias y, en general, las bases jurídico-económicas para la fase de ejecución.

En la fase ejecutiva, el proyecto urbano se desdobra en un proyecto de urbanización y un proyecto de reparcelación.

En síntesis, todo perímetro de actuación se fundamenta en un IOT previo y da lugar a un proyecto urbano, que es el proyecto integral de la actuación, en sus aspectos normativos, físicos, económicos y jurídicos, y se concreta en los proyectos ejecutivos de urbanización y de reparcelación.

### 15. 2. Finalidad y contexto

#### 15. 2. 1. Especificidad del perímetro de actuación como instrumento de proyecto de detalle y de gestión

Es importante destacar que, en el marco de la LOTDS, el perímetro de actuación es una expresión precisa y reservada para las actuaciones integradas. Otras expresiones, como «ámbito», «área» y «unidad» de actuación, pueden mantener un uso laxo y aplicarse a los planes o a otros sistemas de gestión.

La delimitación del perímetro es el acto jurídico que define cuáles son las parcelas incluidas en la actuación que se va a ejecutar y supone la inmediata elaboración de un proyecto de urbanización o reurbanización cuya ejecución va a ser financiada en conjunto.

## 15. 2. 2. Perímetros de actuación con múltiples propietarios y con propietario único

Dado que los perímetros de actuación involucran la transformación del suelo u operaciones de consolidación o renovación, es muy probable que abarquen múltiples parcelas con diferentes propietarios.

Pero tanto en procesos de transformación como de consolidación del suelo puede ocurrir que un único propietario sea el responsable de una AI.

Un caso frecuente es el que se plantea cuando un propietario en suelo transformable desarrolla un PAI de iniciativa particular, seguido de un proyecto de urbanización. En este caso el concepto de AI se aplica para la relación entre el propietario y el gobierno departamental. Las obligaciones del propietario de ceder suelo y costear las infraestructuras públicas configuran la equidistribución de cargas y beneficios en su relación con la Administración. Asimismo, la totalidad de la participación pública en plusvalías es aportada por el mismo propietario.

## 15. 3. Marco legal y reglamentario

### 15. 3. 1. La LOTDS

De acuerdo con el artículo 56 de la LOTDS,

El perímetro de actuación constituye un ámbito de gestión de un instrumento de ordenamiento territorial, en una superficie delimitada en el suelo categoría potencialmente transformable, o urbano no consolidado [...]

Como fue planteado en el punto anterior, los IOT precedentes de una actuación integrada dependen del tipo de suelo. En suelo transformable, es imprescindible la elaboración de un PAI en forma previa o simultánea al proyecto de urbanización.

En el artículo 21, referido a los PAI, se define:

Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable [...]

En el suelo no consolidado, el IOT precedente de una AI puede ser un Plan Parcial, un Plan Local o, en ausencia de estos, las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (DDOTDS) que categorizan el suelo.<sup>26</sup>

Dicho esto, se entiende que el Plan Parcial es la figura más adecuada para planificar integralmente un sector de suelo no consolidado y, en este marco, definir las actuaciones in-

tegradas necesarias, plantear sus perímetros y establecer las directrices para sus respectivos proyectos.

### 15. 3. 2. Las normativas departamentales, el caso de Montevideo

Además del ya citado artículo 56 de la LOTDS, las normativas departamentales también realizan su propia definición de los perímetros.

En particular interesa mencionar el caso de Montevideo, ya que su Plan de 1998 es anterior a la formulación de la LOTDS. En el artículo 64 del Plan Montevideo se define la «Unidad de Actuación», un concepto casi equivalente al Perímetro de Actuación de la LOTDS:

Art. D. 64.- UNIDAD DE ACTUACIÓN. Definición. Es un instrumento de gestión en Suelo Urbano y en Suelo Rural, así como en Suelo Suburbano o Potencialmente Urbanizable con Programa de Actuación Urbanística y Plan Especial de ordenación aprobados, que tiene por objeto el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución, ordenamiento y urbanización según corresponda, en una superficie delimitada, conforme lo que establece el Planeamiento y a fin de garantizar una ejecución unitaria y sincronizada del mismo. Las determinaciones de la Unidad de Actuación se concretarán mediante la formulación de un Proyecto de Detalle.

Se destacan dos aspectos en esta definición. En primer lugar, el énfasis puesto por Montevideo en el objetivo de garantizar una ejecución unitaria y sincronizada del planeamiento dentro de una unidad de actuación. En segundo lugar, la definición del proyecto de detalle como instrumento técnico que recoge las determinaciones de la unidad de actuación.

La LOTDS no define la figura que recoge las determinaciones propias del perímetro de actuación. En esta guía se propone denominar a esta figura Proyecto de Detalle. Se trata de una figura que no se menciona de forma explícita en la LOTDS pero cuenta con antecedentes en la legislación internacional y en el Plan Montevideo (ver punto 15.3.2).

## 15. 4. Relación del perímetro de actuación con los IOT

Los perímetros de actuación se determinan a partir de instrumentos de planificación previos, como el Plan Local, el Plan Parcial o los PAI.

La delimitación de los perímetros de actuación se lleva a cabo, en general, en un tiempo posterior a la aprobación de los IOT, ya que, al tratarse de una herramienta directamente vinculada a la gestión, su aplicación está sujeta a criterios de viabilidad y de oportunidad.

<sup>26</sup> Una lectura amplia del artículo 42 de la ley también habilita el uso del instrumento PAI para suelo no consolidado, pero se entiende conveniente reservar este IOT para la transformación de suelo.

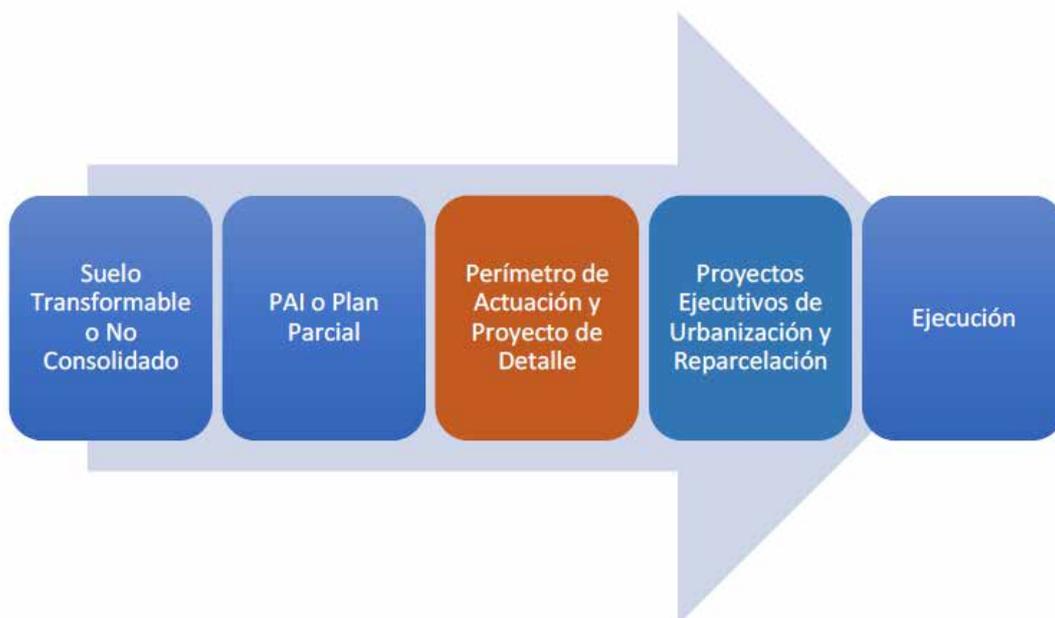
Como caso general, en el marco de los perímetros de actuación se producen las siguientes determinaciones:

- a) La **ordenación detallada** del perímetro en términos de normativa de división del suelo, usos y edificación, salvo que esta haya quedado totalmente definida en un IOT previo.
- b) El diseño o **proyecto urbano** específico, incluidos la definición del trazado vial, el amanzanado, los espacios públicos y las consecuentes cesiones

de suelo a prever, en coherencia con la propuesta normativa mencionada en el punto anterior.

- c) Las definiciones acerca del **sistema de gestión** que se va a utilizar para el desarrollo del perímetro, y las bases para las operaciones de distribución de cargas y beneficios, para la participación pública en plusvalías y para el financiamiento de las operaciones.

Estas determinaciones deben concretarse mediante la formulación de un **proyecto de detalle**.



Como se muestra en el diagrama anterior, el perímetro de actuación y su correspondiente proyecto de detalle se ubican en una secuencia que va de la planificación a la ejecución de las actuaciones:

— tiene como precedente a un IOT que puede ser un Plan Parcial o un PAI (o también un Plan Local);

—se completa con los proyectos ejecutivos de la actuación: el proyecto de urbanización y el proyecto de reparcelación.

Corresponde destacar que, a diferencia de los planes parciales y de los PAI, cuyo horizonte temporal es el mediano plazo, los perímetros de actuación y sus correspondientes proyectos de detalle pertenecen a la esfera del corto plazo, que es la esfera de la gestión. Cuando se define un perímetro de actuación es para dar inicio inmediato a un proceso de actuación integrada. La Intendencia debe valorar de manera cuidadosa la presencia de las condiciones que garantizan dicha ejecución en el corto plazo.

Por su parte, el proceso que lleva a la definición de los perímetros puede tomar distintas formas o trayectorias, tal como se explica a continuación y se representa en el gráfico adjunto. Hay dos puntos de partida posibles: suelo con

atributo de transformable, o suelo urbano o suburbano no consolidado.

#### 15. 4. 1. Definición de perímetros de actuación en suelo transformable

En este caso se plantean tres trayectorias alternativas. Todas son válidas en el contexto de la LOTDS, y la elección de una u otra corresponde a la estrategia de desarrollo urbano adoptada y a las características del sector transformable y del mercado.

##### 1) Perímetros de actuación en partes de un sector transformable con PAI aprobado

En este escenario, se elabora y aprueba un PAI para todo el sector transformable y luego se definen distintos perímetros de actuación de menor escala y desarrollo sucesivo.

Esta situación se produce cuando el PAI se elabora y aprueba previamente para un sector de suelo transformable extenso. A partir de un PAI aprobado, se delimitan perímetros sucesivos que responden a iniciativas de particulares o de

grupos de particulares, o a la iniciativa pública, para desarrollar espacios menores dentro del sector.<sup>27</sup> Cada perímetro da lugar a un proyecto de detalle que completa las definiciones normativas (si corresponde) y da paso a los proyectos de urbanización y de reparcelación.

En estos casos, el PAI establece la estructura y ordenación general del sector y determina la red de infraestructuras fundamentales y los criterios de equidistribución de las cargas asociadas. De este modo, cada vez que se delimita un perímetro de actuación es posible asignarle la cuota parte que le corresponde en el financiamiento (y, según los casos, en la ejecución) de dichas infraestructuras fundamentales.

La equidistribución de cargas y beneficios se genera entonces en escalas y tiempos diferentes: primero, a escala del PAI en su conjunto; luego, a escala de cada perímetro de actuación si intervienen varios propietarios. Los aportes de los propietarios se concretan una vez que son incluidos en un perímetro de actuación.

## **2) Perímetros de actuación coincidentes en tiempo y espacio con sus respectivos PAI**

Se desarrollan varios PAI dentro del sector, que coinciden con perímetros de actuación y responden a proyectos de urbanización específicos.

Esta situación se produce con frecuencia cuando el PAI responde a un proyecto singular, planteado en un sector de suelo transformable que aún no fue planificado por un Plan Parcial o un PAI general. Por ejemplo, en el caso de urbanizaciones turístico-residenciales o de emprendimientos industriales o logísticos. En estos casos, la Intendencia delimita un ámbito de PAI para que coincida con un proyecto existente, con el objetivo de simplificar el procedimiento.

Los proyectos que se encuentran bajo esta modalidad siguen siendo actuaciones integradas a los efectos de cumplir con el retorno de valorizaciones, las cesiones de suelo y la construcción de las infraestructuras públicas que correspondan, aun cuando no se produzca una equidistribución de cargas y beneficios entre varios propietarios privados. El régimen de gestión asociada es el que se aplica, con independencia de estar ante un único propietario y promotor.

En esta modalidad, la figura del proyecto de detalle está subsumida en el PAI, que define de manera completa la normativa detallada y habitualmente se desarrolla en forma paralela a los proyectos de urbanización y reparcelación.

Corresponde señalar que la delimitación de un PAI coincidente con un proyecto privado tiene como posibles inconvenientes: a) que no se planifique de forma coherente la estructura del sector transformable; b) que no se verifique la equidistribución de cargas y beneficios en el sector trans-

formable; c) que no se logre una ejecución unitaria y sincronizada de las infraestructuras fundamentales del sector.

En todos los casos, cuando se concreta un PAI a escala del proyecto singular, este deberá referirse a las definiciones normativas y de procedimiento fijadas en el Plan Local.<sup>28</sup>

## **3) Perímetros de actuación coincidentes con distintos PAI en partes de un sector transformable con un Plan Parcial aprobado**

A partir de un Plan Parcial que abarca todo el sector transformable se desarrollan distintos PAI con sus correspondientes perímetros de actuación.

Los problemas del modelo anterior pueden superarse si existe un Plan Parcial previo (de iniciativa pública) para todo el sector, que defina su ordenación estructural, especifique sus infraestructuras fundamentales y asigne las cargas y obligaciones correspondientes a las piezas menores.

La diferencia con el modelo inicial (aquel en el que se definía un PAI para todo el sector) es que el Plan Parcial puede enfocarse ante todo como una herramienta de ordenamiento estructural del sector, sin que sea necesario programar de inmediato su transformación.

La aprobación del Plan Parcial para un sector completo no elimina la necesidad de usar la figura del PAI para los desarrollos sucesivos abarcando todo el sector o parte de él. En efecto, según la ley, los subsectores de desarrollo deberían pasar por la elaboración de sus correspondientes PAI, ya que estos «constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo [...]» (artículo 21).

La ventaja de este procedimiento puede radicar en una elaboración rápida, a cargo de la Intendencia, del Plan Parcial para todo el sector, reservando a los privados la elaboración de los PAI para las áreas menores, que pueden abarcar subsectores con varios propietarios o proyectos singulares. De este modo se garantiza la ordenación estructurante y el reparto de cargas en todo el sector y se facilita el desarrollo de los PAI sucesivos.

## **15. 4. 2. Definición de perímetros de actuación en suelo no consolidado**

A partir de un sector de suelo urbano no consolidado, designado por un Plan Local o por las DDOTDS correspondientes, se pueden definir perímetros de actuación, ya sea partiendo de un Plan Parcial o en forma directa.

<sup>27</sup> Es posible que el decreto que aprueba el PAI defina en el mismo acto uno o más perímetros de actuación si ya se cuenta con las condiciones y garantías de ejecución necesarias.

<sup>28</sup> Son ejemplos de esto los planes vecinos de José Ignacio en Maldonado y Entre Lagunas en Rocha. En ambos casos, la normativa que regula las actuaciones en los sectores transformables queda definida en buena medida en el Plan Local. También se definen en los planes ciertos procedimientos propios del régimen condicionado, ya que los PAI de cada actuación singular deben pasar por un estudio de impacto.

### 1. Perímetros de actuación en partes de un sector de suelo no consolidado con Plan Parcial aprobado

Se elabora y aprueba un Plan Parcial para un sector de suelo no consolidado y a partir de sus definiciones se delimitan perímetros de actuación integrada para áreas menores.

Por definición, un Plan Parcial es el IOT adecuado para ordenar y programar actuaciones en áreas urbanas no consolidadas. Es función del Plan Parcial definir ámbitos de consolidación o renovación urbana que requieran actuaciones integradas. Posteriormente, en cada uno de estos ámbitos se definirán perímetros de actuación siguiendo criterios de pertinencia, viabilidad y oportunidad.

En este modelo el Plan Parcial define una ordenación detallada para todo su ámbito y programa actuaciones integradas. En consecuencia, la delimitación de los perímetros deberá responder a sus definiciones y se concretará en el tiempo en función de la disposición de fondos públicos y/o del planteo de iniciativas privadas, según sea el régimen de gestión previsto.

La delimitación precisa de los perímetros puede estar contenida en el Plan Parcial, pero puede también definirse mediante decretos departamentales sucesivos que refieran a dicho plan.

Para cada perímetro se deberá desarrollar el correspondiente proyecto de detalle, y los proyectos ejecutivos de (re)urbanización y reparcelación.

### 2. Perímetros de actuación definidos directamente en suelo no consolidado

En este modelo, se asume que las DDOTDS y/o el Plan Local contienen definiciones y orientaciones suficientes para pasar en forma directa a la programación de actuaciones integradas de consolidación urbana. En consecuencia, no es imprescindible la realización de un Plan Parcial, y los perímetros de actuación integrada se definen por una resolución de la Intendencia y un decreto departamental que remite a las DDOTDS y/o al Plan Local para definir sus fundamentos.

Como en el caso anterior, para cada perímetro se deberá desarrollar el correspondiente proyecto de detalle, así como los proyectos ejecutivos de (re)urbanización y reparcelación.

#### 15. 4. 3. Síntesis

El cuadro adjunto presenta una síntesis de los anteriores modelos o trayectorias. En la primera columna del cuadro se diferencian los puntos de partida: suelo transformable o suelo no consolidado. A partir de allí se muestran los caminos o trayectorias posibles. La segunda columna representa la presencia o ausencia de un IOT a escala de todo

el sector (transformable o no consolidado). La tercera columna refiere a la definición de los perímetros de actuación.

En el suelo transformable cada sector puede planificarse mediante un PAI general, seguido por perímetros de actuación (caso 1), puede no tener una planificación estructural y desarrollarse mediante distintos PAI que coinciden con perímetros de actuación (caso 2), o puede ordenarse mediante un Plan Parcial, seguido por varios PAI y sus correspondientes perímetros de actuación.

En el suelo no consolidado los perímetros de actuación pueden definirse a partir de un Plan Parcial de sector o de forma directa en base a las definiciones de las ODOTDS y/o del Plan Local.

Como conclusión, es claro que **el perímetro de actuación y su correspondiente proyecto de detalle constituyen una herramienta flexible, que se puede insertar de distintas formas en el ciclo planificación-gestión**. A la vez, se evidencia que se trata de una herramienta clave, sin la cual el urbanismo sería incapaz de llevar adelante operaciones urbanas complejas y actuaciones integradas.

## 15. 5. Aspectos de procedimiento

### 15. 5. 1. Suspensión de permisos y vinculación legal de las parcelas

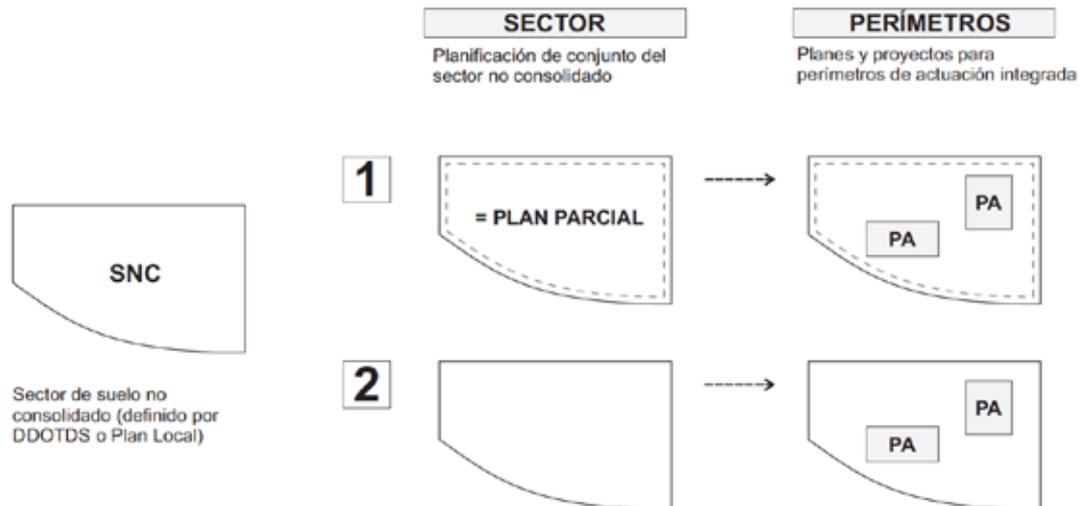
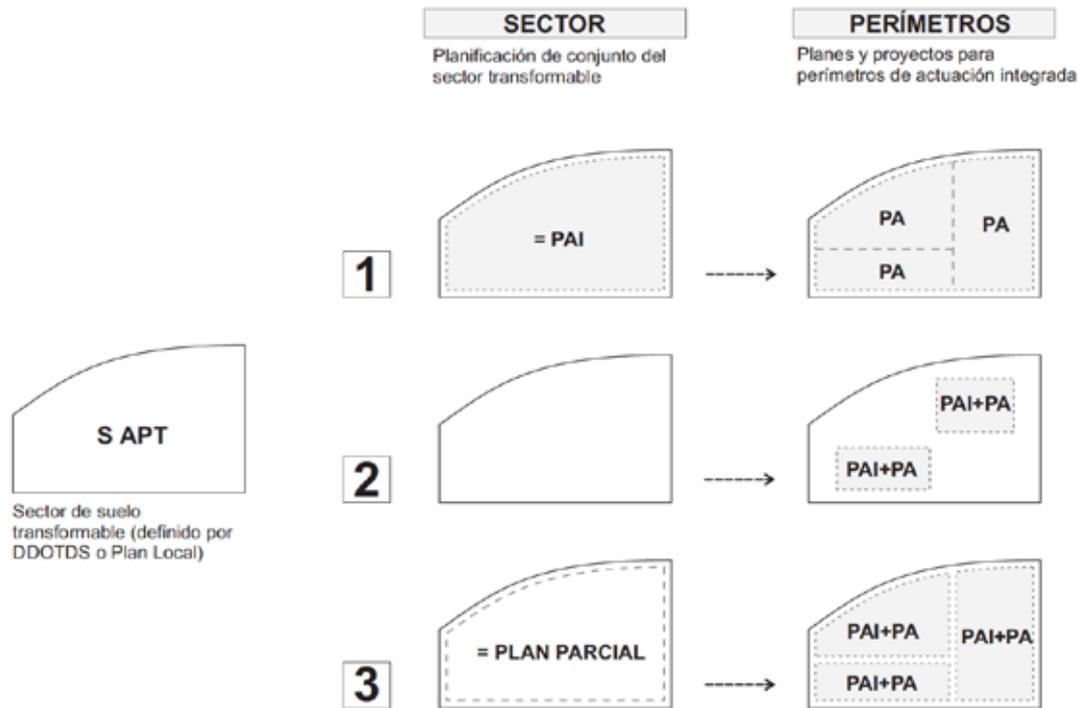
La LOTDS establece que la delimitación de un perímetro de actuación «podrá traer aparejada» la suspensión de permisos hasta tanto no se aprueben los nuevos proyectos de urbanización y reparcelación.

La delimitación de un perímetro de actuación también se traduce, en forma ineludible, en la vinculación legal de todas las parcelas abarcadas, y su pasaje desde un régimen general a un régimen específico, que en este caso es precisamente un régimen de gestión asociada. A estos efectos, corresponde que el decreto departamental que crea el perímetro de actuación establezca una medida cautelar sobre todas las parcelas abarcadas y que se proceda a inscribir esta afectación en el registro de la propiedad.<sup>29</sup>

La suspensión de permisos es una consecuencia de esta vinculación legal forzosa entre las parcelas a los efectos de financiar en conjunto y ejecutar, si es el caso, las operaciones urbanizadoras previstas y la reparcelación.

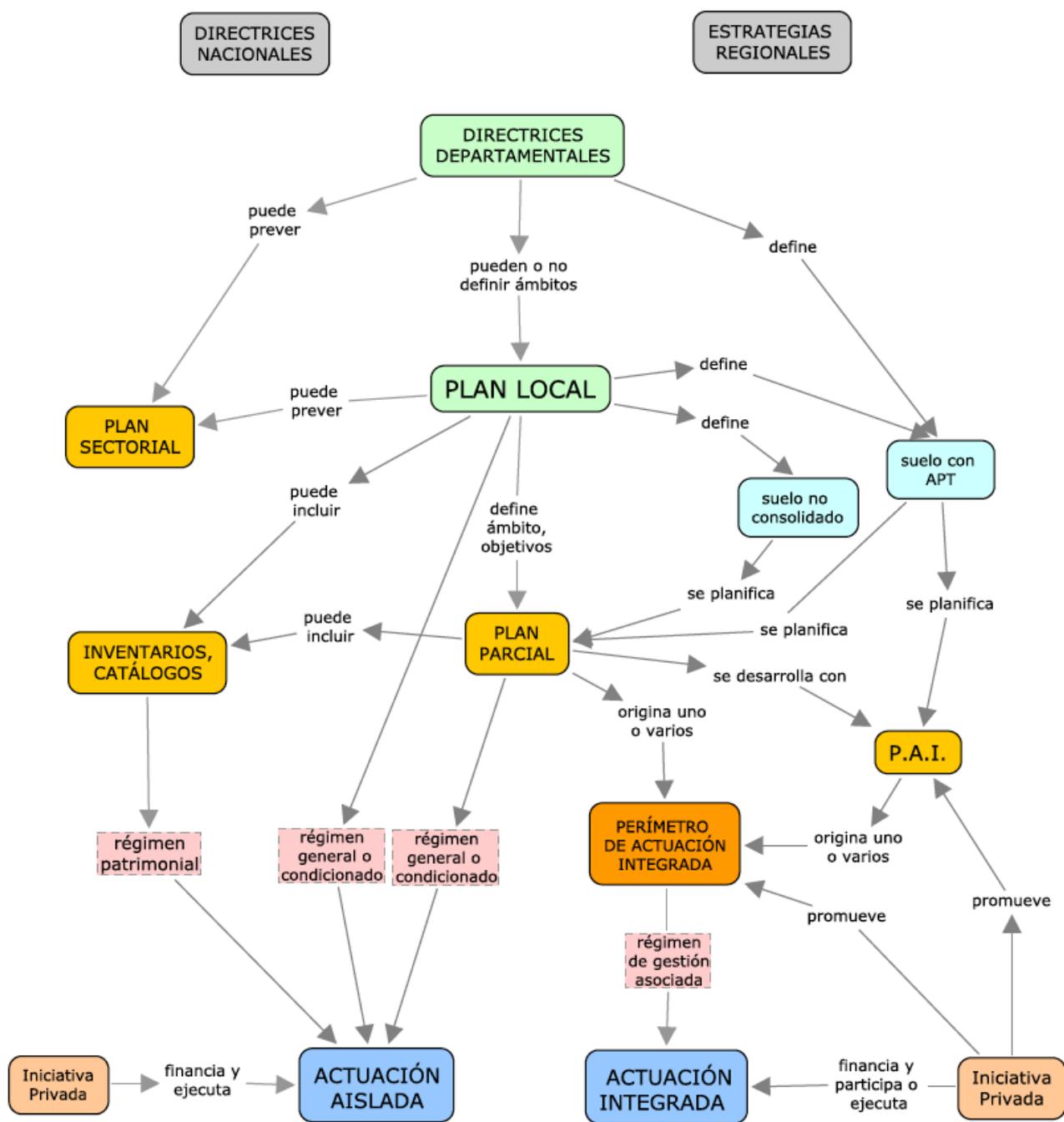
<sup>29</sup> Este mismo decreto departamental puede establecer también la obligación de urbanizar con un plazo, como forma de garantizar la ejecución programada de la unidad de actuación.

20. Distintas trayectorias para la definición de los perímetros de actuación, partiendo de suelo transformable y de suelo no consolidado



PAI = Programa de Actuación Integrada  
PA = Perímetro de Actuación / Proyecto Urbano

21. El perímetro de actuación en el sistema de planificación de la LOTDS



Elaboración propia



## Ficha 16. Sistemas de gestión de los perímetros de actuación

La gestión de actuaciones en perímetros resulta de distintas combinaciones de responsabilidades públicas y privadas, que se definen como sistemas de gestión.

### 16. 1. Concepto

En el caso de los perímetros de actuación la expresión «sistemas de gestión»<sup>30</sup> refiere a la forma específica en que se combinan la Administración y los particulares en el proceso de ejecución y financiamiento de las obras a realizar en conjunto. Se da por sentada la obligación de aplicar la distribución de cargas y beneficios, pero la iniciativa puede ser privada, mixta o pública, con variantes de organización.

Los sistemas de gestión de los perímetros de actuación configuran variantes del régimen de gestión asociada al que refiere la ficha anterior.

### 16. 2. Finalidad y contexto

Los sistemas de gestión tienen como finalidad organizar los aportes públicos y privados en el proceso de ejecución de las actuaciones previstas en el IOT correspondiente. Fuera de este contexto, estos sistemas no tienen otras aplicaciones. En virtud de su propia naturaleza, generan organizaciones temporales que se diluyen una vez que se da cumplimiento al conjunto de las actuaciones y obligaciones territoriales.

