



EL DERECHO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN IBEROAMERICA

¿Existe un derecho urbanístico Iberoamericano?

Fernando García Rubio

Técnico de Administración General del Ayuntamiento de Madrid

Profesor titular de Derecho Administrativo e investigador del

CEDAT

ESPAÑA

Resumen:

El presente trabajo aborda la problemática de la Ordenación Urbana, en España e Iberoamérica, abordando sus características generales, tanto desde un prisma de las referencias constitucionales y el entorno ambiental, como de los preceptos sobre ordenación territorial y más concretamente urbanísticos, para la consecución de los servicios urbanos de carácter domiciliario.

Se analiza una perspectiva general en toda Iberoamérica para profundizar a continuación en cuatro modelos: Colombia, Uruguay, República Dominicana y España, para posteriormente recoger unas conclusiones sobre el derecho urbanístico en Iberoamérica al margen de la informalidad.

Para ello se estudia las características desde una perspectiva urbanística de las diferentes sociedades en desarrollo de los diversos ordenamientos jurídicos, a los efectos de extraer unas conclusiones basadas en el análisis comparado de los modelos

Palabras clave:

Derecho urbanístico, sostenibilidad, Constitución, equidistribución, planeamiento e informalidad

**Abstract:**

This paper addresses the problem of Urban Planning, in Spain and Latin America, addressing its general characteristics, both from a prism of constitutional references and the environmental environment, as well as the precepts on territorial planning and more specifically urban planning, for the achievement of residential urban services.

A general perspective is analyzed throughout Latin America to later delve into four models: Colombia, Uruguay, the Dominican Republic and Spain, to later collect some conclusions that urban law in Latin America rises apart from informality.

To do this, the characteristics are studied from an urban perspective of the different developing societies of the various legal systems, in order to draw conclusions based on the comparative analysis of the models.

Key words:

Urban law, sustainability, Constitution, equidistribution, planning and informality

I Introducción

I.1 Preámbulo

La planificación urbana y territorial es un elemento común a la mayor parte de los países de nuestro planeta como técnica de ordenación de los desarrollos de las poblaciones, esta técnica que se incorpora lógicamente a los ordenamientos jurídicos, tiene diversas manifestaciones en los correspondientes estados soberanos, pero en el entorno iberoamericano mantiene una conjunción de determinaciones, en cuanto a la técnica muy asimilables, independientemente de las manifestaciones concretas de cada país.

Ahora bien, la planificación se incorpora a un conjunto de determinaciones de derecho de la ordenación territorial y más concretamente con el derecho urbanístico, junto a otras modalidades de técnicas como son la ejecución de planeamiento, más o menos regladas, y el control sobre la edificación, uso del suelo y la lucha contra la informalidad en la edificación.

Aún así y pese a la pauta común a que hemos hecho referencia, no debemos dejar de lado las importantes diferencias que los ordenamientos jurídico –positivos y las bases constitucionales de cada nación suponen en relación con el papel del planeamiento y sus modulaciones en cada territorio.

El objeto de este trabajo es realizar un estudio comparado entre lo que es el régimen jurídico urbanístico en los países iberoamericanos, a los efectos de tomar un análisis desde el punto de vista del desarrollo de la normativa urbanística y por tanto los modelos de ejecución del planeamiento, en un marco de ordenación territorial, teniendo en cuenta presupuestos territoriales y jurídico-constitucionales muy diversos.

Para ello, y partiendo de una madurez de un sistema que tiene casi 70 años desde la aprobación de la ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, en España, tomaremos al citado Reino, como modelo de desarrollo urbano ya consolidado y sometido a diversas reformas, y por lo tanto equiparable a un modelo urbanístico desarrollado.

Por otro lado, partiremos igualmente del modelo de la ley colombiana 388 del año 1997, de ordenación territorial y sus sucesivas modificaciones con la existencia de los planes de ordenación territorial y los planes parciales, así como un incipiente control ambiental como un modelo de ordenación urbana en vía de desarrollo, puesto que, tiene bastantes elementos normativos perfectamente homologables a las Naciones con planificación urbanas más desarrolladas, pero que por otra parte, no carece de algunas fallas técnicas susceptibles de desarrollo o perfección y lógicamente de una consolidación general en cuanto al modelo por bastantes elementos de informalidad.

Esta informalidad y fallos no menoscaban al funcionamiento del sistema, puesto que tiene un alto nivel de concreción jurídica, en base no solo a la función social de la

propiedad, si no, de la función ecológica pero que requiere de correcciones y desarrollos.

En otro sentido tomaremos de ejemplo la República Dominicana, que pese a las previsiones Constitucionales en relación con la limitación de la propiedad determinadas por la Carta Magna de 2010, carece hasta la fecha de un modelo jurídico homogéneo al no tener hasta fechas recientes aprobada una ley de ordenación territorial que permita una clara vinculación y elaboración de los Planes de Ordenación Territorial y su desarrollo,

Otro punto de comparación lo vamos a realizar con el modelo uruguayo que pretende un desarrollo sustentable ya desde el año 2008, a nivel legal, pero que compagina una reglamentación nacional con diversas normas provinciales y municipales.

Con otro aspecto realizaremos cuestiones generales de la materia como la sostenibilidad de los desarrollos y las técnicas utilizadas en el planeamiento y la ejecución de este en Chile, México, Argentina, Perú, etc a los efectos desarrollar pautas comunes y divergencias en la regulación jurídica de las problemáticas aplicables.

Todas estas determinaciones sobre la actuación en el territorio no pueden abordarse sin un previo marco jurídico-político de estructura político –administrativa sobre el citado territorio. A ese aspecto se superpone la organización territorial sobre la ordenación territorial, que distribuye las funciones y competencias entre los distintos niveles territoriales del Estado.

Aunque el desarrollo del análisis comparado lo hemos centrado en esos países por la imposibilidad de abordar un estudio detallado de todas las naciones latinoamericanas¹, hemos pretendido recoger ejemplos de zonas muy diferentes, como el Caribe, los Andes y el cono sur, para abarcar todo el continente junto al modelo actual español.

El análisis de estos cuatro modelos pretende darnos un marco de comparación sobre los posibles modelos de ordenación urbana existentes en Iberoamérica.

Ese marco de comparación se realiza bajo una perspectiva jurídica, pero intentando abarcar la pluridisciplinariedad del hecho urbano, que implica una realidad preexistente a los efectos de realizar con una reflexión finales sobre la existencia de un derecho urbanístico Iberoamericano.

¹ Para seguir el pensamiento urbano latinoamericano ver la revista mensual on line “Café de las ciudades” que dirige Marcelo Corti desde Buenos Aires, sin perjuicio de las ya reconocidas revistas académicas como Eure/Chile, Mexicana de Sociología, Urbana/Caracas, etc. Un interesante y plural conjunto de trabajos sobre el urbanismo latinoamericano se encuentra en la publicación de las contribuciones al XI Coloquio Internacional de Geocrítica sobre el tema *La Planificación territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación*, celebrado en Buenos Aires (2010) y publicado por Scripta Nova (2010).

I.2 Un panorama iberoamericano de la ordenación urbana

Pero retomando nuestro objetivo iberoamericano, debemos recordar con BORJA², que nuestros referentes territoriales son España y América latina principalmente, aunque en gran parte las dinámicas urbanas son similares a Europa y América del norte. Pretendemos intentar exponer las tendencias principales, positivas y negativas, sobre las que hay un cierto consenso entre los expertos, aunque las valoraciones que se hacen de las mismas son extraídas del indicado autor y de nuestro prisma. Es decir, partimos de un modelo implícito, que es el “derecho a la ciudad”³, elaboración resultante del estudio de la relación contradictoria entre urbanización real y ciudad posible y deseada expresada en los conflictos sociales y que ha sido expuesta a lo largo del conjunto del trabajo.

Analizamos la urbanización como un proceso que no genera necesariamente ciudad. El viejo concepto de “área metropolitana”, muy dependiente del binomio centro-periferia ha sido desbordado por el desarrollo de una urbanización regional, multiescalar, en la que se encuentran núcleos urbanos con cualidad de ciudad y zonas de urbanización dispersa, fragmentada y segregadora, espacios agrícolas o simplemente expectantes pendientes de ser urbanizables o “naturales” más o menos protegidos. Estos territorios suburbanos, lacónicos, que no transmiten sentido alguno, que no tienen cualidad de ciudad, son la imagen de la postmodernidad urbana.

Se trata de una revolución espacial de una escala muy superior a las conocidas anteriormente y que genera una dicotomía: “ciudad, compacta, heterogénea-urbanización sin ciudad”, una dicotomía que los mecanismos urbanizadores dominantes han tendido a acentuar mucho en las últimas dos o tres décadas. Aumenta la escala de la urbanización debido a la difusión de la misma, crecen también la segregación y la exclusión sociales y el territorio se fragmenta y no genera ni límites ni referentes integradores.

Esta dualidad se plantea en Iberoamérica de forma distinta que en Europa, puesto que la limitación de recursos (el primero de ellos suelo con la densidad de población y la falta de terreno) y el segundo la mayor conciencia con respecto a la incidencia de la contaminación en el cambio climático, qué hace la sostenibilidad principio clave de la agenda 2030 y principio jurídico real aplicable y controlable, supone el triunfo desde 2007 (al menos en España) del modelo de ciudad compacta, frente a las alternativas de crecimiento exponencial de los núcleos urbanos.

Así en Europa las mayores ciudades no superan los 3 millones de habitantes (Madrid escasamente y es la única española por ejemplo), y las aglomeraciones urbanas o áreas metropolitanas en ningún caso alcanzan más de 12 millones de habitantes, hecho

² [BORJA](#) Jordi “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad” *XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo*: Medellín. Setiembre 2012.

³ Al respecto vid LEFEBVRE, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos. Aquí hemos seguido la edición Lefebvre, Henri (1978): *El derecho a la Ciudad*, Barcelona, Península, 4a. ed

violentemente opuesto en Iberoamérica donde las ciudades como México, Lima, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Buenos Aires, etc superan con prodigalidad esas cifras.


Es una revolución resultante de otros cambios, que incluso podemos denominar revoluciones específicas, las cuales inciden en el territorio. Como son la revolución tecnológica vinculada a la emergencia de la sociedad digital y de los impactos sobre el territorio debidos a los nuevos medios de información y comunicación⁴. El cambio económico producido por la globalización de los mercados y por el carácter dominante del capitalismo financiero, en gran parte volátil y especulativo y que actúa sobre el territorio de forma depredadora al deslocalizar grandes centros de producción o fijar nuevas formulas de trabajo como los call center.

La toma de conciencia ambiental sobre el cambio climático y la insostenibilidad del hiperconsumo urbano de bienes básicos (agua y energía especialmente). Una revolución socio-cultural por la multiplicación de colectivos humanos muy heterogéneos (migraciones) y por la individualización de los comportamientos. Y una frustrada revolución política por la inadecuación entre los territorios como espacios socio-económicos y los territorios institucionales, tanto en el ámbito de los Estados nacionales en su relación con las regiones urbanas encorsetadas por instituciones anacrónicas, como en el ámbito global en el que el poder económico financiero domina y los poderes políticos se encuentran en los Estados en muchos casos inermes ante sus iniciativas especulativas.

Nuestra intención es describir las las situaciones en la trama urbana en la ciudad estricta (compacta) y la diversidad de entornos metropolitanos y en esa línea para BORJA hay razones para argumentar un proceso disolutorio de la ciudad⁵.

Estas realidades contradictorias generan la crisis de la ciudad como ámbito de ciudadanía. Existe una relación necesaria entre el medio urbano y los derechos ciudadanos. La democracia y el progreso están estrechamente relacionados con la ciudad., exigiéndose más adecuación del territorio a sociedades complejas. La disolución de la ciudad aumenta o genera desigualdades y pobreza, se reducen las libertades, aumentan los costes sociales debidos a la segregación y a las distancias-tiempo y se favorece la insolidaridad. Por otra parte la inexistencia o debilidad de las formas de gobierno de escala “metropolitana” o regional dificulta la eficacia de las políticas de “hacer ciudad” para lo cual es preciso primero explicitar en que puede consistir el anteriormente indicado “derecho a la ciudad”.

⁴ En este contexto surge el fenómeno de las Smart cities y sobre el mismo la obra colectiva CIUDADES INTELIGENTES: Un Reto para Iberoamérica Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas , Venezuela , 2023

⁵ Una prueba de la agonía de la ciudad (entiendan lucha por sobrevivir) es que en un período de pocos meses y en un mismo país tres destacados urbanistas publicaron: *Città senza cultura* de planificador CAMPOS VENUTI Giuseppe, *La fine della città* del historiador de la arquitectura y urbanismo BENEVOLO Leonardo y *L'Anti Città* del arquitecto y urbanista BOERI, Stefano (2011).. Las obras de François ASCHER  en tratado sistemáticamente los nuevos modelos de urbanización y también Edward SOJA . Ver también los trabajos de Giuseppe DEMATTEIS como *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*, en “La ciudad dispersa”, editor Francisco Monclús, CCCB, 1998.

Ese concepto ,acuñado en 1969 por Henri Lefebvre, se ha desarrollado especialmente en la última década, aunque en la cumbre de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Habitat III, realizada en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre del 2016, no se recogió dicho “derecho”⁶.

El indicado “derecho a la ciudad” ha dado lugar a numerosas publicaciones en los últimos tiempos pues se ha convertido en un concepto integrador de la crítica y de las alternativas urbanas. La importancia del “derecho a la ciudad” reside en dos puntos: Plantea una crítica radical y global a los modelos de desarrollo urbano dominantes y concibe las diversas demandas y aspiraciones sociales como un todo.

Las regiones metropolitanas⁷, que son a juicio de BORJA, *la forma predominante de la urbanización en Europa y América, viven unos procesos contradictorios, con fuertes elementos negativos para los ciudadanos que cuestionan la misma existencia de las ciudades según los modelos deseables de los siglos XIX y XX. Pero el análisis se revela muy contradictorio, puesto que en los desarrollos urbanos más recientes predomina la difusión física y la segregación social. Es decir la negación del binomio ciudad-ciudadanía.*

Existen , tal y como ha descrito BORJA ,dos lecturas distintas sobre el posible futuro de la ordenación urbana del mañana: una visión más negativa y una visión de carácter más positivo , tomando el trabajo y opinión de BORJA, podemos destacar que el juego entre ambos paradigmas interpretativos determinará en gran parte el futuro de nuestras ciudades.

Partiendo de la obra de , HALL⁸, que nos anuncia como una reflexión sobre la ciudad futura es en realidad un magnífico estudio histórico sobre como se hizo la ciudad del siglo pasado. La ciudad futura solo se puede imaginar a partir de la ciudad presente, de sus tendencias y contradicciones, de las dinámicas en marcha y de las resistencias al

⁶ Un texto de referencia obligada es el artículo de HARVEY, David que ha sido objeto de varias publicaciones: *El derecho a la ciudad*, New Left Review, en castellano e inglés (2008). Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte (eds.): *Cities for all: Proposals and Experiences towards the Right of the City*, HIC-Habitat International Coalition, (2010) Habitat International Coalition-América Latina ha desarrollado el concepto por medio de un trabajo de consulta popular y a expertos, lo cual se ha sintetizado en *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (2010). La Secretaria de Derechos Humanos, Gobierno de Argentina ha publicado *El Derecho a la ciudad* (2011), que ofrece una perspectiva transversal mediante las propuestas de distintas áreas de gobierno para hacer efectivo este derecho. Patrocinado por la UNESCO y ONU- Habitat-. crearon un grupo de trabajo para promover las iniciativas relacionadas con los objetivos del Milenio. Uno de sus resultados ha sido iniciar la elaboración del “derecho a la ciudad” vinculado a las prácticas de las ciudades. Ver *Urban Policies and the Right to the City*, Jouve, Bernard, ed. (2009). De J. Borja los textos más recientes que hacen referencia al derecho a la ciudad son *Democracy in Search of the Future of City* (2010) en el ya citado libro colectivo *Cities for all* promovido por HIC, y *Espacio público y derecho a la ciudad*, Viento Sur 116 y una versión más extensa en el libro colectivo *Derecho a la ciudad* promovido por DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) y Institut de Drets Humans de Catalunya (2011). Ver el texto de Horacio Capel sobre *Urbanización generalizada, Derecho a la ciudad y Derecho para la Ciudad*, *Scripta Nova*, Vol. XV, nº 353, 2011

⁷ Un claro ejemplo de región metropolitana es la de Madrid , donde reside el autor , tal y como ya describió el fallecido ORTEGA ALVAREZ, Luis” [Madrid Capital Metropolitana](#) “, [Revista de estudios de la administración local y autonómica](#), , Nº 252, 1991, págs. 795-820

⁸ HALL Peter “Las ciudades del mañana” Serbal , 1996.

cambio, de las memorias colectivas y de las ideas y actores emergentes. La ciudad de hoy nos anuncia la ciudad de mañana.