### 16. 3. Sistemas privado, mixto y público

En la experiencia internacional se reconocen distintas modalidades de ejecución para las actuaciones integradas. Por ejemplo:

- Ejecución privada a cargo de un propietario privado único (todo el perímetro conforma una propiedad).
- Ejecución privada a cargo de una sociedad formada por todos o por una parte mayoritaria de los propietarios.
- Ejecución privada a cargo de una entidad legal de derecho público formada por todos los propietarios (que también puede integrar un urbanizador).<sup>31</sup>

- Ejecución privada a cargo de un urbanizador o desarrollador seleccionado por la Intendencia mediante un llamado público.<sup>32</sup>
- Ejecución de la urbanización por parte de la Administración, con cargo a los propietarios privados (sistema de cooperación o mixto).
- Ejecución pública, con el Estado como único propietario de suelo.

Las diferentes combinaciones de los actores dan lugar a variantes en el procedimiento de la AI, sin alterar sus definiciones básicas.

En Uruguay, la LOTDS menciona solamente los tres sistemas básicos de gestión: el privado, el mixto y el público. A continuación, se describe cada sistema.

#### 16. 3. 1. Sistema privado y sus variantes

Cuando la iniciativa es privada, un propietario o un grupo de propietarios cuyas propiedades están incluidas en un sector transformable o en suelo no consolidado plantean a la Intendencia su voluntad de proceder a urbanizar o reurbanizar un perímetro (predefinido o a definir), con el objetivo de alcanzar los derechos urbanísticos correspondientes a los usos y la edificabilidad finales previstos en el planeamiento.

El supuesto base de este sistema es que los propietarios del suelo transformable o no consolidado se asocian voluntariamente y se transforman en un grupo urbanizador. De esta forma, cada propietario asume su cuota parte en los costos de gestión y urbanización, en función del beneficio que espera obtener con la operación.

Si el perímetro para la actuación está previamente definido, todos los propietarios de parcelas incluidas están obligados por los mismos deberes de cesión, urbanización, reparto de cargas y beneficios y aporte porcentual del mayor valor.

Del mismo modo, si el perímetro no está predefinido, un grupo de propietarios —por ejemplo, en un sector urbanizable— puede presentarse con una propuesta de perímetro que deberá ser aprobada o modificada por la Intendencia.

Pero quizás no todos los propietarios incluidos en el perímetro predefinido o propuesto están igualmente interesados en proceder con las obras e inversiones necesarias. Se plantean entonces dos casos:

<sup>30</sup> En la legislación española se refiere a ellos como «Sistemas de Actuación».

<sup>31</sup> Es el caso de la Junta de Compensación en la legislación urbanística española.

<sup>32</sup> Sistema experimentado en España a partir de los años 90 y recogido en el POT de Montevideo, aunque nunca fue aplicado.

- Todos los propietarios se ponen de acuerdo en participar y se comprometen mediante un acuerdo privado.
- La mayoría de los propietarios están decididos a invertir, pero existe uno o más propietarios renuentes dentro del perímetro predefinido o propuesto.

Estos dos casos pueden conducir a variantes del sistema de gestión privado. En el primer caso, en general las legislaciones admiten que el conjunto de propietarios, organizados en una sociedad mercantil o en un consorcio privado, se configure como responsable de todas las obligaciones urbanísticas. Esta entidad privada será la que opere, bajo la dirección o el control de la Intendencia, hasta completar todos los pasos previos a la adquisición de los nuevos derechos.

En el segundo caso, cuando hay un porcentaje de propietarios renuentes, algunos países definen lo que en España se denomina sistema de compensación, por el cual se crea una entidad de derecho público (la junta de compensación) a la que obligatoriamente deben integrarse todos, de tal forma que, si persisten propietarios renuentes, el gobierno local puede expropiar sus terrenos a favor de la entidad. En este sistema es frecuente que todas las parcelas originales se disuelvan en una única propiedad que luego será reparcelada y redistribuida en proporción a los aportes realizados por cada participante.

En Uruguay esta opción no existe, ya que la ley no prevé la creación de una entidad de derecho público ni la integración compulsiva de la minoría de propietarios renuentes. Por lo tanto, o bien la iniciativa privada es compartida por la totalidad de los propietarios, o bien da lugar a una situación en la que no todos contribuyen. La solución en estos casos consiste en que la Intendencia se reserve el derecho de cobrar las cargas a los propietarios renuentes, de inmediato o una vez que estos se propongan vender, usar o construir en sus padrones ya urbanizados o reurbanizados.

En cualquiera de estos casos, los propietarios pueden aportar el suelo y el capital requerido para las obras, o solamente aportar el suelo y sumar un agente inversor externo. Del mismo modo, los propietarios pueden asumir los roles de un desarrollador o asociarse con un desarrollador externo para ejecutar la actuación.

### 16. 3. 2. Sistema mixto, de cooperación público-privada

El sistema mixto, o de cooperación, se basa en una división de tareas según la cual:

- Los propietarios aportan el suelo de cesiones y el que corresponde a la participación pública en las valorizaciones.
- La Intendencia financia y ejecuta las obras de urbanización o reurbanización.

- La Intendencia recibe de parte de los propietarios dinero o parcelas libres de cargas, en pago por su participación como urbanizador.<sup>33</sup>

Normalmente, la iniciativa para ejecutar actuaciones mediante el sistema de cooperación proviene del sector público. Las razones son de dos tipos:

1. Una es que exista un interés público general, un beneficio para la ciudad, en desarrollar el perímetro en cuestión a corto plazo, pero no un interés de los propietarios en gestionar e invertir (porque la rentabilidad esperada es baja, o el resultado es incierto, o los propietarios no cuentan con recursos para ello).
2. Otra es que exista un interés específico de la Administración para obtener suelo en ese perímetro, con el fin de localizar equipamientos, espacios públicos o programas de vivienda social.

El sistema de cooperación puede aplicarse directamente o estar precedido por una decisión del planeamiento que establezca la obligatoriedad de (re)urbanizar en un plazo determinado.

A la vez, este sistema puede o no dar lugar a una reparcelación, como se verá más adelante.

### 16. 3. 3. Sistema de expropiación

En esta modalidad, el público procede a expropiar todos los suelos incluidos en el perímetro de actuación, lleva adelante las acciones y queda como propietario de todas las parcelas resultantes. Al ser un único propietario, y público, no se aplican en este caso la distribución de cargas y beneficios ni la participación en el mayor aprovechamiento.

Un ejemplo aproximado de este modelo son las operaciones de regularización de asentamientos informales cuando estos se localizan en suelo público. Se trata de verdaderas operaciones integradas de reurbanización y consolidación.

## 16. 4. Desarrollo legal y reglamentario

### 16. 4. 1. Marco legal nacional

La LOTDS dedica solamente un artículo, el 57, a definir los sistemas de gestión de los perímetros de actuación.

Los perímetros de actuación se desarrollarán por alguno de los siguientes sistemas de gestión:

<sup>33</sup> El artículo 46 de la LOTDS define: «Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión». Como en el caso general, esta cesión puede ser sustituida por su equivalente en dinero.

a) Por iniciativa privada directa, constituyéndose una entidad privada para los fines de ejecución o por convenio de gestión entre los titulares de los terrenos.

b) Por cooperación público-privada, mediante la suscripción del correspondiente instrumento.

c) Por iniciativa pública, expropiando la Administración la totalidad de los bienes necesarios.

#### 16. 4. 2. Sistemas de gestión en el Plan Montevideo

El Plan Montevideo, que data de diez años antes que la LOTDS, previó cuatro sistemas de actuación integrada. Estos se aplican en el marco de un Programa de Actuación Urbanística (PAU):<sup>34</sup>

- Iniciativa privada (referida a la adjudicación directa de la ejecución de un PAU a los propietarios de suelo).
- Licitación para la ejecución de un PAU.
- Cooperación público-privada.
- Ejecución pública.

Como se observa, Montevideo suma a los tres sistemas presentes en la LOTDS un cuarto sistema en el que la ejecución del PAU se define en una licitación pública. Esta variante no plantea dificultades si el suelo es inicialmente público, pero si el suelo es privado, su aplicación requiere imponer a los propietarios una asociación forzosa con el urbanizador. En España esta variante se conoce como sistema de concurrencia o de agente urbanizador.

En cuanto al sistema de cooperación, que está solamente enunciado en la LOTDS, el Plan Montevideo establece lo siguiente:

**Artículo D.68. Unidad de Actuación: Sistema de Cooperación.** Podrán desarrollarse las Unidades de Actuación por el Sistema de Cooperación, en el cual los propietarios de la Unidad de Actuación, aportan el suelo de cesión obligatoria, y la Intendencia ejecuta las obras de urbanización.

Los costos de urbanización estarán a cargo de los propietarios afectados en proporción a las edificabilidades de sus respectivas fincas. Los costos podrán ser satisfechos mediante la cesión de terrenos edificables a la Intendencia Municipal.

La aplicación de este sistema exigirá la cesión a la Intendencia Municipal de la propiedad plena y libre de cargas de todos los terrenos de cesión obligatoria, y

la afectación real de los predios al cumplimiento de las cargas y pagos inherentes a los costos de urbanización.

### 16. 5. Recomendaciones sobre sistemas de gestión y procedimiento

Los sistemas de gestión son formas diferentes de combinar las acciones públicas y privadas para llevar adelante una actuación integrada en cierto perímetro de suelo a transformar, consolidar o renovar.

La elección del sistema de gestión depende del punto de partida en cuanto a la propiedad del suelo, de los objetivos de la actuación y de la existencia o no de un acuerdo voluntario entre todos los propietarios y demás actores.

Como punto de partida, puede suceder que todo el suelo sea privado, todo público, o en parte privado y en parte público.

El objetivo de la actuación puede ser un desarrollo urbano-inmobiliario de mercado, guiado por la búsqueda de rentabilidad, o una operación en todo o en parte de urbanismo social, destinada a generar suelo para vivienda social, equipamientos colectivos o grandes espacios públicos.

A continuación, se comentan estas variantes y se plantean recomendaciones de procedimiento.

#### 16. 5. 1. Suelo privado y operación de mercado

Cuando el suelo es todo privado y el objetivo principal es un desarrollo rentable, se presentan las siguientes situaciones:

- a) El acuerdo entre propietarios del perímetro es voluntario y completo (incluye a todos). En este caso, la gestión será privada mediante acuerdo o consorcio.
- b) El acuerdo es mayoritario pero incompleto, es decir que hay propietarios renuentes. En este caso, la gestión será privada, pero la Intendencia deberá intervenir para obligar a los propietarios renuentes a integrarse, o bien asegurar que permitirán las obras y pagarán su parte más adelante.

La primera situación no plantea grandes dificultades. La segunda plantea algunos problemas a resolver, como la inscripción en el registro de la propiedad de las obligaciones urbanísticas que surgen de la definición del perímetro o unidad de actuación, y los modos de cobrar su parte a los propietarios renuentes, así como las formas de compensar a los propietarios promotores que invierten más de la cuota que les corresponde.

En este caso, el gobierno departamental puede recaudar la parte que corresponde a los propietarios renuentes por medio del tributo de Contribución por Mejoras (artículos 13 del Código Tributario y 297, numeral 4, de la Constitución

<sup>34</sup> El IOT denominado PAU por el Plan Montevideo es el antecedente de los PAI definidos en la LOTDS.

de la República); en la misma oportunidad se podrá cobrar la plusvalía generada por el mayor aprovechamiento urbano generado por la actuación. Esos tributos se cobrarán en la misma oportunidad que la CI; en consecuencia, una vez que el propietario renuente pretenda hacer efectivo el mayor aprovechamiento obtenido por el esfuerzo ajeno mediante la venta de su parcela, deberá abonar las cargas que le impone el derecho de propiedad.

En cuanto a cómo compensar a los propietarios promotores que asumen la carga que les corresponde a los propietarios renuentes, el mecanismo más directo consiste en imputar la diferencia al pago de la contribución inmobiliaria por sus padrones. El problema de esta solución es que el beneficio de la reducción del impuesto puede ser captada por los primeros compradores de las parcelas resultantes y no por los propietarios urbanizadores. Alternativamente, esta diferencia puede descontarse de sus obligaciones en relación con el pago de participación pública en las plusvalías.

### 16. 5. 2. Suelo privado en todo o en parte y objetivo de urbanismo social

Cuando el objetivo es una operación con un fuerte componente de urbanismo social, pueden presentarse las tres situaciones iniciales: todo el suelo es privado, todo el suelo es público, o es una combinación de ambos. En cualquier caso, la Intendencia o el promotor público quieren obtener suelo para fines públicos y/o para ejecutar políticas sociales, por ejemplo, de vivienda. En consecuencia, los sistemas de gestión aplicables son el de cooperación o el de expropiación.

Si el suelo es todo o en gran parte privado, se plantean dos caminos posibles:

- La Intendencia convoca a los propietarios a una operación por el Sistema de Cooperación, y la mayoría de estos, o todos, adhieren a la idea. En este caso se realiza un acuerdo o convenio urbanístico (ver más adelante) y se concreta la actuación.
- La Intendencia convoca a los propietarios, pero estos no tienen voluntad de participar en la actuación. En este caso la Intendencia puede, como segundo paso:
  - Expropiar todo el suelo de inmediato, un extremo que en general es poco viable debido a la inversión que requiere, pero puede ser válido cuando el suelo es barato, por ejemplo, en operaciones de regularización de asentamientos que están sobre suelo privado en áreas de poco valor en el mercado.
  - Establecer en un plan la obligación de urbanizar o de reurbanizar el perímetro, con un plazo, como forma de incentivar la incorporación de todos o parte de los propietarios a una actuación por cooperación.

La modalidad de actuación por cooperación, basada en la iniciativa y la capacidad de la Intendencia para impulsar a

los propietarios a incorporarse mediante una combinación de «amenazas» (la expropiación) e «incentivos» (la perspectiva de obtener una ganancia al transformar el suelo), puede jugar un rol muy importante en relación con algunos de los desafíos principales del urbanismo actual: la consolidación de periferias urbanas, en especial de áreas precarias, la integración y regularización de asentamientos informales, el desarrollo de programas de vivienda social en ubicaciones adecuadas.

### 16. 5. 3. Suelo público y operación de urbanismo social

Cuando el suelo es público (o cuando pasa a ser público por una decisión previa de expropiación) y el objetivo es de urbanismo social, la actuación integrada se desarrolla por el sistema público.

El ejemplo más claro de este tipo de operación son los proyectos del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) en suelo público. Se trata de verdaderas actuaciones integradas, en las que se produce suelo urbanizado, se lleva adelante una reparcelación total o parcial y se lleva a cabo un reparto de beneficios y cargas en función de derechos reconocidos. El desarrollador en estas operaciones es público: el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y la Intendencia respectiva. En este sentido, los proyectos PIAI tienen todos los rasgos de una actuación integrada en un perímetro, a partir de la iniciativa pública.

### 16. 6. Los consorcios como instrumento para los acuerdos entre privados

La figura del consorcio está regulada específicamente por los artículos 501 a 509 de la Ley N° 16.060, de fecha 4 de setiembre de 1989.

Se define como un contrato entre dos o más personas físicas o jurídicas que se vinculan temporalmente para la realización de una obra, para prestar un servicio o para realizar el suministro de ciertos bienes.

El consorcio, por expreso mandato legal, tiene las siguientes características:

- a) No genera personalidad jurídica.
- b) No puede estar destinado a obtener y distribuir ganancias entre los partícipes, sino a regular las actividades de cada uno de ellos.
- c) Cada integrante deberá desarrollar la actividad en las condiciones que se prevea en el contrato de creación, respondiendo personalmente frente al tercero por las obligaciones que contraiga en relación con la parte de la obra, servicios o suministros a su cargo, sin solidaridad, salvo pacto en contrario.

d) El contrato que le da origen debe ser escrito y debe determinar: el objeto y duración del objeto; la participación de cada contratante en el negocio a celebrar o los criterios para determinarla, así como de sus obligaciones específicas y responsabilidades; normas sobre administración, representación de sus integrantes y control; forma de deliberación sobre los asuntos de interés común, estableciéndose el número de votos que corresponda a cada partícipe.

e) El contrato de consorcio y sus modificaciones se inscribirán en el Registro Público de Comercio, debiendo publicarse un extracto que contendrá la denominación, la individualización de sus integrantes, el objeto, la duración, el domicilio y los datos referentes a su inscripción.

f) Las modificaciones del contrato de consorcio y su rescisión se resolverán por unanimidad. Las demás resoluciones se adoptarán por mayoría de votos. Esto será así en todos los casos, excepto que exista un pacto en contrario.

g) La muerte, incapacidad, quiebra o liquidación judicial de un consorciado será causa legítima para la rescisión del contrato de consorcio a su respecto.

Si bien el consorcio no tiene capital ni patrimonio propio, porque no tiene personalidad jurídica, ello no implica que no tenga un fondo en el que cada consorciado contribuya

a los gastos de administración. Ese fondo pertenecerá a todos los miembros del consorcio, que entregarán su contribución del modo que consideren apropiado, es decir, en forma de préstamo o donación o de otro modo.

Como se vio antes, en el sistema de gestión privado de una actuación integrada puede ocurrir que:

1. Todos los propietarios de un perímetro de actuación ya determinado y aprobado por un IOT tomen la iniciativa (solos) para llevar a cabo la determinación del plan, es decir, que se trate de un sistema privado pleno.
2. Una mayoría (a determinar) tome la iniciativa (sola) para llevar adelante el plan, al tiempo que exista una minoría renuente; en este caso se trataría de un sistema privado imperfecto.

En ambos casos, la Administración puede imponer a los privados la formalización de un consorcio entre ellos con el propósito de ejecutar las obras previstas, proceder a las cesiones de suelo y proponer la distribución equitativa de las cargas y los beneficios dentro de aquella, comprometiéndose en forma personal, solidaria e indivisible. El consorcio así constituido es una garantía de que se cumplirá con lo previsto por el sistema de gestión.



## Ficha 17. Proyecto de urbanización

Los proyectos ejecutivos de Urbanización y de Reparcelación corresponden a la fase ejecutiva de un proyecto de detalle referido a un perímetro.

### 17. 1. Concepto

El proyecto de urbanización es un instrumento técnico y operativo. Comprende el conjunto de los proyectos de intervención física que conforman la actuación integrada, en particular las infraestructuras urbanas, el proyecto del espacio público y la conformación topográfica de los futuros terrenos.

El proyecto de urbanización puede estar precedido por un proyecto de detalle o bien ser elaborados ambos en forma simultánea e integrada.

De acuerdo con la LOTDS, para que los terrenos resultantes puedan ser aceptados como urbanos consolidados se requiere contar con las siguientes infraestructuras y servicios:

- Red de agua potable
- Drenaje de aguas pluviales
- Red vial pavimentada
- Evacuación de aguas servidas
- Energía eléctrica
- Alumbrado público

Con respecto a estos requerimientos la ley expresa: «[...] todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas» (artículo 32).

El proyecto también tiene que resolver la forma de enlace con el resto de la infraestructura vial y sanitaria de la ciudad y acreditar que esta tiene la capacidad necesaria para atender la nueva urbanización (artículo 38).

### 17. 2. Finalidad y contexto

El proyecto de urbanización es parte integrante de la **ejecución** del planeamiento, al que se encuentra necesariamente subordinado. Refiere específicamente a la ejecución de actuaciones en perímetros, planificadas en los planes locales, en los planes parciales y en los programas de actuación integrada, y especificadas en proyectos de detalle. Estas actuaciones son las necesarias para la efectiva transformación del suelo en urbano, su consolidación como tal o su rehabilitación.

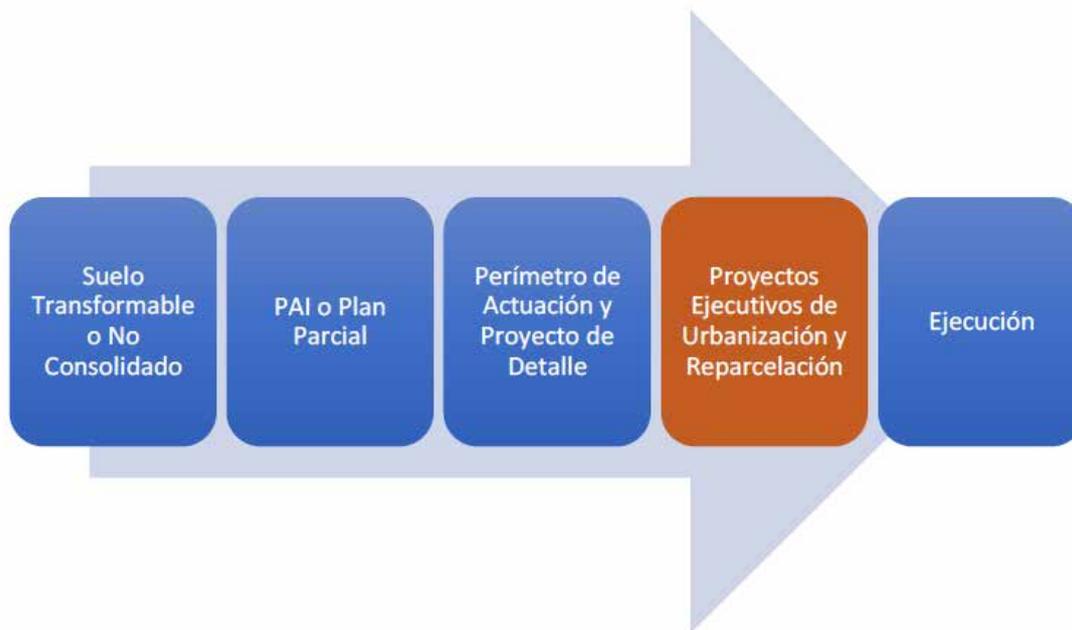
En la concreción del planeamiento existe una relación directa entre proyecto de urbanización y proyecto de reparcelación; el primero define la materialidad del proyecto urbano, mientras que el segundo establece su delimitación jurídica en el plano: vías públicas, espacios públicos, manzanas y parcelas.

Por su naturaleza, el proyecto de urbanización carece de contenido normativo general: no puede contener determinaciones sobre la ordenación del territorio ni sobre el régimen de suelo, ni modificar las previsiones del planeamiento que ejecutan, salvo la posibilidad de realizar las adaptaciones de detalle que sean necesarias.

Normalmente el PAI o el Plan Parcial que lo precede le impone al proyecto de urbanización (y al proyecto de detalle que lo contiene) unos parámetros de ordenación estructural y detallada que se suman a las determinaciones generales contenidas en la Ordenanza Departamental, en el Plan Local y en los reglamentos de los organismos nacionales que están a cargo de servicios e infraestructuras urbanas (OSE, ANTEL, UTE).

También puede ocurrir que la ordenación detallada se defina mediante un proyecto de detalle específico para el perímetro de actuación.

## 22. El proyecto de urbanización en la secuencia de una actuación integrada



Antes de proceder a la ejecución de las obras, los distintos componentes del proyecto de urbanización deben ser aprobados por la Intendencia respectiva y por los organismos nacionales competentes.

### 17. 3. Procedimiento

El inicio del proyecto de urbanización puede darse una vez aprobado el instrumento de ordenación que lo precede (PAI o Plan Parcial), delimitado el perímetro de actuación correspondiente y, si corresponde, elaborado y aprobado el correspondiente proyecto urbano de detalle. En algunos casos, el proyecto de urbanización puede tener un desarrollo

paralelo con el PAI y el proyecto urbano de detalle, pero su aprobación siempre es posterior a la aprobación del IOT.

El contenido mínimo de los componentes del proyecto de urbanización está integrado por:

- Memoria descriptiva de las características de las obras.
- Plano de situación respecto al conjunto urbano.
- Conexiones con redes existentes.
- Planos de proyecto y detalle.
- Cuadros de precios.

Su elaboración es de cargo de quien realiza la ejecución de la obra, sea este un actor público o privado.

## Ficha 18. Proyecto de reparcelación

Los proyectos ejecutivos de urbanización y de reparcelación corresponden a la fase ejecutiva de un proyecto de detalle referido a un perímetro de actuación.

### 18. 1. Concepto

El proyecto de reparcelación es el instrumento técnico y jurídico mediante el cual se definen y distribuyen las parcelas resultantes en una actuación integrada. Forma parte o es continuación del proyecto urbano de detalle de la actuación, junto con el proyecto de urbanización.

Se entiende por reparcelación en sentido estricto la agrupación o integración del conjunto de las parcelas comprendidas en una unidad de actuación para su nueva división ajustada al Plan, con adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios de las parcelas primitivas, en proporción a sus respectivos derechos y a la Administración competente, en la parte que corresponda conforme a la ley y al Plan.<sup>35</sup>

En este sentido, la reparcelación puede coincidir con la distribución de los beneficios que resultan del proceso de actuación integrada.

En Uruguay el campo de acción de esta modalidad se circunscribe al suelo potencialmente transformable o urbano no consolidado (artículo 55 de la LOTDS), una vez definido un perímetro de actuación integrada y su respectivo planeamiento (artículos 56 y 58 de la LOTDS).

### 18. 2. Finalidad, contexto y alcances de la reparcelación

Si bien la reparcelación consiste, en sentido estricto, en la unificación de las parcelas originales y la posterior definición y distribución de las nuevas parcelas, que serán el resultado de la actuación integrada, en la práctica el punto de partida para la definición de las nuevas parcelas puede ser:

- el conjunto formado por la previa unificación de las parcelas originales, o bien

<sup>35</sup> En España, el Reglamento de Gestión Urbanística, de 1978, establecía que la reparcelación tiene por objeto:

La distribución justa entre los interesados de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística.

La regularización de las fincas para adaptar su configuración a las exigencias del planeamiento.

La situación sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento establecido por el Plan.

La localización sobre parcelas determinadas y en zonas aptas para la edificación del aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante, cuando se trate de suelo urbanizable programado o incluido en un programa de actuación urbanística.

- las antiguas parcelas, que solo se modifican para hacer lugar a las calles, los espacios públicos y las cesiones.

En el segundo caso no existe reparcelación en sentido estricto, sino modificaciones de las parcelas preexistentes, y los propietarios originales conservan la titularidad de las parcelas durante todo el proceso.

En el primer caso se produce una disolución temporaria de todas las parcelas originales para formar una única unidad, se realizan las obras de urbanización y las cesiones, y luego se reparcela el suelo urbano resultante y se distribuye entre los propietarios (y, según los casos, los urbanizadores), de tal forma que el resultado garantiza la equidistribución de cargas y beneficios.

Cuando existe unificación previa de las parcelas, la reparcelación es un instrumento fundamental de gestión del modelo equidistributivo, que implica la puesta en común de cargas para el posterior reparto de beneficios. Esto es así porque el reparto de las parcelas resultantes, con su respectivo aprovechamiento, se concibe como reparto de los beneficios, siendo las cargas los aportes que hizo cada propietario con sus parcelas originales y los aportes a los costos de la urbanización (ver ficha 19, sobre distribución de cargas y beneficios).

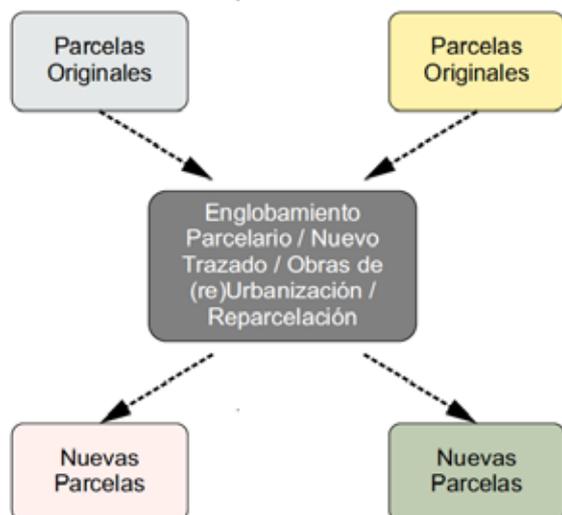
A diferencia de lo que ocurre en España, que es el modelo para la definición de esta herramienta, en Uruguay las condiciones jurídicas para la reparcelación, con la unificación previa de todas las parcelas del perímetro, no están plenamente establecidas.<sup>36</sup> No obstante, un resultado similar con reparcelación puede lograrse, por ejemplo, mediante el uso de un fideicomiso al que se integran todas las parcelas.

La reparcelación es la herramienta que permite hacer efectivas las actuaciones integradas desde el punto de vista jurídico. Su finalidad es facilitar el proceso de cesiones, las obras de urbanización y la distribución de las cargas y beneficios.

El contexto necesario de la reparcelación es una actuación integrada en un perímetro determinado por un IOT.

<sup>36</sup> Como sucede en España, mediante la creación de una Junta de Compensación, que integra a los privados pero es una entidad pública a cargo de la urbanización.

### 23. Diagrama: proceso de reparcelación



### 18. 3. Fuentes legales y reglamentarias

El proyecto de reparcelación en Uruguay tiene una viabilidad condicionada al acuerdo de todos los propietarios que intervienen en la actuación integrada. La LOTDS no prevé operaciones de reparcelación forzosa que impliquen integrar a los terrenos de los propietarios renuentes mediante un proceso previo de expropiación, pero tampoco impide que este modelo sea adoptado en las ordenanzas y los planes departamentales.

### 18. 4. Procedimiento

La reparcelación debe basarse en predios adecuadamente identificados física y jurídicamente. Su objetivo es crear una nueva división del suelo que se ajuste al planeamiento urbanístico. Se ejecuta por medio de la adjudicación de las parcelas resultantes a los propietarios, en proporción a sus respectivos derechos, así como a la Administración pública, en la parte que le corresponda, en relación con los terrenos de cesión obligatoria y los suelos en que se haya de localizar y materializar la cesión del porcentaje de aprovechamiento medio que le corresponda (plusvalía).

Puede ocurrir que los predios resultantes de la reparcelación, en función de la desigualdad de los derechos originarios, no alcancen para compensar los valores que están en juego en el conjunto del perímetro.

Ante tales situaciones se requiere, además de las operaciones físicas, la determinación de las indemnizaciones o compensaciones económicas que resulten necesarias a favor de los propietarios y demás titulares de derechos, para que se cumpla —dentro de la unidad de actuación con el principio de la justa distribución de las cargas y beneficios de la ordenación urbanística.

La reparcelación, como todas las modalidades operativas, requiere la aprobación previa de un instrumento de ordenamiento territorial que la contemple. Para que pueda ser ejecutado, el plan que la prevé debe estar definitivamente aprobado y publicado; en él se debe haber delimitado la unidad de ejecución (perímetro de actuación en la LOTDS) y previsto la viabilidad y el equilibrio financiero de la operativa. Este instrumento puede ser un Plan Parcial o un PAI, que normalmente será continuado con un proyecto urbano de detalle para un perímetro de actuación.

El sustrato físico de la reparcelación son las parcelas que conforman el perímetro de actuación. El sustrato subjetivo es la «comunidad reparcelatoria», integrada por la totalidad de los propietarios y por los demás titulares de otros derechos, sean reales o personales: acreedores hipotecarios, arrendatarios, usufructuarios, entre otros. Se podrá admitir la inclusión de otras personas físicas o jurídicas que demuestren interés legítimo en participar en la comunidad. La Administración puede formar parte de la comunidad en su rol de propietaria de suelo.

El proyecto de reparcelación es el instrumento técnico que documenta y hace efectiva la reparcelación. Debe contener y resolver la totalidad de las operaciones de cesión, equidistribución y transformación de la realidad jurídica de los terrenos y fincas afectados por el proceso. Requiere una adecuada valoración de las aportaciones y las adjudicaciones; obviamente, el criterio básico refiere a los metros cuadrados de propiedad del suelo. Es factible que las adjudicaciones resultantes puedan ser en parte *pro indiviso* entre varios participantes de escasa aportación inicial; los derechos que se pierdan definitivamente en el proceso reparcelatorio deberán ser indemnizados conforme las pautas de la expropiación forzosa.

El procedimiento tipo contempla: una aprobación inicial del proyecto de reparcelación; la posibilidad de suspender el otorgamiento de autorizaciones de construcción y división de suelo en el perímetro de actuación con la publicación de la resolución (inciso final del artículo 56 de la LOTDS); la inscripción en el registro público de la propiedad inmueble para dar publicidad frente a terceros de la afectación de los inmuebles que conforman el perímetro de actuación; una audiencia con las personas físicas y jurídicas que conforman la comunidad reparcelatoria, y la aprobación definitiva, que debe ser formalmente notificada a todos los interesados y debidamente publicada.

Una vez aprobada en forma definitiva la reparcelación, sus efectos son:

- a) La subrogación real de los derechos sobre la antigua parcela por la nueva.
- b) La extinción de todos los derechos y cargas que sean incompatibles o inviables con el nuevo parcelario.
- c) La transmisión de pleno derecho del dominio a favor de la Administración de las cesiones obligatorias para la incorporación al patrimonio público o afectación a los destinos previstos en el plan.

d) La afectación al dominio público de los bienes inmuebles que le corresponden a la Administración por el plan.

e) La afectación con gravamen real sobre los solares resultantes para garantizar el pago de las obligaciones que emergen de la implementación del plan y que no sean abonadas hasta que se terminen las obras de infraestructura necesarias para la concreción de la reparcelación. Esta

condición es posible, pero tampoco se está implementando aún en Uruguay.

f) El pago de las indemnizaciones por expropiaciones de derechos de propiedad o de otra naturaleza que se hayan afectado en forma definitiva.

g) La inscripción definitiva de las resultancias del proceso en el Registro de la Propiedad Inmueble.



## Ficha 19. Equidistribución de cargas y beneficios

En esta ficha se presentan las técnicas y procedimientos asociados al cálculo de la equidistribución de cargas y beneficios.

### 19. 1. Concepto

La equidistribución de cargas y beneficios refiere a la forma en que los actores participantes de una operación urbana (actuación integrada) comparten los costos de la operación y se atribuyen sus beneficios en forma equitativa.

Los costos o cargas normalmente incluyen:

- Costos de la urbanización: construcción de infraestructuras y del espacio público, y acondicionamiento de las futuras parcelas.
- Cesiones obligatorias de suelo a realizar por los propietarios para infraestructuras, espacios públicos, equipamientos.
- En los casos en que corresponde, el aporte de las parcelas particulares para su englobamiento y posterior reparcelación.
- Aporte a la Intendencia por concepto de retorno de la valorización, como un monto global referido al perímetro de actuación.

Los beneficios que se asignan o distribuyen en la operación consisten en los mayores aprovechamientos de las parcelas edificables resultantes. Estas pueden ser las antiguas parcelas, apenas modificadas por las cesiones obligatorias, o parcelas totalmente nuevas, resultado de un englobamiento y posterior reparcelación.

Como se verá, según sea el sistema de gestión y el manejo del suelo, la equidistribución adquiere distintas formas.

### 19. 2. Fuentes legales y reglamentarias

#### 19. 2. 1. En la LOTDS

La equidistribución de cargas y beneficios está presente en la LOTDS en varios capítulos:

- En el artículo 5, «Principios Rectores del Ordenamiento Territorial», con la siguiente formulación: «e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados».
- El artículo 42, «Obligaciones de la propiedad inmueble...», en el que establece entre dichos deberes: «d) De distribuir en forma equitativa o de compensar, en-

tre todos los integrantes del ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de ordenamiento territorial».

- El artículo 45, «Equidistribución de las cargas y beneficios», en el que se vuelve a enunciar como principio general, con un texto diferente, y se remite a los IOT para que estos «consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial». Es decir que en este tema la LOTDS optó por no avanzar en definiciones operativas o metodológicas.
- El artículo 56, «Perímetros de Actuación», en el capítulo sobre «Actuación Territorial», en el que establece que la «equidistribución de cargas y beneficios» es parte de los deberes territoriales a cumplir en el marco de un IOT delimitado por un perímetro.
- Finalmente, en el artículo 58, «Proyectos de urbanización y de reparcelación», se establece que «La reparcelación comprende también las compensaciones necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados».

Analizando el texto legal, se observa que la equidistribución refiere a distintos conjuntos de actores según los artículos: «actores públicos y privados» (artículo 5); «todos los integrantes del ámbito» (artículo 42); «los propietarios de inmuebles» (artículo 45); y «entre los interesados» (artículo 58). La LOTDS optó por manejar el tema de esta forma laxa, remitiendo a los IOT para la definición de «un sistema adecuado» de equidistribución en cada caso.

### 19. 3. Procedimiento según el sistema de gestión adoptado

Si bien el concepto de la equidistribución es único, los procedimientos para hacerla efectiva pueden variar. Los dos factores que más influyen en la definición del procedimiento son:

1. El sistema de actuación: de iniciativa y ejecución privada, o de cooperación público-privada.
2. La existencia o no de un englobamiento parcelario con posterior reparcelación.

A continuación, se presenta el procedimiento y el sistema de cálculo para las cuatro modalidades posibles.

### 19. 3. 1. Sistema privado sin reparcelación

Cuando no hay reparcelación,

- a) los privados se agrupan en un consorcio, manteniendo sus parcelas originales, y cada uno realiza las cesiones de suelo necesarias para la trama pública;
- b) entre todos financian y ejecutan los proyectos y las obras de urbanización necesarias, y pagan la participación pública en la valorización;
- c) si hay fraccionamiento en parcelas menores, se produce sin mezclar las parcelas originales;
- d) al final, cada propietario recibe en sus parcelas un porcentaje del nuevo aprovechamiento total, según la superficie y posición de estas respecto a la normativa a aprobarse.

En este contexto, las cargas a distribuir corresponden a los costes totales de la urbanización, y al total que se debe pagar a la Intendencia por concepto de retorno de las valorizaciones.

Ambas distribuciones se realizan tomando en cuenta el beneficio relativo obtenido por cada propietario, como porcentaje sobre el mayor aprovechamiento total asignado a las parcelas resultantes.

Las cesiones de suelo realizadas por las distintas parcelas también se compensan en el momento de distribuir los costos de urbanización y de retorno de la valorización.

Se asume que la normativa previa era similar para todas las parcelas, es decir que estas tenían similar aprovechamiento antes de la actuación. De otro modo, estas diferencias iniciales también deberían considerarse.

En definitiva, la carga que corresponde a cada propietario es la siguiente:

- Carga de cada propietario = Cargas totales \* porcentaje de su participación en el nuevo aprovechamiento total – valor del aporte por cesiones realizado.

Se considera que Cargas totales = costos de proyecto y de urbanización + total pagado por retorno de valorizaciones + total del valor del suelo cedido.

La valoración del aporte por cesiones debe realizarse al precio del suelo antes de la operación de transformación.

El cálculo de la participación de cada parcela y cada propietario en el nuevo aprovechamiento total se puede estimar en base a un único indicador, como la edificabilidad (superficie de parcela \* FOT respectivo), es decir, el total de metros que puede construir, o combinando y ponderando indicadores, como la edificabilidad y la cantidad de viviendas construibles (cuando se trata de un desarrollo residencial y existen límites normativos a la densidad).

En cualquier caso, el porcentaje de cada propietario sobre el beneficio total es el cociente entre la suma de la edificabilidad de sus parcelas y la suma de la edificabilidad total del perímetro. O el cociente entre la suma de las viviendas que puede construir en sus parcelas y el total de viviendas que se puede construir en el perímetro.

Cuando además de variaciones en la edificabilidad o la densidad, las parcelas resultantes se diferencian en cuanto a los usos admitidos, y cuando estas diferencias tienen un impacto significativo para la valorización de las parcelas, también puede ponderarse la edificabilidad por los usos, tomando un uso como base —por ejemplo, el residencial— y asignando valores relativos a los metros construibles de otros usos, como los comerciales o terciarios que podrían coexistir en el mismo perímetro.

### 19. 3. 2. Sistema privado con reparcelación

Cuando hay reparcelación, los privados se organizan como una entidad legal temporal, o mediante un fideicomiso, y aportan todas las parcelas a un fondo común. Una vez completada la urbanización y reparcelación, corresponde distribuir las parcelas resultantes, en proporción a la distribución de las cargas.

En este caso, las cargas incluyen tanto los costos de urbanización y de retorno de valorización como los aportes totales de suelo realizados por cada propietario. La distribución de beneficios refiere al nuevo aprovechamiento total y se materializa en la distribución de las nuevas parcelas, asignadas a cada propietario en proporción a los aportes iniciales.

- Cargas totales = total valorado de suelo aportado por todos los participantes + total de los costos de urbanización + total del pago a la Intendencia por retorno de valorización.
- Beneficios a distribuir = total del nuevo aprovechamiento urbanístico contenido en las parcelas resultantes.

Se asume que la proporción del aporte realizado en el suelo por cada propietario respecto al total de suelo del perímetro se repite para los aportes a los costos de la urbanización y del retorno por valorización. Es decir que cada propietario aportó el mismo porcentaje del valor total del suelo y de los costos totales.

En estas condiciones, a cada propietario le corresponde ese mismo porcentaje del nuevo aprovechamiento urbanístico total. Si el aprovechamiento es homogéneo entre las nuevas parcelas, el porcentaje se aplica directamente a la superficie de las parcelas que corresponden a cada participante. Si no es parejo, se toman en cuenta los valores relativos del m<sup>2</sup> de suelo en las distintas parcelas resultantes, según el aprovechamiento que les asigna la nueva normativa.

Es decir que cada participante recibe un conjunto de parcelas tal que su edificabilidad agregada final represente, respecto a la edificabilidad total final del perímetro, el mismo porcentaje que la suma de sus aportes respecto a los costos totales, considerando estos tres componentes: el suelo inicial valorado, el aporte a los costos de urbanización y el aporte al retorno por valorización.

Si la distribución del aprovechamiento se puede igualar a la distribución de la edificabilidad (bajo el supuesto de que los factores densidad y usos no generan diferencias apreciables), entonces puede plantearse:

- *Edificabilidad final asignada a cada propietario/Edificabilidad final total = (valor de su aporte inicial en suelo + aporte a los costos de urbanización + aporte al retorno de valorización) / (valor total inicial del suelo + costo total de la urbanización + monto total por retorno de valorización).*

En este caso la edificabilidad asignada resulta de la suma de edificabilidades de las parcelas asignadas, y la edificabilidad total corresponde a la suma de edificabilidades de todas las parcelas resultantes en el perímetro.

De esta forma, mientras que la distribución de los aportes iniciales de suelo es rígida (porque refleja la estructura inicial de la propiedad), los aportes monetarios a los costos de urbanización y al retorno por valorización pueden ser variables en función de las posibilidades y preferencias de cada participante, y estas diferencias se reflejarán en la distribución de la edificabilidad y las parcelas resultantes.

Lo interesante de este sistema es que resulta flexible a la hora de combinar distintos tipos de aporte más allá del suelo.

Por ejemplo, un propietario puede optar por aportar solamente suelo, y no contribuir a los costos de urbanización

y retorno de valorización. En este caso su porcentaje de aporte a las cargas será menor, mientras que el de otros será mayor, y en el momento de distribuir parcelas este propietario recibirá menos suelo.

También es posible que la empresa urbanizadora asuma los costos de la urbanización. En este caso los propietarios no realizan aportes en este rubro, y al final de la actuación, la empresa recibe parcelas, representativas de un porcentaje de edificabilidad equivalente a su aporte al total de las cargas.

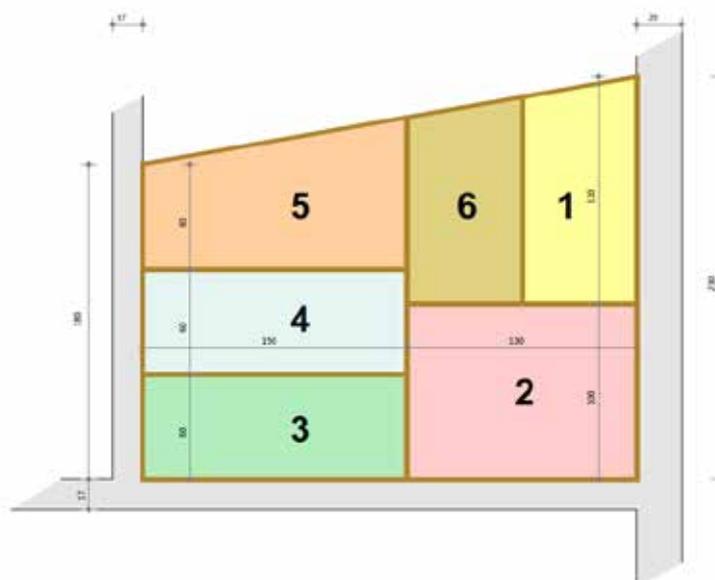
En el siguiente diagrama, y en el cuadro adjunto, se presenta un ejemplo simulado de equidistribución en una actuación integrada con reparcelación. Los propietarios promotores son seis, cada uno con una parcela rural con el atributo de potencialmente transformable. Al cabo de la actuación, se generan 32 parcelas urbanas, a las que se suman nuevas calles y una plaza. El gráfico muestra la distribución de las parcelas resultantes, para el supuesto según el cual los seis propietarios aportan el mismo porcentaje de valor de suelo y de costos de urbanización y retorno de valorización.

### 19.3.3. Ejemplo de actuación integrada con reparcelación, por sistema de iniciativa privada

Se presenta un ejemplo gráfico y numérico para ilustrar cómo funciona el proceso de equidistribución con reparcelación.

En este caso, se parte de seis parcelas rurales y seis propietarios y, al cabo de la operación, se obtienen 32 parcelas urbanas, una nueva trama de calles y una plaza, como se ilustra en los siguientes gráficos.

#### 24. Ejemplo de reparcelación: situación inicial



El cuadro muestra la superficie bruta de cada parcela rural y calcula el porcentaje que representa cada una en la superficie total. Se asume que cada propietario aporta su suelo y una proporción equivalente de los costos totales de urbanización y de retorno de valorizaciones.

En consecuencia, en este modelo simplificado, si la edificabilidad de las parcelas finales es uniforme, estas deben distribuirse entre los propietarios en la misma proporción que guardaban sus aportes. Como las parcelas no son divisibles, la distribución tendría que ajustarse marginalmente con dinero.

En el segundo plano, se muestran las parcelas finales y el código de colores responde a su distribución entre los propietarios de las parcelas originales.

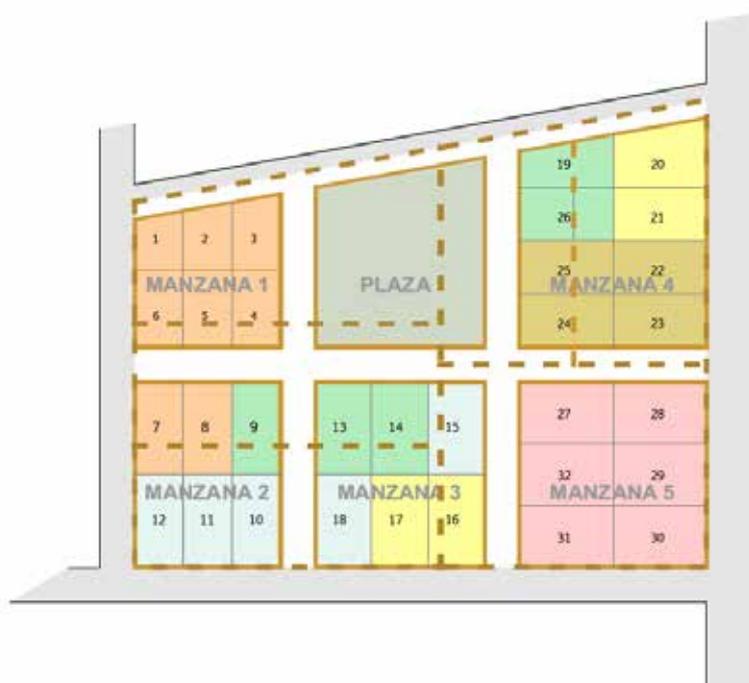
Las áreas totales de parcelas inicial y final, y las áreas cedidas para espacio público, son las siguientes: superficie inicial de parcelas, 57.400 m<sup>2</sup>; superficie de cesiones para

espacio público (calles y plaza), 20.353 m<sup>2</sup>; superficie total de parcelas urbanas resultantes, 37.047 m<sup>2</sup>.

### 25. Superficie de las parcelas rurales y porcentaje de aporte sobre el total

Parcela rural	Superficie m <sup>2</sup>	% superficie	Cesiones m <sup>2</sup>
1	8.073	14,1	3.053
2	13.000	22,6	4.681
3	9.000	15,7	3.053
4	9.000	15,7	3.053
5	11.009	19,2	3.867
6	7.318	12,7	2.646
<b>Totales</b>	<b>57.400</b>	<b>100</b>	<b>20.353</b>

### 26. Ejemplo de reparcelación: situación final y distribución de las nuevas parcelas



#### 19. 3. 4. Sistema mixto sin reparcelación

En el sistema mixto o de cooperación, las responsabilidades se distribuyen entre el actor público y los privados. Cuando no hay reparcelación, los particulares pagan las obras de urbanización que realiza la Intendencia en función del porcentaje del mayor aprovechamiento total que toca a sus parcelas y de las cesiones obligatorias que debió realizar a cada uno.

Es posible aplicar este sistema cuando ya existe, en términos generales, un trazado vial adecuado y una parcelación

que se corresponde con los usos previstos, y lo que hace falta es completar el desarrollo de las infraestructuras y hacer ajustes menores al viario. No es necesario entonces reparcelar todo el perímetro. Se trata de una situación que podría plantearse en operaciones de renovación o de consolidación urbana.

El proceso es el siguiente:

- se celebra un acuerdo entre la Intendencia y los propietarios para el desarrollo del perímetro de actuación;

- b) se realizan las cesiones de suelo necesarias para mejorar o complementar el trazado vial y los espacios públicos;
- c) la Intendencia lleva adelante los proyectos y las obras de urbanización o reurbanización planeadas;
- d) se aprueba una normativa que asigna un mayor aprovechamiento a las parcelas del perímetro, en función de los usos e intensidades previstos;
- e) se distribuye entre las parcelas resultantes el costo total de la intervención y el monto global del retorno de valorización que corresponde al perímetro;
- f) la distribución de los costos se lleva a cabo en función de cómo se distribuye el mayor aprovechamiento otorgado entre las parcelas preexistentes;
- g) se tiene en cuenta el aporte realizado por todos o parte de los propietarios en cesiones de suelo.

El cobro a los particulares se hace efectivo en función de la reglamentación vigente, a partir del momento en que se asigna a las parcelas la nueva edificabilidad y los nuevos usos.

Como variante de procedimiento, la Intendencia puede cobrar por separado los costos de urbanización (podría utilizar para esto la contribución por mejoras) y los costos del retorno de valorización.

En este sistema de gestión mixto sin reparcelación, los propietarios se limitan a participar del acuerdo, a ceder el suelo necesario al principio de la operación y a pagar su participación en las cargas una vez que esta se completa. Su actuación como grupo de propietarios es menor que en otras modalidades.

Como variante, puede suceder que los propietarios se pongan de acuerdo con la Intendencia en pagar los costos de la fase de proyectos y llevar estos a cabo mediante un proceso concertado, ya que en esta fase, además del proyecto de las infraestructuras, se debe definir el diseño urbano que regula en detalle las propuestas de arquitectura a realizar en cada parcela.

### 19. 3. 5. Sistema mixto con reparcelación

Cuando se aplica un sistema mixto con reparcelación, la Intendencia puede recibir nuevas parcelas a cambio de las obras, y los particulares, nuevas parcelas a cambio del suelo aportado.

- a) se celebra un acuerdo entre la Intendencia y los propietarios para el desarrollo del perímetro de actuación;
- b) se crea un fideicomiso que se hará cargo del manejo del suelo y la gestión de la intervención;
- c) los particulares aportan la totalidad del suelo privado existente en el perímetro;

- d) se realiza un englobamiento parcelario y se redefine el trazado vial en función del plan adoptado;
- e) se efectúan las obras de urbanización y de espacio público;
- f) se reparcela el espacio privado en función de la nueva normativa adoptada;
- g) se procede a la distribución de las parcelas resultantes.

Para esta distribución se valoran tanto los aportes de suelo realizados por los particulares como los costos materiales de la intervención, asumidos inicialmente por la Intendencia, y el monto que deben pagar los particulares por concepto de retorno de valorización.

En virtud de su aporte a los costos de urbanización, la Intendencia va a recibir las parcelas que correspondan, mientras que las restantes se van a distribuir entre los propietarios originales del suelo. La formulación para el reparto es parecida al caso del sistema privado con reparcelación, con dos diferencias:

- Hay un participante que no aporta suelo (la Intendencia) y un conjunto de privados que no aportan a los costos de urbanización.
- El retorno de valorización es una carga a distribuir solamente entre los particulares.

En consecuencia, el procedimiento de equidistribución se debe organizar en tres momentos sucesivos.

En primer lugar, se producen los aportes a las cargas compartidas entre la Intendencia y los privados: la primera asume el costo de las obras y los segundos el aporte total de suelo. El costo de proyectos podría ser asumido por uno de ellos o por ambos, según lo establezca el acuerdo.

En segundo lugar, en función de los anteriores aportes, se distribuyen las parcelas resultantes con su respectivo aprovechamiento urbanístico, tal como se vio en los casos anteriores. Una parte les corresponde a los propietarios y la otra a la Intendencia. Esta distribución la realiza el fideicomiso.

En tercer lugar, cada una de las parcelas que se distribuyen lleva consigo una obligación de pago del retorno por valorización. En función de las parcelas recibidas, y del aprovechamiento que estas representan, a cada propietario le corresponderá un pago por este concepto.<sup>37</sup>

En el siguiente cuadro se presentan para las distintas situaciones los elementos definitorios de las cargas y beneficios, distinguiendo los que son «insumos», porque su valor se fija previamente a la distribución, y los que son «resultados» de la distribución.

<sup>37</sup> Resta determinar si a la Intendencia, como beneficiada con parte de las nuevas parcelas, le corresponde aportar por concepto de retorno de valorización, de modo de destinar los correspondientes recursos al Fondo de Gestión Territorial.

## 27. Cuadro básico de los procedimientos para el cálculo de la distribución

	<b>BASES del CÁLCULO</b>	<b>VALORES INTERMEDIOS</b>	<b>RESULTADOS a DISTRIBUIR</b>
Sistema PRIVADO			
Consorcio / sin reparcelación	Nuevo trazado y normativa Cesiones de suelo requeridas Proyecto de urbanización Estructura predial posterior a las cesiones	Mayor aprovechamiento total Distribución del mayor aprovechamiento entre las parcelas finales Total de los costos de urbanización y del retorno de valorización Cesiones de suelo valoradas	Se distribuye el total de costos por urbanización y del retorno de valorizaciones entre las parcelas finales, en función de la distribución del mayor aprovechamiento total, teniendo en cuenta los aportes individuales por cesiones de suelo.
Entidad o fideicomiso con reparcelación	Aportes de suelo valorados Nuevo trazado y normativa Proyecto de urbanización	Mayor aprovechamiento total Total de los costos de urbanización y del retorno de valorización Distribución de los aportes de suelo	Se distribuyen las parcelas resultantes ponderadas por su aprovechamiento, en función de los aportes de suelo y los aportes a los costos realizados por cada participante.
Sistema MIXTO			
Convenio urbanístico, sin reparcelación	Nuevo trazado y normativa Proyecto de urbanización	Mayor aprovechamiento total Distribución del mayor aprovechamiento entre las parcelas finales Total de los costos de urbanización y del retorno de valorización	Se distribuyen los costos de urbanización y el retorno de valorización entre las parcelas finales, en proporción al mayor aprovechamiento total que toca a cada propietario, y teniendo en cuenta las cesiones de suelo realizadas.
Fideicomiso; con reparcelación	Aportes de suelo valorados Nuevo trazado y normativa Proyecto de urbanización Estructura predial posterior a las cesiones	Mayor aprovechamiento total Total de los costos de urbanización y del retorno de valorización	Se distribuyen las nuevas parcelas, valoradas como porcentaje del mayor aprovechamiento total, entre propietarios particulares y urbanizador público, en función de los respectivos aportes de suelo y costos de urbanización.

### 19. 4. La equidistribución en procesos multiescalares de transformación de suelo

Cuando un IOT define un sector extenso de suelo transformable, puede suceder que la transformación se realice por partes y en fases sucesivas. En estos casos se puede plantear un proceso multiescalar y multitemporal de equidistribución.

En primer lugar, cada perímetro forma parte de un sector, con el que comparte infraestructuras fundamentales. Por esta razón se puede plantear la necesidad de organizar la equidistribución de costos y beneficios en dos escalas. En la escala del sector se distribuyen las cargas de las infraestructuras fundamentales y sus correspondientes cesiones entre los perímetros de actuación ya delimitados y futuros. Para que esta escala sea operativa, tiene que existir un PAI o un Plan Parcial que abarque el conjunto del sector, defina sus infraestructuras fundamentales y establezca un modo para asignar estos costos a distintos perímetros de actuación, a concretarse en forma simultánea o sucesiva.

A la vez, en la escala del perímetro, cuando participan varios propietarios de suelo, se distribuyen las cargas correspondientes a la urbanización y las redes locales. Las bases de esta equidistribución de costos y beneficios se definen en el proyecto de detalle y el proyecto de reparcelación.

Por último, como no siempre ocurre que un perímetro de actuación se ejecute de forma simultánea, puede haber una tercera escala que corresponda a las fases de ejecución del proyecto urbano. En estos casos, el retorno de valorizaciones, la equidistribución, la urbanización y las cesiones se cumplen de manera escalonada. No obstante, el proyecto de detalle completo debe aprobarse al inicio, porque es la figura que da unidad a todo el proceso.

Si el sector se transforma mediante varios perímetros más o menos simultáneos, el problema de la distribución a distintas escalas es más manejable, mientras que se vuelve más complejo cuando esta transformación insuere años o decenios.

Con las infraestructuras generales de un sector transformable extenso, además de la asignación de sus costos, se plantea la cuestión de su ejecución. ¿Quién está a cargo de construirlas, cuando todavía no se han definido los perímetros o cuando solamente está en marcha un perímetro de escala menor?

Una opción consiste en asignar a cada perímetro la obligación de construir una parte de estas infraestructuras fundamentales, de modo que estas solo estarán completas cuando todo el sector se desarrolle. Esta opción es riesgosa, porque pueden quedar por muchos años las infraestructuras incompletas, con impactos negativos sobre aspectos de movilidad, saneamiento o drenajes de pluviales.

La otra opción consiste en desarrollar las infraestructuras fundamentales del sector mediante un sistema de cooperación: el sector público las construye en una fase inicial y luego recupera la inversión a medida que se delimitan polígonos y se transforma el suelo. Esta opción también tiene inconvenientes, porque obliga a la Intendencia a financiar

inicialmente la inversión y porque supone construir infraestructuras que tardarán en usarse a pleno.