Siguiendo nuevamente a BORJA⁹ no vamos a exponer utopías urbanas, positivas o negativas. Ciertamente puede hablarse de la ciudad informacional a partir de la influencia las tecnologías de comunicación, pero se trata solamente de una de las dinámicas existentes, probablemente la más novedosa como ha expuesto muy bien en sus trabajos de los últimos 25 años CASTELLS¹⁰. O de la ciudad dominada por el capitalismo financiero-especulativo y el protagonismo creciente de los promotores, la dimensión perversa que se ha hecho visible con la crisis que ha mostrado la estrecha relación entre las pautas de urbanización y la intervención en el territorio del capital financiero global y los promotores locales o nacionales. Es la ciudad del neoliberalismo como titula un libro de 2009¹¹. O la ciudad de los arquitectos, que fueron los protagonistas aparentes de la construcción de la ciudad postmoderna y han caído del pedestal con las recientes crisis. O los nuevos comportamientos urbanos que favorecen las operaciones especulativas: los miedos y el afán de distinción y de segregación que conducen a la disolución de la ciudad en territorios de urbanización difusa y fragmentada como han señalado numerosos autores a partir de posiciones distintas.

El “fin de la ciudad” ha sido el aparente triunfo de la ciudad “postmoderna”, o la ciudad genérica de KOOLHAAS¹². Conlleva la negación del planeamiento, la exaltación del proyecto arquitectónico, la aceptación de la dispersión y la fragmentación de los territorios urbanizados. Incluso los “modelos positivos” que se proponen sobre la ciudad informacional basada en el teletrabajo, la comunicación informática universal mediante las redes sociales y la dispersión de la población en núcleos pequeños o medianos acaban pareciéndose mucho a los “modelos negativos” que anuncian la desaparición de la ciudad densa y diversa substituida por una urbanización tribal que lleva al extremo la segregación social y funcional. La realidad futura tendrá algo de todo esto y de lo contrario. Y como siempre no será ni blanco ni negro, sino resultado de muchas mezclas de colores, o más exactamente grises.

Expondremos, siguiendo al reiteradamente citado BORJA¹³, las dinámicas existentes que nos parecen más significativas y duraderas convencidos que no habrá un “modelo” de ciudad universal (ni por tanto iberoamericano), o más o menos dominante.

Más bien una combinación distinta resultante en cada caso de la confrontación entre las dinámicas actuales que pueden ser en gran parte comunes a muchas ciudades, pero no con la misma intensidad ni con las mismas combinaciones. Tampoco se pueden prever todos los nuevos factores que pueden aparecer: tecnológicos (por ejemplo, que afecten a la movilidad), ambientales (como crisis energética), políticos (como aparición de

⁹ [Jordi BORJA](#) Op cit “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad” XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo: Medellín. Setiembre 2012.

¹⁰ Así CASTELLS M con los 3 volúmenes de “La era de la información”, *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad*. Madrid: Areté. 2001 y *La Sociedad Red*. Alianza Editorial, 2006

¹¹ La ciudad del neoliberalismo. *Después del neoliberalismo: ciudades y caos sistémico*. Museo de Arte Contemporáneo y Universitat Autònoma de Barcelona (2009). Incluye textos de Neil SMITH, Raquel ROLNIK, Andrew ROSS, Mike DAVIS y Observatorio Metropolitano de Madrid.

¹² KOOLHAAS, Rem: *La ciudad genérica* (2008) editorial Gustavo Gili

¹³ [Jordi BORJA](#) Op cit “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad”

nuevos tipos de liderazgo y populismos), catastróficos (por ejemplo explosión de centrales nucleares o la llegada de Tsunamis en zonas costeras), etc. La ciudad, como muchos productos humanos, evoluciona entre el azar y la necesidad, lo cual hace que no solo los elementos de cada ciudad singular son relativamente distintos unos de otros, también las necesidades que aparecen y los factores imprevistos y a veces sorprendentes que inciden en su evolución, dan lugar a realidades urbanas diferentes. Por ello, aunque los problemas sean similares las respuestas en cada ciudad deben ser distintas.

Partiendo de este panorama plagado de luces y sombras, lo cierto es que el futuro de cualquier Ordenación Urbana exige de un ordenamiento jurídico que establezca las pautas y soluciones de los posibles conflictos para un correcto desarrollo urbano.

II. El régimen constitucional de la ordenación territorial. El prisma ambiental

En los estados de derecho existe una norma máxima de la cual derivan todos los ámbitos del ordenamiento jurídico, la Constitución y esto se recoge para todos los estados Iberoamericanos. En dicha norma básica se plasman las principales directrices a qué viene acogerse las normas de cada nación y así en el ámbito urbanístico no puede ser menos.

Debemos reseñar, que salvo alguna excepción puntual las normas máximas iberoamericanas carecen de una regulación o referencia específica al hecho del urbanismo en sentido estricto, como sería el supuesto de la Constitución española de 1978 en su art 47, aunque con la nueva ola de constituciones influenciadas por los procesos “bolivarianos” hay cada vez más atención al tema.

Ahora bien esto no implica que en las diferentes cartas magnas de cada nación no se recojan preceptos territoriales sobre el derecho de propiedad, la regulación de las aguas, la protección ambiental, etc , cuestiones que se incluyen o condicionan la ordenación territorial.

Como es evidente la transformación del suelo a través del urbanismo implica la implantación de lo que históricamente se denominó el régimen de los servicios públicos y en concreto la consideración como servicio público esencial del suministro de agua, con su evacuación a alcantarillado además de otros y así en las naciones hispanoamericanas suele tener una especial relevancia constitucional no solo en las constituciones aprobadas en los últimos lustros, sino incluso desde la Constitución mexicana de Querétaro, de 1917, que dentro de una amplísima concepción del dominio público y de la delimitación de las facultades dominicales de los particulares establece una regulación muy concreta de esta materia.

La determinación de servicios públicos con carácter general puede implicar una especial diferenciación a favor de los servicios públicos esenciales para el desenvolvimiento de la vida, y en este caso el servicio privado de abastecimiento privado de agua que tal y como se especifica en Colombia podemos denominar “servicios públicos domiciliarios”.¹⁴

¹⁴ Al respecto véase Carlos Alberto ATEHORTUA RÍOS . “Régimen de los servicios públicos domiciliarios en el contexto de la doctrina constitucional”. Biblioteca jurídica Dike. Medellín (Colombia) . 2008

Así los citados servicios públicos domiciliarios son definidos por la Corte Constitucional Colombiana en su sentencia C-493 de 1997 de la manera siguiente: *”Los servicios públicos domiciliarios son una especie del género de los servicios públicos y se caracterizan, en líneas generales, por llegar al usuario mediante un sistema de redes físicas humanas con puntos terminales en las viviendas y sitios de trabajo, y por cumplir las finalidades específicas de satisfacer las necesidades esenciales de las personas. Bajo esta categoría, la ley 14 de 1994, que se ocupa de su régimen, aupado a los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible (art. 14. 21)”*

Esa concepción determinada por la Corte Constitucional colombiana deriva lógicamente de una previa delimitación constitucional que no entra en la casuística de qué servicios públicos tienen ese carácter domiciliario, pero que si al ser una Constitución de 1991, en el caso de Colombia recoge en sus artículos 365 a 370 el régimen general de los servicios públicos, publicándolos en ese sentido en las especificaciones necesarias sobre el régimen económico de la hacienda pública, siendo el capítulo V del Título XII de la propia Constitución, en concreto dichos artículos 365 a 370, donde se recogen bajo la rúbrica “la finalidad social del Estado y los servicios públicos”.

Por otra parte debemos señalar, tal y como indicaba ya la Corte Constitucional de dicho país, que el régimen concreto de estos servicios públicos de carácter domiciliario entre los cuales forma parte esencial el abastecimiento de agua(junto la posibilidad del acceso rodado de vehículos y el acceso a la energía eléctrica, esto es la urbanización) o bajo la denominación colombiana “ el acueducto”, nos encontramos con una ley de desarrollo, que es la Ley 142 de 1994, en concreto y en ese sentido la Corte Constitucional en su sentencia C-736 de 2007 determinaba en relación con la citada ley lo siguiente : *“ en desarrollo de este propósito constitucional de revestir de naturaleza y régimen jurídico especial la prestación de los servicios públicos, mediante la ley 14 de 1994, el Congreso estableció concretamente el régimen general de los servicios públicos domiciliarios y señaló que tipo especial de sujetos podían prestarlos y bajo qué régimen jurídico debían hacerlo. A este respecto el numeral 1ª del artículo 15 de dicha ley prescribe que pueden prestar esta clase de servicios entre otras personas las empresas de servicios públicos.”*

Por tanto nos encontramos con una actividad que es necesariamente regulada por ley, pero que dicha ley no implica una publicación absoluta de la materia, puesto que la gestión puede quedar en manos privadas como en la mayor parte de los casos ocurre, hablándose de la descentralización mediante colaboración del sector privado.

Cabe en ese sentido por tanto destacar la existencia de una regulación constitucional y un desarrollo legal simplemente en la concepción general del sistema y en la regulación, puesto que la ley 142 de 1994 remite en todas aquellas materias en que no estén expresamente contenidas en esta, al derecho privado en las relaciones de los usuarios con la prestación de este servicio público.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los servicios públicos domiciliarios en el caso que nos estamos centrando de Colombia, debemos destacar que estos tienen una naturaleza y régimen jurídico especial de origen constitucional, tal y como hemos referido y recoge

la sentencia C-066, de 1997, de la Corte Constitucional de dicho país que señaló: *“tampoco desbordó el legislador la competencia dada por el constituyente para expedir el Estatuto General de la Contratación de la Administración pública, toda vez que el régimen de contratos organizado en la Ley 142 de 1994 no es de la Administración Pública sino de los servicios públicos domiciliarios que puedan ser prestados bien por ella, bien por sociedades por acciones, personas naturales o jurídicas privadas, organizaciones y entidades autorizadas, entidades descentralizadas, etc., al y como se desprende ojeando el artículo 15 de dicha ley”*

“Entonces la ley 80 de 1993 no podrá cubrir a todas las personas en posibilidad de prestar los servicios públicos domiciliarios, por ello fue necesario dictar una reglamentación especial sobre la materia, y esta nada tiene que ver con el inciso final del artículo 150 de la carta sino con los artículos 365 y 367 de la misma, directos depositantes de tal Carta . en el legislador”

“Lo dicho anteriormente sirva para destruir el argumento que pretende la inconstitucionalidad de las normas objeto de control por violación el artículo 333 de la Constitución, pues si bien este guarda relación con el tema tratado en tanto que se refiere a la iniciativa privada, como a la libre competencia económica, un abuso de la posición dominante y alcance de la libertad de empresa frente al interés social y el ambiente se reitera, que, por razón de su especialidad, la constitucionalidad de .las actuaciones deben examinarse a la luz de los artículos 365 y siguientes arriba enunciados, relativos a los servicios públicos y particularmente a los domiciliarios, y no tanto a otros en incidencia tangencial, no obstante el control de constitucionalidad integral que a esta corte compete .Más cuando el artículo 333 citado no constituye un limite. en cuanto los particulares puedan hacer para que sea razonable la interpretación dada por el actor.

Igualmente la sentencia C-736/2007 ya de una forma contundente señaló :*“ahora bien, de esta reglamentación constitucional, de manera especial de lo afirmado por el artículo 365 cuando indica que los servicios públicos “estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares”.* La Corte entiende que el constituyente quiso definir que las personas o entidades que asuman la prestación de los servicios públicos tendrán no sólo un régimen jurídico especial, sino también una naturaleza jurídica especial. Esta particular naturaleza y reglamentación jurídica encuentra su fundamento en la necesidad de hacer realidad la finalidad social que defina por la misma carta como objeto de la adecuada prestación de servicios públicos.”

Este régimen jurídico particular de los servicios domiciliarios con carácter general se centra en esa determinación constitucional (artículos. 365 a 370 de la Constitución), en la Ley 142/1994, o aquellas que la sustituyan y procedente del derecho privado, puesto que no le es de aplicación ninguna otra norma administrativa, dado que el propio artículo 32 de la Ley 142 de 1994 señala que se somete exclusivamente a las reglas contenidas en el derecho privado y que no deben recurrir a la aplicación de las normas aplicables a las Entidades Estatales, en todas aquellas materias en las que no esté regulado en dicha ley, y lógicamente en la aplicación directa de los preceptos constitucionales por virtud del principio de jerarquía normativa.

Así, partiendo del art. 365 de la constitución colombiana, tal y como indica ARIAS GARCÍA¹⁵, el Estado ya no es el singular prestador de los servicios públicos domiciliarios, y en general de los servicios públicos, sino que su labor se limita a asegurar que se proporcionen eficientemente, lo cual puede efectuarse a través de un suministro compartido con particulares o comunidades organizadas, y así como es apuntado por MONTAÑA PLATA¹⁶ una de las innovaciones que a su juicio es más trascendente, introducida por la constitución, en materia de libertad económica privada, es la extensión de esta a algunas actividades tradicionalmente no consideradas bajo esa connotación.

Algunos servicios públicos, sin lugar a dudas, han adquirido a partir de 1991 una connotación económica que antes no poseían y que dan lugar a múltiples consecuencias y consideraciones.

En igual sentido podemos señalar conforme al citado autor, que pese a considerar genérica de servicios públicos, contenida en el art. 365 de la constitución, no puede en modo alguno entenderse esta, como extensiva a todas aquellas actividades que han sido comprendidas bajo esta categoría tradicionalmente, en la experiencia colombiana.

Así, el ya indicado ARIAS GARCÍA¹⁷ indica que la razón para los particulares, es que la prestación de un servicio tradicionalmente ofrecido por el Estado, no puede ser otra que la de generar lucro a partir de esa operación, incluyendo obviamente a los servicios públicos, con carácter general y específicamente los domiciliarios, pero lógicamente entendemos que esto debe hacerse bajo el control y supervisión de la administración, en tanto en cuanto si no perderían ese carácter de servicio público. Así, es claro que la materia de servicios públicos en su marco jurídico dio un viraje a partir de la constitución de 1991 y su consecuente desarrollo legislativo por la ya apuntada ley 142 de 1994, siendo claro hoy en día, en opinión de ARIAS GARCÍA¹⁸, que el régimen de prestación de servicios públicos está caracterizado por la libre entrada, tal y como se recoge en el art. 365 de la constitución colombiana.

Por otro lado en México, tal y como afirma MARTÍNEZ MORALES¹⁹, que partiendo de la importancia vital del agua, las determinaciones que en el derecho mexicano se realizan sobre los recursos acuíferos impiden su consolidación como propiedad de la federación; esto es, a nivel nacional, aunque la competencia es concurrente para los tres niveles del gobierno. Así el artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la amplitud y prolijidad del sometimiento al derecho público de los bienes territoriales e hidrológicos en México, la Constitución establece un detallado sistema de reserva a favor de la Nación y igualmente preciso, sin perjuicio del desarrollo a través de las correspondientes leyes federales y estatales, del aprovechamiento de las aguas y contemplando la posibilidad de concesión.

¹⁵ ARIAS GARCÍA Fernando. “Servicios públicos domiciliarios. Análisis de la jurisdicción coactiva bajo el marco de la libre competencia económica”. Universidad Santo Tomás de Ibáñez. 2010. Pag. 39

¹⁶ MONTAÑA PLANTA. Alberto “Alcances de la libertad económica privada en régimen de servicios públicos introducido por la constitución política de 1991”. Revista del derecho del estado n° 14, junio de 2003. Bogotá. Universidad del Externado de Colombia.

¹⁷ Fernando ARIAS GARCÍA. Op. Cit. Pag. 39

¹⁸ Fernando ARIAS GARCÍA. Op. Cit. Pag 40.

¹⁹ Rafael I. MARTÍNEZ MORALES “Derecho Administrativo” 2ª Curso. 4ª Edición. Oxford University Press . México. 2009. Pag 239

En ese sentido debemos destacar la existencia de un régimen de gestión del agua con importante presencia pública pero no exento de la participación de las empresas privadas en la gestión concreta de este servicio.

Por otro lado en Costa Rica el artículo 50 de la Constitución de dicho país recoge una necesidad de la protección ambiental, lo cual ha sido refrendado por la Corte Constitucional de esa nación que es una sala de la Corte Suprema de Justicia, y así al respecto la resolución 2002-0701, de las 9 horas con un minuto del 19 de julio de 2002, puesto que el derecho a un ambiente sano y a una ecología equilibrada previsto en el artículo 50 de la Constitución se logra tal y como afirma la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia costarricense en su resolución 2004- 01923 de las 14 horas con 55 minutos de 25 de febrero de 2004 se logra entre otros factores a través de la protección y conservación de la calidad y cantidad del agua para el consumo humano y para mantener el equilibrio ecológico, los hábitats de la flora y fauna, por ejemplo los humedales y en general de la biosfera.

Pero esa aplicación ambiental de la protección ambiental que se deriva de Costa Rica, no es único de ese país, puesto que en el Perú, el artículo 2.20 de la Constitución política de dicha nación recoge un derecho fundamental de toda persona a “*gozar de una ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida*” derecho que tiene un carácter de derecho fundamental, tal y como destaca VALENCIA MARTÍN²⁰, siendo considerado como derecho fundamental y no un principio rector de la política social y económica como ocurre con el artículo 45 de la Constitución española de 1978.

En la Constitución proclamada por la Asamblea Nacional de 26 de enero de 2010 de la República Dominicana, se recogen diversos preceptos relacionados con el ambiente y su protección, tanto en su consideración como riqueza nacional, como en la organización municipal, como igualmente desde el punto de vista de la protección de los recursos naturales. Recogiéndose dada la proximidad temporal de la última versión de la Carta Magna toda una serie de derechos colectivos de carácter ambiental.