Una tercera posibilidad es que los desarrolladores del primer perímetro asuman los costos extra de resolver todas o parte de las infraestructuras fundamentales del sector y descuenten estos costos extraordinarios de las obligaciones generadas en su perímetro propio.

En cualquier caso, se trata de un problema que es necesario abordar y resolver para que los crecimientos urbanos se produzcan de manera integrada y calificada.

Por último, se destaca que, en el caso de un sector transformable o de un perímetro que se va a desarrollar por partes, en tiempos diferentes, el proyecto de equidistribución de costos y beneficios y el cálculo del retorno de valorizaciones, o los criterios precisos que lo rigen, se realizan y aprueban con el PAI y corresponde su inscripción en el registro de la propiedad, lo que afecta a todas las parcelas de dicha unidad.



## Ficha 20. Participación pública en la valorización en actuaciones integradas

Los aspectos generales de la participación pública en la valorización (o retorno de valorización) están contemplados en la ficha N° 4. A continuación, se desarrolla el caso específico de las actuaciones integradas.

### 20. 1. Concepto

En actuaciones integradas a partir de perímetros delimitados en suelo potencialmente transformable (actuaciones de urbanización) o en suelo urbano no consolidado (actuaciones de consolidación o renovación urbana), se produce una valorización inmobiliaria de los terrenos incluidos en la operación, por la confluencia de los cambios normativos, que asignan nuevos usos y edificabilidad, y de las acciones de provisión de infraestructura y espacios públicos.

En estos casos, la obligación afecta al conjunto de propietarios y desarrolladores incluidos en la unidad de actuación.

### 20. 2. Finalidad y contexto

En el contexto de una actuación integrada, el retorno de las valorizaciones es una de las obligaciones urbanísticas que asumen los propietarios. Su sentido es concretar el principio de la participación pública en las valorizaciones originadas por el ordenamiento territorial. Su finalidad última es contribuir, mediante el uso de esos recursos por parte de la Intendencia, con el desarrollo urbano sostenible e inclusivo.

### 20. 3. Fuentes legales y reglamentarias

#### 20. 3. 1. Las definiciones de la LOTDS

De acuerdo con el artículo 46 de la LOTDS, las Intendencias tendrán derecho a participar en la valorización del suelo que se produce como resultado de acciones públicas de cambio de las normativas, pasaje de suelo rural a urbano, y obras de urbanización.

**Artículo 46.** (Retorno de las valorizaciones).- Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

El hecho generador ocurre «Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial» y la Intendencia «tendrá derecho [...] a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación».

El cálculo de dicho mayor valor inmobiliario, y el porcentaje de participación de la Intendencia, está sujeto a la reglamentación de la ley por cada gobierno departamental y a sus políticas urbanas.

La ley no define una forma de cálculo ni un porcentaje fijo. Tampoco determina cuál es el aprovechamiento urbanístico base sobre el cual se calcula el mayor valor inmobiliario ni distingue entre el aprovechamiento tipo o medio y el subjetivo.

La ley establece el estándar mínimo de participación de la Administración en la valorización del suelo, distinguiendo dos situaciones:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el porcentaje mínimo de participación pública en la valorización será el equivalente al valor final de los terrenos que representen el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En suelo urbano, como mínimo, esta participación será del 15% del mayor valor de los terrenos, que resulta de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

En el suelo urbano, las modalidades operativas que dan mérito para el cobro son las de renovación, consolidación

o reordenamiento; con ese amplio espectro de actuaciones podemos concluir que toda hipótesis de actuación urbanística en suelo urbano que genere mayor aprovechamiento urbanístico es generador del derecho al cobro de la plusvalía por parte de la Administración.

Respecto de la forma de cálculo, la única directiva de la ley pasa por señalar que debe estar vinculado a la mayor edificabilidad, ya que este es un factor principal en la valorización del suelo. La edificabilidad se define como un atributo normativo del suelo, que equivale a la cantidad de metros cuadrados que pueden construirse por cada metro cuadrado de terreno. La edificabilidad del suelo no es el único factor que conforma el aprovechamiento urbanístico, pero es el más relevante.

Los gobiernos departamentales que adoptaron definiciones reglamentarias con respecto a esta herramienta en general reconocen los cambios de uso del suelo como otro factor, adicional a la edificabilidad, a considerar en el cálculo de la valorización.

## 20. 4. Procedimiento

### 20. 4. 1. Cálculo de la valorización en actuaciones integradas

La fórmula para el cálculo de la valorización que hoy reúne más consenso es la siguiente:

$$\text{Valorización} = Vf - Vo - IE$$

Vf, valor final, es el valor de mercado de la totalidad de parcelas comercializables que resultan de la actuación, en el momento en que estas ingresan al mercado una vez aprobado el fraccionamiento. Es un valor a estimar o proyectar.

Vo, valor inicial, es el valor de mercado de la totalidad del suelo privado existente al inicio de la operación (previo a

las cesiones y la reparcelación). Es un valor documentado por los registros de las compraventas de los inmuebles, o un valor medio estimado en función de datos de mercado para la zona.

IE, inversión en infraestructuras, es el total invertido por los propietarios en infraestructuras públicas en el proceso de urbanización o reurbanización del suelo contenido en el perímetro de actuación.

### 20. 4. 2. Porcentaje de participación pública: fijo o variable

Una vez definida la valorización para todo el perímetro, se debe aplicar el porcentaje de participación de la Administración. Normalmente este porcentaje viene definido por el IOT local o por la Ordenanza Departamental.

Los gobiernos departamentales tienen distintas opciones. A la fijación de un porcentaje de participación se suma la definición del carácter fijo, homogéneo, de este valor, o bien la adopción de coeficientes que introduzcan variaciones de dicho porcentaje en función de los objetivos de política urbana priorizados para la unidad de actuación y para su entorno.

### 20. 4. 3. Modalidades y procedimiento de cobro

De acuerdo con la LOTDS, la modalidad de cobro puede ser en suelo o en dinero. Si es en suelo, puede tratarse de parcelas resultantes de la actuación o de parcelas fuera de la actuación. La LOTDS también establece que los inmuebles recibidos por este concepto van a la cartera de tierras departamental, y los valores en efectivo se integran al Fondo de Gestión Territorial.

## Ficha 21. Obligación de urbanizar

### 21. 1. Concepto síntesis, definición

La obligación de urbanizar, o de fraccionar, edificar y usar, es una herramienta de gestión que consiste en definir un perímetro de actuación prioritaria y, al mismo tiempo, imponer a los propietarios de terrenos incluidos en dicho perímetro un plazo para ejecutar las actuaciones previstas, sean estas de urbanización de suelo, de consolidación urbana o de reconversión urbana.

### 21. 2. Para qué y en qué contexto y/o secuencia se puede utilizar

Esta herramienta se aplica en perímetros de actuación integrada, como forma de garantizar la ejecución en el corto plazo de las operaciones previstas, cuando existe una prioridad y/o urgencia dada por un plan. Puede ser utilizada para incentivar la ejecución de la actuación mediante un acuerdo entre privados, o para promover una actuación por el sistema de cooperación, con protagonismo directo de la Intendencia.

Los perímetros de actuación, definidos en el artículo 56 de la LOTDS, son ámbitos de gestión de un IOT, en suelo con el atributo de potencialmente transformable o urbano no consolidado, para ejecutar las acciones programadas. El artículo 61 habilita a los gobiernos departamentales a establecer en estos perímetros las obligaciones de parcelamiento, edificación o utilización.

Normalmente, para la ordenación general y la programación de los perímetros se utiliza un Plan Parcial o un PAI. Estos IOT, al definir las obligaciones de fraccionar, edificar o utilizar, deberán también «fijar las condiciones y los plazos para el cumplimiento de dicha obligación».

En el contexto de perímetros de actuación, la obligación de usar o edificar tiene una fuerza particular, porque la propia LOTDS establece que se puede llegar a la expropiación de los inmuebles que la incumplan (artículo 63).

Como se vio antes, los perímetros de actuación se gestionan en un régimen asociado, ya sea por un sistema de acuerdo entre privados o por cooperación público-privada. En ese contexto de gestión, la obligación de fraccionar, construir y usar se vuelve una herramienta relevante para estimular a todos los propietarios de terrenos a plegarse a una actuación integrada. Si no se integran en un plazo, van a tener una sanción bajo la forma de un impuesto inmobiliario progresivo o de un impuesto al baldío. Por lo tanto, la obligación opera como un desincentivo para las prácticas especulativas.

Lo anterior vale para todos los propietarios de terrenos incluidos en el perímetro, especialmente para los propietarios

«renuentes», que son los que no quieren integrarse a un acuerdo entre privados, aun cuando ese acuerdo ya incluya a la mayoría.

Una vez definido un acuerdo privado o mixto, el plazo obligatorio para fraccionar opera como una fecha límite para completar la actuación integrada, incluida la construcción de infraestructuras, así como las cesiones, el reparto de cargas y beneficios y el pago de la participación pública en la valorización.

En conclusión, la herramienta representa una garantía de ejecución de una actuación integrada, que permite prevenir el riesgo asociado a la presencia de propietarios renuentes y prácticas especulativas.

Por lo tanto, la aplicación de esta herramienta debe reservarse para aquellos perímetros de actuación integrada (sea de urbanización, consolidación o renovación) que resulten prioritarios de acuerdo con la estrategia planteada por un plan local, un plan parcial o un PAI de sector. Y debe aplicarse habiendo previsto la secuencia de aplicación de sanciones (impuestos progresivos) y la utilización, en última instancia, del recurso de expropiación.

### 21. 3. Desarrollo legal y reglamentario

#### 21. 3. 1. La obligación genérica de urbanizar en perímetros incluidos en un PAI

El artículo 42 de la LOTDS establece las obligaciones de la propiedad inmueble en suelo urbano no consolidado y en suelo potencialmente transformable, «una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada». Estas son:

- Urbanizar (ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito). Refiere tanto a la nueva urbanización (suelo rural a urbano) como a las operaciones urbanas de consolidación o de renovación, en suelo suburbano transformable o en suelo urbano no consolidado.
- Ceder los terrenos destinados a uso y dominio público.
- Ceder los terrenos correspondientes a la participación pública en las valorizaciones.
- Distribuir de forma equitativa las cargas y beneficios de la actuación entre todos los interesados del ámbito.

En consecuencia, la obligación de urbanizar siempre está presente cuando existe un perímetro delimitado y este forma parte de un PAI.

Pero no en todos los casos esta obligación tiene un plazo definido para su cumplimiento. La posibilidad de establecer un plazo, y las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento, es lo que se establece en los artículos 61 y 63 de la ley.

### 21. 3. 2. La obligación de fraccionar, utilizar o edificar, aplicada a perímetros de actuación con condiciones y plazos

(Fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias). Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer, para perímetros de actuación en los territorios comprendidos en éstos, la obligación de parcelamiento, edificación o utilización de suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de dicha obligación. El incumplimiento configurará falta a los deberes territoriales. El propietario afectado podrá requerir de la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada con ésta como forma de viabilización financiera de su obligación y de relevar su incumplimiento. (artículo 61 LOTDS)

Mediante este artículo, la ley dispone que los IOT podrán establecer, en el marco de perímetros de actuación delimitados y en relación con el suelo que se encuentre «no utilizado, subutilizado o no edificado», las obligaciones de:

- a) Fraccionar.
- b) Edificar.
- c) Utilizar.

Esta obligación debe estar especificada en sus condiciones y plazos, y su incumplimiento configura una falta a los deberes territoriales; ello faculta a la Administración a la aplicación de sanciones que no se determinan, pero que incluyen la «expropiación por incumplimiento de deberes territoriales» establecida en el artículo 63.

Finalmente, el mismo artículo 61 establece que el propietario afectado podrá requerir la instrumentación de una operación territorial concertada con el gobierno departamental correspondiente (definida en el artículo 59) como forma de hacer viable financieramente su obligación y de evitar su incumplimiento. En el marco de una operación concertada, se aplica el sistema de cooperación definido en el artículo 57, que consiste en la ejecución de las obras de urbanización o reurbanización por parte del Estado, que recupera sus costos recibiendo suelo urbanizado edificable al cabo de la operación.

### 21. 4. Procedimiento

Los perímetros de actuación, definidos en el artículo 56 de la LOTDS, son ámbitos de gestión de un IOT en suelo

definido por el mismo instrumento (o por uno anterior) como categoría potencialmente transformable o como suelo no consolidado. El artículo 61 habilita a los gobiernos departamentales a concretar el deber de uso con fines urbanos; así se puede establecer en estos perímetros las obligaciones de parcelamiento, urbanización y edificación.

Como en todas las actuaciones integradas, en el perímetro puede estar involucrado un solo propietario de tierra o más de uno.

En el caso de que se trate de un propietario único, las posibilidades se reducen a dos: que este se niegue a cumplir con su deber urbanístico o que lo cumpla y no sea necesario llegar a acuerdos privados ni establecer el reparto de cargas y beneficios.

Cuando el perímetro está conformado por varios propietarios pueden ocurrir las siguientes hipótesis:

- a) Que todos se pongan de acuerdo y en un régimen de asociación privada lleven a cabo todo el proceso de urbanización.
- b) Que no se llegue a un acuerdo total entre ellos; en tal caso existirán «propietarios renuentes», es decir, aquellos que optaron por no integrarse voluntariamente a la operación impulsada por el IOT.
- c) Que ninguno de los propietarios incluidos en el perímetro se incorpore voluntariamente al proceso urbanizador.

Sin perjuicio del elenco de incentivos y sanciones que pueden ser utilizados en cualquier hipótesis (ver ficha 9), el incumplimiento de la obligación representa una causal de expropiación de los inmuebles involucrados (artículo 63; ver fichas 8, 9 y 24). Esta facultad representa la verdadera **garantía de ejecución de una actuación integrada** en todos los casos.

Solo en la hipótesis del literal b la herramienta presenta dudas respecto de su aplicación. En ese caso, el gobierno departamental puede quedar como copropietario del perímetro, mientras que el sistema de actuación necesariamente pasa a ser de cooperación público-privada.

Por otra parte, el artículo 59 de la LOTDS habilita específicamente en estos casos al o a los propietarios de tierra dentro del perímetro a proponer al gobierno departamental una «Operación Concertada». Esta posibilidad de convenios urbanísticos público-privados se menciona expresamente en el artículo 57 de la LOTDS, que regula los sistemas de gestión en perímetros de actuación; en el artículo 59, que define las operaciones territoriales concertadas y la cooperación público-privada; y en el artículo 21, que refiere a los programas de actuación integrada.

Los gobiernos departamentales pueden prever en los instrumentos de ordenamiento territorial formas excepcionales o especiales de contratación para la realización de convenios urbanísticos que respeten los principios de la contratación administrativa. Estos procedimientos especiales deben

contar con un informe no vinculante de la Agencia Nacional de Compras del Estado y con un dictamen favorable y previo del Tribunal de Cuentas de la República (TCR), y obtener la aprobación de la Junta Departamental respectiva.<sup>38</sup>

---

38 Rotondo Tornería, F., *Procedimientos alternativos de contratación, en renovación de la contratación pública*, FCU, Montevideo, 2013; p. 271 y ss.

De acuerdo con la LOTDS, «Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la Administración [...]». El alcance y el contenido de esas condiciones no están limitados por la ley y deben ser regulados por los principios de ordenamiento territorial y por el resto del ordenamiento jurídico vigente.



## Ficha 22. Contratos y convenios en operaciones concertadas

Esta ficha refiere a las herramientas jurídicas aplicables a las actuaciones y operaciones concertadas, basadas en la colaboración voluntaria, entre actores públicos y privados.

### 22. 1. Concepto

#### 22. 1. 1. Operaciones concertadas

La LOTDS refiere a ellas en su artículo 59:

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

Tal como las define la ley, las operaciones concertadas no son IOT ni tienen una entidad jurídica específica. Se trata, en cambio, de una definición genérica, que es válida como encuadre de una diversidad de modalidades de cooperación público-privada, cada una con su especificidad jurídica.

La variedad de posibles convenios entre el sector público y el privado se encuentra alineada con los principios rectores del ordenamiento territorial enunciados en el artículo 5 de la LOTDS, y en particular con el que establece:

La coordinación y cooperación entre sí, sin perjuicio de las competencias atribuidas a cada una, de las entidades públicas que intervienen en los procesos de ordenamiento del territorio y el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social. (artículo 5 literal b)

Es interesante observar que el artículo 59 de la LOTDS está inspirado en la definición de operaciones consorciadas que establece la ley brasileña (Estatuto da Cidade). En Brasil las operaciones consorciadas tienen gran importancia y se aplican para una variedad de temas y escalas. De la misma forma, en Uruguay las operaciones concertadas pueden aplicarse mediante convenios en ámbitos que no son necesariamente perímetros de actuación integrada.

A diferencia del régimen de gestión asociada de los perímetros de actuación, que impone una vinculación legal entre las parcelas y obliga a los propietarios, las operaciones concertadas pueden tener lugar en un suelo bajo régimen general y se basan en la concurrencia y **cooperación voluntaria** de los distintos interesados.

#### 22. 1. 2. Convenios urbanísticos

Son todos los acuerdos de voluntades entre dos o más partes, regulados por el derecho administrativo, celebrados entre órganos del Estado o entre estos y sujetos de derecho privado, en el ámbito de la actuación urbanística. En atención a su contenido, tienen naturaleza contractual.

Antes de que entrara en vigencia la LOTDS, existía en el derecho municipal una consagración específica de mecanismos de concertación público-privada. El análisis de la aplicación práctica de estos podrá darnos una clara indicación de cómo pueden hacerse efectivos, ahora con un marco legal nacional. La cuestión principal que surge de este análisis es la necesidad de reforzar el control de legalidad y los mecanismos para la transparencia de estos procedimientos, como condición para poder hacerlos más aplicables.

Los gobiernos departamentales, basados en el principio de los poderes implícitos y habiéndoseles asignado el cometido de ordenamiento territorial, pueden utilizar todas las herramientas legalmente disponibles para cumplir con su objetivo. La LOTDS y otras leyes nacionales y departamentales contemplan expresamente la posibilidad de realizar acuerdos público-privados con fines de ordenamiento territorial.

En el campo de la cooperación entre los intereses públicos y privados encontramos las siguientes herramientas que pueden ser utilizadas conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Por un lado, están los procedimientos de contratación entre gobiernos departamentales y particulares, que se encuentran regulados por el TOCAF: se trata de los procedimientos licitatorios y de otros procesos competitivos legalmente previstos. Este tipo de contratos son conocidos como herramientas de gestión y no se desarrollan en el contexto de esta Guía.

Por otro lado, existe un conjunto de modalidades de contratación específicas, que sí corresponde evaluar en relación con objetivos de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

### 22. 2. Finalidad y contexto

La finalidad de las operaciones concertadas, y de los convenios urbanísticos que organizan el vínculo de colaboración entre los actores participantes consiste en reunir competencias, recursos y capacidades para perseguir fines públicos e intereses colectivos en materia de desarrollo territorial.

Las operaciones concertadas sustituyen o complementan actos jurídicos unilaterales. Responden a la idea de que los

particulares colaboren con la misión que persigue la administración y procuran la satisfacción del interés público de manera inmediata, incorporándolo al objeto del acuerdo.<sup>39</sup>

El contexto para el surgimiento de operaciones concertadas puede variar. Su potencial eficacia puede ser reforzada cuando se parte de objetivos de ordenamiento y desarrollo territorial ya definidos y consensuados en el marco de un IOT.

## 22. 3. Fuentes legales

La LOTDS los menciona expresamente en el artículo 57 cuando regula los sistemas de gestión de los perímetros de actuación, en el artículo 59 cuando define las operaciones territoriales concertadas y la cooperación público-privada, y en el artículo 21, en el que refiere a los PAI.

La regla general es que exista un proceso competitivo para la concreción de un contrato con el Estado que asegure la igualdad de derechos y obligaciones para todos los oferentes, conforme lo dispone el artículo 33 del TOCAF.

Sin perjuicio de ello, los gobiernos departamentales pueden prever en los instrumentos de ordenamiento territorial formas excepcionales o especiales de contratación para la realización de convenios urbanísticos que respeten los principios de la contratación administrativa.

## 22. 4. Modalidades especiales para acuerdos público-privados

A continuación se detallan las modalidades especiales admitidas por el ordenamiento jurídico de Uruguay para formalizar acuerdos público-privados con referencia al ordenamiento territorial.

- a) Contratación directa.
- b) Modalidades especiales de contratación.
- c) Modos excepcionales para adquirir inmuebles.
- d) Fideicomisos públicos.
- e) Contratos de participación **público-privada** (PPP): Ley N° 18.876.
- f) Entidades legales mixtas o intergubernamentales.

### 22. 4. 1. La contratación directa

El artículo 33 del TOCAF, en su literal C, prevé para determinadas situaciones que se contrate en forma directa «[...]»

<sup>39</sup> Cassagne, Juan Carlos (1996), «La sustantividad del contrato administrativo y sus principales consecuencias jurídicas», en *Revista de Derecho Público*, N° 9, FCU, Montevideo, p. 29 y ss.

o por el procedimiento que el ordenador determine por razones de buena administración, en los siguientes casos de excepción: [...] 3) Para adquirir bienes o contratar servicios [...] que sólo sean poseídos por personas o entidades que tengan exclusividad para su venta, siempre que no puedan ser sustituidos por elementos similares [...]».<sup>40</sup>

En suma, en situaciones especiales y por razones fundadas, la Administración pública puede acordar con privados, sin cumplir con los procesos competitivos que normalmente se requieren; sin perjuicio de ello, se exige cumplir con los siguientes requisitos: a) Las contrataciones directas deberán ser autorizadas por los ordenadores primarios, quienes podrán delegar en los ordenadores secundarios dicha competencia en los casos que determinen fundadamente; b) Se deberá informar al TCR de todas las contrataciones que se realicen al amparo del literal C del artículo 33, a los efectos de que, sin carácter previo, se verifiquen los extremos de excepción previstos.

Las contrataciones que contravengan esta disposición son nulas (artículo 8 del CC).

### 22. 4. 2. Un sistema especial de contratación

Los regímenes especiales de contratación son aquellos que refieren a mercados o bienes en los que no es procedente utilizar los mecanismos generales. Los convenios urbanísticos califican en esta modalidad en tanto refieren a bienes fijos, singulares y no intercambiables.

Estos procedimientos especiales deben estar previstos en el correspondiente IOT. Además, deben contar con un informe no vinculante de la Agencia Nacional de Compras del Estado; tener un dictamen favorable y previo del TCR y obtener la aprobación de la Junta Departamental respectiva.<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 37 del TOCAF,

El Poder Ejecutivo, con el asesoramiento de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado y los Órganos

<sup>40</sup> Fuente: Ley N° 15.903, del 10 de noviembre de 1987, artículo 482, con la redacción dada por los artículos 653 de la Ley N° 16.170, del 28 de diciembre de 1990; 738 de la Ley N° 16.736, del 5 de enero de 1996; 27 de la Ley N° 17.296, del 21 de febrero de 2001; 429 de la Ley N° 17.930, del 19 de diciembre de 2005; 26 de la Ley N° 18.046, del 24 de octubre de 2006; 108 de la Ley N° 18.172, del 31 de agosto de 2007; 11 de la Ley N° 18.195, del 14 de noviembre de 2007; 407 y 506 de la Ley N° 18.362, del 6 de octubre de 2008; 16, 18 y 250 de la Ley N° 18.834, del 4 de noviembre de 2011; y leyes N° 17.088, del 30 de abril de 1999, artículo 6; N° 17.296, del 21 de febrero de 2001, artículos 404 y 494; N° 17.978, del 26 de junio de 2006, artículo 8; N° 18.874, del 23 de diciembre de 2011, artículo 14; N° 18.172, del 31 de agosto de 2007, artículo 276; N° 18.597, del 21 de setiembre de 2009, artículo 25; N° 18.719, del 27 de diciembre de 2010, artículo 692; N° 18.829, del 24 de octubre de 2011, artículo 19, y N° 18.834, del 4 de noviembre de 2011, artículos 17 y 197.

Nota: Ver artículo 227 de la Ley N° 18.996, de fecha 7 de noviembre de 2012, que incorporó el numeral 31 al literal C de este artículo.

<sup>41</sup> Rotondo Tornería, F., *Procedimientos alternativos de contratación, en renovación de la contratación pública*, FCU, Montevideo, 2013; p. 271 y ss.

de los Artículos 220 y 221 de la Constitución de la República (Constitución Vigente) y los Gobiernos Departamentales, podrá promover regímenes y procedimientos de contratación especiales, basados en los principios generales de contratación administrativa, cuando las características del mercado o de los bienes o servicios lo hagan conveniente para la Administración.

Las autorizaciones respectivas serán comunicadas a la Asamblea General o a las Juntas Departamentales en su caso.

En todos los casos será necesario contar previamente con el dictamen favorable del Tribunal de Cuentas.<sup>42</sup>

Un ejemplo de esta modalidad está regulado en el Plan de Ciudad de la Costa, de Canelones, como Contrato Plan:

#### 18.2 Contrato-Plan

El Contrato-Plan es el mecanismo de gestión que busca aunar la libre iniciativa privada y la política del Gobierno Departamental sobre la base de objetivos negociados y de la estipulación contractual de las obligaciones de las partes involucradas.

El proyecto de Contrato-Plan acordado entre la Intendencia de Canelones y su contraparte.

A partir de ese momento comenzará la ejecución del mismo; procediendo el interesado a presentar el Proyecto Ejecutivo o Proyecto de Detalle y los permisos que correspondieren.

### 22. 4. 3. Modos excepcionales para adquirir inmuebles

En el artículo 36<sup>43</sup> del TOCAF se prevé que para la adquisición de inmuebles en la que se invoquen causales de excepción para prescindir del requisito de licitación pública o licitación abreviada deberá solicitarse previamente tasación de la Dirección Nacional de Catastro y Administración de Inmuebles del Estado.

### 22. 4. 4. Participación público-privada para la realización de obras de infraestructura

Esta disposición refiere a la contratación entre la Administración pública y los actores privados en la realización de obras de infraestructura. Dicho marco normativo será de aplicación obligatoria para todos los contratos definidos en la misma ley.

<sup>42</sup> Fuente: Ley N° 15.903, del 10 de noviembre de 1987, artículo 483, con la redacción dada por el artículo 21 de la Ley N° 18.834, del 4 de noviembre de 2011.

<sup>43</sup> Fuente: Ley N° 15.903, del 10 de noviembre de 1987, artículo 511, con la redacción dada por el artículo 653 de la Ley N° 16.170, del 28 de diciembre de 1990.

Reglado por Ley N° 18.876 y los decretos N° 17/012, del 26 de enero de 2012, y N° 280/012, del 24 de agosto de 2012.

### 22. 4. 5. Fideicomisos públicos

Es un negocio jurídico que sirve de medio para cumplir determinadas finalidades; se constituye en base a un fondo fiduciario conformado por un conjunto de derechos de propiedad u otros derechos reales o personales que son transmitidos por el fideicomitente al fiduciario para que los administre o ejerza de conformidad con las instrucciones contenidas en el fideicomiso, en beneficio de una persona (beneficiario), que es designada en este; finalizado el objeto, o cumplido el plazo o la condición pactada del fideicomiso, deben restituirse los bienes aportados por el fideicomitente, a él mismo o a otro beneficiario (Ley N° 17.703).

Los sujetos del negocio son: el *fideicomitente*, quien aporta los bienes e imparte instrucciones sobre su administración; el *fiduciario*, quien realiza el encargo y al final debe restituir los bienes conforme el mandato recibido; el *beneficiario*, que recibirá el resultado de la tarea realizada por el fiduciario y puede ser el mismo fideicomitente que inició el encargo o un tercero a quien se designó como beneficiario en el contrato de fideicomiso.

El fideicomiso no tiene personería jurídica. Sí tiene personería fiscal, por lo que es sujeto pasivo de impuestos. Al transmitir sus bienes al fideicomiso, se constituye un patrimonio de afectación separado, distinto del patrimonio del fideicomitente, del fiduciario y del beneficiario. Por ello, el fiduciario no puede incluir esos bienes como suyos y debe establecer y llevar una contabilidad separada de dichos bienes y su administración. Los bienes dados en fideicomiso no son alcanzados por los acreedores del fideicomitente, ni del fiduciario ni del beneficiario.

Por medio de esta figura, la Administración, en su carácter de fideicomitente, puede transmitir la propiedad de bienes de dominio público o privado del Estado, previa habilitación legal, o afectar fondos públicos a un fiduciario para realizar una actividad privada de interés público sin que ello excluya la inversión por parte de los particulares; una vez cumplido el objetivo, estos bienes deben ser restituidos al Estado (fideicomitente) o a quien este designe beneficiario en el contrato de fideicomiso.<sup>44</sup>

Los requisitos para el fideicomiso público son:<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Lust Hitta, Eduardo, «El fideicomiso público en el Uruguay», en X Coloquio de Derecho Público, FCU, Montevideo, 2006; p. 128 y López Quintana, Alicia, «Fideicomiso público en el régimen jurídico uruguayo», *Anuario de Derecho Comercial*, FCU, Montevideo, 2006, Tomo 11; p. 122.

<sup>45</sup> Cajarville, Juan Pablo, «Régimen del fideicomiso público», en *Renovación de la contratación pública*, Delpiazzo, Carlos (Coord.), FCU, 2013, Montevideo; p. 289.

- a) Finalidad: interés público directamente vinculado con la actividad del fideicomiso.
- b) El patrimonio de afectación separado e independiente. Para constituirlo hay que estar expresamente habilitado por una ley nacional o departamental, porque implica desafectar bienes de su destino original y otorgarles uno diferente, coincidente con el objetivo del fideicomiso.
- c) El beneficiario debe ser el que indique el interés general invocado.
- d) El agente fiduciario puede estar expresamente identificado, o las pautas para su selección posterior, en la norma habilitadora. Si el órgano fiduciario es una persona pública, se debe tener presente su competencia propia y analizar si esta le permite desempeñar ese rol; se puede requerir la firma de un contrato con quien cumplirá la tarea de fiduciario; en cualquier hipótesis, dicho contrato tendrá necesariamente que respetar el estatuto legal del fideicomitente.
- e) Sometimiento al contralor del TCR (artículo 269 de la Carta).

#### Utilización del fideicomiso con fines urbanísticos

En función del principio de los poderes implícitos, en tanto la LOTDS reconoce como materia de los gobiernos departamentales el ordenamiento territorial y habilita la realización de contratos público-privados, se puede concluir que es posible la realización de fideicomisos públicos con ese objeto por parte de las autoridades departamentales.

Para que estas puedan otorgar fideicomisos públicos con fines de ordenamiento territorial se requiere:

- a) Un IOT departamental vigente que contemple directa o indirectamente como modalidad operativa el acuerdo público-público o público-privado.
- b) Una norma departamental (Decreto Departamental) que habilite la constitución del patrimonio de afectación con bienes inmuebles o dineros públicos departamentales con el fin público urbanístico que se ponga como objeto del fideicomiso.

#### 22. 4. 6. Entidades legales mixtas o intergubernamentales

Consiste en la conformación de sociedades de economía mixta que deben tener origen constitucional o legal; implican la participación de capitales de diferente origen; unas se regulan por el derecho público y otras por el derecho privado.<sup>46</sup>

En referencia expresa a los gobiernos departamentales, los incisos 5 y final del artículo 262 de la Carta dicen:

[...] Los Gobiernos Departamentales podrán acordar, entre sí y con el Poder Ejecutivo, así como con los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, la organización y la prestación de servicios y actividades propias o comunes, tanto en sus respectivos territorios como en forma regional o interdepartamental [...]

Se consagra constitucionalmente al Congreso de Intendentes con el fin de coordinar las políticas de los gobiernos departamentales y se lo faculta para celebrar los convenios antes referidos por medio de sus delegados en la Comisión Sectorial prevista en el artículo 230 de la Constitución.

El ámbito espacial refiere tanto a la jurisdicción territorial de un solo departamento como a la escala regional o interdepartamental.

El inciso 5 del artículo 262 transcrito más arriba fue reglamentado por la Ley N° 18 093, de fecha 27 de diciembre de 2007.

Se faculta a los gobiernos departamentales a adoptar todas las formas jurídicas necesarias para acordar entre sí, o con el Poder Ejecutivo, entes autónomos y servicios descentralizados, la organización y prestación de servicios y actividades propias y comunes, tanto en sus respectivos territorios como en la forma regional o interdepartamental.

La ley habilita que la gestión e implementación de los acuerdos se hagan efectivas por medio de:

- Empresas públicas o personas públicas no estatales, creadas por ley nacional y en cuyos directorios podrán estar representados, además de las entidades nacionales o departamentales que las promuevan, representantes de entidades privadas vinculadas notoriamente a las áreas que constituyen la materia objeto de la gestión.
- Contratos o asociaciones de los gobiernos departamentales con personas físicas o jurídicas privadas que promuevan el desarrollo departamental, interdepartamental o regional.

Para que ello ocurra establece los siguientes requisitos de fondo y de forma:

- a) El objeto del contrato debe estar referido a las materias que son competencia de los gobiernos departamentales.
- b) El fin del acuerdo debe ser la promoción del desarrollo departamental, interdepartamental o regional.
- c) El libre consentimiento de las partes.
- d) Las condiciones del contrato deben convenirse previamente al perfeccionamiento jurídico de la figura asociativa.

<sup>46</sup> Ver Delpiazzo, Carlos, «Las sociedades de economía mixta en el marco de nuestro derecho público», *Revista Uruguaya de Estudios Administrativos*, Montevideo, 1978, Año II, N° 2.

- e) Contar previamente con la autorización de la Junta Departamental otorgada por mayoría absoluta de sus miembros.
- f) Obtener previamente una autorización concedida por ley nacional en cada caso, a iniciativa del respectivo gobierno departamental.
- g) La atribución otorgada solo se considerará válida a partir de la vigencia de la ley nacional que autoriza su ejercicio en cada caso.

Esta norma se ha interpretado en el sentido de que solo refiere a los acuerdos de asociación público-privada que implican la creación de una nueva persona jurídica, en los términos a que se refiere el artículo constitucional que se reglamenta.

Entendemos, y así lo ha demostrado la realidad de los hechos, que esta norma no resulta aplicable a situaciones de naturaleza contractual que vinculen a un gobierno departamental con un particular para actividades que no implican la creación de un consorcio comercial o una nueva persona jurídica, sea esta pública o privada.



## Ficha 23. Agencias nacionales en la gestión territorial

En esta ficha se presenta el potencial de dos agencias nacionales como instituciones que pueden asociarse con los gobiernos departamentales para implementar distintos tipos de actuaciones territoriales integradas y operaciones concertadas.

### 23. 1. Concepto y finalidad

Se trata de personas jurídicas creadas por ley con el cometido de cumplir una función pública. No integran la estructura estatal propiamente dicha.

Su órgano de dirección es pluripersonal (una junta) y se integra normalmente con representantes de diferentes órganos del Estado que tengan injerencia en el cometido que se le asigna a la nueva persona jurídica, así como de representantes de instituciones privadas que compartan con aquellos intereses en la materia de que se trate.

Son órganos con capacidad de actuación coordinada en su ámbito específico de competencia; tienen facultades ejecutivas en el marco de su objetivo de creación y manejan recursos presupuestales propios y ajenos.

Para articular o hacer viables proyectos de ordenamiento territorial que requieran cierta flexibilidad de actuación en el marco del derecho privado, aparecen como un aliado ineludible en la gestión de los gobiernos departamentales y de aplicación de las políticas nacionales del MVOTMA.

Las agencias actuales que tienen mayor vínculo con la gestión territorial son las siguientes:

- Corporación Nacional para el Desarrollo (CND).
- Agencia Nacional de Vivienda (ANV).

A continuación, se describen la naturaleza, las competencias y las capacidades de estas agencias.

### 23. 2. La Corporación Nacional para el Desarrollo

Fue creada por la Ley N° 15.785, del 4 de diciembre de 1985, como persona jurídica de derecho público no estatal, con facultad para establecer agencias o sucursales en el interior del país o en el exterior.

Sus actuales cometidos fueron establecidos en el artículo 34 de la Ley N° 18.602, del 21 de setiembre de 2009. Son los siguientes:

- A) Actuar como concesionario de proyectos de infraestructura pública de transporte, energía, telecomunicaciones y de cualquier otro tipo que sean de uso

público, de acuerdo con lo que por ley, contratos y convenios se le asignen. A estos efectos la Corporación podrá crear o adquirir sociedades comerciales o participar en consorcios y/o en fideicomisos especializados en la explotación de las concesiones o proyectos que se le otorguen.

B) Ejercer como administrador y/o fiduciario de proyectos vinculados al desarrollo y mantenimiento de infraestructura financiados con recursos públicos, préstamos o donaciones nacionales o internacionales.

C) Constituir sociedades comerciales, consorcios y/o fideicomisos con entes autónomos y servicios descentralizados a los efectos de la realización de obras de infraestructura o prestación de servicios.

D) Analizar y preparar proyectos de inversión así como identificar áreas de oportunidad en infraestructura pública.

E) Prestar servicios de administración de fondos, de recursos humanos o de administración contable y financiera, siempre y cuando los mismos no puedan ser prestados por otras personas públicas en razón de sus cometidos.

### 23. 3. La Agencia Nacional de Vivienda

La Agencia Nacional de Vivienda fue creada por la Ley N° 18.125 como servicio descentralizado, con los fines, cometidos y atribuciones que especifica la misma ley.

Su objetivo de creación fue el de promover y facilitar el acceso a la vivienda, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución de la República, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de hábitat urbano (artículo 10).

Entre sus cometidos destacamos:

Actuar en la ejecución de las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del MVOTMA y administrar activos provenientes de créditos para la vivienda en cumplimiento de las directivas del MVOTMA (literales a y b del artículo 11).

Entre sus atribuciones se incluyen las siguientes potestades, definidas en el artículo 12:

- Brindar asistencia técnica, apoyo logístico y asesoramiento a los poderes y entes públicos, en forma directa o mediante todo tipo de convenios, y en especial al MVOTMA, para la formulación e implemen-

tación de la política de vivienda y ordenamiento territorial.

- Convenir con entidades del gobierno central o de los gobiernos departamentales, u otras entidades públicas, empresas privadas, o entidades de la sociedad civil, la ejecución de obras y programas en el campo de sus cometidos, con la aprobación previa del MVOTMA.
- Constituir o adquirir sociedades comerciales, así como participar en emprendimientos o asociaciones con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, constituyendo consorcios o sociedades, siempre que ello no comprometa la responsabilidad de la ANV más allá del capital invertido.
- Constituir fondos de inversión y fideicomisos, y cumplir cualesquiera de las funciones referidas a fideicomisos generales, financieros o de otro tipo.

## TERCERA PARTE

# Obtención y gestión de suelo público, control territorial

---

En esta sección se abordan los instrumentos que permiten a los gobiernos departamentales acceder al suelo requerido para actuaciones públicas de desarrollo urbano o territorial, así como gestionar sus patrimonios de suelo. También se consideran las herramientas que corresponden a las funciones de control y de policía territorial que la ley les asigna.

- Ficha 24. Expropiación
- Ficha 25. Derecho de preferencia
- Ficha 26. Carteras de tierras
- Ficha 27. Derecho de superficie
- Ficha 28. Control y policía territorial



## Ficha 24. Expropiación

### 24. 1. Concepto

La expropiación urbanística es una modalidad de la expropiación genérica, caracterizada por la búsqueda de objetivos que aparecen vinculados con la materialización de determinaciones de planes de ordenamiento territorial; su régimen jurídico fundamental aparece establecido en la legislación básica donde se regula la expropiación forzosa.

### 24. 2. Finalidad y contexto de aplicación

La expropiación urbanística tiene como finalidad obtener suelos destinados a fines públicos, que fueron previamente identificados por el planeamiento.

Algunos destinos típicos que originan necesidades de suelo resueltas por la vía de expropiación:

- apertura de calles
- construcción de redes de infraestructura
- creación de espacios públicos (plazas, parques)
- creación de espacios protegidos
- construcción de equipamientos públicos
- construcción de vivienda social
- actuaciones integradas estratégicas.

### 24. 3. Fuentes legales y reglamentarias

En la primera Constitución de Uruguay, de 1830, se disponía que la propiedad, a la que se declaraba «sagrada e inviolable», en caso de necesidad pública podía ser afectada, previa compensación. El texto actual básico está vigente desde 1934, cuando expresamente se hace referencia a la expropiación<sup>47</sup> y se le quita el carácter de sagrado al referido derecho.

Desde 1912 está vigente la Ley N° 3.958, que regula la expropiación de inmuebles por razones de utilidad pública. Nos detendremos exclusivamente en la expropiación

47 Artículo 32. La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda.

de estos bienes, ya que es la que interesa en relación con nuestro tema.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece que se podrá imponer limitaciones en lo que una persona puede hacer con sus bienes en un sentido muy amplio. En tal caso, no es necesario indemnizar, porque el bien es conservado por su titular. Pero si la limitación que se le impone es total o lo que se pretende es apropiarse del bien, se genera la obligación de indemnizar en forma justa y equitativa.

En nuestro derecho la declaración de necesidad o utilidad pública —que habilita la expropiación— requiere una ley, es decir, un acto del Poder Legislativo (artículo 32 de la Constitución).

En consecuencia, las Juntas Departamentales, órganos legislativos de los gobiernos departamentales, no pueden declarar la necesidad o utilidad públicas de las expropiaciones que quisieren llevar a cabo.<sup>48</sup>

La declaración de necesidad o utilidad públicas puede hacerse por ley especial, para un caso concreto, o por ley general, para una o más categorías de casos.

El artículo 4 de la ley de 1912 establece una declaración genérica que abarca numerosas obras públicas, la cual ha sido ampliada por leyes sucesivas para comprender otras situaciones. Las leyes que declaran la necesidad o utilidad públicas se interpretan estrictamente y no pueden extenderse a situaciones no previstas expresamente.

El artículo 62 de la LOTDS declara a texto expreso de utilidad pública la expropiación de los inmuebles necesarios para el ordenamiento territorial; esto ocurre desde la entrada en vigor de los IOT, que los identifica como expropiables conforme al literal f del artículo 27.

### 24. 4. Procedimiento

#### 24. 4. 1. Aspectos generales

Para su efectiva aplicación en el campo del ordenamiento territorial es imprescindible que se lo identifique como modalidad operativa por medio de un IOT.

Puesto que el fundamento de la expropiación es la necesidad o la utilidad públicas, el titular de la potestad expropiatoria tiene que ser una entidad estatal.

48 Si bien las Juntas Departamentales ejercen la función legislativa en materia municipal (artículo 273 de la Constitución), sus actos normativos se denominan decretos (artículo 273, inciso 1, y 260 de la Constitución) y la declaración de necesidad o utilidad públicas requiere ley.

A ese respecto, es necesario distinguir:

- a) la autoridad pública que declara la necesidad o utilidad pública;
- b) la autoridad administrativa que lleva adelante el procedimiento expropiatorio;
- c) la persona a la que se destina el bien a expropiar.

Con la aprobación de la LOTDS se da existencia a una declaración genérica de la utilidad o necesidad pública de expropiar para cumplir con la finalidad de ordenamiento territorial (artículo 27, literal f, y 41, 44, 62, 63, 64 y concordantes).

El ente expropiante inicia y lleva adelante los procedimientos necesarios para concretar la expropiación hasta su terminación: las expropiaciones del Estado las realiza el Poder Ejecutivo, por intermedio del ministerio respectivo; los entes autónomos tramitan sus expropiaciones, y lo mismo hacen los gobiernos departamentales; en cuanto a los servicios descentralizados, se rigen por lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas.

En materia de ordenamiento territorial, el ente expropiador más frecuente es el gobierno departamental respectivo en su jurisdicción; la Constitución habilita al intendente, con anuencia de la Junta Departamental, a designar los bienes a expropiar, previa declaración legal de necesidad o utilidad públicas (artículo 275, numeral 7); esto no impide que pueda ser el Estado, por intermedio del MVOTMA, el que promueva la expropiación y que, al finalizar el trámite, el inmueble sea destinado a un gobierno departamental para su administración.

En suma, la expropiación debe tener un objetivo previsto en un IOT que dé fundamento a las actuaciones. Tendrá como base legal la necesidad o utilidad pública otorgada genéricamente por la LOTDS. El encargado de llevar adelante el proceso expropiatorio será un gobierno departamental, y el inmueble expropiado tendrá como destino lo que determine un IOT.

#### 24. 4. 2. El justo precio

Respecto de la justa y previa indemnización, no se limitará exclusivamente al precio del valor de la tierra, sino que tendrá además un componente indemnizatorio de los daños y perjuicios que se hayan irrogado al expropiado.<sup>49</sup>

Desde el punto de vista urbanístico y económico, si el precio pagado por la autoridad pública es el determinado por el mercado y refleja un uso expectante superior al actual —y luego la tierra se dedica a un uso de rentabilidad menor al que corresponde al del precio especulativo—, el mercado como tal habrá sido subsidiado.

49 Este tema ha sido objeto de numerosos estudios y discusiones jurídicas que entendemos que no corresponde analizar en el marco del presente trabajo.

Por el contrario, si el precio pagado corresponde al uso actual o corriente en lugar del uso expectante, entonces el Estado en sentido amplio no estaría subsidiando al mercado, sino que estaría pagando el precio real; lo ahorrado podrá ser destinado a usos sociales, patrimoniales, ambientales u otros de interés general.

La adquisición a precios inferiores al mercado es factible mediante la expropiación, siempre y cuando las leyes que la regulan tengan como filosofía la protección del interés colectivo y no la protección del interés particular. Para ello es necesario que no obliguen a indemnizar expectativas futuras, sino realidades actuales.

En este sentido, ya nuestra ley de expropiaciones, en su artículo 32,<sup>50</sup> admite —en caso de que quedara un remanente de tierra en manos del particular expropiado— la compensación del pago del precio de expropiación con las mejoras que recibiría el valor del predio propio, como consecuencia de la obra a realizarse luego de la expropiación.

Con la misma orientación, desde la aprobación de la LOTDS se dispuso que no son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación. A los efectos de establecer el monto de la indemnización, no se incorpora a este los beneficios que se deriven de la ejecución futura del IOT que dio sustento al proceso expropiatorio (artículos 41, 44 y 64 de la LOTDS).

En consecuencia, el pago se realizará en base al valor actual del terreno, sin considerar el mayor valor que podría adquirir una vez consolidado el plan de desarrollo que se propone.

#### 24. 4. 3. La posibilidad de compensar el precio de la expropiación con otros créditos del Estado

La compensación es una forma de extinguir obligaciones de pago cuando dos personas son deudoras una de la otra; está expresamente regulado en los artículos 1.497 a 1.514 del CC.

Conforme a la doctrina tributaria nacional mayoritaria,<sup>51</sup> de larga data, se entiende que para que opere la extinción de una deuda tributaria de un particular, que a su vez es acree-

50 «Artículo 32. Cuando se hayan de expropiar terrenos con destino a nuevas calles, avenidas, plazas o caminos públicos, el avalúo de la indemnización se hará por medio del procedimiento siguiente: Se tasarán todo el terreno como si no hubiera obra pública proyectada, comprendiendo lo que en él hubiera edificado, cercado o plantado, y practicado luego el trazado y la ocupación voluntaria o forzosa de las nuevas calles, avenidas, plazas o caminos, se volverá a tasar independientemente la fracción o fracciones a que queda reducida la propiedad, exclusión hecha del área destinada al uso público. La diferencia que resultare a favor del propietario entre el justiprecio de la primera y la segunda tasación, se tendrá como importe de la indemnización [...]».

51 Posadas Belgrano, *Derecho Tributario*; Medina, Montevideo, 1959; p. 263.

del Estado, se requiere: a) una ley que lo habilite expresamente, dada la naturaleza especial del crédito tributario; b) el crédito a compensar debe ser líquido y exigible.

En referencia a la expropiación con fines de ordenamiento territorial, la LOTDS expresamente habilita esta posibilidad de extinción de la deuda por compensación; en el artículo 62 prevé que en caso de que los padrones objeto de expropiación tengan deudas con el Estado, el monto adeudado se pueda compensar con el precio de la expropiación. En cuanto a la forma de hacer operativa esta compensación, se remite a la etapa reglamentaria.

A nivel de los gobiernos departamentales existe un antecedente a la vigencia de la LOTDS: conforme a lo previsto en la Ordenanza Costera (Decreto Departamental de Rocha N° 12/2003), el gobierno departamental aprobó el Decreto 15/2006, que autorizó al Poder Ejecutivo a compensar créditos por concepto de deudas por tributos departamentales, que gravan los inmuebles en el departamento de Rocha, con créditos que tengan los titulares del mismo inmueble por concepto de indemnizaciones por trámites de expropiación.

El otro requisito (liquidez y exigibilidad del crédito tributario) representa una dificultad práctica importante para hacer aplicable el instituto cuando no haya colaboración expresa del particular involucrado o este sea inubicable. En estos casos es necesario:

- a) iniciar, junto con el trámite de la expropiación, el trámite de ejecución del tributo adeudado;
- b) detener el proceso de ejecución antes de llegar al remate, para que el crédito sea líquido y exigible;
- c) plantear en el proceso de expropiación la forma de pago, para que el juez que siga el asunto la apruebe;
- d) comunicar en el proceso de ejecución que la deuda se extinguió por compensación.

#### 24. 4. 4. Destino de los bienes

Luego de culminado el trámite de expropiación con fines urbanísticos, los bienes en principio pasarían en su totalidad al patrimonio departamental de suelo; el destino final de los bienes expropiados será el que previamente estableció el Plan de ordenamiento territorial. Apartarse de ese objetivo, en principio, no sería posible: el Plan aprobado tiene la fuerza de una ley departamental, y solo mediante otra norma del mismo rango (y con el mismo proceso de aprobación) podría cambiarse el destino de los bienes expropiados. Estos pueden ser considerados tanto como bienes fiscales de uso público o como bienes fiscales de uso privativo del gobierno departamental dependiendo de la finalidad que prevea el IOT.

## 24. 5. Protocolos para el proceso de expropiación

### 24. 5. 1. Protocolo 1: Expropiación sin toma urgente de posesión

1º) En un IOT se fundamenta la necesidad de expropiar por razones urbanísticas (artículos 62 y 63 de la Ley 18.308) un inmueble que debe ser identificado con precisión.

2º) A partir de los datos del inmueble —número de padrón, manzana, localidad catastral, último plano antecedente con nombre del agrimensor, con su número y fecha de inscripción en catastro—, obtener información registral sobre los últimos titulares del inmueble.

3º) Conformar un expediente administrativo con oficio de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) que informe sobre la necesidad de expropiar, agregando el plano de la parcela a expropiar, realizado por un ingeniero agrimensor de la Intendencia.

4º) Resolución del intendente designando el inmueble a ser expropiado y ordenando la remisión a la Junta Departamental para solicitar la autorización para iniciar el proceso de expropiación (artículo 275, numeral 7, de la Constitución).

5º) La Junta Departamental otorga la anuencia para expropiar y remite el expediente a la Intendencia.

6º) Resolución del Intendente decretando la expropiación y mandando iniciar, por cada inmueble a expropiar (si son más de uno), un expediente independiente.

7º) Inscripción de la designación para expropiar en el Registro de la Propiedad Inmueble, sección Expropiaciones.

8º) Notificación mediante edictos en el Diario Oficial y en un diario local de la designación del bien para expropiar, a efectos de que los propietarios u otros legitimados puedan objetar la causal y procedencia de la designación. Si existe alguna dirección cierta que surge de la información registral se debe notificar personalmente al último titular del inmueble.

9º) Se manda inscribir el plano de la expropiación a la oficina de la Dirección de Catastro del departamento.

10º) Se espera el vencimiento de los plazos de acuerdo con la notificación realizada en el edicto y el artículo 15, incisos 3 y 4, de la Ley de Expropiaciones, de 1912.

Vencido el plazo, si nadie se opone a la designación, se solicita la tasación del inmueble a las oficinas técnicas de la Intendencia o a la Dirección Nacional de Catastro.

11º) En caso de que los titulares del inmueble

a) Puedan ser identificados y se presenten ante la Intendencia. En esta hipótesis existen dos posibilidades. La primera, que acepten la tasación del bien realizada por la Administración, en cuyo caso se procede a escriturar el

inmueble y pagar el precio. La segunda, que no estén de acuerdo con la tasación y se deba iniciar el proceso judicial para expropiar.

b) No puedan ser identificados y no puedan ser ubicados: se debe iniciar el proceso de expropiación.

12º) Fotocopiado de todo el expediente y certificación de las copias por el escribano de la Intendencia.

13º) Se promueve la demanda de expropiación contra el último titular del inmueble, ante el Juzgado competente, según la fecha de la resolución del intendente en la que se realiza la designación del inmueble para expropiar y de acuerdo con el valor de tasación del inmueble.

14º) Cuando los titulares del inmueble no puedan ser identificados y/o no puedan ser ubicados: se notifica mediante edictos librados por el Juzgado y se publican en el Diario Oficial y en un diario local, con citación de excepciones bajo apercibimiento de designación de defensor de oficio.

15º) Vencido el plazo del emplazamiento, si no se presentan los interesados se designa defensor de oficio.

- Al defensor de oficio lo designa el juez entre los abogados de la localidad; sus honorarios se abonan al finalizar el proceso, en función del valor de la tasación del inmueble que se ejecuta y aplicando el 50% de la escala básica del arancel de abogados.

16º) El defensor de oficio puede oponer defensas o no; en caso afirmativo, estas se sustancian de acuerdo con la normativa específica del juicio ordinario.

17º) En caso de que el defensor cuestione la tasación, el juez designa un perito tasador para que estime si la tasación es correcta.

Los honorarios de la pericia deben ser adelantados por la Intendencia; el monto estimado es de UR 25 (veinticinco unidades reajustables).

18º) El juez de la causa dicta sentencia de primera instancia, que puede ser apelada o no por el defensor de oficio.

19º) Vencido el plazo de la apelación o resuelta la alzada por el Tribunal Superior, queda firme la sentencia que ordena la ejecución coactiva de la expropiación mediante la escritura pública respectiva.

20º) Se deben pagar los honorarios al defensor de oficio.

21º) Escrituración judicial del inmueble expropiado por escribano de la Intendencia.

### Esquema operativo

Se presenta un esquema operativo del proceso necesario para compensar un crédito de contribución inmobiliaria urbana con el precio de expropiación de un inmueble sin toma urgente de posesión.

Juicio ejecutivo tributario	Juicio de expropiación
1º) Se determina el monto de la deuda de acuerdo con el informe escrito de la Dirección de Hacienda de la Intendencia, en el que se discrimine: monto original de la deuda, especificación de los ejercicios fiscales que comprende la deuda y los recargos por mora que se aplicaron para establecerla.	1º) En un IOT se fundamenta la necesidad de expropiar por razones urbanísticas (artículos 62 y 63 de la Ley 18.308) un inmueble que debe ser identificado con precisión.
2º) Con datos del inmueble —número de padrón, manzana, localidad catastral, último plano antecedente con nombre del agrimensor, con su número y fecha de inscripción en Catastro—, obtener información registral sobre los últimos titulares del inmueble.	2º) Con datos del inmueble —número de padrón, manzana, localidad catastral, último plano antecedente con nombre del agrimensor, con su número y fecha de inscripción en Catastro—, obtener información registral sobre los últimos titulares del inmueble.
3º) Conformar un expediente administrativo con todos los elementos referidos <i>ut supra</i> .	3º) Conformar un expediente administrativo con oficio de la DINOT que informe sobre la necesidad de expropiar, agregando el plano de la parcela a expropiar, realizado por un ingeniero agrimensor de la Intendencia.
4º) Resolución del intendente que se constituye en título ejecutivo. Debe contener: a) todos los elementos identificatorios del padrón, el crédito y sus titulares; b) la disposición de la notificación de la intimación de pago del crédito por medio de edictos que se deben publicar en un diario local y en el Diario Oficial; c) si existe un domicilio que surge de la información registral, la orden de notificar a este la resolución.	4º) Resolución del intendente designando el inmueble para ser expropiado y ordenando la remisión a la Junta Departamental solicitando la autorización para iniciar el proceso de expropiación (artículo 275, numeral 7, de la Constitución).

Juicio ejecutivo tributario	Juicio de expropiación
5º) Hacer la notificación por edicto y publicarlo en el Diario Oficial y en un diario local; y en su caso la notificación administrativa personal del deudor.	5º) La Junta Departamental otorga la anuencia para expropiar y remite el expediente a la Intendencia.
6º) Controlar que, vencido el plazo de emplazamiento administrativo, nadie se haya presentado. De ese modo se habilita el cobro ejecutivo del crédito, por medio del proceso previsto por el artículo 362 del CGP.	6º) Resolución del intendente decretando la expropiación y solicitando el inicio de un expediente independiente por cada inmueble a expropiar, en el caso de que sean más de uno.
7º) Se promueve la demanda ejecutiva fiscal contra el deudor moroso ante el Juzgado que corresponda teniendo en cuenta el monto de la deuda y la fecha de la resolución.	7º) Se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble, en la sección Expropiaciones, la designación para expropiar.
8º) Inscripción del embargo específico sobre el padrón que se ejecuta, que se debe inscribir en el Registro de la Propiedad Inmueble.	8º) Se notifica mediante edictos en el Diario Oficial y en un diario local la designación del bien para expropiar, a efectos de que los propietarios u otros legitimados puedan objetar la causal y procedencia de la designación.  Si existe alguna dirección cierta que surja de la información registral se debe notificar personalmente al último titular del inmueble.
9º) En caso de que no se conozca el domicilio actual de la persona física o jurídica titular del inmueble, se emplaza por edictos librados por el Juzgado, que se publican en el Diario Oficial y en un diario local, con citación de excepciones bajo apercibimiento de designación de defensor de oficio.	9º) Se solicita la inscripción del plano de la expropiación a la oficina de la Dirección de Catastro del departamento.
10º) Vencido el plazo del emplazamiento, el Juzgado designa defensor de oficio.  Al defensor de oficio lo designa el juez entre los abogados de la localidad; sus honorarios se abonan al final del proceso, en función del valor de la deuda que se ejecuta y aplicando el 50% de la escala básica del arancel de abogados.	10º) Se espera el vencimiento de los plazos de acuerdo con la notificación realizada en el edicto y en el artículo 15, incisos 3 y 4, de la Ley de Expropiaciones, de 1912.  Vencido el plazo sin que nadie se oponga a la designación, se solicita la tasación del inmueble a las oficinas técnicas de la Intendencia o a la Dirección Nacional de Catastro.
11º) El defensor de oficio puede oponer excepciones o no; en caso afirmativo, estas se sustentan de acuerdo con la normativa específica del juicio ejecutivo tributario.	11º) En caso de que los titulares del inmueble:  a) Puedan ser identificados y se presenten ante la Intendencia. En esta hipótesis existen dos posibilidades. <u>La primera</u> es que acepten la tasación del bien realizada por la Administración, entonces se procede a escriturar el inmueble y pagar el precio. <u>La segunda</u> es que no estén de acuerdo con la tasación y se deba iniciar el proceso judicial para expropiar.  b) No puedan ser identificados y no puedan ser ubicados: se debe iniciar el proceso de expropiación.
12º) El juez de la causa dicta sentencia de primera instancia, que puede ser apelada o no por el defensor de oficio.	12º) Fotocopiado de todo el expediente y certificación de las copias por el escribano de la Intendencia.
13º) Vencido el plazo de la apelación o resuelta la alzada por el Tribunal Superior, queda firme la sentencia que ordena la ejecución coactiva del crédito tributario, que así deviene exigible y compensable con el precio de la expropiación.	13º) Se promueve la demanda de expropiación contra el último titular del inmueble, ante el Juzgado competente, según la fecha de la resolución del intendente en que se realiza la designación del inmueble para expropiar y de acuerdo con el valor de tasación del inmueble.