El nivel de protección constitucional de este tipo de derechos colectivos ambientales, se recoge igualmente en la República Dominicana, en la cual la indicada Constitución política de la República Dominicana de forma expresa establece como derechos colectivos difusos en su artículo 66 que :

“El Estado reconoce los derechos e intereses colectivos y difusos, los cuales se ejercen en las condiciones y limitaciones establecidas en la Ley, en consecuencia protege:

- 1) La conservación del equilibrio ecológico de la fauna y la flora.*
- 2) La protección del medio ambiente;*
- 3) La preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.”*

En concreto el artículo 67 de la Carta Magna Dominicana recoge una protección del medio ambiente de forma específica

²⁰VALENCIA MARTÍN Germán “Reflexiones sobre la nueva ley general del ambiente peruana”. Pags. 721 a 750, y en concreto pag. 726 de la obra colectiva “Derecho administrativo contemporáneo. Ponencias del II Congreso de Derecho Administrativo”.Palestra editores. Lima 2007. Actas del II Congreso de Derecho Administrativo celebrado en Lima los días 27,28 y 29 de abril de 2006.

5) Los poderes públicos prevendrán y controlarán los factores de deterioro ambiental, impondrán las sanciones legales, la responsabilidad objetiva por daños causados al medio ambiente y a los recursos naturales y exigirán su reparación. Asimismo, cooperarán con otras naciones en la protección de los ecosistemas a lo largo de la frontera marítima y terrestre.”

Así por último y desde un punto de vista constitucional el art 199 de la Carta Magna regula la Administración local, existiendo con carácter anterior la Ley 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios que, en tanto en cuanto, no sea derogada , regula de forma expresa las actuaciones municipales, aunque existe la Ley de Organización Municipal n° 3455 , de 21 de diciembre de 1952, con sus diversas modificaciones.

Por tanto existen conforme al artículo 196 de la Carta Magna las regiones, y conforme al artículo 197 las provincias, sin perjuicio de las Autoridades Nacionales, que compartirán esa competencia de suministro en relación con la coordinación de agua potable a la población.

Por lo que se refiere a la República Argentina tan sólo la reforma de la Constitución de 1994 incorporó, tal y como destaca DEL CASTILLO²¹, disposiciones referidas a los recursos naturales y al ambiente, aplicables según la citada autora.

No obstante en la República Argentina el artículo 124 de la Carta Magna recoge que : *“corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*, que tal y como afirma CASSAGNE²², dicha regulación proviene del derecho minero , como se encarga de destacar PRIETO²³

El artículo 1º de la Constitución establece la forma federal de Estado; luego, se instituye el deslinde de competencias. Todas las materias no delegadas por las provincias al Estado federal son reservadas por las primeras (Arts. 75, 121 a 123, C.A.).

Existe un nivel de potestades, o poderes concurrentes que, básicamente, eran las cláusulas de prosperidad o del bienestar o utilidad general (Art. 75 incs. 18 y 19; 125, C.A.), sin embargo, el grueso de las competencias indica que todo lo no delegado, o expresamente definido por la Constitución como materia federal, es conservado por los Estados provinciales (Art. 121).

En el plano federal debemos recordar que la propia Constitución Nacional en el artículo 41 establece la utilización y preservación del ambiente y los recursos naturales, atribuyéndose a la Nación la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

²¹ Lilian DEL CASTILLO “La gestión del agua en Argentina”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. Madrid 2007. Pag 42

²² Juan Carlos CASSAGNE “ El agua y el dominio originario de los recursos naturales”. Pag 673 a 684 de Op Cit “ Nuevo derecho de aguas” y en concreto Pag. 671

²³ Hugo N. PRIETO “ El dominio de los recursos naturales : la titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos” L. Sup. Const. Pag 11 citado por Cassagne, Op Cit. Pag. 677.

Por su parte en el vecino Chile, debemos destacar, tal y como se ocupa de desarrollar ROJAS CALDERÓN²⁴, que los elementos del estatuto jurídico de las aguas chilenas, se configuran en el dominio público hídrico, la titularidad privada del derecho de aprovechamiento de aguas, la libertad de transacción y la gestión económica de dichos recursos. Así el art. 5 del código de aguas, recoge dicho dominio público hidráulico, partiendo lógicamente de una habilitación constitucional del art. 19 de la carta magna chilena en sus apartados 23 y 24²⁵, que al clasificar dicha constitución de bienes, estos se dividen entre bienes comunes a todos los hombres o apropiables, o públicos, siendo las aguas como bienes nacionales de uso público, o bienes públicos, con las consecuencias que ello tiene.

En general podemos hablar de una notable influencia de la legislación y la doctrina española en relación con el derecho de la ordenación territorial y en concreto de aguas iberoamericano, puesto y que tal y como destaca MILANO SÁNCHEZ²⁶, en el caso de la legislación costarricense, la norma básica en estas materias es la ley de aguas n° 276, de 27 de agosto de 1942, que se trata de una legislación inspirada en la Ley de aguas española de 1879, siendo por tanto una legislación poco acorde con el momento actual, aunque como ya es evidente y ocurrió en el caso español desde 1879 a 1985, las legislaciones de aguas son de las más perdurables y estables que existen en nuestros ordenamientos jurídicos comparados.

Ahora bien debemos destacar que el caso costarricense es peculiar, en tanto en cuanto, tal y como señala GATGENS y ARIAS²⁷, el 75% de la población costarricense en cuanto al abastecimiento de agua potable a la población, es de carácter subterráneo, cuestión no predicable para numerosos países de su entorno.

Por otro lado La ley forestal n° 7575, del 13 de febrero de 1996, en su artículo 33 apartados a) y d) dispone que son áreas de protección las que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de 100 m. medidos de modo horizontal y por otro lado *“las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites sean determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento.....”*. Obviamente no tienen la misma naturaleza estas zonas de protección que las previstas en el artículo 31 de la Ley de aguas anteriormente relatado.

Para el Perú, debemos destacar que el artículo 80 de la Ley Orgánica de Municipalidades n° 27972, de 27 de mayo de 2003, establece en su artículo 80 competencias para las municipalidades en materia de saneamiento, salubridad y salud, donde se le atribuye a las municipalidades provinciales la regulación y control del proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertidos industriales en el ámbito provincial y en el de la municipalidad, y a dichas municipalidades igualmente en

²⁴ ROJAS CALDERÓN. Christian “Las organizaciones de usuarios de aguas en España y Chile”. Pag. 685 a 713 de la obra colectiva. Op. Cit. “Nuevo derecho de aguas”, y en concreto pag. 701.

²⁵ Al respecto véase VERGARA BLANCO, Alejandro, “La summa divisio de bienes y recursos naturales en la constitución de 1980”. En *Ius publicum* Universidad de Santo Tomás n° 12. 2004.

²⁶ MILANO SÁNCHEZ Aldo “ Tratamiento constitucional de las aguas subterráneas en el derecho costarricense”. Pags. 657 a 672 de la obra colectiva “ Nuevo derecho de aguas” coordinado por GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ. Santiago Thomson –Civitas. Ente público de agua de la Región de Murcia 2007 y en concreto Pag 657

²⁷ ASTORGA GATGENS Allan y Mario ARIAS .“Mapa de geoaptitud hidrogeológica de Costa Rica: implicaciones respecto a la gestión ambiental de desarrollo” citado por Aldo MILAGRO SÁNCHEZ. Pag 659.

el punto 2.1 de dicho artículo 80 en: “*administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economía de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.*”

Por otra parte el artículo 80.4 otorga funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales en el “*administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos cuando esté en capacidad de hacerlo*”, por lo tanto el suministro y reglamentación de agua potable a las poblaciones es de la competencia municipal, que queda en el ámbito de la municipalidad provincial (lo que sería nuestras diputaciones Provinciales) sólo cuando las municipalidades distritales (lo que serían nuestros Ayuntamientos) no pueden acometerlo.

En el caso de Guatemala, tal y como indica CASTILLO GONZÁLEZ²⁸, la tendencia ya consolidada en el 2009 es trasladar la prestación del servicio público a las municipalidades y a los particularidades con la calidad de concesionarios. El estado se excluye de la prestación, hasta donde sea posible todo ello de conformidad con la ley, basándose en la clasificación del servicio público en la prioridad de su prestación y consecuentemente se clasifican de acuerdo con las necesidades de la población, ubicándose la necesidad del suministro de agua (siguiendo el autor la clasificación que hace MONTAÑO²⁹) como una necesidad básica dentro del primer grupo de necesidades, atribuyéndose lógicamente a los municipios pero recogiendo que normalmente la satisfacción de estas excede de los recursos municipales debiendo el Estado apoyarlo.

En Guatemala igualmente, y como destaca por otro lado CALDERÓN M.³⁰, el suministro de agua es la primera de las obligaciones de servicio público como medio que la Administración municipal dispone para lograr su finalidad de gestionar el bien común, y está destinado a cumplir la necesidad de carácter general de sus habitantes, que pueden realizarse como en todos los países que hemos venido abordando hasta ahora por el ente municipal de forma directa o indirecta a través de la correspondiente concesión. En ese sentido conforme se recoge en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República de entre las competencias de la organización municipal, tiene como carácter de competencia propia que debe realizarse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidades de municipios: “*el abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada; el alcantarillado.....*” siendo por tanto la primera función clara de las entidades locales guatemaltecas al menos en su enumeración legal.

Así el artículo 58.1) del Código Municipal, aprobado por Decreto 12-2002 del Congreso de la República, se atribuye al Alcalde de cada municipio “*el velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales de su circunscripción territorial*”

²⁸ CASTILLO GONZÁLEZ Jorge Mario “Derecho Administrativo. Teoría general y procesal”. Guatemala C.A. Editorial impresiones gráficas 2011. Pag. 267

²⁹ MONTAÑO Agustín “Manual de Administración pública. Editorial Litográfica Travera, S. A. México D.F 1987

³⁰ CALDERÓN M Hugo Haroldo. “Derecho Administrativo. Parte especial”. 5ª edición. Litografía Orión. Guatemala 2005. Pag 186

Así el artículo 72 del citado Código recoge la obligación del municipio de regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y por lo tanto la competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos en los términos de dicho Código, señalándose la posibilidad de que se presten dichos servicios por la propia municipalidad e incluso con empresas públicas, por otro lado mediante una mancomunidad de municipios o en tercer lugar mediante concesiones otorgadas conforme a las normas de dicho Código y con la Ley de Contrataciones del Estado,

Así en cuanto a la condición de servicio público de suministro domiciliario de agua potable debemos destacar en el caso de Nicaragua, tal y como afirma Flavio ESCORCIA³¹, este tiene un carácter de servicio público necesario o esencial, puesto que es de entre aquellos que no pueden faltar en el Estado, debido a que ellos justifican su propia existencia, son servicios públicos obligatorios cuyo uso se impone a los particulares debido a sus propios motivos de interés social, como son los servicios sociales obligatorios del alcantarillado, la instrucción primaria, el alumbrado público, etc., por tanto el suministro de agua potable tiene un carácter de servicio público esencial tal y como afirma el citado Flavio ESCORCIA³², mientras que el alcantarillado tan solo es un servicio público de carácter obligatorio.

La Constitución de la República Oriental del Uruguay en su artículo 47 establece: “La protección del medio ambiente es de interés general” y que “La política nacional de aguas y saneamiento estará basada en: a) el ordenamiento del territorio, conservación y protección del Medio Ambiente y la restauración de la naturaleza.” La Ley General Protección del Medio Ambiente (LGPA, N° 17.283) institucionaliza el principio precautorio, y la prevención y previsión como criterios prioritarios, sumado a la presunción de daño como suficiente para adoptar medidas de protección. En su artículo 7 establece los instrumentos de gestión ambiental, incluyendo los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA) y los procesos de autorización correspondientes.

Por vía de interpretación legítima la indicada LGPA definió como “daño grave” al ambiente (concepto adjetivado incluido en el artículo 47 de la Constitución), a aquellos impactos que superen los parámetros admitidos por las normas de referencia. Si bien establecer límites cuantitativos a la contaminación u otras afectaciones ambientales es un criterio que debería ser modificado en función del conocimiento de los ecosistemas, los servicios ambientales, sus sinergias, las redes tróficas y sus presiones - respuestas, hoy aportan un marco de referencia para establecer parámetros medibles de impacto ambiental. Esos indicadores están disponibles o pueden construirse, y de allí el Informe Ambiental Estratégico debería tomar los valores de referencia para aplicar a los factores que definen su modelo territorial. La Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (N° 16.466) y su reglamentación (Decreto 435/94) establecen el régimen de Evaluación de Impacto Ambiental, aplicable a la ejecución de ciertos proyectos que requerirán Autorización Ambiental Previa que otorgará (o no) el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La Ley 15.695 de 1984 protege especialmente al monte nativo prohibiendo su tala, mientras que Ley N° 16.736 prohíbe la caza, tenencia, transporte, comercialización e industrialización de cualquier especie silvestre salvo autorización con previo informe

³¹ESCORCIA Jorge Flavio “Derecho administrativo: Primera parte”.Editorial jurídica. Nicaragua. Managua 2009.Pag 341.

³² Jorge Flavio ESCORCIA. Op. Cit. Pag. 342

técnico de la autoridad competente; y establece que la introducción al país de especies exóticas deberá ser previamente autorizada por el estado (Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca - MGAP).

Con respecto a áreas y biodiversidad objeto de protección, la Ley 13.776/69 aprueba la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América y la Ley 16.062 aprueba la adhesión del Uruguay a la Convención sobre la conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Bonn- Alemania, 1979).

La república oriental del Uruguay mediante la Ley Ley N° 18.308 sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, marco regulador general, de 18 de junio de 2008, estableció un régimen jurídico específico de lo que en España se conoce por ordenación territorial y urbanismo.

Finalmente debemos destacar que la Constitución de la república bolivariana de Venezuela recoge en su Capítulo IX bajo la rúbrica De los Derechos Ambientales los artículos 127 y 128 que recogen como un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, genética, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica. El genoma de los seres vivos no podrá ser patentado, y la ley que se refiera a los principios bioéticos regulará la materia.

Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidos, de conformidad con la ley.

Y que el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana. Una ley orgánica desarrollará los principios y criterios para este ordenamiento.

Por tanto debemos destacar el avanzado (equiparable al de los países del estado de bienestar europeo) nivel de las determinaciones constitucionales venezolanas en esta materia, aunque no existan mecanismos efectivos de control para verificar si esas disposiciones se cumplen en realidad o no.

Visto ese panorama podemos finalizar este apartado indicando que la Constitución como máxima norma del ordenamiento jurídico de cada uno de los países de la comunidad iberoamericana, plasma unos criterios directos o indirectos sobre la Ordenación Urbana, en cada uno de ellos, con un prisma ambiental general, eso sí no en todas las prácticas ,ni desarrollos urbanísticos prácticos, se cumplimenta.

De hecho, tal y como destacara GEIGEL LOPE-BELLO³³, la planificación del desarrollo, el espacio y la protección ambiental están íntimamente relacionadas, puesto que aunque el desarrollo económico puede realizarse bajo el prisma de sostenibilidad que hemos apuntado, siempre ha resultado indiscutible la íntima interdependencia entre el deterioro ambiental y este.

III El derecho urbanístico español e iberoamericano.

III.1 Panorama general visión española y colombiana

Como elemento de investigación principal y tesis de este trabajo nos hemos propuesto, tal y como se refleja en el subtítulo de la obra, plantearnos si existe un derecho urbanístico latinoamericano en forma de cuestión.

Este planteamiento debe realizarse ante el hecho diferenciado de las lógicas soberanías estatales que optan por modelos diferenciados, pero también por la falta de estudio doctrinal homogéneo en la materia³⁴.

Evidentemente en España existen normas de ordenación urbana desde antiguo, incluso muy anteriores a la configuración del Reino actual y por tanto con vigencia durante la unión de Hispanoamérica bajo la misma soberanía (las leyes de Indias de 1512), lo cual constituyó un comienzo del derecho urbanístico de cada nación soberana y un conjunto de tradiciones que influyeron en cada uno de los derechos urbanísticos nacionales.

Ahora bien, esas normativas tampoco pueden considerarse derecho urbanístico, puesto que como muy bien específico BASOLS COMA³⁵, la génesis del derecho urbanístico español puede constatarse desde 1812 con la Constitución gaditana y por tanto muy brevemente con elementos comunes a toda la comunidad iberoamericana.

A la hora de analizar los modelos urbanísticos iberoamericanos desde una perspectiva comparada actual, hemos de hacer una breve introducción al régimen jurídico-administrativo de la nación española, en tanto en cuanto España en virtud del art. 137 de la Carta Magna de 1978, se articula como Estado descentralizado en tres niveles territoriales, el nivel nacional con unas competencias que tiene con carácter exclusivo tanto el gobierno como las Cortes Generales como poder legislativo, fundamentalmente recogidas en el art. 149 de la constitución, por otro lado el nivel autonómico de las comunidades autónomas, entidades homologables aunque con diferencias sustanciales a los estados federados en los países de naturaleza federal como la república brasileña o los Estados Unidos Mexicanos, o los Estados Unidos de Norte América, que a diferencia de por ejemplo los departamentos colombianos gozan igualmente de dicha potestad legislativa y finalmente el nivel local que carece de capacidades legislativas pero que tiene un importante ámbito y funciones de carácter ejecutivo, especialmente en la

³³ GEIGEL LOPE-BELLO Nelson "Planificación y urbanismo", Caracas, 1994, Equinoccio, ediciones de la Universidad Simón Bolívar pag 17

³⁴ Así por ejemplo en la obra "Curso de derecho administrativo iberoamericano" dirigida por Jaime RODRIGUEZ ARANA Jaime y por Libardo RODRIGUEZ RODRIGUEZ, INAP-Comares (Granada) 2015, se abordan 29 capítulos de diversas facetas de esta disciplina (medio ambiente, bienes públicos, protección de la salud, educación, defensa, etc), pero no el urbanismo.