Juicio ejecutivo tributario	Juicio de expropiación
14°) Se deben pagar los honorarios al defensor de oficio.	14°) Cuando los titulares del inmueble no puedan ser identificados y/o no puedan ser ubicados, se notifica por edictos librados por el Juzgado y se publican en el Diario Oficial y en un diario local, con citación de excepciones bajo apercibimiento de designación de defensor de oficio.
15°) Se solicita y obtiene un testimonio por exhibición, otorgado por el Juzgado, para ser presentado oportunamente en el proceso expropiatorio.	15°) Vencido el plazo del emplazamiento por parte del Juzgado, si no se presentan los interesados se designa defensor de oficio.  Al defensor de oficio lo designa el juez entre los abogados de la localidad; sus honorarios se abonan al final del proceso, en función del valor de la tasación del inmueble que se ejecuta y aplicando el 50% de la escala básica del arancel de abogados.
16°) Una vez que se escritura el inmueble expropiado y se opera la extinción del crédito fiscal por compensación, se comunica al juez la nueva situación jurídica del demandado para que adopte la resolución de clausura del proceso.	16°) El defensor de oficio puede oponer defensas o no; en caso afirmativo, estas se sustancian de acuerdo a la normativa específica del juicio ordinario.
	17°) En caso de que el defensor cuestione la tasación, el juez designa un perito tasador para que estime si la tasación es correcta.  Los honorarios de la pericia deben ser adelantados por la Intendencia; monto estimado: UR 25 (veinticinco unidades reajustables).
	18°) El juez de la causa dicta sentencia de primera instancia, que puede ser apelada o no por el defensor de oficio.
	19°) Vencido el plazo de la apelación o resuelta la alzada por el Tribunal Superior, queda firme la sentencia que ordena la ejecución coactiva de la expropiación mediante la escritura pública respectiva.
	20°) Solicitar autorización al juez de la causa para compensar el crédito fiscal líquido y exigible con el precio de la expropiación. Este incidente debe ser sustanciado con la parte demandada antes de su resolución definitiva.
	21°) Se deben pagar los honorarios al defensor de oficio y hacer escritura judicial del inmueble expropiado por escribano de la Intendencia.

### 24. 5. 2. Protocolo 2: Expropiación con toma urgente de posesión

La toma urgente de posesión es un instrumento legal para los casos en que la administración tiene la necesidad de contar en forma inmediata con la posesión del inmueble, antes de culminar con el proceso expropiatorio. Actualmente su marco legal es: el artículo 42 de la Ley N° 3.958, del 28 de marzo de 1912, en la redacción dada por el artículo 224 de la Ley N° 17.930, del 19 de diciembre de 2005; artículo 258 y concordantes de la Ley N° 17.296, del 21 de febrero de 2000; literal g del artículo 545 del CGP en la redacción dada por la Ley N° 16.699, del 25 de abril de 1995, y la Ley

N° 19.090, del 14 de junio de 2013; los artículos 354 a 357 de la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015.

Se puede conceptualizar como un proceso previo y cautelar al proceso expropiatorio.

Conforme al artículo 224 de la Ley N° 17.930, la declaración de urgencia compete al organismo expropiador. En la etapa administrativa del proceso, corresponde (aun cuando la ley no lo diga expresamente) que la resolución de toma urgente sea notificada al expropiado, quien podrá interponer en su contra los recursos que entienda pertinentes, conforme a la normativa vigente, para agotar la vía administrativa.

En este caso se debe hacer el depósito de una indemnización provisoria, que será la que resulte de la tasación del bien expropiado y sus mejoras, según dictamen fundado, efectuado por técnicos públicos dependientes del Poder Ejecutivo o de los gobiernos departamentales. La tasación comprenderá el monto de la indemnización por el bien expropiado y por los daños y perjuicios que la Administración entienda que corresponde abonar. Este depósito lo hará el juez competente en una cuenta a la orden del Juzgado y bajo el rubro de los autos; el importe se depositará en el Banco Hipotecario del Uruguay, en unidades reajustables, a efectos de evitar su depreciación.

Es de advertir, desde ya, que en este caso no opera el instrumento de la compensación con créditos adeudados por el ejecutado, ya que no se prevé la posibilidad de sustituir el depósito por la existencia de créditos que el Estado puede tener contra el ejecutado. En consecuencia, a los efectos urbanísticos, este instituto no tiene ninguna especialidad que dé sentido estratégico a su análisis específico. Sin perjuicio de ello, construye una herramienta muy útil cuando la administración disponga de fondos para ejecutar en forma urgente planes de ordenamiento territorial.

#### **Esquema operativo del proceso de expropiación con toma urgente de posesión**

1º) En un IOT se fundamenta la necesidad de expropiar por razones de ordenamiento territorial (artículos 62 y 63 de la Ley N° 18.308) un inmueble que debe ser identificado con precisión.

2º) Con los datos del inmueble —número de padrón, manzana, localidad catastral, último plano antecedente, con nombre del agrimensor, con su número y fecha de inscripción en Catastro—, obtener información registral sobre los últimos titulares del inmueble y su situación patrimonial.

3º) Conformar un expediente administrativo con oficio de la DINOT que informe sobre la necesidad de expropiar, con toma urgente de posesión, agregando el plano de la parcela a expropiar, realizado por un ingeniero agrimensor de la Intendencia; actualmente, si el padrón tiene plano vigente inscripto en Catastro, no es necesario hacer uno nuevo (artículo 354 de la Ley N° 19.355).

4º) Resolución del intendente designando el inmueble para ser expropiado y ordenando la remisión a la Junta Departamental para solicitar la autorización para iniciar el proceso de expropiación con toma urgente de posesión (artículo 275, numeral 7 de la Constitución).

5º) La Junta Departamental otorga la anuencia para expropiar con toma urgente de posesión y remite el expediente a la Intendencia.

6º) Resolución del intendente decretando la expropiación con toma urgente de posesión y solicitando el inicio de un expediente independiente por cada inmueble a expropiar, en el caso de que sean más de uno.

7º) Se inscribe en el Registro de la Propiedad Inmueble, sección Expropiaciones, la designación para expropiar.

8º) Se notifica mediante edictos en el Diario Oficial y en un diario local la designación del bien para expropiar, con toma urgente de posesión, a efectos de que los propietarios u otros legitimados pueden objetar la causal y procedencia de la designación.

Si existe alguna dirección cierta que surja de la información registral, se debe notificar personalmente al último titular del inmueble.

9º) En caso de que no exista plano específico del inmueble, se solicita la inscripción del plano de la expropiación con toma urgente de posesión a la oficina de la Dirección de Catastro del departamento.

10º) Se espera el vencimiento de los plazos de acuerdo con la notificación realizada en el edicto y con el artículo 15, incisos 3 y 4, de la Ley de Expropiaciones, de 1912.

Vencido el plazo sin que nadie se oponga a la designación, se manda tasar el inmueble a las oficinas técnicas de la Intendencia o a la Dirección Nacional de Catastro.

11º) En caso de que los titulares del inmueble:

a) Puedan ser identificados y se presenten ante la Intendencia. En esta hipótesis existen dos posibilidades: La primera es que acepten la tasación del bien realizada por la Administración, entonces se procede a escriturar el inmueble y a pagar el precio. La segunda es que no estén de acuerdo con la tasación y se deba iniciar el proceso judicial para expropiar y hacer la toma urgente de la posesión.

b) No puedan ser identificados y no puedan ser ubicados: se debe iniciar el proceso de expropiación con toma urgente de posesión.

12º) Fotocopiado de todo el expediente y certificación de las copias por el escribano de la Intendencia.

13º) Se promueve demanda de toma urgente de posesión, previa a la expropiación, contra el último titular del inmueble, ante el Juzgado competente según la fecha de la resolución del intendente en la que se realiza la designación del inmueble para expropiar, y de acuerdo con el valor de tasación del inmueble, solicitando la intimación de desocupación en el plazo de diez días perentorios e improrrogables, bajo apercibimiento de lanzamiento.

14º) El juez debe verificar:

1) Que la designación del inmueble a expropiar y la resolución que disponga la toma urgente de posesión se realizaron conforme a derecho y que sean firmes.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Flores Dapkevicus, Ruben, *Manual de Derecho Público*, Tomo II, administrativo, Euros, B de F editores, Buenos Aires, 2007.

2) Que exista una cuenta abierta en el Banco Hipotecario del Uruguay en unidades reajustables, identificada con el número de padrón del inmueble.

3) La titularidad del bien a expropiar y su situación patrimonial.

15º) El juez, verificados los extremos referidos, resuelve la desocupación del inmueble; esta resolución es inapelable y se debe cumplir de inmediato.

Al decretar el lanzamiento, el juez debe disponer el libramiento de oficio al Banco Hipotecario del Uruguay para el cobro del precio provisorio a quien haya acreditado la titularidad del inmueble designado para expropiar.

Si los interesados no comparecieran o hubiera diferencias o dudas sobre el derecho y calidad, legitimación o titularidad, o si existieran embargos, interdicciones o gravámenes

sobre el inmueble, el juez de la causa dispondrá que la situación se dilucide en el juicio de expropiación, sin perjuicio de dar posesión al organismo expropiante.

Cuando los titulares del inmueble no puedan ser identificados o no puedan ser ubicados, se notificará por edictos librados por el Juzgado y se publicarán en el Diario Oficial y en un diario local, bajo apercibimiento de designación de defensor de oficio.

16º) Una vez cumplida la toma de posesión efectiva del inmueble, la Administración tendrá un plazo de treinta días para presentar la demanda de expropiación, siguiendo los pasos del procedimiento ya desarrollado.

La ocupación produce la necesaria consecuencia de que el propietario no goce del bien. Esto vuelve aplicables los intereses sobre la diferencia entre el precio provisorio y el definitivo.

## Ficha 25. Derecho de preferencia

### 25. 1. Concepto

La LOTDS lo define como el derecho de preferencia del gobierno departamental para la adquisición de inmuebles que se ofrecen en venta por particulares en áreas dispuestas específicamente por un IOT.

Esta herramienta se define en la legislación española como «Derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración».

Puede definirse como un medio de adquirir inmuebles en forma preferente, por parte de instituciones públicas, conforme a mandatos legales y para lograr objetivos de interés general (Fuertes López, 2001).

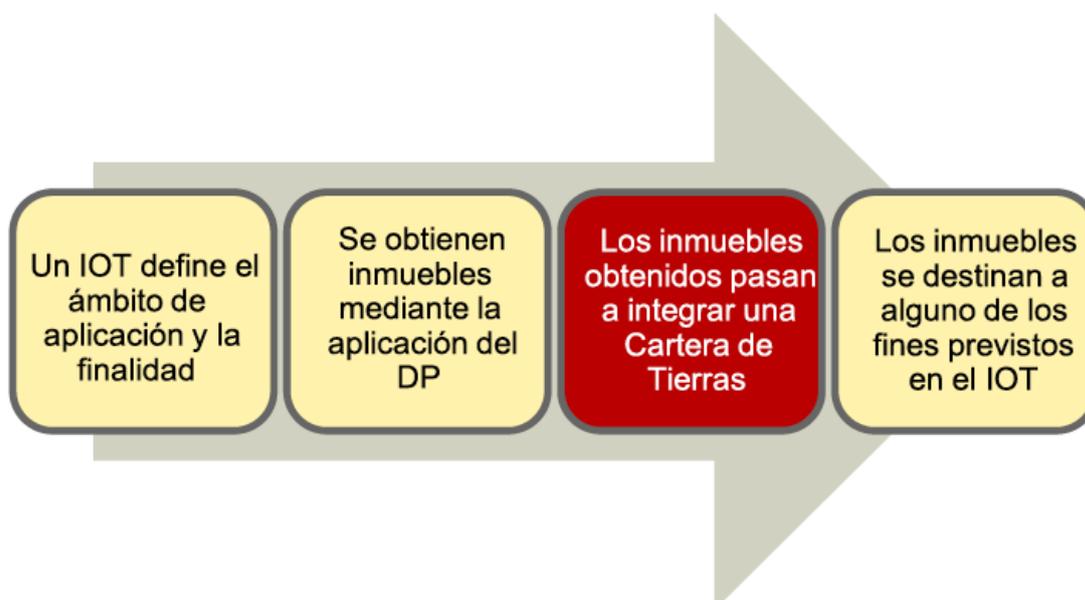
### 25. 2. Finalidad y contexto de aplicación

El derecho de preferencia tiene por finalidad intervenir en el mercado inmobiliario y posibilitar el incremento del patrimo-

nio de suelo (o cartera de bienes inmuebles) del gobierno departamental. La obtención de inmuebles mediante este mecanismo puede ser útil en relación con los siguientes objetivos:

- La protección de espacios naturales.
- La protección de inmuebles patrimoniales.
- La obtención de suelo para localizar funciones públicas.
- La rehabilitación de áreas urbanas con finalidad residencial y de vivienda social.
- La obtención de suelo urbanizable para desarrollos de vivienda social o equipamientos públicos.

#### 28. El contexto en el que se aplica el derecho de preferencia



Como se observa en el diagrama, la aplicación del derecho de preferencia está precedida por las definiciones de un IOT (Directrices, Plan Local, Plan Parcial) y los inmuebles adquiridos se integran en una cartera de tierras, para finalmente ser destinados a alguno de los fines previstos en el IOT.

Más allá de esta finalidad principal, la herramienta del derecho de preferencia ha sido utilizada por algunas intendencias para lograr un flujo constante de información sobre el mercado de suelo en el ámbito en que se aplica. La Intendencia estará recibiendo información sobre todas las transacciones onerosas y los precios reales del suelo. Acumulada en el transcurso de un período extenso, esta información permite apreciar con mayor precisión las dinámicas

y procesos de cambio que tienen lugar en ese ámbito urbano o rural. La DINOT ha planteado constantemente que para esta función se debería buscar otro mecanismo, en acuerdo con la Dirección Nacional de Registros.

## 25. 3. Fuentes legales y reglamentarias

### 25. 3. 1. Legislación nacional

El derecho de preferencia está consagrado en el artículo 66 de la LOTDS. Implica exclusivamente el derecho de tanteo, pero no el de retracto, ya que la adquisición solo es posible antes de que se formalice la venta. Como requisitos para el ejercicio de este derecho se requiere:

- a) enajenación onerosa entre particulares;
- b) un IOT que establezca un área determinada para su aplicación.

No se determina un límite temporal para el ejercicio del derecho; este puede ser ejercido mientras esté vigente la norma que lo consagra.

## 25. 4. Procedimiento

La técnica para lograr el objetivo es generalmente la delimitación de áreas en las que quedan comprendidos los inmuebles afectados; cuando estos se pongan en el mercado para su enajenación o transmisión podrán ser objeto del ejercicio de los oportunos derechos de tanteo y, llegado el caso, de retracto. Se presupone una proyectada transmisión de carácter oneroso y quedan excluidas la donación y la sucesión por causa de muerte.

El modo de imponerlo y controlarlo, esto se hace mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad: todas las enajenaciones a título oneroso que ocurran en el ámbito de actuación, como requisito de inscripción registral, deben acreditar el cumplimiento de la obligación de ofrecer previamente el inmueble a la Administración. Debido a esta obligación, la DINOT recomienda restringir su uso a los casos en que se plantea una finalidad específica de obtención de suelo en el correspondiente IOT.

En los hechos, esto ocurre cuando el propietario del bien afectado decide enajenarlo; en ese caso, comunica a la Administración, con expresión de precio y forma de pago, dicha voluntad; esta tiene un plazo para el ejercicio del tanteo, que se cuenta desde el día en que el propietario hizo la notificación.

Cuando la Administración decide comprar, después de que el bien fue enajenado, ocurre el retracto, y se subroga en lugar del que hubiera adquirido el inmueble. Esta hipótesis no está prevista en la LOTDS.

Las enajenaciones o transmisiones a las que puede extenderse el ejercicio de los derechos de adquisición preferente en las áreas delimitadas pueden tener determinaciones expresas en el plan: pueden referir solo a los terrenos sin edificar, tengan o no la condición de solares, o incluir también los terrenos con edificación, con edificación en construcción, ruinoso, contraria a la ordenación aplicable, sujeta a estatutos de protección patrimonial, entre otras.

Generalmente, la obligación se impone con un plazo máximo para su ejercicio.

## 25. 5. Ejemplos de uso-aplicación

Cuando se aprobó la LOTDS, este fue uno de los primeros temas operativos que debieron resolver los gobiernos departamentales a pedido de la Asociación de Escribanos y de la Asociación de Agrimensores del Uruguay, así como de la Dirección General de Registros. La primera solución que se dio al tema no fue unívoca:

a) Las intendencias de Durazno, Rivera, Soriano y Tacuarembó emitieron una resolución en la que manifestaron que no ejercerían el derecho de preferencia hasta el dictado de una nueva resolución sobre el punto.

b) Las intendencias de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Flores, Florida, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres manifestaron que no utilizarían el derecho de preferencia hasta tanto no se identificaran las áreas mencionadas en el artículo 66 de la LOTDS por medio de un IOT aprobado formalmente.

c) Las intendencias de Lavalleja, Maldonado y Montevideo optaron por instrumentar que, antes de concretar la venta, los particulares que enajenaran inmuebles en el departamento presentaran una solicitud de información a la Intendencia sobre su interés en adquirir el inmueble que se está negociando; las intendencias se autoimponen un plazo para optar por el derecho, vencido el cual se entiende —en forma ficta— que no hay interés en la compra, y se procede a habilitar la enajenación.

Con posterioridad, la Intendencia de Montevideo dictó la Resolución N° 4.144/09, por la que derogó la resolución original sobre el tema, que databa de 2008. Dispuso: «Considerar a todos los bienes inmuebles del Departamento de Montevideo excluidos de la preferencia prevista por el artículo 66 de la Ley N° 18.308, hasta tanto no se encuentren aprobados por la Junta Departamental de Montevideo los instrumentos de Ordenamiento Territorial referidos en ese artículo», afiliándose a la posición referida en literal b *ut supra*.

Maldonado y Lavalleja mantienen la exigencia, reducida a un trámite de aprobación muy simplificado; el objetivo de la Intendencia de Maldonado es de índole estadístico, ya que se propone conocer la realidad del mercado inmobiliario y sus tendencias.

Actualmente la Intendencia de Canelones exige esto solo en la Ciudad de la Costa; si bien no efectivizó ninguna compra con el sistema, los técnicos de la comuna manifestaron interés en empezar a utilizar este instrumento para formar una cartera de tierras cuando se viera la oportunidad de

compra de inmuebles a precios convenientes y que tuvieran interés para fines de ordenamiento territorial.

En las demás intendencias se sigue manteniendo el criterio antes referido. En suma, la herramienta todavía no se ha utilizado con los fines establecidos en la LOTDS.



## Ficha 26. Cartera de tierras

Es una herramienta clave para que las Intendencias puedan implementar verdaderas políticas de suelo y, en particular, acceder a suelo en forma oportuna para destinarlo a fines de interés público.

### 26. 1. Concepto

El concepto de cartera de tierras alude tanto al conjunto de inmuebles del patrimonio público que se encuentran disponibles para aplicarlos al cumplimiento de los planes o de las políticas sectoriales, como al correspondiente sistema técnico y administrativo creado para su gestión.

En un sentido amplio, la cartera de tierras, además de integrar bienes inmuebles, edificados o no, puede estar constituida por ingresos en moneda, por derechos de crédito e incluso por aprovechamientos urbanísticos.

Es consustancial al concepto su carácter dinámico e instrumental: la cartera de tierras no es un fin en sí mismo, sino una herramienta; corresponde a una fase en un proceso que incluye la previa obtención de los inmuebles y su posterior asignación a destinos de interés público.

### 26. 2. Finalidad y contexto

Puede tener como finalidad: facilitar el desarrollo urbano y territorial; disponer de suelos para actuaciones de iniciativa pública y, en particular, para la construcción de viviendas de protección pública u otros usos de interés social establecidos en el planeamiento; ser una herramienta de regulación del mercado de terrenos, en tanto asegura una oferta que, llegado el momento, estabiliza los precios de dicho mercado.

La cartera de tierras ocupa un lugar relevante en el marco de un IOT que pretenda:

- a) Prever reservas del suelo para implementar actuaciones de iniciativa pública y para facilitar la ejecución del planeamiento.
- b) Establecer el destino que se va a dar a terrenos de propiedad pública como acto constitutivo del patrimonio departamental del suelo; este se puede configurar como un deber de la Administración para cumplir las finalidades públicas que se le atribuyen, o como un derecho para los ciudadanos que podrán articular acciones públicas para exigir la observancia de la legislación urbanística.

### 26. 3. Fuentes legales y reglamentarias

Es al planeamiento al que le corresponde asegurar el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo o las carteras de tierras, en cualquier hipótesis de gestión, en el marco legal vigente. Se trata de una obligación de origen legal y de naturaleza imperativa, que obliga a quien detenta la titularidad del patrimonio.

En la llamada Ley de Centros Poblados<sup>53</sup> se dispuso que no se podrá fraccionar suelo rural en predios urbanos sin ceder terrenos «[...] destinados a fomento y desarrollo futuro del centro poblado» (literal i del artículo 7).

La mayoría de los decretos departamentales sobre creación de suelo urbano exigían como requisito para poder fraccionar la obligación de ceder suelo para ser destinado a cuestiones de interés general.

La forma jurídica de incorporación al patrimonio público de suelo estaba prevista en el Decreto-Ley 14.530, del 12 de junio de 1976;<sup>54</sup> hoy en día, su contenido fue reproducido y modificado en el artículo 283 de la Ley N° 19.149, del 24 de setiembre de 2013, y por la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015.

Respecto de la incorporación de bienes inmuebles para la formación del patrimonio de suelo de los gobiernos departamentales, hoy está confirmado por el artículo 38 de la LOTDS y por el artículo 283 de la Ley N° 19.149.

Por su parte, la LOTDS en su artículo 67 hace expresa referencia a la cartera de tierras, aunque sin definirla; la considera una herramienta de actuación territorial, ya que forma parte del capítulo I del Título V de la ley.

En la norma referida se dispone:

- a) Que los gobiernos departamentales tienen la facultad («podrán») de crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

<sup>53</sup> Ley 10.723, del 21 de abril de 1946, modificada por la Ley 10.866, del 25 de octubre de 1946, y 18.308, de 2008.

<sup>54</sup> Artículo 1°. Quedan transferidas de pleno derecho y sin indemnización alguna a favor de los Municipios desde el libramiento efectivo al uso público, las áreas que en los fraccionamientos de tierras ya efectuados o a efectuarse por particulares, sean destinadas a espacios libres u otros destinos de interés general de acuerdo a lo dispuesto en las respectivas ordenanzas municipales. Las áreas que se transfieran de pleno derecho no podrán exceder en total el 20% (veinte por ciento) de la superficie de los inmuebles fraccionados.

Artículo 2°. A partir de la fecha de vigencia de la presente ley deberá dejarse constancia notarial en los títulos de propiedad respectivos con referencia precisa a los planos de fraccionamiento debidamente inscriptos, en la forma y condiciones que determinen las ordenanzas que se dicten.

b) La creación de la Cartera Nacional de Tierras, conformada por los inmuebles afectados al MVOTMA, habilitando a ese ministerio a cederlos, venderlos, permutarlos y aun donarlos, en cumplimiento de los IOT previstos en la LOTDS y en el resto de la legislación aplicable.

La Cartera Nacional de Tierras, creada por medio del artículo 67 de la LOTDS, no ha sido tenida en cuenta por la legislación nacional posterior a su aprobación (que data de junio de 2008) cuando se hizo referencia a «cartera de tierras» con el destino antes referido, a saber: artículos 368 y concordantes de la Ley N° 18.362, del 6 de octubre de 2008; artículo 32 y concordantes de la Ley N° 18.829, del 19 de octubre de 2011.

## 26. 4. Procedimiento

La cartera de tierras debe estar prevista en un IOT como una herramienta de actuación territorial con fines urbanísticos.

El origen de la incorporación al patrimonio público puede ser: bienes obtenidos con el consentimiento del titular, ya sea por cesiones en terrenos como requisito para fraccionar (artículo 38 de la LOTDS) o, llegado el caso, por su equivalente en metálico en oportunidad de ejercer la autoridad de gestión respecto del planeamiento territorial; bienes procedentes del ejercicio del derecho de preferencia y bienes adquiridos mediante expropiaciones.

## 26. 5. Ejemplos de uso-aplicación

El concepto formal de cartera de tierras en Uruguay está circunscripto básicamente a la construcción de viviendas de interés social. A continuación se presenta una reseña cronológica de las principales normas nacionales y departamentales vinculadas con la creación y gestión de carteras de tierras.

- Ley N° 9.723, del 19 de noviembre de 1937. Creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE).
- Ley 13.728, del 17 de diciembre de 1968. Aprobó la llamada Ley de Vivienda; definió un plan con los requerimientos y fondos para dotar de una vivienda digna a los habitantes del país.
- Ley 16.112, del 30 de mayo de 1990. Creó el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), que cuenta entre sus cometidos: «[...] La formulación, ejecución, supervisión

y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia [...] [y] La reglamentación de las condiciones que deben cumplir las áreas urbanas para el afincamiento de las viviendas que se construyan de acuerdo a la Ley 13.728 y la regulación y el control de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social».

- Decreto Departamental N° 24.654, del 15 de octubre de 1990, emitido por el gobierno departamental de Montevideo (IDM). Procura contribuir a la solución del problema de la vivienda mediante la creación específica de una Cartera Municipal de Tierras.
- Ley N° 16.736, del 5 de enero de 1996 (artículos 444, 446 y 636). Incluye normas destinadas a regularizar asentamientos humanos irregulares, en las que atribuye al MVOTMA competencias específicas en materia de regularización de asentamientos.
- Ley N° 17.296, del 21 de febrero de 2001 (artículo 400). Se declara incluidos en lo previsto en el artículo 8 de la Ley N° 16.112 —al que se hacía referencia *ut supra*— los inmuebles necesarios para la ejecución de los planes de regularización de asentamientos irregulares instalados en ellos. Prevé que la desafectación se realice a título gratuito y previa designación del Poder Ejecutivo, que será vinculante para el organismo al que dichos inmuebles se encontraran afectados. Asimismo, en los casos de inmuebles seleccionados por el MVOTMA para programas de lotes con o sin servicios, para la relocalización de asentamientos irregulares, se aplicará la presente disposición siempre que a juicio del Poder Ejecutivo dichos inmuebles no resulten esenciales para los cometidos del órgano al que se encuentren afectados. Para los casos de inmuebles de propiedad de los gobiernos departamentales será necesario su previo consentimiento.
- Ley N° 18.362, del 6 de octubre de 2008 (artículo 368), con cargo al Proyecto 705 «Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social». Se faculta al MVOTMA para adquirir inmuebles aptos para la construcción de viviendas y servicios habitacionales, a efectos de ejecutar los proyectos y programas previstos en el Plan Quinquenal de Vivienda y en los planes anuales.
- Ley N° 18.829, del 19 de octubre de 2011. Crea el Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos.

## Ficha 27. Derecho de superficie

Se presenta como una herramienta innovadora que puede ser parte de las políticas de suelo de los gobiernos departamentales.

### 27. 1. Concepto, finalidad y fuentes legales

El derecho de propiedad inmueble admite la separación entre lo que es soporte de edificabilidad (superficie) del resto.

Antes de la aprobación de la ley, la existencia de este derecho, no consagrado expresamente, era admitida por la mayoría de la doctrina civilista de Uruguay en base a lo dispuesto por los artículos 749 y 751 del CC.<sup>55</sup>

La Ley N° 18.308 lo define como un derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad.

De acuerdo con los parámetros en los que fue definido en el artículo 36 de la ley, es posible concluir:

- Es un contrato que puede ser gratuito u oneroso, y que se instrumenta en escritura pública que debe ser inscrita en los Registros de la Propiedad Inmueble. El modo para la entrega es la tradición.
- El instrumento es aplicable tanto a un inmueble privado como a uno fiscal. El tiempo de cesión del derecho de superficie debe estar determinado en el contrato.
- Comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable, dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo.
- El titular del derecho de superficie tendrá iguales derechos y obligaciones que el propietario respecto al inmueble. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas, salvo estipulación contractual en contrario.