³⁵ BASOLS COMA Martín "Genesis y evolución del derecho urbanístico en España (1812-1936)" Montecorvo 1972

materia que nos ocupa, que es la ejecución urbanística, en tanto en cuanto son las entidades competentes en materia de urbanismo.

La regulación derivada de esa particularidad organizativa del régimen legislativo del urbanismo en España se diferencia en dos ámbitos, por un lado la legislación básica en relación con el estatuto de la propiedad inmobiliaria vinculada al título competencial del art. 149.1.8ª de la Carta Magna, así como el régimen de responsabilidad y de la expropiación forzosa(18ª) que le corresponde a las Cortes Generales y por tanto es igual en todo el territorio nacional y las que por otra parte, en relación con las técnicas sustantivas urbanísticas, las figuras del planeamiento, los instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento, el régimen de la disciplina urbanística o de la intervención administrativa sobre el uso del suelo y la edificación, los patrimonios públicos del suelo, donde la regulación correspondiente de todas esas instituciones, compete en su legislación a las comunidades autónomas con carácter exclusivo, y por tanto excluyente de la legislación estatal, que en base a la determinación del art. 149.3 de la Constitución,, tiene un carácter meramente supletorio de las comunidades autónomas, legislación además estatal que debe ser previa a la asunción con carácter exclusivo del título competencial en los diversos estatutos de autonomía.

Esta circunstancia es muy diferente en los diversos modelos nacionales latinoamericanos, por las estructuras organizativas de poder en que se desenvuelven estas funciones y el muy diferente papel de las municipalidades que lo ejecutan.

Así debe indicarse que las competencias en materia urbanística en Colombia, lógicamente se distribuyen de una manera muy diferente a España, en tanto en cuanto Colombia es un Estado unitario, cuya descentralización territorial carece de potestades legislativas por parte de los departamentos de la república, puesto que tal y como señala la STC C-540 de 2001, Colombia es una “ *república unitaria descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales*” .Significando la definición constitucional ,tal y como apunta YOUNES MORENO³⁶, la unidad es como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque.

En ese sentido igualmente el Tribunal Constitucional Colombiano, en su Sentencia. C-579 de 2001, indica que “.....*la autonomía no equivale a autarquía o soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de estas con un órgano superior, que no rompe el modelo del Estado Unitario*”.

Por tanto las entidades territoriales colombianas, departamento, regiones, provincias y municipios tendrán competencias y funciones asignadas en la ley nacional, no disponiendo de capacidades legislativas propias como así ocurre en las comunidades Autónomas españolas, para establecer modelos diferenciados urbanísticos con rango de ley.

Así los departamentos gozan de competencias en materia de planificación conforme al art. 300 de la Constitución que en sus apartados 2 y 3 establece:

³⁶ YOUNES MORENO, Diego *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Temis S.A. Bogotá 2004. 7ª edición Pag. 79

2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio de los municipios, el turismo l el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.*

3. *Adoptar acuerdo con la ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.*

E igualmente el punto 8: *las Asambleas de los departamentos tendrán capacidad para: “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal”.*

Por otro lado los concejos municipales, tienen conforme al art. 313 de la Constitución, la capacidad para: *b) adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas c) reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda i) dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

Partiendo de esta distinción competencial debemos señalar que las leyes a aplicar serán siempre las estatales, pudiendo los departamentos y municipios aprobar planes y reglamentar usos, siempre con estricta sujeción a la ley nacional, que además podrá ser objeto solo por la republica del correspondiente desarrollo reglamentario.

Por tanto esos modelos de organización y competencias pueden definir la regulación de la ordenación territorial y el urbanismo en cada país, independientemente del grado de intervención pública.

Pero para analizar, aunque sea de forma somera y de conjunto los ordenamientos jurídico-urbanísticos latinoamericanos, es imprescindible contemplar las diferentes opciones de política en la materia que condicionan los modelos legales nacionales.

Partiendo de lo indicado por MASSIRIS CABEZA³⁷ podemos realizar un repaso a las políticas legislativas de los diferentes países iberoamericanos en la materia de la ordenación territorial desde una perspectiva histórica cercana.

III.2 México

En México, conforme destaca FERNANDEZ RUIZ³⁸, aun cuando desde el siglo pasado existen disposiciones jurídicas que regulan la vida urbana, el inicio de la sistematización formal del derecho urbano en México, puede decirse que se da con la iniciativa de reformas constitucionales en materia de asentamientos humanos, remitida al Poder revisor de la Constitución, por el presidente Luis Echeverría Álvarez, el 12 de noviembre de 1975.

³⁷ MASSIRIS CABEZA Ángel “Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes.” Año 4 - Vol 1- Número 4 bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf

³⁸ FERNANDEZ RUIZ Jorge *Derecho urbano en México administración federal* disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3182/3583>

Según la iniciativa referida, era impostergable la adopción de medidas encaminadas a frenar y disminuir los crecientes desniveles geográficos y sectoriales que impedían, o cuando menos obstaculizaban, el proceso de crecimiento. De ahí la necesidad insoslayable de precisar políticas y de orientar acciones para modificar el rumbo del movimiento urbano del país.

A juicio de la iniciativa mencionada, dependería de nuestro talento para vencer la dramática desigualdad entre el campo y la ciudad, el que pudiéramos transformar nuestro sistema macrocefálico de ciudades, en un desarrollo regional basado en centros urbanos razonablemente reducidos, para alcanzar metas de mayor productividad, crecimiento económico y justicia social.

Hacia hincapié, la iniciativa, en que por presión de la elevada tasa demográfica y de la fuerte corriente migratoria del campo a la ciudad, se generaban múltiples contiendas sobre tenencia de la tierra, precarismo ilegal en su posesión, carencia de servicios públicos, vivienda infrahumana, contaminación ambiental y grave perjuicio al ecosistema.

También puso de relieve, la multicitada iniciativa, de reformas constitucionales, que la aparición de ciudades perdidas y de cinturones de miseria se debía, en gran medida, a la presión ejercida por quienes insistían en su insatisfecho e ingente requerimiento de habitación y servicios públicos, en un desordenado crecimiento de los centros urbanos de población.

Atenta a dichas consideraciones, la iniciativa de referencia propuso la instauración de instituciones jurídicas que posibilitasen procedimientos públicos encaminados a resolver, en el mediano y largo plazo, la problemática de los centros urbanos, mediante previsiones que tomen en cuenta su desarrollo en el futuro.

Como consecuencia de la citada iniciativa, se realizó la reforma del párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

La iniciativa de reforma constitucional en materia de asentamientos humanos, a que nos hemos referido, estimó que, en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano, figuraban los elementos y se daban las acciones del poder público que inciden en la problemática de los centros urbanos, y dio lugar a la adición de la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, del tenor siguiente: *El Congreso tiene facultad: (...). XXIX. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.*

La reforma constitucional antes transcrita sirvió de base y proemio a una abundante legislación que tiende a vertebrar y sistematizar nuestro derecho urbano, en cuyo primer término figura la Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 de mayo de 1976, la cual fue derogada por el artículo segundo transitorio de la ley del mismo nombre, publicada el, el 21 de julio de 1993(LGAH)³⁹, actualmente vigente con diversas modificaciones.

³⁹ Sobre esta vid QUINTANA ROLDÁN Carlos F “Derecho municipal”, Editorial Porrúa ,México ,2008, 453 a 470 con el contexto jurídico e impacto social de la original de asentamientos humanos

El ordenamiento legal publicado el 28 de enero de 1988 se inserta en el marco de las llamadas "leyes generales", en las que el calificativo general no es el antónimo de "particular" sino que tiene la connotación polivalente de observancia en la esfera federal, en el ámbito de las entidades federativas y en el nivel municipal, mediante la respectiva jurisdicción concurrente, que no se compagina con el tradicional sistema residual que establece el artículo 124 constitucional: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor -como lo fueron también las de la derogada ley de 1976-, son de orden público e interés social, cuyo objeto estriba en establecer la adecuada concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios en la ordenación y regulación de las ciudades y demás asentamientos humanos en el territorio nacional.

También tiene por objeto la LGAH determinar las bases para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como la creación, conservación, progreso y desarrollo de los centros de población; fijar, asimismo, los principios para señalar las provisiones, reservas, usos y destinos de bienes raíces que regulen su propiedad en los centros de población; y señalar, además, los principios para la participación social en materia de asentamientos humanos.

La LGAH, en la fracción II de su artículo 2, entiende por centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

El ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la adecuada urbanización de los centros de población, según lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley, deberá procurar elevar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, entre otras acciones, mediante la promoción de centros de población de tamaño medio; la descongestión de las zonas metropolitanas; la adecuada interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en los centros de población; el establecimiento de condiciones propicias para la relación adecuada entre zonas de trabajo, vivienda y recreación; y la dotación suficiente y oportuna de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

La puesta en práctica de planes o programas de desarrollo urbano; el establecimiento de reservas territoriales para vivienda y desarrollo urbano; la construcción, rehabilitación y mejoramiento de vivienda popular; la realización de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; y la preservación del medio ambiente y del equilibrio ecológico de los centros de población, se consideran acciones de utilidad pública en el artículo 5º de la referida ley.

Entre las principales herramientas que para el logro de su objeto señala la LGAH en su capítulo tercero, figuran el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, los programas estatales y municipales de desarrollo urbano, los

programas de ordenación de zonas conurbadas y los programas de desarrollo urbano de centros de población, mencionados en el artículo 12 de dicho ordenamiento legal.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujeta, en los términos del artículo 13 de la citada ley general, a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. Del contenido de dicho programa conviene destacar su diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos del país y la valoración de sus causas y efectos; también la estrategia aplicable al desarrollo urbano; así como los requerimientos que en el rubro de desarrollo urbano presente la población, en razón de su estructura, cantidad y crecimiento.

El presidente de la República aprueba y -en su caso- modifica, mediante decreto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, el cual se sujeta a un permanente proceso de control y evaluación, según lo dispuesto en el artículo 14 del citado ordenamiento que también contempla la promoción de la Secretaría de Desarrollo Social para lograr la participación social en la formulación, actualización y realización del referido programa.

Como una medida de seguridad jurídica, el artículo 17 de la LGAH dispone la inscripción obligatoria en el Registro Público de la Propiedad, de los planes o programas de desarrollo urbano, de centros de población y sus derivados, en los plazos señalados para tal efecto en la legislación local.

En su capítulo cuarto, la LGAH se ocupa también de regular las conurbaciones, a cuyo efecto considera los convenios y las comisiones de conurbación, así como los programas de zonas conurbadas a que hace referencia en su capítulo cuarto.

Para reglamentar lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en lo relativo a la creación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la multicitada ley, también en su artículo 27, dispone que el ejercicio de los derechos de propiedad, posesión o cualquier otro deducido de la tenencia de inmuebles situados en esos centros, queda supeditado a las reservas, usos y destinos determinados por las autoridades competentes, en los programas de desarrollo urbano respectivos.

La fundación de centros de población sólo podrá efectuarse mediante decreto expedido por la legislatura de la entidad federativa correspondiente, en tierras de vocación urbana, previa evaluación de su impacto ambiental, como lo determina el capítulo quinto de la citada ley, que deja a la legislación estatal el señalamiento de los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El capítulo sexto se ocupa de la LGAH se centra en análisis, de las reservas territoriales, para lo cual dicta disposiciones encaminadas a coordinar las acciones de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, tendentes a determinar una política integral de suelo urbano y reservas territoriales que dé congruencia al mercado inmobiliario, especialmente al relativo a la vivienda popular y al desarrollo urbano, y evite la especulación en el mismo.

Lo anterior significa que el mencionado capítulo sexto, además de promover acciones y obras para que haya vivienda digna para todos los mexicanos, trata de evitar que unos

cuantos se beneficien con la plusvalía generada por las obras públicas sufragadas por el pueblo.

En el capítulo séptimo, la LGAH trata de la participación social, en tanto que el fomento al desarrollo urbano lo regula en su capítulo octavo, y las medidas de control de dicho desarrollo las determina en el capítulo noveno y último de este ordenamiento legal.

Entre tales medidas de control destacan las contenidas en los artículos 53 y 55 que establecen la nulidad absoluta tanto de los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan los planes o programas de desarrollo urbano, como de los actos, convenios y contratos celebrados en contravención de dichos planes o programas, de la LGAU, o de la legislación estatal en la materia.

Para el Gobierno del Presidente Calderón el ordenamiento territorial se hizo parte de uno de los cinco ejes rectores de su política de desarrollo humano sustentable: el eje de igualdad de oportunidades. Se trata de una estrategia para lograr un patrón territorial que frene la expansión desordenada de las ciudades y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales, para ello se promueve en el ámbito local, “la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y la seguridad pública en zonas marginadas de las ciudades” (Gobierno de México, 2007). En el ámbito nacional y regional la estrategia es la de impulsar el ordenamiento territorial a través de acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), concertadas con la sociedad civil. Consistente con la concepción del ordenamiento territorial como estrategia de desarrollo socioeconómico, el Gobierno del presidente Calderón trabaja en los análisis y diseño de la política nacional de ordenamiento territorial como insumo para el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (Presidencia de México, 2007), el cual constituye el principal instrumento de gestión de la política territorial mexicana

La política nacional de ordenamiento territorial mexicana se concreta mediante planes estatales de OT (PEOT) planes ecológicos territoriales y planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos urbanos. Los PEOT trascienden, en su concepción, la visión sectorial antes expuesta, al incorporar objetivos ambientales y de regulación del uso y ocupación de los territorios estatales, pero carecen de soporte jurídico para su aplicación, de modo que son más de carácter indicativo. Por el contrario, los POET poseen un soporte jurídico que los hace vinculantes para toda acción pública o privada sobre el territorio. De este modo, al actual Gobierno del presidente Calderón enfrenta el desafío de lograr la armonización entre los PEOT, los POET y los planes de ordenamiento y desarrollo de asentamientos, tanto en el sentido horizontal como vertical, lo cual es posible a través de una política nacional de ordenamiento territorial construida desde una perspectiva territorial, en la que sea claro el papel del territorio como espacio de articulación funcional y espacial de las política sectoriales.

Vista así, la política de ordenamiento territorial mexicana podría aprovechar las ventajas de la visión territorial para interpretar y actuar sobre la problemática socioeconómica y ambiental en su complejidad e integridad. A este respecto, IRACHETA⁴⁰, refiriéndose a la planificación espacial plantea: “*es el ámbito espacial donde se materializan las acciones del desarrollo, ya que es en los centros de población*

⁴⁰Alfonso IRACHETA (1997) *Planeación y desarrollo: una visión de futuro*, México, D.F. Plaza y Valdés Editores. Pag 178

y en las regiones donde se localizan físicamente las actividades económicas y la población, y es en estas porciones del territorio donde se aprecian los impactos positivos y negativos de las acciones e inversiones públicas y sociales encaminadas a generar el desarrollo”

Por su parte el actual presidente López Obrador , ya antes de su toma efectiva de posesión en 2018 destacaba que la cuarta transformación de la vida pública del país tenía a la vivienda como punto de partida para garantizar derechos sociales, por lo que la Política Nacional de Vivienda del próximo sexenio será la piedra angular del proceso de pacificación, estas acciones se ejecutan a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) durante los 4 años del sexenio transcurridos .

III.3 Argentina

En el caso Argentino, el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, promulgó en el año 2004 la Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PENDOT), Argentina 2016, con el objetivo de *“guiar y orientar las acciones con impacto territorial hacia el desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino, buscando superar las visiones sectoriales de la Argentina y construyendo un nuevo modo de intervención más sistémico y global, capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo en el marco del nuevo contexto nacional e internacional”*⁴¹.

En la PENDOT el Gobierno Argentino integra las políticas de ordenamiento y desarrollo territorial, en respuesta a los efectos adversos de los ajustes estructurales de la economía realizados dentro del proceso de globalización.

A esta crítica situación se suma que ni el Estado Nacional, ni las jurisdicciones provinciales, han podido consolidar históricamente políticas de estado de ordenación y desarrollo territorial sostenibles y de largo plazo. Los procesos de crecimiento económico y de creación de infraestructura, equipamiento y mejoramiento de la calidad de vida han sido contruidos y gestionados en forma discontinua lo que provocó la sobreutilización o subutilización de los recursos naturales, desorganización en las infraestructuras y los equipamientos, desigualdad de oportunidades de desarrollo en las comunidades, factores que contribuyeron al aumento de los desequilibrios territoriales y a la disminución de la calidad de vida en vastas áreas del país.

En la citada PENDOT el Gobierno Argentino reconoce la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo con fuerte contenido territorial que revierta los profundos procesos de deterioro, marginalidad y desequilibrio territorial existentes y simultáneamente revalorice la capacidad interna de las diferentes provincias y áreas geográficas que lo integran.

Los objetivos de dicho modelo se orientan a:

- Desarrollar su identidad territorial y cultural y su sentido de pertenencia al territorio argentino.

⁴¹PENDOT (Gobierno de Argentina, 2004)

- Alcanzar el progreso económico según sus capacidades y proyectos personales sin necesidad de abandonar su región de origen.
- Alcanzar la sustentabilidad ambiental de su territorio para garantizar la disponibilidad actual y futura de los recursos del mismo.
- Participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas.
- Acceder a los bienes y servicios esenciales, posibilitando el desarrollo personal y colectivo y una elevada calidad de vida en todos los rincones del país (Gobierno de Argentina, 2004).

Los instrumentos planteados por la PENDOT para lograr el modelo territorial descrito incluyen: El Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SINDOT) como elemento articulador, el Plan Estratégico Territorial Nacional (PET), el Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT) y la Ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento del Territorio.

FERNANDO SORIA⁴² destaca que entre otras materias delegadas, interesa mencionar la que resulta de la llamada “cláusula de los códigos” (Art. 75, inc.12, C.A.), en función de la cual las provincias confieren al Congreso nacional el dictado de los códigos de fondo, como el Civil, el Penal, el de Comercio, etc. Como legislación común, el Código Civil diseña los derechos reales, tanto en su contenido como en su cantidad y extensión.

Las regulaciones urbanísticas eran calificadas, por ese mismo Código Civil, como limitaciones a la propiedad por razones de interés público y administrativas.

En su Artículo 2611 estableció que ese tipo de materias (lo que ahora denominaríamos, la ordenación o las regulaciones urbanísticas) no sólo escapaban de las previsiones del Código y de la competencia nacional, sino que, además, eran propias de lo que dispusieran las jurisdicciones locales. De este modo, se reforzó la idea de que lo sustantivo de la propiedad inmobiliaria, en términos de transacción económica privada, estaba estructurado, como título o fuente normativa, en la legislación común del Congreso. Estaba implícito en esta idea de que lo restante, lo ajeno a este núcleo básico y sustantivo del derecho de propiedad, era aquello que podía formar parte de las “meras limitaciones”, como materia local.

Junto con el principio federal, otra fuente de la ordenación urbanística es la cláusula del Artículo 17 de Constitución, sobre la inviolabilidad de la propiedad. La potestad expropiatoria, por razones de utilidad pública, debe ser previamente declarada por los legisladores,

En la provincia de Buenos Aires, el modelo institucional está dado por la regulación del Decreto - Ley 8912 del año 1977 con algunas reformas; por un conjunto de normas complementarias (como por ejemplo, el Decreto 9404/86, el Decreto 27/98; el Decreto ley 9533/80); sectoriales (por ejemplo, las normas de radicación y de parques Industriales, leyes 11.459, 10.119; de Grandes Superficies Comerciales, ley 12.753; el Código de Aguas, ley 12.257); por las normas ambientales (leyes 11.723; 13.592) y por las determinaciones urbanísticas locales.

III.4 Centroamérica

⁴² FERNANDO SORIA Daniel *La ordenación urbanística en la Argentina. Lineamientos generales e ideas para su reformulación*, ponencia disponible en https://www.academia.edu/5391538/La_ordenaci%C3%B3n_urban%C3%ADstica_en_la_Argentina

En el caso de El Salvador, en el año 2003 el Gobierno de Francisco Flórez (1999-2004), a través del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Vice- Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas, promulgó el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) en la cual se manifiesta una visión de El Salvador como país integrado, solidario, desarrollado, competitivo y sostenible que fundamenta su progreso en el desarrollo de actividades productivas modernas, que permitan mejoras sostenidas en las condiciones y niveles de vida de la población. La concepción del PNODT salvadoreño se enmarca en la búsqueda de articulación de la política de desarrollo económico con la ambiental y la de vivienda al proponerse *“lograr la plena incorporación del territorio y sus recursos naturales y humanos al proceso de modernización y desarrollo sostenible del país, según criterios de sostenibilidad, seguridad ambiental y competitividad, y en orden a alcanzar el bien común y a la mejora de la calidad de vida de la población”*⁴³

Este objetivo general se acompaña de una estrategia integral de intervención sobre el territorio nacional a partir del establecimiento de usos prioritarios; creación de regiones y subregiones con fines de ordenamiento y desarrollo; actuación sobre el sistema de ciudades; orientación de la localización de actividades económicas; integración y vertebración del territorio a través de la modernización de la red vial; disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas, reducción de la vulnerabilidad y garantía de la sostenibilidad de los asentamientos poblacionales; estrategias de desarrollo regional, señalamiento y localización de las grandes infraestructuras de apoyo productivo y desarrollo social; gestión de recursos hídricos (planes de ordenación de cuencas); identificación de los espacios con vulnerabilidad o fragilidad destacable y señalamiento de espacios sujetos a un régimen especial de conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente y patrimonio cultural, entre otros.

Se observa en el PNDOT salvadoreño una concepción de la gestión territorial integral dominada por la política de desarrollo económico como eje central en la que el territorio, través de una regionalización, se incorpora como un factor productivo y un marco espacial para la convergencia y articulación de las acciones de la administración nacional y local. En este sentido se crean 3 regiones, 14 subregiones y 31 microrregiones, estas últimas resultantes de agrupaciones municipales realizadas a partir de criterios de coherencia funcional y geográfica, con las que se pretende resolver la inadecuada, inoperante y excesiva fragmentación municipal respecto a la eficiencia en la atención a la solución de las demandas sociales de servicios básicos. En los primeros meses del 2007 se formularon planes regionales, subregionales y micro regionales de ordenamiento y desarrollo territorial (COMURES, 2007).

En el caso de Honduras, el Gobierno de Ricardo Maduro Joest (2002-2006) promulgó en el año 2003 la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) (Decreto 180-2003) mediante la cual se adopta el OT como una política de Estado. Uno de los considerandos de dicha Ley sustenta la política de OT en los desequilibrios estructurales y brechas del desarrollo que presenta la ocupación del territorio nacional, lo que “limita el derecho de las personas al trato justo y equitativo, así como a la igualdad de oportunidades del territorio” (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2004)

⁴³PNDOT(Gobierno del Salvador, 2003).

La política de ordenamiento territorial contenida en la Ley mencionada asigna al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), la función de regulación del uso del suelo, administración de los recursos naturales y gestor de la ocupación integral del territorio en los distintos niveles territoriales: Nacional, regional y municipal. Por su carácter de largo plazo, el PNOT orienta actividades de los sectores económico, ambiental y social en los ámbitos territoriales y en áreas bajo régimen especial, sirviendo de marco de referencia a los diferentes planes y estrategias sectoriales (Congreso Nacional de la República de Honduras, 2004).

En Nicaragua, el Gobierno de Enrique Bolaños Geyer (2002-2006) presentó a la Asamblea Nacional en diciembre de 2006, un anteproyecto de Ley General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (LGOT), que se destaca por la integración de las políticas sectoriales y territoriales en una política de ordenamiento y desarrollo territorial. La política de ordenamiento y desarrollo territorial establecida en el anteproyecto en mención se concreta en un plan nacional (PNODT), planes regionales (PRODT), departamentales (PDOT), municipales (PMODT) de áreas protegidas y de territorios bajo régimen especial. Se establece que los planes territoriales se ejecutarán a partir de estrategias de desarrollo territorial que deben contener directrices de distribución espacial de la población, desarrollo urbano, desarrollo rural y gestión de los ecosistemas.

El art 44 de la Constitución de 1987(reformada en 2014) señala que se garantiza el derecho de propiedad privada de los bienes muebles e inmuebles y de los instrumentos y medios de producción. En virtud de la función social de la propiedad, este derecho está sujeto, por causa de utilidad pública o de interés social, a las limitaciones y obligaciones que en cuanto a su ejercicio le impongan las leyes. Los bienes inmuebles mencionados en el párrafo primero pueden ser objeto de expropiación de acuerdo a la Ley, previo pago en efectivo de justa indemnización.

El Decreto 90-2001, establece la Política General Para El Ordenamiento Territorial, sin que la Ley correspondiente ,a cuyo proyecto nos hemos referido, haya sido aún aprobada⁴⁴.

III.5 Uruguay

En el caso de Uruguay, el primer gobierno de Tabaré Vázquez (2005-2010) presentó, en el año 2006, el proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, el cual recoge la visión gubernamental del ordenamiento territorial y la apuesta del actual Gobierno en materia de política territorial. Con dicha ley el Gobierno quiso dotar a las acciones sobre el territorio de un marco normativo específico hoy ausente e introducir una dimensión territorial en la política macroeconómica y las políticas sectoriales de desarrollo. Se apuesta a la planificación democrática y descentralizada para el desarrollo ambientalmente sustentable con equidad social a nivel regional y local”.

El territorio local es considerado en dicha apuesta, como el espacio de coordinación y concertación de las acciones sectoriales, de modo que tanto las acciones territoriales

⁴⁴ Por el contrario se produce una regresión en las capacidades municipales sobre el territorio en detrimento de la República y así vid PRADO ORTIZ Silvio “Auge y declive de la autonomía política municipal en Nicaragua”, Unión iberoamericana de municipalistas, Granada ,2017

como las sectoriales se armonicen evitando la superposición de acciones públicas sectoriales y locales que quitan eficiencia a la inversión pública y privada (Gobierno de la República de Uruguay, 2006). A los departamentos se le asigna la responsabilidad de la gestión del ordenamiento territorial regional y local bajo las directrices dadas por el gobierno nacional. Esta descentralización de responsabilidades es acompañada por la transferencia de recursos para atenderla, especialmente ligada al mercado de tierras.

III.6 Venezuela

En el caso venezolano, el Gobierno de Hugo Chávez Frías promulgó en agosto de 2006 la “Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio” (LOPGOT) con la que se reemplazaba la Ley existente desde 1983 y derogaba la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, cuyas políticas se integraban a la nueva ley. De acuerdo con la LOPGOT la planificación y Gestión de la OT se proponía:

- a) “Establecer los criterios prospectivos y los principios que orienten los procesos de urbanización, industrialización y la conformación de sistemas de centros poblados, en armonía con el ambiente y la diversidad biológica.
- b) Contribuir a la optimización de la generación y equitativa distribución de la riqueza que beneficie prioritariamente a los sectores y regiones económicamente más deprimidos, considerando todos los ámbitos y particularidades de nuestra diversidad geográfica.
- c) Incentivar las acciones y regulaciones tendentes al desarrollo de los centros poblados, a través de la planificación, gestión y conservación de la calidad de vida.
- d) Crear mecanismos que fomenten y apoyen la participación ciudadana en todas las fases del proceso, a través de la información, coordinación y organización de la población” (Asamblea Nacional, 2006).

Es claro en el contenido de la LOPGOT que la política de ordenamiento territorial venezolana asumía el papel de orientar la espacialidad de las políticas sectoriales del desarrollo incluida la ambiental lo cual era un gran logro si se respetaban sus orientaciones. Puede considerarse que en términos de concepción, la LOPGOT entraba a ser un ejemplo para los países de América Latina como lo fue en su momento la Ley Orgánica de Ordenación Territorial de 1983. Sin embargo, la LOPGOT solo tuvo vigencia de cinco meses, pues en febrero de 2007 fue derogada por el mismo gobierno que la creó. Las razones de dicha derogación están en la Reforma Constitucional que el Gobierno del presidente Chávez impulsó para conducir a Venezuela al socialismo⁴⁵.

Según ORNES⁴⁶ La Constitución venezolana considera al urbanismo, como una competencia pública, traducido en líneas de política, que requiere una coordinación institucional.

⁴⁵ un panorama del derecho urbanístico venezolano lo tenemos en URBINA MENDOZA Emilio J *EL DERECHO URBANISTICO EN VENEZUELA (1946-2019): Entre la centralizadora y la atomización normativa en la ciudad venezolana sofocada* FUNDACIÓN EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA , 2019 y ORNES Sandra “El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano” Revista Politeia, N° 42, vol. 32. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2009:197-225

⁴⁶ ORNES Sandra Op cit pag 7

- A la ordenación del territorio, como competencia pública, traducida en líneas de política, lineamientos, programas y acciones, para su efectiva instrumentación, a partir del reconocimiento de las potencialidades del territorio, la inclusión de la colectividad y la búsqueda del interés colectivo.
- A los usos del suelo, como variables que se activan a partir de la iniciativa privada y de la garantía del sector público en asegurar la justa distribución de la riqueza, a partir de estrategias de regulación y control del desarrollo, y en correspondencia con la satisfacción de las necesidades de la comunidad.
- A la propiedad del suelo, como un derecho individual o colectivo, cuyo usufructo debe responder a un modelo de desarrollo general e integral, y puede ser objeto de la aplicación de contribuciones y restricciones en función del interés social. En consecuencia, se puede afirmar que el derecho urbanístico es responsabilidad e interés del Estado venezolano, entendido como el Gobierno nacional, regional y local, y demanda una plataforma jurídica que permita su instrumentación y sistematización en todos y cada uno de los niveles de Gobierno, para la efectiva coordinación y actuación en materia de planificación y ordenamiento del territorio. Igualmente, el derecho urbanístico es tema de interés para la colectividad, en la medida en que el poder ciudadano se incorpore en la efectiva formulación de la política pública; la toma de decisiones, en función del orden de prioridad de sus necesidades; y en el reconocimiento de su corresponsabilidad en el acontecer urbano.

III.7 Chile

Debemos destacar, tal y como reseñan FERNÁNDEZ RICHARD y HOLMES SALVO⁴⁷, que el derecho urbanístico chileno se relaciona con la carta fundamental de dicho país, puesto que muchas veces implica limitaciones al derecho de propiedad en virtud de la razón social del dominio. Además tanto la planificación, como la regulación de las construcciones, afectan otros derechos constitucionales como lo son los reconocidos en la vigente Constitución en su artículo 19 números 238 y 21, entre otros.

Las fuentes de dicho derecho en este país son además de la citada Constitución, la Ley general de urbanismo y construcciones (DFL N°458), la Ley N° 19939 sobre expropiaciones urbanas y la ordenanza general de urbanismo y construcciones (DS N°47, Minvu, 1992), Junto a una numerosa legislación sectorial aplicable como la municipal, la expropiatoria general y la del medio ambiente.

Con carácter muy reciente se aprobó en este país la Ley 21450, sobre integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, de 27 de mayo de 2022, en la que se introducen numerosas modificaciones en la ley N° 16.391, que crea el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo y el anteriormente comentado decreto con fuerza de ley N° 458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ley General de Urbanismo y Construcciones, incorporándose junto a la perspectiva económica y social, la ambiental y de protección cultural.

Y así por ejemplo se crea el Plan Maestro de Regeneración, que corresponde a una herramienta de gestión pública, impulsada y reglamentada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y que debe formularse en conjunto con la comunidad y la municipalidad. Atendida la necesidad de que las acciones y obras allí contenidas puedan concretarse con la mayor rapidez, eficiencia y eficacia posibles.

⁴⁷FERNANDEZ RICHARD José y HOLMES SALVO Felipe “Derecho urbanístico chileno” tercera edición, editorial jurídica de Chile 2012, pag 18

En Chile el derecho de la propiedad urbanística tiene también el concepto de función social como en España, pero con una interpretación muy restrictiva tal y como recogió el Tribunal Constitucional en su fallo Rol 226 del año 1995.

Así la Ley General de urbanismo y construcciones DFL N° 458, profundamente modificada por la legislación anteriormente indicada ,recoge la planificación urbana diferenciando entre la nacional, la regional ,la intercomunal y la comunal, con usos del suelo, zonas de remodelación ,expropiaciones y un título específico dedicado a la construcción, que incorpora normas de diseño, tanto de obras de urbanización, como de edificación y determinaciones para las viviendas de Propiedad Horizontal y obligaciones del urbanizador.

Los planes en Chile deben someterse a evaluación ambiental estratégica, procedimiento realizado por el Ministerio sectorial correspondiente ,que deben incorporar las consideraciones ambientales del desarrollo sostenible conforme a la ley número 19300

III.8 Tendencias generales

Teniendo en cuenta los enormes cambios políticos existentes en Iberoamérica y los gobiernos de carácter socialista que actualmente lideran la mayor parte de los países, debemos destacar que en materia urbanística existen tres tendencias:

- a) los que privilegian el desarrollo territorial y dan al ordenamiento un papel complementario de contribución al acondicionamiento espacial que exige la lógica territorial de la economía de mercado,.
- b) los que funden las dos políticas bajo el dominio de la lógica neoliberal del desarrollo territorial
- c) los que le apuestan al ordenamiento territorial como política rectora del desarrollo espacial.

En cualquier caso , tal y como acredita CORTIÑAS PELAEZ⁴⁸, es innegable la influencia española, puesto que en efecto, sus *Lineamientos para la formulación de una política nacional de vivienda*, planteaban bases para la formulación de una política de vivienda articulada a los grandes objetivos de una planeación nacional.

Sin detenernos en cada uno de estos *Lineamientos*, cabe aquí retener algunas consideraciones y posturas concretas, que permiten superar ciertas limitaciones aparentes del *Estudio* costarricense, derivadas de su metodología excesivamente monodisciplinaria.

Los *Lineamientos* coinciden con la Constitución española de 1978 En efecto, abandonan la postura liberal y reclaman, *de principio*, una intensa acción del Poder público en materia económica, y, por ende, en el subsector de los cometidos de urbanismo y vivienda.