### 27. 2. Conveniencia y viabilidad económica

El derecho de superficie es una figura muy utilizada en varios países de Europa, especialmente en Alemania, donde en la posguerra el derecho de superficie fue uno de los

sustentos fundamentales para posibilitar la reconstrucción de vivienda social.

Para el propietario del suelo, desde el punto de vista económico, la venta del derecho de superficie al Estado puede ser asimilada a la compra de «títulos soberanos»: la forma de pago de intereses es explícita; se puede conocer la rentabilidad que se obtendrá; las obligaciones del Estado, como el derecho de superficie, se negocian en plazos largos (a 10, 15 y 30 años) y tienen la garantía de la estabilidad.

Al Estado el derecho real de superficie le permite construir sobre suelo ajeno sin hacer un desembolso inicial en su compra; esto disminuye los costos de las construcciones al sustituir el pago del precio del suelo con las lógicas propias del mercado inmobiliario por medio de una operación financiera a largo plazo que se asimila con la venta de obligaciones soberanas.

El Estado, como superficiario y propietario de lo construido, puede gravarlo para obtener recursos financieros o explotarlo y, con el producido, afrontar el pago del interés compensatorio y la amortización del precio del derecho de superficie adquirido. Por su parte, el cedente recuperará, en el plazo marcado por el título constitutivo, la propiedad del suelo con lo construido y hará suya la plusvalía tácita que se produce con el incremento del valor del inmueble sumado al cobro del interés compensatorio; es, sin duda, un negocio que tiene un atractivo vinculado con la seguridad y la rentabilidad en el largo plazo.

También admite como alternativa las permutas del derecho de superficie por edificación futura: en el título constitutivo se puede prever un régimen en el que el superficiario se obliga a constituir en régimen de propiedad horizontal y a entregarle al cedente, antes de la finalización del contrato, algunos de los pisos resultantes como pago del derecho de superficie.

### 27. 3. Su aplicación para las políticas de vivienda social

El derecho de superficie también se utiliza en la experiencia internacional para las políticas de vivienda. Si el gobierno local o nacional cuenta con un patrimonio público de suelo suficiente, puede optar por construir vivienda en él y venderles a las familias el derecho de superficie asociado a cada unidad de vivienda, en vez de transferir la propiedad completa. Esta venta, a pagar en cuotas durante un período de 25 a 30 años, le otorga a la familia el derecho durante un período extenso, mayor a 50 años, luego del cual el suelo y las construcciones retornan al dominio pleno del Estado.

<sup>55</sup> Ver: Yglesias, Arturo J., «Sobre accesión, derecho a edificar y propiedad de suelo», *ADCU* Tomo XXXIX, año 2009, p. 795; y Ramírez, Juan Andrés, «El derecho de superficie. Replanteo sobre su admisibilidad en nuestro derecho», *ADCU*, Tomo X, año 1979, p. 204.

El sentido de esta aplicación es hacer más asequible la vivienda para los sectores objetivo de la política social, garantizarles el servicio habitacional de por vida y, desde el punto de vista urbanístico, evitar la especulación, así como los desplazamientos y las expulsiones que pueden ocurrir cuando los barrios se valorizan y son demandados por sectores de mayores ingresos. A la vez, para el Estado significa que, una vez cumplido el ciclo, comienza a recibir suelo construido que puede volver a poner al servicio de la política de vivienda, o enajenar, o renovar, según las circunstancias.

No obstante, el mecanismo también plantea, con el paso del tiempo, el riesgo de una decadencia del stock construido, asociada a la desinversión por parte de hogares con escasos recursos, envejecidos y sin incentivos para ir más allá del mantenimiento mínimo de su vivienda. No es aconsejable, en este sentido, que estas modalidades resulten predominantes en un barrio determinado; un reparto equilibrado de ellas en la ciudad sería el enfoque más razonable.

En el caso de Barcelona, por ejemplo, el Ayuntamiento ofrece viviendas bajo esta modalidad, con las siguientes características:

El derecho de superficie es una modalidad que el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado para facilitar el acceso a viviendas de protección oficial.

Cuando se accede a una vivienda con Derecho a Superficie, se compra la vivienda por 75 años, aunque el suelo continúa en manos de la administración. Transcurrido este período, la propiedad de la vivienda pasa a manos del Ayuntamiento.

En el momento de adquirir el vivienda con Derecho a Superficie deberá pagar una entrada y el IVA. Las cuotas mensuales se pagarán durante los primeros 30 años con un préstamo hipotecario (cuotas similares a un alquiler protegido). Cuando se acaba la amortización no habrá más pagos. Las cuotas dependerán de la superficie de la vivienda (de entre 40 y 88 m<sup>2</sup>) y de los ingresos del solicitante y se revisan según el tipo de interés del Plan de Vivienda.<sup>56</sup>

Se configura entonces como una modalidad que vale la pena evaluar para su posible aplicación en el marco de la LOTDS y las políticas nacionales de vivienda y urbanismo.

---

<sup>56</sup> Cita extraída de <https://w30.bcn.cat>, consultado el 20/05/2016.

## Ficha 28. Control y policía territorial

La construcción de capacidades para un control territorial eficaz es una condición para el fortalecimiento del sistema de planificación y gestión territorial establecido en la LOTDS. La potestad de policía territorial de los gobiernos departamentales es una herramienta clave para el logro de este objetivo.

### 28. 1. Concepto

Función de policía: satisface necesidades de orden social; se ejerce por medio de actos concretos e inmediatos, de naturaleza administrativa, aplicando el principio de legalidad.<sup>57</sup>

### 28. 2. Finalidad y contexto

La tutela del urbanismo y la ordenación del territorio son cometidos típicos de los gobiernos departamentales; como parte de su ejercicio, las potestades de policía comprenden la facultad de aplicar sanciones ante la comisión de infracciones o incumplimientos diversos a disposiciones relativas al ordenamiento territorial y la posibilidad de ejecutar coactivamente las decisiones administrativas de los gobiernos departamentales, en general, mediando la intervención del Poder Judicial.

### 28. 3. Fuentes legales y reglamentarias

#### 28. 3. 1. Antecedentes

Como antecedentes, aun parcialmente vigentes, cabe mencionar la Ley de Construcciones N° 1.816, de 1885, y la Ley Orgánica de los Gobiernos Locales N° 9.515, de 1935.<sup>58</sup>

Las llamadas Leyes de Centros Poblados (N° 10.723 y N°10.886) atribuyeron competencia a los gobiernos departamentales habilitándolos a autorizar la subdivisión de predios rurales con destino a la formación directa o indirecta de centros poblados, previo cumplimiento de determinados requisitos; en el mismo sentido, cabe citar la Ley N° 13.493, de 1966, en la redacción dada por el Decreto-Ley N° 15.452, de 1983.

A nivel departamental existen decretos departamentales que consagran sanciones de diferente índole; a vía de ejemplo paradigmático: el Plan de Ordenamiento Territo-

rial de Montevideo (Decreto Departamental N° 28.242, de 1998) establece un catálogo de sanciones en materia de ordenamiento territorial, planificación urbanística y su ejecución (artículo D.306). En forma supletoria y para las infracciones no contenidas en aquel, rige el Régimen Punitivo Municipal (Decreto Departamental N° 21.626, de 1984).

#### 28. 3. 2. La LOTDS y la policía territorial

Conforme a lo dispuesto por los artículos 68 y 69 de la LOTDS, «[...] los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores» (artículo 68).

Se identifica también al Poder Ejecutivo como titular de la función de policía en el ámbito nacional.

Las atribuciones que se identifican como propias de la policía territorial son:

[...] prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial.

[...] disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial (artículo 68).

En el artículo 69 la LOTDS establece para las intendencias departamentales el deber de:

- Impedir la realización de construcciones sin permiso en predios donde está habilitada la edificabilidad, o donde ella esté prohibida o no habilitada.
- Detener la subdivisión de suelo no autorizada previamente.
- Reprimir, ante la constatación de la existencia en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, el fraccionamiento, loteo y construcciones.
- Vedar la ocupación; la construcción; el loteo; el fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia.

### 28. 4. Procedimiento

Con la aprobación de un IOT, de acuerdo con la LOTDS, se pueden dictar normas sobre policía territorial en su jurisdicción y, por medio de ellas, limitar el derecho de propiedad

<sup>57</sup> Villegas Basavilbaso, B., *Derecho Administrativo, Tomo V, Limitaciones a la libertad, Noción de Policía*, TEA, Buenos Aires, 1954; p. 12-88.

<sup>58</sup> Artículo 35, numeral 21.

de los particulares, en el marco del artículo 32 de la Constitución de la República.

Sin perjuicio de ello, se identifica también al Poder Ejecutivo como titular de la función de policía en el ámbito nacional.

La interrogante que sigue abierta es si la Administración departamental puede, por sí, obtener coactivamente el cumplimiento de sus normas —requiriendo para ello el concurso de la fuerza pública, en aplicación del artículo 306 de la Constitución de la República y del numeral 12 del artículo 35 de la Ley Orgánica Municipal— o si, por el contrario, es necesaria en todos los casos la intervención del Poder Judicial.

Existe unanimidad de criterio respecto de que para hacer cumplir una decisión administrativa departamental, que implique coacción (por ejemplo: demolición) en un predio privado, debe llevarse adelante un procedimiento judicial cuando hay resistencia por parte de su propietario o poseedor.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia discuten sobre la potestad de los gobiernos departamentales de actuar directamente —sin intervención del Poder Judicial— respecto de los bienes públicos o de uso público. Desde que entró en vigencia el artículo 69 de la LOTDS, coexistían dos interpretaciones:

a) Se requiere un proceso judicial, sin hacer distinciones de ningún tipo, respecto de la titularidad del inmueble sobre el cual se ejercerá la coacción del gobierno departamental, en tanto la norma no hace distinciones.

b) Cuando se trata de bienes de dominio público, se aplica el artículo 68 de la LOTDS; en este caso, el gobierno departamental está facultado para prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa de quien la construyó, toda obra efectuada en violación de los IOT; por tratarse de construcciones ubicadas en el dominio público, no se requiere acudir a la intervención del Poder Judicial, tal como se exige en el predio del dominio privado.

Hoy en día, el tema está resuelto: la Ley de Presupuesto N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015, en su artículo 489, modifica el artículo 69 con esta aclaración:

[...] Cuando se trate de bienes inmuebles de propiedad privada, la Intendencia Departamental deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Se trata de la interpretación auténtica realizada por el legislador que determina cuál es el sentido de la norma (artículos 12, 13 y 14 del CC): cuando la construcción ilícita se realiza en un inmueble público, no es necesario el pronunciamiento judicial; en tal caso se aplica lo dispuesto por el artículo 68 de la LOTDS:

Los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler, a costa del propieta-

rio, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial (el subrayado es nuestro).

En suma, es la Intendencia, por sí misma, el organismo que puede actuar en esos casos, y puede contar para ello con el auxilio de la fuerza pública.

Además, en una sentencia reciente la Suprema Corte de Justicia se pronunció sobre la constitucionalidad del procedimiento previsto por el artículo 69 de la LOTDS.<sup>59</sup>

## 28. 5. Protocolo

A continuación se detalla un ejemplo del proceso que hay que seguir cuando un administrado no cumple con sus obligaciones de detener y demoler obras realizadas en infracción respecto de la norma departamental:

1°) Notificarlo formalmente, cumpliendo con todos los requisitos de la notificación personal consagrados genéricamente en el Decreto N° 500/90.

2°) Esperar a que se cumplan los plazos para la impugnación del acto administrativo que dispone la demolición o detención de las obras, o, en caso de que sea impugnado, estar a las resultancias del proceso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA).

3°) En caso de que no se impugne el acto administrativo que dispone la detención o demolición de obras y, por el contrario, quede firme; o en el caso de que se haya impugnado el acto pero la Administración, conforme al artículo 71 de la LOTDS, resuelva no dar efecto suspensivo al recurso por razones fundadas; o en el caso de que la Intendencia haya ganado el proceso contencioso administrativo y se haya convalidado el acto impugnado: entonces, se abre la vía judicial prevista por el artículo 69 de la LOTDS.

4°) La Intendencia puede optar por pedir al juez la demolición y detención de obras como medida cautelar o como demanda principal. Siguiendo el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia y, en especial, buscando darle un sentido integral al inciso final del artículo 71 (que se aparta del principio general establecido en el artículo 150 del Decreto 500/91 y en el artículo 2 de la Ley N° 15.869), podemos concluir lo siguiente:

a) Cuando el proceso administrativo está agotado, ya sea por inacción del administrado o por sentencia firme del TCA, se plantea la demanda como acción principal;

b) en el supuesto de que no se haya agotado la vía administrativa, y por expreso mandato del intendente se le haya eliminado el efecto suspensivo al recurso administrativo, se

59 Se trata de la sentencia N° 40/2013, de fecha 6 de marzo de 2013, dictada en los autos caratulados: «INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO C/ TELCAM S.R.L. - SUSPENSIÓN Y DEMOLICIÓN DE OBRA ART. 69 LEY N° 18.308 – EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ART. 69 DE LA LEY N° 18.308», IUE 2-18217/2012.

podrá pedir la suspensión y demolición como medida cautelar del resultado del proceso de anulación ante el TCA.

5°) El proceso tendría la siguiente ritualidad:

a) En la hipótesis de que se haya agotado la vía administrativa, se presenta la demanda principal ante el juez competente, conforme a las disposiciones vigentes; se agrega como prueba documental el testimonio de las actuaciones administrativas de las que surgen los hechos que se invocan.

Una vez verificada la prueba, el juez decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes e intimará al demandando en su domicilio real el cumplimiento de la sentencia.

Transcurridos cinco días desde la fecha de la notificación, sin perjuicio de los recursos que eventualmente pueda interponer el accionado y su diligenciamiento conforme la legislación procesal vigente, verificado el incumplimiento, se procederá a la demolición por parte de la Intendencia actora con el auxilio de la Fuerza Pública, conforme el artículo 4 de la Ley N° 15.750, que dice:

Para hacer ejecutar sus sentencias y para practicar los demás actos que decreten, pueden los tribunales requerir de las demás autoridades el concurso de la fuerza pública que de ellas dependa, o los otros medios de acción conducentes de que dispongan.

La autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la sentencia, decreto u orden que se trata de ejecutar.

b) En la hipótesis de que se solicite la suspensión y demolición de obras como medida cautelar, se deben aplicar, en lo pertinente, los artículos 311 a 317 y 306, 4 y 335 del CCGP.

En consecuencia, además de verificar las pruebas presentadas, se deberá exigir una contracautela a la Intendencia para el caso de que pierda el juicio ante el TCA; por razones fundadas y en casos muy excepcionales, se podría eximir de esta obligación a la demandante (numeral 5 del artículo 313 del CGP).

Superada la etapa de calificación de la contracautela, en lo demás el trámite sería el mismo que en la hipótesis anterior.



# PLANES PARCIALES

---

Los planes parciales, tal como los define la LOTDS, son instrumentos orientados tanto a la ordenación detallada como a la previsión y programación de actuaciones, en áreas caracterizadas por su singular problemática y por sus desafíos de desarrollo.

Ficha 29. Plan Parcial como instrumento de ordenación y actuación



## Ficha 29. Plan Parcial como instrumento de ordenación y actuación

Como se vio en las secciones previas, los planes parciales y los PAI son los IOT más cercanos a los aspectos operativos de la gestión territorial, ya que la identificación y programación de actuaciones es parte de sus cometidos. Como conclusión a esta Guía, se presenta una explicación del potencial de los planes parciales en su doble carácter de instrumentos de planificación y de programación.

### 29. 1. Concepto

El Plan Parcial en el sistema de planeamiento de Uruguay es el instrumento de ordenamiento territorial de competencia departamental que tiene por objeto, en relación con áreas urbanas o rurales definidas por una problemática o vocación determinada:

- a) su regulación detallada en materia de trazados, parcelación, usos del suelo y edificación; y
- b) la planificación y programación de actuaciones territoriales específicas.

El Plan Parcial complementa las determinaciones más generales adoptadas en los planes locales o en las directrices departamentales. Se caracteriza como un IOT de enfoque integrado, que combina regulación y actuación en una misma estrategia urbana para su ámbito de aplicación.

En primer lugar, el Plan Parcial define o redefine la normativa de parcelación, usos y edificación, o desarrolla con detalle una normativa previamente definida en forma de objetivos o directrices por un IOT de mayor alcance. Además de la normativa, la regulación puede incluir sistemas de incentivos específicos para el ámbito. La normativa y los incentivos regulan directamente las actuaciones aisladas a escala de parcelas.

En segundo lugar, el Plan Parcial es un instrumento para planificar y, en algunos casos, programar las actuaciones urbanísticas necesarias para el buen desarrollo urbano de su ámbito. Estas actuaciones pueden ser:

- Actuaciones aisladas a cargo de la administración (por eso se programan en el Plan Parcial); por ejemplo, equipamientos, edificios públicos.
- Actuaciones dotacionales, aquellas que producen directamente bienes públicos (infraestructuras, espacio público y sus equipamientos).
- Actuaciones integradas en «perímetros de actuación»; son las que abarcan a la vez acciones sobre el espacio público y sobre el espacio privado, afectando múltiples parcelas.

En síntesis, el Plan Parcial provee la regulación detallada de las actuaciones aisladas particulares y la planificación/programación de las actuaciones aisladas públicas, dotacionales e integradas.

En ambos aspectos —regulación y actuaciones—, la relación del Plan Parcial con figuras superiores, como el Plan Local y las directrices departamentales, es a la vez «derivada», porque desarrolla determinaciones que ya están contenidas de forma más general en esas figuras, y «complementaria», porque puede introducir objetivos y temas nuevos, respetando el modelo territorial general. El Plan Parcial, sin embargo, no puede modificar las definiciones estructurales de los planes locales o de las directrices departamentales.

Cuando el Plan Parcial planifica actuaciones, estas pueden remitirse, para la elaboración de los proyectos definitivos y la programación, a otros instrumentos, como los programas sectoriales y los proyectos urbanos o proyectos de detalle en perímetros de actuación.

### 29. 2. Un enfoque más integrado y activo del ordenamiento

En su enfoque doble de ordenación y actuación, el Plan Parcial es parte de un movimiento general hacia un enfoque más activo e integrado del ordenamiento territorial. El Plan Parcial no se limita a considerar la regulación y la obra pública, sino que busca intervenir con otro tipo de acciones, públicas o público-privadas, para promover los objetivos del planeamiento, integrando las dimensiones urbano-ambiental, social y económica.

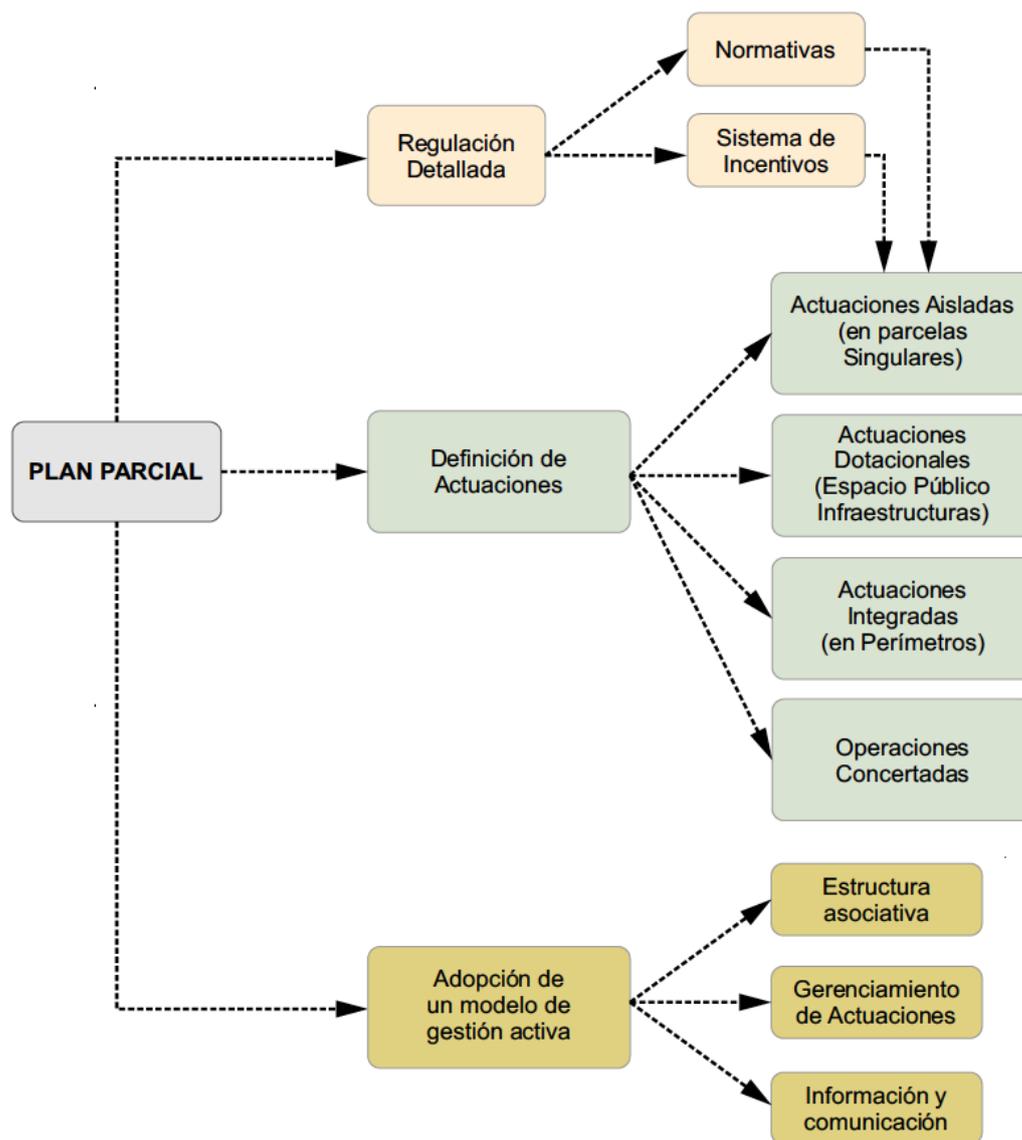
Este enfoque estuvo presente en la preparación del Plan Montevideo (POT); aprobado en 1998, fue el primero en incorporar un conjunto de instrumentos de gestión que complementarían a los de planificación. La siguiente cita de la memoria normativa del POT es representativa:

La complejidad de ordenación que tiene un departamento como Montevideo demanda de la Intendencia Municipal la superación del mero papel de aplicación de la normativa a las actividades privadas, con especial referencia a las urbanizadoras, para asumir un papel protagonista y dirigente. En tal sentido, el plan-norma, correspondiente a la etapa de arbitraje, se hace insuficiente para orientar la intervención directa. Es por lo tanto preciso completar las anteriores ideas planificadoras con los criterios procesales y proyectuales realizando un Plan detallado y preciso, aunque simultáneamente flexible, que adecue en el tiempo la ejecución de sus determinaciones a la capacidad de la intervención municipal, constituyéndose en un plan-programa.

El «plan-programa» se contrapone al «plan-norma» en la búsqueda de un mayor protagonismo y liderazgo de la Intendencia en la transformación de la ciudad. En este sentido, los planes parciales son más cercanos a esta idea de «plan-programa» y pueden ser más operativos porque refieren a una escala menor (respecto del plan local) y operan sobre un ámbito, urbano o rural, en el que se busca responder a una problemática y a unos desafíos específicos.

En síntesis, los planes parciales apuntan a un ordenamiento territorial más activo, más orientado a la intervención y, por lo tanto, más organizado en función de problemáticas y soluciones, y a la vez hacen posible un ordenamiento más integrado, articulando todas las acciones sectoriales en función del desarrollo de un ámbito específico, urbano o rural.

### 29. El Plan Parcial y sus principales contenidos: regulación, actuaciones, gestión



### 29. 3. Necesidad y oportunidad de los planes parciales

¿Cuándo se justifica recurrir a un plan parcial como instrumento de ordenamiento territorial?

Considerando las características de nuestro territorio y de nuestras ciudades, es posible definir algunas situaciones

problemáticas o desafíos frente a los que se justifica el uso de los planes parciales como instrumento de ordenación y de actuación. En este sentido, la propia LOTDS, en su artículo 20, identifica algunos posibles objetivos de los planes parciales:

Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el

Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de:

- Protección o fomento productivo rural;
- Renovación, rehabilitación, consolidación, mejoramiento o expansión urbana;
- Conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje, entre otras.

Como surge del texto legal, los planes parciales se proponen impulsar y orientar procesos de cambio rural o urbano que requieren movilizar y organizar actores y recursos desde una perspectiva multisectorial.

Es claro entonces que los planes parciales tienen una importante tarea por delante en los próximos años. Solamente pensando en los espacios urbanos y suburbanos, deben estar en la primera línea de respuesta a problemas como la degradación de ciertas áreas urbanas, el estancamiento de la ciudad interior, la fragmentación social y urbana y la precariedad de las periferias.

A la vez, este enfoque de los planes parciales significa que existen múltiples situaciones en las que no son necesarios. En áreas rurales o urbanas estables, evolutivas, en las que no se plantean urgencias de acción o de cambio, la regulación a partir de directrices o planes locales puede resultar suficiente para conducir los procesos. Son justamente los planes locales o las directrices departamentales los instrumentos que deben identificar áreas en las que se justifican los planes parciales, y señalar los objetivos y problemas que estos deben priorizar.

## 29. 4. Los tipos de actuación que derivan de un Plan Parcial

Las actuaciones urbanas que derivan de los planes parciales pueden ser de tres tipos:<sup>60</sup>

Actuaciones aisladas en la escala de parcelas singulares. Estas se resuelven mediante proyectos de arquitectura y pueden o no requerir, adicionalmente, estudios de impacto. Pueden ser de iniciativa privada o pública. Se regulan mediante una normativa detallada, la definición de obligaciones específicas y la estructuración de sistemas de incentivos. También pueden plantearse actuaciones aisladas de equipamientos o de vivienda, a cargo del sector público.

Actuaciones públicas sobre redes de infraestructuras y servicios urbanos básicos, espacios públicos y equipamientos. Operan sobre espacios de dominio público preexistentes o de obtención previa a su ejecución. Son las denominadas «actuaciones dotacionales». En las áreas de suelo no consolidado estas actuaciones llevan la mayor parte del presupuesto y el esfuerzo de gestión.

Actuaciones integradas en perímetros demarcados, con el fin de urbanizar suelo rural potencialmente transformable, o consolidar o renovar sectores de suelo urbano o suburbano. Estas actuaciones abarcan múltiples parcelas privadas junto con espacios públicos y comprenden procesos de urbanización-reurbanización, reparcelación y, en ocasiones, edificación. Pueden ser de iniciativa y ejecución privada bajo control público, mixtas o totalmente públicas. En suelo no consolidado, la presencia de espacios con macromanizaciones insertos en la trama de baja densidad es una de las situaciones que pueden motivar este tipo de actuaciones integradas. También la integración de asentamientos irregulares y la resolución de conflictos ambientales son factores que requieren enfoques de actuación integrada.

Por último, las operaciones concertadas son uno de los productos más claros de los planes parciales orientados al desarrollo o a la consolidación urbana. Estas operaciones normalmente impulsan una visión de mediano plazo para la mejora del entorno y convocan a todos los actores de la economía y la sociedad civil a sumar esfuerzos con la acción pública.

Cualquiera de estos tipos de actuación requiere el uso de instrumentos de gestión específicos, según sus objetivos. Por ejemplo, para las actuaciones dotacionales, se plantea la necesidad de obtener suelo, en localizaciones y con características determinadas. Instrumentos como el derecho de preferencia, la expropiación, la obligación de usar o construir y la transferencia de derechos de construcción pueden ser necesarios para viabilizar la inversión pública en equipamientos colectivos, en espacios públicos o en programas de vivienda social.

En cuanto a las actuaciones aisladas, las nuevas herramientas de gestión incluidas en la LOTDS buscan ampliar las capacidades de las Intendencias para orientar las acciones particulares: el mayor aprovechamiento a cambio de contrapartidas, la transferencia de derechos, los impuestos progresivos en el marco del deber de usar o construir, y otros similares, resultan de gran importancia para trascender una regulación basada únicamente en normas.

En relación con las actuaciones integradas, que involucran múltiples parcelas, espacios e infraestructuras y que son necesarias para lograr objetivos en materia de consolidación de ámbitos urbanos precarios, integración de asentamientos irregulares, desarrollo de nuevas áreas urbanas, remodelación urbana, o reconversión de espacios en desuso, se requiere la aplicación de herramientas como los perímetros, la reparcelación, la distribución de cargas y beneficios, la definición de un sistemas de actuación privado, de cooperación o público.

Por su parte, las operaciones concertadas motivan el uso de herramientas como los contratos plan y los convenios urbanísticos, entre otras.

En conclusión, los planes parciales se presentan como el origen de distintos tipos de actuaciones. Esta variedad requiere, por su parte, el uso de una completa «caja de he-

60 Para la explicación de los tipos de actuación, ver Ficha N° 1.

herramientas» para su gestión efectiva. Si no se cuenta con el conocimiento de estas herramientas o con las capacidades para gestionarlas, se corre el riesgo de reducirlos a meros planes reguladores, sin eficacia como planes de actuación.