⁴⁸ CORTIÑAS PELAEZ , León “[Una contribución mexicana y costarricense al Derecho Urbanístico latinoamericano](#)” [Revista de estudios de la administración local y autonómica](#), , N° 232, 1986, págs. 679-702

Si nos limitásemos a concebir las políticas de vivienda como un simple marco de lineamientos y criterios de acción estaríamos con ello circunscribiéndonos al campo de las buenas intenciones, y así, al de la ineficacia de la planificación idealista. La política, conceptualizada como el camino que asume el Estado para conducir las acciones y conductas sociales en el terreno de la vivienda, implica, en cambio, la necesidad de plantear objetivos viables y precisos, decisión de llevar a cabo las acciones propuestas, indicaciones de cómo hacerlo, integración de un marco instrumental adecuado, articulación del sector al plan general de desarrollo, etc.

Tal concepto de política tiene, por tanto, un carácter de acto y no de simple guía o declaración» (ff. 1-2).

Con carácter general debemos destacar que la población de América Latina y el Caribe, entre 1950 y el 2022, ha pasado de 175 millones a 660,3 millones de personas en 2022⁴⁹. La población urbana alcanzó en el año 2000, 380 millones de personas suponiendo el 75 % de la población, y se estima que en el 2025 llegará al 85%, lo que la convierte en la región más urbanizada del mundo.

La urbanización en América Latina se basó, tal y como destacan COSTA Aline. y HERNÁNDEZ Agustín⁵⁰, en una inversión masiva en infraestructura para realizar reformas urbanas estéticas e higiénicas, que tuvo como resultado la expulsión de los llamados “pobres” hacia las zonas periféricas (caso de Villa El Salvador en las cercanías de Lima, por ejemplo).

Los gobiernos latinoamericanos concentraron la inversión en infraestructura con capacidad para atraer industria. Las vías y los sistemas de transporte se convirtieron en elementos fundamentales para mantener el crecimiento económico y para los flujos crecientes de mercancías y personas. Los trabajadores fueron obligados a establecerse en los suburbios porque no podían tener acceso a los lotes o a las unidades de alquiler en las partes más centrales de la ciudad. En estas zonas suburbanas el Estado no ofrecía infraestructura, reforzando así aún más su condición de asentamientos informales, clandestinos y precarios

La urbanización y la extensión espacial de las grandes aglomeraciones han continuado a un ritmo sostenido, en las últimas dos décadas el crecimiento del número de hogares se ha mantenido en un nivel alto y en varios países se ha acelerado debido al decrecimiento del tamaño de los mismos. Según CLICHEVSKY⁵¹, es importante destacar que las variaciones son considerables a nivel subregional, nacional y local, tanto en tasas de crecimiento urbano como en niveles de urbanización, debido a diferencias en las condiciones económicas, sociales, políticas y físicas presentes en la región.

⁴⁹ Conforme el observatorio demográfico del CEPAL y así [Cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-es-regiones-mas-impactadas-demograficamente-la-crisis-sanitaria#:~:text=La%20publicaci3n%20seala%20que%20la,3%25%20de%20la%20poblaci3n%20mundial](https://cepal.org/es/noticias/america-latina-caribe-es-regiones-mas-impactadas-demograficamente-la-crisis-sanitaria#:~:text=La%20publicaci3n%20seala%20que%20la,3%25%20de%20la%20poblaci3n%20mundial).

⁵⁰ COSTA B Aline y HERNÁNDEZ A Agustín “ Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú” Revista INVI (Universidad de Chile, facultad de arquitectura) volumen 25, nº 68, 2010.

⁵¹ CLICHEVSKY, Nora (1990), “Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana”, Buenos Aires, GELIIED-AL, APUD CLICHEVSKY, 2000.

Sin embargo, si por un lado en la región se ha intensificado la globalización de los mercados urbanos, también ha habido un aumento vertiginoso de la pobreza. Más que nunca, la producción informal de la ciudad en Latinoamérica está dejando de ser excepción para transformarse en regla, convirtiéndose en la forma principal de desarrollo del suelo urbano. Aunque los datos sean siempre aproximados, en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro se admite oficialmente que el porcentaje se acerca al 50 ó 55%, considerándose únicamente los procesos de acceso al suelo y a la vivienda, dejando de lado otros procesos como la construcción irregular, los locales comerciales informales y otras prácticas. En otras ciudades brasileñas como Recife y Salvador, la informalidad urbana alcanza el 80%. Las cifras identificadas en ciudades de otros países de la región indican igualmente que el proceso de producción informal del espacio urbano va en ascenso-

Según MILLAN OROZCO⁵², la ciudad informal es un grupo de comportamientos o tendencias no formales asociadas a las respuestas que los grupos marginados generan ante la segregación socio-económica y a la fragmentación territorial de los sistemas urbanos que habitan. Para este autor, la ciudad formal sería un conjunto de elementos (tangibles) y comportamientos (intangibles) que forman parte del mismo territorio urbano en el que se evidencia la informalidad, pero al contrario de aquella representan la manera “correcta” de hacer ciudad y de estar en ella, o sea que no está relacionada con lo ilegal (derecho), marginal (sociología), fragmentado (urbanismo), recesivo (economía), patológico (medicina), feo (arquitectura), no sostenible (ecología) y demás adjetivos que están en contraposición a lo “urbanísticamente correcto”.

Por regla general, en los asentamientos informales⁵³ se incumplen condiciones:

- jurídicas relacionadas con la propiedad. En esas normas se incluye el derecho del propietario a tener un documento público que lo acredita ante la sociedad como propietario del bien. Los habitantes de los asentamientos carecen de este título, lo que significa que la venta o traslado de tenencia del bien que se adquiere está por fuera del marco legal.
- urbanísticas, relacionadas con el planeamiento urbano. Normas que sirven para garantizar que todos los ciudadanos tengan unos estándares mínimos de calidad de vida en la ciudad, y que garantizan el acceso de todos los habitantes a los servicios, al espacio público y a los equipamientos, determinando unas condiciones habitacionales adecuadas de tamaño, materiales, estructura portante, acceso a saneamiento y agua potable, entre otros

Algunos autores sostienen que la informalidad surge del funcionamiento de un mercado formal regulador, en el que las condiciones de la oferta de suelo, precios y financiamiento, hace imposible su acceso a una cantidad importante de la población urbana, que sólo pueden acceder a una vivienda en el mercado informal.

⁵²MILLÁN OROZCO David *De la generación espontánea a la formalidad planificada*, dentro de *La recomposición de la ciudad informal* / coordinador Juan Luis Piñón Recopilación de trabajos presentados en el Congreso Internacional Ciudad Informal, realizado en Cali, Colombia, marzo de 2001 Valencia : Centro Internacional Ciudad Informal, 2001, España

⁵³ Con respecto al régimen jurídico de la “informalidad” en España vid CASTILLO BLANCO Federico [Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante](#) .Aranzadi, Cizur Menor , España Thomson Reuters, 2006.

Sentadas ya las características generales del fenómeno urbanizador y su regulación jurídica en el conjunto de Iberoamérica, es el momento de profundizar en los cuatro modelos anunciados.

IV El derecho urbanístico colombiano

IV.1 Características generales

Tal y como señalan CASTRO BULTRAGO , VASQUEZ SANTAMARIA y JARAMILLO DE LOS RIOS⁵⁴ la Constitución Política de 1991 contiene varias disposiciones que requerían de la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial (LOOT), para el adecuado funcionamiento de una estructura administrativa nacional en torno al territorio, similar a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y la estructuración del sistema administrativo competente en el ámbito nacional.

En el caso colombiano, la política de desarrollo del presidente Álvaro Uribe Vélez (2006-2010) mantuvo la ambigüedad conceptual del ordenamiento territorial (OT) introducida por la Constitución de 1991, en cuyo articulado aparecen de manera ecléctica una concepción referida a la organización territorial del Estado y a la descentralización (vertiente político-administrativa) y otra referida a la planificación del uso y ocupación del territorio, con énfasis municipal (vertiente de planificación física espacial). En el caso de la vertiente político-administrativa, la Constitución estableció la promulgación de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) para efectos de desarrollar la reorganización territorial del Estado, introduciendo nuevas entidades territoriales (provincias y regiones) que se sumarían a los municipios, departamentos, distritos y territorios indígenas, actualmente existentes. La LOOT tras presentarse alrededor de 10 proyectos de esta sin ningún éxito. Fue aprobada por Ley 1454 de 2011, de 28 de junio.

Específicamente en la sentencia C-795 del año 2000, señala: La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial.

En esta misma Sentencia, la Corte abunda en planteamientos que reconocen las inconsistencias e incoherencias de la Constitución frente al tema del OT. Textualmente afirma: “...La Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos. Además, una interpretación literal y restrictiva del texto constitucional, según la cual sólo

⁵⁴CASTRO-BUITRAGO Erika, VÁSQUEZ-SANTAMARÍA Jorge Eduardo, y JARAMILLO DE LOS RÍOS Luis Felipe “La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico” revista Opinión Jurídica, edición especial, pp. 141-156 , Julio-Diciembre de 2011 / 166 p. Medellín, Colombia y en concreto pags 147/148

correspondería a este tipo de legislación aquello expresamente señalado por estos artículos de la Carta, conduce a ciertas ambigüedades e inconsistencias”

En cuanto a la vertiente planificadora, ésta también tiene su origen en la Constitución Política (Art. 311) y fue incorporada en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) y desarrollada por la Ley 388 de 1997 (Ley de planificación territorial municipal), lo que obligó a los municipios colombianos a realizar planes de ordenamiento territorial (POT). Adicionalmente, en el año 2002 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) introdujo el ordenamiento de cuencas hidrográficas y la legislación indígena introdujo los planes de vida para los resguardos y territorios de estas comunidades, lo que sumado a la confrontación armada y a las condiciones sociopolíticas existentes en el territorio nacional, hacen de la gestión territorial algo sumamente complejo.

Aunque en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) el Gobierno no era crítico frente a la economía de mercado, reconocía ciertos problemas, algunos de los cuales debían ser resueltos por dicho modelo de desarrollo, textualmente se afirmaba que: “Los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional (DNP, 2007)

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 era consistente con las consideraciones anteriores, al plantear la incorporación del territorio en la planeación del desarrollo para dar un tratamiento distinto a regiones distintas, a partir del reconocimiento de sus particularidades y capacidades diferenciales, las cuales son valoradas como una “fortaleza para alcanzar el crecimiento sostenido, en la medida que se disponga de estrategias que logren integrar esfuerzos y aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio estructurando un país de regiones competitivas, sustentables y con niveles de desarrollo socioeconómico más equilibrados” (DNP, 2007 de la Ley 388 de 1997 (mal llamada Ley de Desarrollo Territorial) para convertirla en una Ley de Ordenación y Desarrollo Territorial, uno de cuyos instrumentos sería el Plan Nacional de Ordenación y Desarrollo Territorial de largo plazo, que orientará la ordenación regional (cuando existan las regiones administrativas y de planificación), departamental, provincial (cuando existan estas entidades) de territorios indígenas y de los municipios y distritos.

Lo reciente de la legislación de Ordenación del Territorio no empecé la existencia de una tradición urbanística contemporánea y así en una primera fase en su lugar, se expidió la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial que instrumentaliza a los municipios como entidades territoriales competentes para gestionar lo relativo a la planeación urbana .

Una novedosa e importante aportación de esta ley fue el reconocimiento de la necesaria coordinación entre los cometidos del ordenamiento territorial, los asuntos ambientales y en general, los derechos colectivos .

Los cometidos jurídicos del ordenamiento territorial acogen el ambiente frente a los procesos de cambio en el uso del suelo y su adecuación al interés común, labor que debe articularse a la función social y ecológica de la propiedad para asegurar el orden urbano. Este aporte se concreta en los objetivos de la Ley: establecer los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo (art. 1).

De igual forma procura garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres. desarrollo sostenible de acuerdo con los fines y principios de la Constitución de 1991. También en la delimitación de su objeto, la Ley 388 de 1997 contempló el ambiente como una directriz para la planificación económica y social conjuntamente con la dimensión territorial. Este propósito se sintetizó en las normas dirigidas a racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible mediante estrategias, procedimientos, programas y proyectos regulados a lo largo de su articulado.

La instrumentalización de la planeación territorial urbana con el ambiente se concretó en la práctica con la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), principal figura para la gestión y ordenamiento del territorio. De conformidad con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, tales instrumentos están condicionados al cumplimiento de un número variado de disposiciones jurídicas ambientales, tales como la conservación y protección del medioambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales . No obstante, el gran número de aspectos ambientales que deben sustentar la formulación del POT, la Ley 388 de 1997 no tuvo en cuenta su coordinación con las disposiciones referidas la gestión de la planeación urbana en materia de residuos sólidos.

De otra parte, un importante antecedente en materia de planeación urbana es el documento CONPES 3305 de 2004 denominado “documento para optimizar la Política de Desarrollo Urbano” Este instrumento retoma la política de calidad de vida urbana del Plan de Desarrollo “Hacia un estado Comunitario”, a partir de un diagnóstico general sobre la situación actual de los centros urbanos del país; incluye un análisis de la evolución de la política de desarrollo urbano y de los principales atributos urbanos, y elabora una propuesta para mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia (DNP, 2004). sobre ajuste institucional y normativo, donde se referencia como una medida específica normativa “la articulación de la legislación de desarrollo territorial y la legislación ambiental sobre temas prioritarios como saneamiento ambiental, residuos sólidos”⁵⁵.

⁵⁵ (DNP, 2004, p.18)

A pesar de tratar el aspecto ambiental de la gestión de residuos sólidos urbanos como un tema prioritario, es necesario destacar que el documento CONPES no lo incluye como un tema estratégico relacionado con la mitigación y prevención de riesgos ambientales urbanos (estrategia 5), con lo cual llama la atención la visión reduccionista frente a la gestión de residuos sólidos en los lineamientos del desarrollo urbano, desde un enfoque todavía relacionado con el saneamiento, enfoque ya superado por la visión de la gestión integral ambiental y el control integrado de la contaminación.

De igual manera, debe resaltarse que además de los POT, otras figuras como las normas urbanísticas, las actuaciones y acciones urbanísticas, los planes parciales, las unidades de actuación urbana, las licencias y las infracciones urbanísticas son instrumentos que complementan y orientan la planeación urbana en Colombia.

Partiendo de dicha distribución competencial y de la existencia de la ley nacional, podemos hablar de un derecho urbanístico colombiano, tal y como recoge SANTOFIMIO GAMBOA⁵⁶, con unas características propias que suponen una reciente formación y que en el ámbito local gira en torno a los contenidos del plan de ordenamiento territorial; ahora bien, ese derecho urbanístico colombiano parte de una regulación constitucional previa que como afirma GALVIS GAITÁN⁵⁷ establece un ordenamiento constitucional del territorio municipal, puesto que los artículos 51, 58 párrafo 2º y 3º, 82 y 313.3, 339 párrafo 2º de la Carta Magna disponen un ordenamiento territorial municipal, al recoger entre otras cuestiones la función social de la propiedad con las obligaciones que ello conlleva, la institución expropiatoria, el deber del Estado de aprobar planes de vivienda de interés social y de velar por la protección de la integridad del espacio público, por su destino al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular, por la regulación de la utilización del suelo y del espacio aéreo y urbano, por el control de las actividades de construcción y enajenación de inmuebles para vivienda y por la utilización de plusvalías para establecer planes de desarrollo y territoriales.

Pero no es objeto de este estudio la determinación y análisis de todo el derecho urbanístico colombiano, que fundamentalmente se regula en la Ley 388 de 1997, ni hablar de la zonificación en la planificación, sino de la ejecución de los planes, esto es, la concreción en la realidad tanto técnica como jurídica de las determinaciones previstas en la previa planificación.


La ley 388 de 1997 fue expedida como una reforma de la ley novena de 1989, en su elaboración se afirma una preocupación por el tema de ordenamiento o planeación territorial, traducándose en una reivindicación del mismo articulado, a la gestión, y junto al desarrollo económico y social, como instrumentos inspirados en la ley del suelo española.

⁵⁶ SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando “Derecho urbanístico”. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2004. Pags. 36 a 44

⁵⁷ GALVIS GAITÁN Fernando “El municipio colombiano”. 4ª Edición. Themis. Bogota 2007. Pags 120

Se prevé un sistema de planeación a la manera de planes que se articula con la gestión del suelo de manera que dependen entre si, siendo los primeros la base para la aplicación de los instrumentos de gestión que permite cumplir los objetivos del ordenamiento. Los planes concretan, objetivos, directrices, mecanismos de distribución de las cargas y beneficios urbanísticos, así como las normas urbanísticas ya no concebidas de manera estática sino como los elementos centrales de dicho sistema, porque son las que concretan los aprovechamientos urbanísticos en términos de índices de edificabilidad. La articulación entre el sistema de planeación y de gestión esta dada por los principios que estructuran la ley y por las decisiones de carácter político

Partiendo de la ley 388 de 1997 debemos destacar los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prelación del interés público sobre el particular.
3. El urbanismo como función pública.
4. La distribución equitativa de las cargas y beneficios.
5. Participación democrática.
6. 

Los deberes impuestos a la propiedad son:

- a. La obligación de urbanizar y construir en los tiempos y bajo las condiciones definidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.
- b. Traslado a la colectividad de la tierra correspondiente a áreas libres de recreación, redes e infraestructuras y equipamientos colectivos.
- c. Obligación de obtener licencia aun para loteos subdivisiones o parcelaciones.
- d. Deber de participar a la colectividad de un porcentaje de los incrementos de los precios del suelo producido por las decisiones del planeamiento o por la ejecución de obras públicas.
- e. Deber de conservar el patrimonio arquitectónico, histórico y ambiental.

Estos principios generales y deberes se traducen además en las siguientes premisas:

El derecho de urbanizar y de construir no esta incorporado per se en el derecho de propiedad ,sino que es un derecho que se adquiere en la medida e que se asuman las cargas a favor de la colectividad determine el plan. Más que simples limitaciones a la propiedad se trata de una redefinición profunda de su contenido la que se ha producido en nuestro país, ya que condiciona el ejercicio de los derechos urbanísticos a la asunción de cargas, en lugar de una asignación de normas de manera general contenida en los planes de ordenamiento o los códigos de urbanismo.

El Plan de Ordenamiento Territorial Colombiano, que es adoptado a nivel municipal, es un plan vinculante, es decir, que define derechos y deberes tanto de la administración municipal como de los propietarios y, por tanto, concreta el régimen urbanístico de la propiedad hasta el punto de definir el contenido patrimonial de la misma.

No hay lugar a patrimonialización por efecto de las normas generales, en tanto, sólo se concretan o consolidan derechos urbanísticos, previa la asunción de las cargas que definan la ley y el plan de ordenamiento territorial, muy influenciado por el modelo español de 1990 , pero sin cesiones de “aprovechamiento lucrativo”.

La ley 388 de 1997 desarrolla al Urbanismo en cuanto a su sistema de ejecución de planeamiento de la siguiente manera:

Según su articulado, son actuaciones urbanísticas la parcelación, la urbanización y la edificación de inmuebles.

Cada una de estas actuaciones comprende procedimientos de gestión y formas de ejecución que son orientadas por el componente urbano del plan de ordenamiento y deben quedar explícitamente reguladas por normas urbanísticas.

Estas actuaciones podrán ser desarrolladas por propietarios individuales en forma aislada, por grupos de propietarios asociados voluntariamente, o de manera obligatoria a través de unidades de actuación urbanística, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía. Igualmente, las normas urbanísticas deben establecer específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios.

En el evento de programas, proyectos y obras que deban ejecutar las entidades públicas, como consecuencia de actuaciones urbanísticas que le sean previstas en planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen, las entidades municipales y distritales competentes sin perjuicio de su realización material por particulares, podrán crear entidades especiales de carácter público o mixto para la ejecución de tales actuaciones.⁵⁸

Las entidades municipales y distritales y las áreas metropolitanas podrán participar en la ejecución de proyectos de urbanización y programas de vivienda de interés social, mediante la celebración, entre otros, de contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.

Refiriéndose al tema de las cesiones, en Colombia el art 37 de la ley 388 de 1997, nos dice que las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones.⁵⁹ También deberán especificar, si es el caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para

⁵⁸ De conformidad con las normas legales generales y con las especiales contenidas en la Ley 388 de 1997 y en la Ley 142 de 1994. [Decreto Nacional 1507 de 1998](#).

⁵⁹ Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante [Sentencia C-495 de 1998](#).

las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación.

IV 2 La gestión del suelo

Los elementos que estructuran el sistema de gestión del suelo son la equidistribución de beneficios y cargas y la participación de la sociedad en las plusvalías derivadas de la acción urbanística, situación la primera (sistema de gestión) que se concreta a través de planes parciales, aunque no aparece así en la ley, unidades de actuación urbanística⁶⁰, reajustes de tierra u otras formas de cooperación.

La formulación del plan parcial es obligatoria para determinadas áreas de suelo urbano en el denominado plan de ordenamiento territorial (POT)⁶¹, así como para todos los suelos de expansión urbana, que además, se desarrollan por medio de unidades de actuación urbanística, macro proyectos u otras operaciones urbanas. Así mismo debe incluir este plan parcial los instrumentos de manejo del suelo, la captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios⁶², procedimientos de gestión y evaluación financiera de las obras. Se puede decir entonces que los planes parciales concretan el régimen

⁶⁰El artículo 39 de la ley 388. sobre *Unidades de Actuación Urbanística*. indica: Los planes de ordenamiento territorial podrán determinar que las actuaciones de urbanización y de construcción, en suelos urbanos y de expansión urbana y de construcción en tratamientos de renovación urbana y redesarrollo en el suelo urbano, se realicen a través de unidades de actuación urbanística. Como Unidad de Actuación Urbanística se entiende el área conformada por uno varios inmuebles, explícitamente delimitada en las normas que desarrolla el plan de ordenamiento que debe ser urbanizada o construida como una unidad de planeamiento con el objeto de promover el uso racional del suelo, garantizar el cumplimiento de las normas urbanísticas y facilitar la dotación con cargo a sus propietarios, de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos mediante reparto equitativo de las cargas y beneficios. Parágrafo.- Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones.

⁶¹ Artículo 9 ley 388 de 1997. *Plan de Ordenamiento Territorial*. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo

⁶² Artículo 38 ley 388 de 1997. *Reparto equitativo de cargas y beneficios*. En desarrollo del principio de igualdad de los ciudadanos ante las normas, los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollen deberán establecer mecanismos que garanticen el reparto equitativo de las cargas y los beneficios derivados del ordenamiento urbano entre los respectivos afectados. Las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo, entre otros, son mecanismos que garantizan este propósito.

urbanístico de la propiedad, definiendo los derechos y obligaciones de los propietarios de tierra, de los agentes públicos, así como de los inversionistas distintos a propietarios y constructores.

La aplicación de estos planes parciales a nivel municipal, ha aclarado un concepto importante de urbanismo como es los ámbitos espaciales o geográficos de distribución de cargas y beneficios, de esta manera muchos municipios del país optaron por definir a priori un área mínima para estos planes, por ejemplo 20 hectáreas para suelo de expansión y 10 hectáreas en suelo urbano, encontrando que carecía de sentido esta delimitación, porque cuando un grupo de propietarios reunía las hectáreas mínimas, se consideraba con derecho para solicitar un plan parcial.

Se consideran cargas locales, el suelo requerido y los costos de construcción de las redes viales de nivel intermedio o local, las redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios. Aunque la ley prevé que la financiación de las cargas generales se realizará a través de tarifas de servicios públicos domiciliarios, impuesto predial, contribución de valorización, participación en plusvalías u otros sistemas de reparto contemplados en los planes parciales está claramente identificado que es inequitativo financiar la expansión de la ciudad o de las operaciones de renovación urbana con impuesto predial o con tarifas de servicios públicos, porque con cargo a todos los ciudadanos se producen incrementos en los precios del suelo que sólo benefician a los propietarios.

Por lo tanto, los mecanismos de reparto equitativo de cargas a través de los planes parciales constituyen el mecanismo más adecuado para lograr que, previa la asignación concreta de las normas urbanísticas en términos de uso de intensidad, se asegure la financiación de las infraestructuras viales y de servicios públicos aún de escala general, con cargo a los incrementos de precio producidos por dichas normas y por las obras públicas, es decir, con cargo al propietario de tierra, que es el único agente pasivo, que no invierte ni capital, ni esfuerzo ni trabajo para la producción de dichos incrementos.

En resumen, la reparcelación, a través de las figuras de los ámbitos especiales de reparto, las unidades de actuación urbanística y los reajustes de tierra, integraciones inmobiliarias o cooperación entre partícipes, cumple con los siguientes fines:

1. Hace transparente las condiciones de movilización de recursos públicos y privados ligados al desarrollo de la operación o proyecto, evitando cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimientos sin causa de los propietarios.
2. Permite establecer remuneraciones equitativas para los propietarios de suelo, independientemente del uso final de cada terreno, En otras palabras, en lugar de continuar trabajando con un urbanismo en función de la división predial de la propiedad, ligado al otorgamiento de licencias, se trabaja con una conjunción de ordenamiento territorial, gestión y financiación, a través de mecanismos que permiten la integración de varios terrenos, y los propietarios que aportan la tierra reciben todos el mismo pago por el territorio aportado, independientemente de que su terreno original sea destinado a un parque, una zona de protección de una fuente de agua, una escuela o un centro comercial o un edificio de varios pisos para familias de estratos altos. El precio del suelo es, además, el resultado para soportar la vida y las actividades urbanas y los beneficios urbanísticos, o sea el conjunto de usos y

edificabilidades apropiadas en un determinado ámbito. Este es el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

3. Vincula de manera concreta al propietario, los inversionistas o aportantes de recursos para la urbanización, los constructores y las entidades públicas - en esquema de derechos y responsabilidades. Habitualmente se tiende a pensar que el propietario es a su vez el promotor urbanizador, es decir, que dispone de recursos, el interés y la capacidad profesional para desarrollar operaciones urbanísticas. Pero esto no ocurre necesariamente en la realidad, los propietarios pueden ser campesinos, personas que no conocen el negocio inmobiliario o, como es común en nuestras ciudades, urbanizadores piratas que no están interesados en asumir cargas urbanísticas porque justamente su negocio consiste en eludirlas y trasladarlas al Estado o a las familias a las que venden terrenos.

V El derecho urbanístico en República Dominicana

Con BREA GARCIA⁶³, cabe señalar que en los escasos textos que se han publicado en República Dominicana intentado abordar el tema de la arquitectura y el urbanismo en la historia dominicana, siempre se ha partido de lo colonial, tomando el aporte de los conquistadores y colonizadores como origen de forma y contenido. Se ha supeditado así el transcurso del proceso evolutivo de ambas disciplinas humanísticas (la arquitectura y el urbanismo) a las circunstanciales ocurrencias de sucesos y/o acontecimientos que están ceñidos al discurrir de la historia religiosa, económica y social, muy pocas veces a la política y todavía menos a la ideológica. Pero además hay otras visiones menos ostentosas que pasan desapercibidas pero que han influido en el desarrollo no solo de estas, sino de todas las manifestaciones humanas en este país antillano.

Nos referimos a situaciones coyunturales, quizás fortuitas o discretamente calculadas. No lo sabemos. Pero si se analizan rebuscadas en las lecturas y reflexiones las encontraremos gravitando sobre el panorama nacional, enmarcadas en el proceso de decantamiento tanto de la arquitectura como del urbanismo moderno. La más distante que se le ocurría a dicho autor cumplió en el 2022, 170 años.

El alto crecimiento económico de la República Dominicana durante las décadas previas a la pandemia fue acompañado de un rápido proceso de urbanización. Entre 1994 y 2018, el porcentaje de la población que vivía en áreas urbanas creció de 56,7 a 81,7%, alcanzando el promedio de América Latina y el Caribe.

Hay que destacar que para elaborar cualquier argumentación sobre el derecho territorial en general y urbanístico en particular de la República Dominicana, deberemos acudir en primer lugar en virtud de las determinaciones lógicas de cualquier ordenamiento jurídico basado en la jerarquía normativa, a la norma máxima de dicha República, esto es, la Constitución Dominicana dada en Santo Domingo distrito nacional en 2010, y en ese sentido, al ser una Constitución todavía reciente incorpora en buena medida las determinaciones y sensibilidades de carácter ambiental hidrológico y de derechos sociales que en los tiempos actuales devengan con carácter general con

⁶³BREA GARCIA Emilio José “Arquitectura y urbanismo en la historia de la República Dominicana”, 22 de Junio de 2012, disponible en <https://acento.com.do/opinion/arquitectura-y-urbanismo-en-la-historia-de-la-republica-dominicana-204853.html>

respecto a dicho ordenamiento territorial, por lo menos hasta julio de 2010 fecha de la aprobación de la citada constitución.

La sensibilidad ambiental y la reserva de estado de recursos naturales, el carácter limitado de los recursos hídricos y la existencia de áreas protegidas se recogen expresamente en los artículos 14 a 17 de la Constitución regulándose los aprovechamientos de los recursos naturales en el artículo 17, esto es, una ubicación importantísima dentro del título I, referida a la nación de los estados de su gobierno y de sus principios fundamentales, no mete una incorporación en derechos y deberes o en principios rectores o en la regulación de la economía como otras muchas constituciones que incorporan sus regulaciones lo realizan.

Los preceptos generales dirigidos con carácter más sustantivo hacia el mundo inmobiliario y urbanístico, los encontramos en la sección II del capítulo I, sobre los derechos fundamentales englobada en el título II de los derechos garantías y deberes fundamentales diferenciándose de la sección I de los derechos civiles y políticos, que aunque se denominan bajo la característica común de derechos fundamentales, podemos entender que serían equiparables en nuestro ordenamiento jurídico español a los derechos y deberes, o a los principios rectores aunque... garantía es mayor reconociéndose no obstante un régimen de garantías específico para estos, aunque el artículo 68 de la constitución Dominicana garantiza la efectividad de los derechos fundamentales a través de los mecanismos de tutela o protección que ofrecen a la persona la posibilidad de obtener la satisfacción de sus derechos frente a los sujetos obligados o deudores de los mismos, vinculando a los poderes públicos, los poderes los cuales den garantizar su efectividad los términos establecidos por la constitución y por la ley.

Existiendo una acción de amparo, prevista en el artículo 72, que no diferencia, dentro de los derechos fundamentales, a los civiles de los económicos sociales, incluso de los deportivos y culturales, ni del cuarto poder derechos fundamentales que son los derechos productivos y de medio ambiente.

Así debemos destacar dentro de este segundo grupo de derechos económicos y sociales junto a la libertad de empresa que recoge junto al derecho, capacidad para recrear y organizar empresas, sin más limitaciones que las previstas por las constituciones que establezcan las leyes, la posibilidad de administrado tiene que dictar medidas para regular la economía y promover actuaciones de actividad impulsar el desarrollo integral del país. Junto a ello debemos señalar el derecho a la propiedad, pero con una función social que implica obligaciones, de interés social

El derecho específico a la vivienda se recoge en el artículo 59 de la Constitución, señalándose que toda persona tiene derecho a una vivienda digna, con servicios básicos esenciales, el estado deberá fijar las funciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promover los planes de viviendas y asentamiento humanos de interés social. El acceso legal a la propia inmobiliaria titulada es una prioridad fundamental de las políticas públicas de la promoción de vivienda.

Las determinaciones se complementan como ya hemos señalado en derechos colectivos y del medio ambiente, recogidos en el artículo 66 y 67 de la Constitución, con conservación de equilibrio ecológico, protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico, y arqueológico.

Las citadas funciones sobre el patrimonio histórico, le corresponde al Congreso Nacional conforme a lo dispuesto en el artículo 93.1 c), de la Constitución.

Todas las determinaciones recogidas en el Título IX, de la constitución, sobre ordenamiento del territorio y de la Administración Local, debe destacarse lo previsto en el artículo 194 sobre un plan de ordenamiento territorial, en el cual se atribuye como prioridad del estado, la formulación y ejecución mediante ley de un plan de ordenamiento territorial, que asegure el uso eficiente y sostenible de los recursos naturales de la nación, acorde con la necesidad de adaptación al cambio climático.

Actualmente debe recordarse la importancia en el conjunto del derecho territorial dominicano, las determinaciones recogidas en el Título XI, de la Constitución, sobre Régimen Económico Financiero y de la Cámara de Cuentas, y así en ese sentido el artículo 217 sobre orientación y fundamento establece la orientación del régimen económico hacia la búsqueda del desarrollo humano fundamentándolo en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la eclosión social y territorial, y la responsabilidad ambiental, todo ello en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad, como consecuencia de ello se establece en el artículo 218, la necesidad de un crecimiento sostenible, puesto que la iniciativa privada libre debe junto con el estado procurar un crecimiento equilibrado y sostenible de la economía, manteniendo equilibrio precios, y con una utilización racional de los recursos disponibles, así el reconocimiento de iniciativa privada, bajo un principio de subsidiariedad del estado, debe ser reconocido expresamente en el artículo 219.

No obstante se recoge expresamente en la planificación en los artículos 241 y 242 de la Carta Magna, En dicho Título XI, pero dentro de la Sección II del Capítulo II, de las Fianzas Públicas de la Planificación.

Así, en la estrategia de desarrollos debe aprobarse mediante el Congreso Nacional mediante la ley correspondiente, que regulará el proceso de planificación existiendo un plan nacional plurianual del sector público con sus correspondientes actualizaciones, de la segunda legislatura del año en que se inicia el periodo del gobierno con obligación de remitirse.

El ordenamiento territorial ha sido definido⁶⁴ como un proceso continuo impulsado por el Estado, que integra instrumentos de planificación y gestión participativa hacia una organización, a largo plazo, del uso del suelo y ocupación del territorio acorde a sus potencialidades y limitaciones, a las capacidades de sus gobiernos y a las expectativas y aspiraciones de la población, al igual que a los objetivos de desarrollo para alcanzar calidad de vida. Dentro de la conceptualización polisémica del ordenamiento territorial la República Dominicana enfatiza aquella que lo concibe tanto como una política de Estado, así como un instrumento de planificación y gestión

⁶⁴ Así en el Plan nacional y para ello el borrador consensuado del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Tomando como base los documentos de trabajo para la formulación del PNOT Fecha Versión: 19.11.2015 / Republica Dominicana, disponible en <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/CONSULTA%20PLAN%20DE%20OT.pdf>

Desde un punto de vista estrictamente municipal, la ordenación territorial y la regulación jurídica del urbanismo se debe centrar las determinaciones de la ley 177-2007, del Distrito Nacional y los Municipios, la cual fue aprobada por el Congreso Nacional, y que dedica su Título IX a la Planificación y Gestión Municipal, con dos capítulos, dedicado a la Planificación Municipal, y el dedicado a la Gestión Ambiental Municipal.