## 29. 5. La mejora del modelo de gestión urbana a partir de los planes parciales

Todos los planes parciales sirven para definir una visión estratégica de cambio urbano, referida a una zona determinada y basada en actores concretos del Estado, la economía y la sociedad civil. En este sentido, la búsqueda de una gestión urbanística más activa y más eficaz es indisoluble de la mejora de la gobernanza urbana local, mediante mecanismos permanentes de participación y colaboración. Todo ello tiene que apoyarse en un manejo inteligente de la información y el conocimiento, con un enfoque de comunicación abierta, que promueva el monitoreo público de los avances en relación con las metas del plan.

De allí que cuando se piensa en la mejora del modelo de gestión urbana a partir de un Plan Parcial sea necesario tener en cuenta estas tres dimensiones.

### Dimensión asociativa

La dimensión asociativa, colaborativa, para fortalecer la participación y fomentar la iniciativa social. Es común que los planes parciales, o bien se apoyen en estructuras asociativas existentes, o bien promuevan su formación. Nos referimos a estructuras capaces de articular actores que son protagonistas del desarrollo territorial y de fomentar su colaboración, a saber:

- entre niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal;
- entre políticas e instituciones sectoriales presentes en el territorio;
- entre la sociedad civil, los actores económicos y el gobierno.

Estas experiencias asociativas pueden tomar la forma de consejos zonales, grupos promotores, asociaciones de fomento y otras, a la vez que pueden tener distintos grados de formalización.

El fomento de la dimensión asociativa y colaborativa tiene como objetivos principales, en primer lugar, alimentar la redacción del plan con las visiones y propuestas provenientes de los actores reales, y en segundo lugar, conformar un ámbito permanente de promoción y seguimiento de los objetivos y las metas del plan.

### Dimensión de gerenciamiento y financiamiento

La dimensión de gerenciamiento de capacidades, recursos y proyectos, inseparable de la cuestión del financiamiento, tiene que ser reforzada al tiempo que se elabora un Plan Parcial. Se trata de una condición necesaria para lograr

un urbanismo eficaz en relación con las actuaciones y la mejora de servicios que van a surgir como metas del Plan Parcial.

Las propuestas de actuaciones urbanas que surgen de un Plan Parcial siempre van a requerir un financiamiento, por lo tanto la obtención y canalización de nuevos recursos, así como la eficiencia en su manejo, son una clave para el éxito del plan.

En esta Guía se plantean algunas herramientas que tienen que ver precisamente con el financiamiento de actuaciones territoriales a partir de los mismos procesos de valorización del suelo originados en la planificación. El dominio de estas herramientas y su uso efectivo puede ser una contribución importante para financiar la gestión territorial.

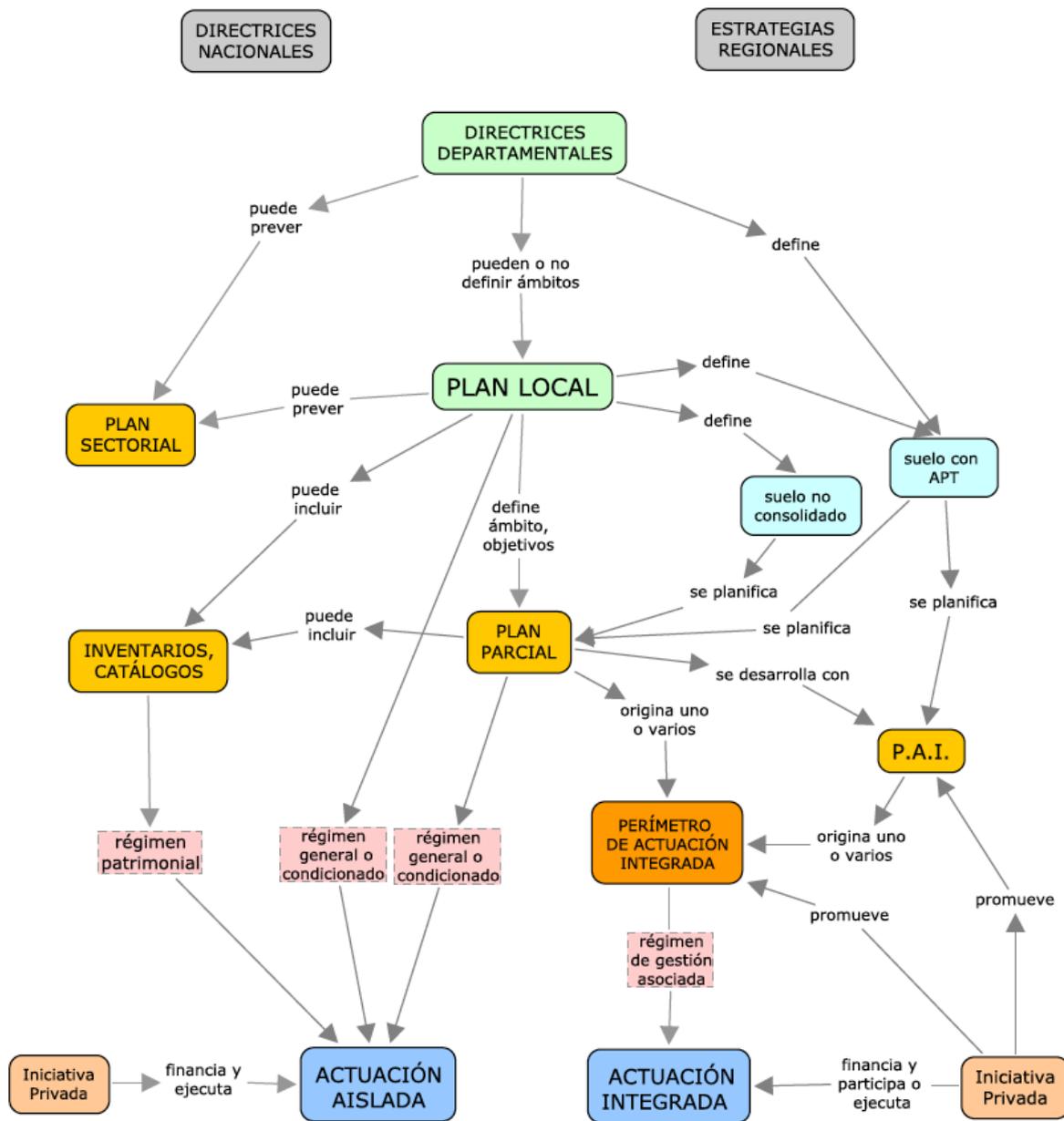
También es muy relevante, para el financiamiento de mejoras urbanas, el rol del gobierno nacional por intermedio de sus políticas para el territorio y las ciudades. En la actualidad, desde el MVOTMA y desde la OPP se impulsan políticas nacionales de desarrollo territorial y urbano que reconocen objetivos específicos y articulaciones con la gestión departamental y la municipal. La canalización de mayores recursos nacionales con el fin de fortalecer una gestión local planificada, en la que los planes parciales juegan un rol destacado, es una de las oportunidades que se plantean para los próximos años.

### Dimensión de información y comunicación

Por último, se plantea la dimensión de la información y la comunicación. Su importancia tiene mucho que ver con el desafío de construir una cultura pública del territorio y la ciudad, para que los actores colectivos y la ciudadanía tomen conciencia de los desafíos y encuentren caminos para ser protagonistas. El fortalecimiento de esta dimensión se plantea hoy sobre la base de las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías, que permiten un seguimiento en tiempo real de las acciones urbanísticas y sus impactos, y un flujo de iniciativas desde la sociedad hacia la administración, y viceversa.

Hoy no hay excusas para que los planes o la gestión territorial sean zonas opacas o alejadas de la agenda pública. Todos los esfuerzos que se realizan, inspirados por ideas como «ciudades inteligentes» y «ciudadanía inteligente», son convergentes con un urbanismo y una gestión territorial más transparentes y abiertos al escrutinio y la iniciativa pública.

Los planes parciales, por su carácter más concreto y cercano a la vida de las comunidades barriales y los actores colectivos, representan una oportunidad muy clara para construir nuevos escenarios en los que el urbanismo se instale como un asunto público de primer orden.



Elaboración propia

## 29. 6. Fuentes legales y reglamentarias

### 29. 6. 1. Planes parciales en la LOTDS

Los planes parciales forman parte de los llamados Instrumentos Especiales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que se desarrollan en el Capítulo IV de la LOTDS como «complementarios o derivados» de los IOT más generales (directrices departamentales, planes locales).

Los planes parciales están definidos en el artículo 20 de la LOTDS:

Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras.

Son, por definición, un instrumento de planificación derivada o complementaria. Conforme a la estructura actual del sistema de ordenamiento territorial, se requiere que existan directrices departamentales o planes locales aprobados como antecedentes necesarios para su existencia. En efecto, el artículo 607 de la Ley N° 18.719 modificó el artículo 19 de la LOTDS suprimiendo la condición de «supletorio» que esta les asignaba como atributo a los planes parciales. En consecuencia, su materia siempre debe derivar o complementar otro instrumento de ordenamiento de mayor jerarquía.

Ley 18.308 original	Redacción vigente por Ley 19.719
(Instrumentos Especiales). Son los instrumentos complementarios o supletorios de los anteriores, entre los que se podrán incluir, entre otros: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.	(Instrumentos Especiales). Son los instrumentos complementarios o derivados de los anteriores: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios.

Se observa que al presentar una lista taxativa de instrumentos, la redacción vigente les quita a los gobiernos departamentales la posibilidad de agregar otros nuevos.

Como todos los instrumentos de ordenamiento territorial —una vez aprobados—, tienen categoría legal, en este caso de decretos departamentales (artículo 26 de la LOTDS); como tales, les resulta aplicable lo que disponen los artículos 1 a 20 y concordantes del Código Civil uruguayo sobre la forma en que deben ser interpretadas las normas legales.

Respecto de su ámbito espacial o escala, no hay una determinación expresa en la ley que lo diferencie del Plan Local, sin perjuicio de su naturaleza derivada o complementaria.<sup>61</sup> Es decir, en ambos casos es el gobierno departamental el que define el ámbito sin reglas previas, salvo las que pueda incluir en su Ordenanza Departamental.

Por estar categorizados como instrumentos de ordenamiento territorial deben cumplir con los requisitos de aprobación previstos en los artículos 23 y ss. de la LOTDS; en

61 Definidos por el artículo 17 de la Ley 18.308: «Los Planes Locales de Ordenamiento del Territorio son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento».

«Se realizarán a iniciativa del Gobierno Departamental con la participación de las autoridades locales, las que definirán en cada caso su contenido, salvo cuando los contenidos del Plan Local estén indicados en un instrumento de ordenamiento territorial del ámbito departamental. Su tramitación y aprobación se hará en los términos establecidos en la presente ley. Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local».

la normativa que los contempla no se prevé que puedan ser realizados por iniciativa privada; del análisis de este silencio legal conforme a los principios de los artículos 2 y 3 de la LOTDS y la expresa disposición favorable en tal sentido prevista para los PAI (artículo 21 de la LOTDS), puede concluirse que ello no es posible.

La diferencia de trámite con el Plan Local era la incorporación de una mayor exigencia del control nacional de la dimensión ambiental de los planes parciales. Conforme al artículo 47 de la LOTDS y a los artículos 11 y ss. del Decreto Reglamentario N° 221/2009, los planes especiales, en áreas de más de 10 hectáreas, requerían obtener la Autorización Ambiental Previa, en la forma prevista por la Ley N° 16.466 y el Decreto 349/2005. Este no era un requisito supletorio de la Evaluación Ambiental Estratégica que se requiere para todos los instrumentos: era una exigencia más para su aprobación.

Ello implicaba un proceso más complejo y con mayor costo operativo que un Plan Local. En los hechos determinó que los gobiernos departamentales —en su gran mayoría— optaran por utilizar el Plan Local como instrumento aun cuando el objetivo de planificación fuera conceptualmente más acorde con el Plan Parcial.

Esto fue resuelto por el artículo 502 de la Ley N° 19.355, del 19 de diciembre de 2015, que modificó el artículo 47 de la LOTDS; tácitamente se derogó la obligación de que «los Instrumentos Especiales que tengan por objeto una superficie de terrenos superior a 10 (diez) hectáreas requerirán Autorización Ambiental Previa, sin perjuicio de la legislación vigente». En consecuencia, actualmente los planes parciales, en su proceso de concreción, solo deben cumplir con la obligación de obtener una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el MVOTMA.

## 29. 7. Relación de los planes parciales con los programas de actuación integrada

La definición del vínculo entre los planes parciales y los PAI es importante porque se trata de instrumentos que tienen en parte objetivos y procedimientos similares, y en la práctica pueden resultar complementarios o alternativos, según los casos.

Como fue planteado, ambos IOT combinan en su alcance funciones de ordenación y funciones de programación de actuaciones. El análisis de las definiciones de la LOTDS permite identificar sus rasgos comunes y diferenciales.

El Plan Parcial en la LOTDS es más general en sus objetivos, incluye una diversidad de modos de actuación y su ámbito puede ser definido sin limitaciones, mientras que el PAI está focalizado en la transformación de suelo, en la modalidad de actuaciones integradas, y su ámbito se encuentra en principio limitado por los sectores de suelo con atributo de transformable.

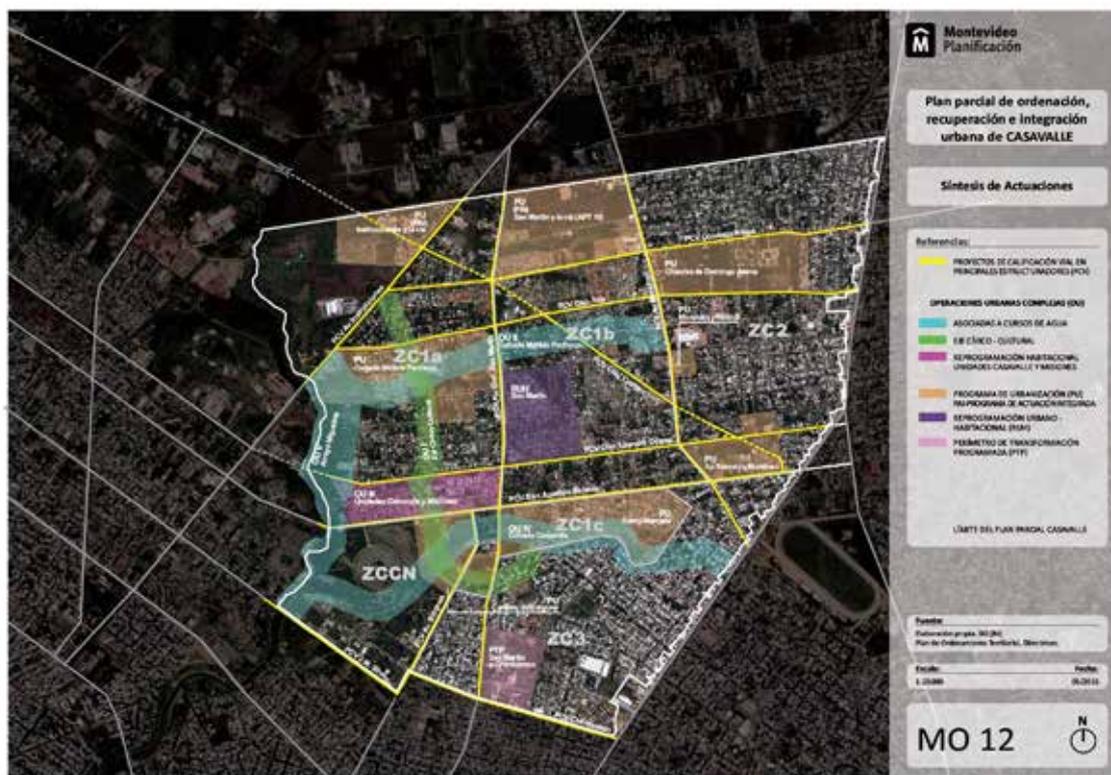
Como ya se vio en esta Guía, los PAI son instrumentos obligatorios para la transformación de suelo. Esto significa que en todo suelo transformable se tiene que formular en algún momento un PAI para concretar su transformación.

El Plan Parcial, en cambio, puede operar sobre cualquier categoría de suelo, con independencia de si tiene o no el atributo de transformable.

Existe una situación particular en la cual el Plan Parcial y el PAI pueden ser aplicados en forma sucesiva sobre un mismo ámbito. Como se plantea en la ficha 15 (Relación del Perímetro de Actuación con los IOT), el Plan Parcial puede ser un instrumento adecuado para definir la ordenación estructural de un sector completo de suelo transformable, derivando a uno o varios PAI la ordenación detallada y la programación de las actuaciones de transformación.

La conveniencia de la secuencia PP-PAI en suelo transformable se fundamenta en la dificultad que se plantea cuando se busca formular directamente un PAI para un sector de cierta dimensión y complejidad. Un PAI de iniciativa particular es poco probable cuando la propiedad está muy fragmentada; por su parte, aun con base en la iniciativa pública, un PAI completo puede alentar la especulación, ya que «pone en marcha» la transformación del sector sin garantías de ejecución. Justamente la experiencia de Montevideo (sectores N° 3 y N° 10) mostró las dificultades que supone plantear un PAI demasiado amplio y complejo, debido a que existen muy pocas probabilidades de lograr su desarrollo en tiempos cortos. En estas condiciones, un Plan Parcial para el sector puede ser una solución ventajosa, ya que permite definir una ordenación estructural sin dar inicio a la transformación y otorga a los potenciales promotores o desarrolladores un marco de referencia para insertar sus propuestas siguiendo un orden general.<sup>62</sup>

### 31. Ejemplo de un Plan Parcial orientado a actuaciones: Plan Casavalle, Montevideo



<sup>62</sup> En esta variante, el Plan Parcial se plantea un alcance limitado, con énfasis en la ordenación estructural del sector, definiendo grandes usos del suelo, densidades y la organización de las infraestructuras troncales. Luego, a los sucesivos PAI les corresponde la ordenación detallada y la programación de la transformación efectiva.



## Bibliografía

---

- Acosta Restrepo, Patricia, sf, «Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: Reflexiones sobre las lecciones aprendidas del uso de la Contribución por Valorización para el proceso de implementación de la Participación en Plusvalías». Gobierno de Municipios, Ordenamiento Territorial y Experiencias Locales, VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional: Gobiernos de Municipios y Aglomeraciones Urbanas.
- Álvarez, Marisa (2011), «Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades», Programa de Mejora de la Gestión Municipal, Buenos Aires.
- Asociación de Escribanos del Uruguay, XI Congreso Internacional de Derecho Registral (1996). Cambiaos, Susana; Croce, Cristina; Igarabide, Susana; Khurlopian, Arpiney; Del Campo García, Carlos, «La creación de nuevas fincas o lotes como consecuencia de proceso urbanístico», Montevideo.
- Barrios de Angelis, Dante (1951), «El juicio de expropiación», Facultad de Derecho, Montevideo.
- Cáceres, Gonzalo y Sabatini, Francisco (2002), «Recuperación de plusvalías: Reflexiones sobre su posible aplicación en las ciudades chilenas», *Urbano*, año/vol. 5, Nº 6, pp. 56-61, Concepción.
- Cajarville Juan Pablo (2013), «Régimen del fideicomiso público», en *Renovación de la Contratación Pública*, Carlos Delpiazco (Coord.), FCU, Montevideo.
- Carrara, Alberto; Lanzaro, Jorge Luis y Brito, Mariano (1971), *Derecho Administrativo, Segundo curso, Gobiernos Departamentales*, Vol. 2, Montevideo.
- Cassagne, Juan Carlos (1996), «La sustantividad del contrato administrativo y sus principales consecuencias jurídicas», *Revista de Derecho Público*, Nº 9, FCU, Montevideo, p. 29 y ss.
- Cassinelli Muñoz, Horacio (1969), «Derecho Público», Ed. Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas, T. II, Montevideo.
- Corrigan, Mary Beth (2005), *Ten Principles for Successful Public/Private Partnership*, Urban Land Institute, Washington.
- Del Campo, Francisco (1990), *Bienes*, Vol. I y II, Montevideo.
- Delpiazco, Carlos (2015), «Régimen jurídico de la inversión privada en el sector público», *Revista CADE Doctrina y Jurisprudencia*, T. XXX, febrero, pp. 5 y ss., Montevideo.
- Delpiazco, Carlos E. (2013), *Derecho Administrativo Especial*, T. 2, segunda edición actualizada y ampliada, Montevideo.
- DINOT-MVOTMA (2013), *Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, Vol. 1, Montevideo.
- DINOT-MVOTMA (2014), *Guía para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible*, Vol. 2, Montevideo.
- Dromi, José Roberto (1983), *Administración territorial y economía*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Estrázulas, Hugo (1965), en *La Constitución del Uruguay*, Jiménez de Aréchaga, Justino, Edición del Centro de Estudiantes de Derecho T. IV, pp. 881-882, Montevideo.
- Flores Dapkevicius, Rubén (2003), *Decreto 500/91, actualizado, anotado y concordado*, 2ª edición, Montevideo.
- Flores Dapkevicius, Rubén (2011), *Jurisprudencia seleccionada y comentada sobre Contratación Administrativa*, 3ª edición actualizada y ampliada, Montevideo.
- Ganón Isaac Dr. y Martins, Daniel Hugo (1971), *Derecho Administrativo, Segundo curso, Gobiernos Departamentales - Vol. 1*; Montevideo.
- Giampietro Borrás, Gabriel (1976), *Incentivos tributarios para el desarrollo*, Buenos Aires.
- García Bellido, José (1975), Gran Bretaña, Community Land Act, «¿Hacia una socialización del suelo?», *Revista Ciudad y Territorio*, Nº 4/75, octubre-diciembre, 1975, Madrid, pp. 81-94.
- Garrido Falla, Fernando (1967), *La descentralización administrativa*, San José de Costa Rica.
- Hawkesworth, Ian, OECD (2011), «From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership», 32nd Annual Meeting of Working Party of Senior Budget Officials, Luxemburgo.
- Hutchinson, Tomás (2006), *Régimen de procedimientos administrativos*, Astrea, Buenos Aires.
- Iglesias, Norberto (2008), «La gestión del suelo urbano. Clave para el desarrollo local», Encuentro de Municipios: Gestión del Desarrollo, Granadero Baigorria.
- Lanziano, Washington (1993), *Estudio de Derecho Administrativo*, Ed. Universidad de la República, Montevideo.
- López Quintana, Alicia (2006), «Fideicomiso público en el régimen jurídico uruguayo», *Anuario de Derecho Comercial*, T. 11, FCU, Montevideo; p. 122.
- López Ramón, Fernando (2000), *Introducción al derecho urbanístico*, 3ª edición, Marcial Pons Editores, Madrid-Barcelona.

- Maldonado Copello, María Mercedes (2013), «Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia». Documento elaborado a partir de la exposición de motivos del Acuerdo de Plusvalías de Bogotá.
- Martins, Daniel Hugo (1978), *El municipio contemporáneo*, FCU, Montevideo.
- Martins, Daniel Hugo (1999), *El gobierno y la administración de los departamentos*, Ingranusi Ltda, Montevideo.
- Martins, Daniel Hugo (2009), *Ordenamiento Territorial, Análisis de la Ley N° 18308*, FCU, Montevideo.
- Mayer, Otto (1954), *Derecho administrativo alemán*, T. IV, Buenos Aires.
- Menéndez Rexach, Ángel, sf, «Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización», *Estudios sobre la Ley de Contratos del sector público*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Institución Fernando el Católico, pp. 535-584.
- Ministério das Cidades/Agência Española de Cooperação Internacional-AEC (Cordinador: Balbim Renato) (2008), *Manual de rehabilitación de áreas urbanas centrales* (2ª edición), Curitiba.
- Morales Schechinger, Carlos (2005), «Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías», texto de investigación «La renta del suelo, las finanzas urbanas y el municipio mexicano», Universidad Autónoma de México.
- Morales Schechinger, Carlos, sf, «Proceso de formación de precios del suelo urbano. Relación con las decisiones urbanísticas», resumen de curso Desarrollo profesional sobre recuperación de plusvalías en América Latina.
- New Partners for Smart Growth (2011), «Growing Smart: Successful Public Private Partnerships», 10th Annual conference, Charlotte.
- Ochoa, Martha Cecilia y Rojas Múnera, Beatriz Elena (2007), «Participación en plusvalías: Instrumentos para la gestión del riesgo en el municipio de Pereira», *Scientia et Technica*, Año XIII, N° 34, pp. 625-630, Universidad Tecnológica de Pereira.
- Pacual Esteve, Josep Maria (2001), «De la planificación a la gestión estratégica de las ciudades», *Elements de Debat Territorial*, N°13, Barcelona.
- Pais Rodríguez, Ramón (2004), «El agente urbanizador o la conversión de una función pública en una actividad empresarial privada sin riesgo», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, N° 7, pp. 313-343.
- Parejo Alfonso, Luciano (1982), *Régimen Urbanístico de la Propiedad y Responsabilidad Patrimonial de la Administración*, Madrid.
- Pérez, Alberto (1986), *Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967*, Ed. Facultad de Derecho, FCU, Montevideo.
- Pollet, Raphaël y Moric, Kim (2009), *Manuel pratique des partenariats public-privé constructifs en région Wallonne*, Confédération Construction Wallonne.
- Posadas Belgrano (1959), *Derecho Tributario*, Ed. Medina, Montevideo, p. 263.
- Prat, Julio (1984), *Derecho Administrativo*, T. V, Vol. 2, Amalio Fernández, Montevideo.
- Ramírez, Juan Andrés (1979), «El derecho de superficie. Replanteo sobre su admisibilidad en nuestro derecho», *ADCU*, T. X, p. 204.
- Real, Alberto (1967), *Derecho Constitucional*, Ed. Centro de Estudiantes de Notariado, Montevideo.
- Rebollo, Luis Martín y Bustillo Bolado, Roberto O. (Directores) (2007), *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Ed. Thomson, Aranzadi, Pamplona.
- Reese, Eduardo (2003), «Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad», Curso de Gestión Urbana, Lima.
- Reuschke, Darja, sf, «Public-Private Partnership in Urban Development in the United States», NEURUS Program University of California in Irvine.
- Robledo, Laila (2014), «Ley de Acceso Justo al Hábitat en la Provincia de Buenos Aires: nuevas reglas de juego en las políticas de suelo», en *Café de las Ciudades*, año 13, N° 135-136, enero-febrero 2014.
- Roger Fernández, Gerardo (2005), «Mitos y realidades del agente urbanizador», *Ciudad y Territorio* N° 143, pp. 125-144.
- Roger Fernández, Gerardo (2008), «Los programas de actuación urbanizadora», I Encuentro de Urbanismo para los Ciudadanos, Castilla, La Mancha.
- Rolnik, Raquel y Lungo, Mario (1998), *Gestión estratégica de la tierra urbana*, Fundación Prisma, San Salvador.
- Ros Sempere, Marcos (2013), «Municipios y territorio. Instrumentos de ordenamiento territorial para los municipios de España», Proyecto de Investigación I+D, Montevideo.
- Rotondo Tornería, Felipe (2013), *Procedimientos alternativos de contratación, en Renovación de la contratación pública*, FCU, Montevideo.
- Sandroni, Paulo (2012), *Plusvalía urbana, fuente de financiamiento de infraestructura: la experiencia de Brasil y Colombia*, FODECO, Buenos Aires.
- Sayagués, Enrique (1974), *Tratado de Derecho Administrativo*, T. I y II, Ed. Barreiro y Ramos, Montevideo.

- Silva Forné, Diego (2000), «Gobiernos departamentales y policía de la edificación», *LJU*, T. 121, Montevideo, pp. D-79 y ss.
- Silva Forné, Diego (1999) «Las potestades de la Intendencia en el ejercicio de los cometidos de Política de la Edificación y del Ordenamiento Territorial», Informe de la Intendencia de Montevideo de 8 de junio de 1999, Facultad de Arquitectura, Montevideo.
- Simmonds, Roger (1997), «New instruments of urbanism in a new urban epoch», *Urban* N°1, pp 45-64.
- Smolka, Martim O. y Mullahy, Laura (2007), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.
- Smolka, Martim O. (2012), «A New Look at Value Capture in Latin America», en Lincoln Institute of Land Policy. *Land Lines*, July 2012, pp 10-15.
- Torres Hermida, José (1977), *Estudios sobre ciencia y política financiera*, Montevideo.
- UN-HABITAT (2011), «Public-Private Partnerships in Housing and Urban Development», The Global Urban Economic Dialogue Series, Nairobi.
- Valdés Costa, Ramón (1987), *Manual de Derecho Financiero*, Vol. 1, «El sistema tributario uruguayo», Montevideo.
- Vázquez, Cristina (1990), «Actividad administrativa de fomento. Modalidades», en AA VV, *Régimen administrativo de la actividad privada*, FCU, Montevideo.
- Vejarano, María Clara (2008), «Bogotá, DC. Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad, en el marco de la ley de Desarrollo Territorial», *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, Año 3, N°7, pp. 79-106.
- Yglesias, Arturo J. (2009), «Sobre accesión, derecho a edificar y propiedad de suelo», ADCU T. XXXIX, p. 795, Montevideo.
- Yglesias, Arturo J. (2010), *Derecho de las cosas*, T. III y TIV, Ed. FCU, Montevideo.