Así, el artículo 122 de la citada ley 177-07, se ocupa de los Planes Municipales de desarrollo, atribuyéndose la capacidad para aprobar y no capacidad puesto que se utiliza un término imperativo, aprobarán, de los Planes Municipales de desarrollo, la cual será a iniciativa de los síndicos y con participación de la comunidad.

Dichos Planes tienen como determinación establecer una utilización de la inversión adecuados a los recursos municipales, propulsado en el desarrollo Equitativo y sostenible, así como un ordenamiento racional.

A tal fin la elaboración del Plan Municipal de desarrollo se debe efectuar por el Consejo municipal

Planificación de carácter municipal... tras su coordinación con las de carácter nacional y sectorial incluso... nacionales la cuales, a los efectos de planificación... pública deben de garantizar la participación de los ayuntamientos, tanto si son nacionales, provinciales, regionales, municipales.....

Por otra parte, es obligado la existencia de oficinas municipales de planificación y programación entre cuyos fines estarán los de garantizar la coordinación, integración de las... sectoriales, con las municipales así como la valoración de resultados de la gestión. E igualmente oficinas de planeamiento urbano, por cada ayuntamiento cuyo objetivo central será asistencia técnica entre el ayuntamiento y las comunidades en el diseño, elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del municipio y gestionar el planeamiento urbanístico, uso del suelo y edificación en las áreas urbanas ... del territorio municipal, desde criterios de inclusión y equidad.

Así, en cualquier caso, los ayuntamiento deben disponer la formación y redacción de los planes de desarrollo, con los planes y programas de desarrollo regional, provincial y nacional, en cualquier caso para municipios que no tengan posibilidad de tener su oficina de planeamiento urbanístico, deben de hacerlo coordinados o asociados con otros municipios contando la asistencia de los órganos sectoriales correspondientes.

Partiendo de esta regulación constitucional y de las normativas legales en desarrollo de la misma el derecho de la organización territorial y el urbanismo de la República Dominicana se articula, al igual que el Español, en torno a la figura del plan, esto es a la planificación de la ordenación urbana, siendo el plan la figura central tal y como hemos visto desde cualquier municipio o a nivel supramunicipal, puesto que las oficinas técnicas correspondientes para la planificación urbana que deben existir en cada municipio deberán asesorar a las diferentes corporaciones municipales para el diseño y ordenación de sus términos territoriales.

Partiendo de esa circunstancia, debemos destacar, que el planeamiento urbanístico es la técnica de diseño de la ordenación territorial en cada término municipal con un carácter

normativo, esto es, dibujos o voluntades de consecución de objetivos que tienen carácter normativo y que vinculan tanto a los poderes públicos como a las entidades particulares.

Así la planificación urbanística y territorial, puede ser muy diversa, en primer lugar, partiendo del tamaño del ámbito a planificar desde la región la provincia o el municipio, partiendo de realidades metropolitanas o meras poblaciones urbanas o la ordenación de poblados menores, así por otra parte debemos destacar la diferenciación entre la zonificación, frente a la planificación basada en la forma preexistente puesto que por ejemplo una ciudad histórica, un casco ya consolidado protegido constitucionalmente desde el punto de vista cultural, es muy difícil proceder a una transformación radical, sin perjuicio de que se puedan realizar actuaciones planificadoras de renovación urbana. Por otro lado, está el Transecto Urbano rural, entre las zonas de carácter puramente urbano y las zonas preservadas o protegidas como ámbitos naturales, existiendo un término intermedio sobre zonas rurales en las cuales no se podrá permitir la urbanización con carácter general, pero sí determinados usos y establecimientos humanos.

Igualmente, a la hora de plantear una planificación urbanística existen multitud de modalidades de ordenación urbana y así, un crecimiento disperso con edificación unifamiliar aislada y zonas verdes, o un crecimiento compacto mediante bloques y manzanas cerradas, todo ello sin perjuicio de las correspondientes y necesarias dotaciones de zonas verdes equipamientos públicos, escolares, sanitarios, administrativos y culturales.

Igualmente, la libertad de planificación dentro de los conceptos urbanos tiene que tener unos límites lógicos, no solo la ley y el texto constitucional, sino también, en realidades físicas, y subrayables, por ejemplo, las zonas sometidas a riesgos naturales, ya sean de carácter sísmico o inundaciones hidrológicas u otros aspectos, que deben de tenerse en cuenta a la hora de diseñar no pudiéndose obviar la realidad física salvo consecuencias imprevisibles.

A la hora de tener en cuenta un Planificación debemos de distinguir la existencia de diversas tipologías Planificadoras, sectoriales, territoriales, y urbanísticas como posteriormente veremos, que tal y como se recoge en la guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial⁶⁵, podemos diferenciar entre los siguientes tipos:

- a) Planes locales de desarrollo, y planes estratégicos municipales.
- b) Planes directores, planes municipales de ordenamiento territorial, planes reguladores y planes urbanísticos.
- c) Planes sectoriales y planes transversales.
- d) Los planes operativos anuales y multianuales

Por su parte, la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), aprobada el 26 de enero de 2012, establece en su segundo eje, específicamente el objetivo general 2.4 (cohesión territorial), los objetivos específicos y las líneas de acción a seguir:

⁶⁵ *Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial* Ademuca 2009

- Objetivo específico 2.4.1: Integrar la dimensión de la cohesión territorial en el diseño y la gestión de las políticas públicas.
- Objetivo específico 2.4.2 Reducir la disparidad urbano-rural e interregional en el acceso a servicios y oportunidades económicas, mediante la promoción de un desarrollo territorial ordenado e inclusivo.

Con carácter muy reciente se ha aprobado la Ley de ordenamiento territorial, uso de suelo y asentamientos humanos, que en uno de sus proyectos anteriores fue calificado en palabras de TAVERAS y FERNANDEZ⁶⁶, como que plantea que el Estado tiene la función de llevar a cabo el ordenamiento territorial, poniendo por encima los intereses de la generalidad. Esto se lograría garantizando el derecho que tiene toda persona para utilizar este recurso, el cual debe ser utilizado bajo un marco sostenible de uso del medio ambiente.

Además de exponer el marco conceptual en que se desenvuelve este tema, la ley dispone los objetivos del ordenamiento territorial. Entre los fines que deben perseguir todos los planes, sistemas y procesos que se encaminen al ordenamiento territorial dominicano está el establecer todos los lineamientos y modalidades del uso de los recursos naturales tomando en cuenta su uso eficiente y sostenible, adecuándose a las características del espacio; también, servir como guía para las acciones públicas y las políticas que se formulen en la búsqueda de la disminución de los desequilibrios territoriales y del fomento del desarrollo sostenible

El Presidente de la República, Luis Abinader, promulgó este 22 de diciembre la Ley núm. 368-22, de Ordenamiento Territorial, Uso de Suelo y Asentamientos Humanos.

Esta ley es un mandato del artículo 194 de la Constitución de la República, pendiente de cumplimiento, como hemos visto, desde 2010.

Esta disposición normativa regula el uso de suelo y crea las herramientas jurídico-administrativas para la formulación de planes de ordenamiento territorial a nivel nacional, regional y municipal, los cuales deberán ir cónsonos con intereses medioambientales, culturales y de desarrollo sostenible.

Dentro de las novedades de la ley se destaca la clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, ubicando dentro de este último los vinculados a actividades agropecuarias o forestales, protegidos medioambiental o culturalmente, o cuando haya sido objeto de una concesión minera.

A fines de armonizar los distintos planes de ordenamiento territorial, la Ley crea un Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial integrado por órganos, bajo la coordinación del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), en su calidad de órgano rector del ordenamiento del territorio que le confiere la recién promulgada ley.

⁶⁶TAVERAS Karina y FERNANDEZ Yanelkis *Sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo en República Dominicana* publicado el 16 de julio de 2015 en <https://www.opd.org.do/index.php/analisis-gobiernolocal/2016-sobre-la-ley-de-ordenamiento-territorial-y-uso-de-suelo-en-republica-dominicana>

En lo que respecta a los asentamientos humanos, la norma dispone que, en lo adelante, estos solo se podrán realizar en terrenos titulados, donde las normas municipales del uso del suelo lo permitan.

La Ley también prevé un régimen sancionador a cargo de los gobiernos municipales, que, entre otros aspectos, castiga administrativamente el incumplimiento del deber de conservación de terrenos clasificados como no urbanizables.

Por tanto se abre una nueva era en el derecho urbanístico dominicano.

VI. Marco jurídico del Uruguay en la materia.

Con carácter previo en Uruguay las Leyes de Indias⁶⁷ mantuvieron su vigencia, al menos teórica, hasta 1877. Entonces se adoptó el decreto que estableció el reglamento “para el trazado de nuevos pueblos y colonias en el territorio de la República”. Desde un punto de vista conceptual este nuevo reglamento representó un claro retroceso en relación a las primeras, particularmente por su restringida visión del ordenamiento territorial. Se perdió la riqueza del concepto de ciudad-territorio, así como los distintos estatutos sobre el uso y la propiedad que lo caracterizaron. En efecto, la organicidad del concepto indiano, donde el clima, la salubridad, la producción o la forma son aspectos de un mismo problema, desapareció en favor de una idea del territorio que se focaliza exclusivamente en la ciudad. La colonización del territorio dejó de ser un proyecto de naturaleza socio-cultural, vinculado a un saber que provenía de la experiencia y de la dimensión concreta de sus desafíos, fueran estos políticos o fisicoterritoriales, para convertirse en una serie de prescripciones geométricas que pretendían habilitar el crecimiento infinito de las ciudades.

Por lo que se refiere a la normativa vigente, tras la aprobación parlamentaria de la Ley 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable, debe reseñarse que esta llenó un vacío que la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en 1990, hacía aún más evidente. La ley aprobada no es una ley marco que simplemente proponga grandes orientaciones en la materia. Por el contrario, se trata de una ley exhaustiva y sumamente precisa en sus disposiciones. Consta de 83 artículos ordenados en 8 títulos que definen, entre otros, los fines y la naturaleza del ordenamiento territorial, los derechos y deberes territoriales de las personas y de la propiedad inmueble, los instrumentos de la planificación en sus diversas escalas, los criterios generales que ordenan los usos de suelo y controlan su sostenibilidad y los mecanismos de participación social y de coordinación institucional. Las novedades que presenta la nueva ley en relación al marco jurídico nacional son trascendentes. Interesa señalar cuatro aspectos básicos: - la definición del ordenamiento territorial como una función pública, que se materializa en un conjunto de acciones transversales cuya finalidad es la mejora de la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso sustentable de los recursos naturales y culturales - la incorporación del conjunto del territorio -urbano, rural y marítimo- en los procesos de planificación

⁶⁷ Al respecto UTRERA RAVASSA Cayetano *Las leyes de Indias y el urbanismo* en *Boletín de Información del Ilustre Colegio Notarial de Granada*, N.º. 246, 2002, págs. 231-234 y más en profundidad VIÑAS Y MEY Carmelo “Notas sobre el urbanismo en América española”pags 101 a 128 disponible en <https://www.racmyp.es/docs/anales/A36-7.pdf>

territorial - la regulación del ejercicio de los derechos de propiedad sobre el suelo en función del interés general que se desprende de los objetivos perseguidos por la propia Ley - la introducción de un nuevo instrumento de planificación territorial a escala nacional, capaz de potenciar una lógica proyectual desconocida hasta ese momento en el acervo cultural territorial tradicional del Uruguay.

Obviamente con anterioridad existía una normativa urbanística histórica con origen en la legislación española y cuyo antecedente más inmediato era la, Ley Nº 13.493 de 20/09/1966 , de Plan de viviendas, urbanización y saneamiento

Cabe reiterar que específicamente en relación al ordenamiento territorial y el desarrollo sostenible, en 2008, el parlamento uruguayo aprobó la indicada ley 18.308. En la exposición de motivos de esta Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS, 2008) se menciona que: “(...) *La planificación para el desarrollo territorial sostenible se funda en el establecimiento de un claro régimen jurídico para el territorio.*” La ley aprobada en su artículo 4 (“Materia del Ordenamiento Territorial”) establece que: “*El ordenamiento y desarrollo territorial sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación. (...) c) La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales. d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas y asentamientos humanos vulnerables (...)*”. Las citas precedentes evidencian varios aspectos relevantes, entre los que se destaca la incorporación de la dimensión ecológica en la materia del ordenamiento territorial y específicamente “La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales”.

La nueva ley, fomentó un cambio radical en la manera de concebir el territorio y su ordenamiento: proponía una visión a la vez integral y profundamente democrática de su sentido (definición), descartando las habituales concepciones urbano-centristas del mismo (ámbito), en sus palabras *neutraliza el chaleco de fuerza que lo desnaturalizaba (institucionalidad) y establece una escala proyectual imprescindible para hacer viable su transformación (directrices nacionales)*.

En esta perspectiva legal, tanto el suelo como el agua⁶⁸, el aire y los valores culturales que conforman el territorio nacional, constituyen bienes sociales esenciales. En consecuencia promover, recuperar, mantener y proteger sus calidades serán objetivos centrales de las políticas públicas en la materia. Los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley no han sido pocos. Estos refieren a los más variados ámbitos del qué hacer social, a sus recurrentes certezas y comportamientos y, en particular, a una cultura que tradicionalmente a ignorado la dimensión específica del territorio como atributo determinante de la existencia social.

⁶⁸ Al respecto vid pags 267 a 278 de SAYAGUES LASO Enrique “*Tratado de Derecho Administrativo*” 10ª edición, fundación de Cultura universitaria 2015, Montevideo , Uruguay. puesta al día a 2010 por Daniel Hugo Martins ,clásicos jurídicos uruguayos fundación de Cultura universitaria, Montevideo reimpresión

De hecho Uruguay es un país que a la vez une una alta densidad poblacional-territorial en el ámbito del Río de la Plata (especialmente Montevideo, pero también Canelones, Colonia del Sacramento y Punta del Este) con una bajísima densidad en el resto del país, con departamentos como 33, Fuentes etc.

Partiendo de ese marco jurídico básico debemos resaltar el papel de las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial, que recogidas en el segundo capítulo de su tercer título, de la Ley son los instrumentos previstos en el ámbito nacional y regional para la planificación y ejecución de la misma.

Las Directrices Nacionales, en particular, “*constituyen el instrumento general de la política pública en la materia*”. Se trata, de acuerdo al artículo diez, del único instrumento de ordenación cuya elaboración corresponde al Poder Ejecutivo y cuya aprobación es potestad del Poder Legislativo. Tanto el concepto como los procedimientos propuestos para la definición de las Directrices Nacionales ponen en evidencia la trascendencia asignada por la Ley a dicho instrumento. Las Directrices Nacionales exigen una visión integral y unitaria del territorio nacional que debe asociarse estrechamente con las múltiples aproximaciones parciales del mismo, tanto en términos regionales como en términos sectoriales y tanto en términos nacionales como internacionales. Su alcance, por lo tanto, las transforma en el instrumento privilegiado de una visión proyectual de largo plazo que, es bueno recordarlo, nunca existió de manera explícita en la historia de las políticas públicas nacionales.

Los ámbitos de elaboración y aprobación propuestos para las Directrices evidencian que en la visión de la Ley un proyecto de largo plazo para el territorio nacional no es meramente un desafío técnico. Su construcción política, en este sentido, parece una perspectiva de trabajo imprescindible para que el mismo trascienda su condición meramente teórica y se convierta en un instrumento de transformación real de nuestro territorio.

El Decreto 221-009 derivado de la LOTDS define el Informe Ambiental Estratégico, que supone identificar las problemáticas que son de especial relevancia en la materia ambiental para la elaboración de objetivos específicos, cursos de eventos (estrategias) y toma de decisiones de actuación, en el contexto de un proceso de gestión planificada. El objetivo es que los aspectos ambientales y la calidad del hábitat, sean evaluados desde las primeras fases de la preparación de planes urbanos (entre otros ámbitos territoriales de actuación).

La LOTDS, reconoce una especial protección a los suelos rurales, a través de restricciones a su transformación, en especial hacia modalidades de uso u ocupación diferente a las de producción agropecuaria o extractiva “pura” (Art.31). La propia clasificación del suelo rural es un instrumento de protección específica, clasificándolo en 2 subcategorías: a) rural productivo y b) rural natural (con el fin de mantener el medio natural, y proteger el medio ambiente en general). En un apretado resumen de las normas analizadas, se destacan por su significación y por su relacionamiento conceptual y potencialmente sistémico - operativo

La Ley 18.30, en su artículo noveno define el objeto de las Directrices Nacionales. Considera seis aspectos básicos. De ellos los primeros tres son medulares: - el establecimiento de los principales objetivos en la materia - la definición de la estructura

territorial y las actuaciones estratégicas pertinentes - la formulación de las orientaciones generales para las otras escalas del ordenamiento territorial y para las políticas sectoriales y los grandes proyectos nacionales con incidencia territorial. Definidas de esta manera parece claro que las Directrices Nacionales propuestas por la Ley son el instrumento privilegiado de las políticas nacionales referidas al territorio, su estructura y sus procesos de transformación. Como tales, naturalmente, están llamadas a incidir en los otros instrumentos, políticas y actuaciones que impactan en dichas transformaciones.

Veamos como define la ley sus contenidos fundamentales. El primer aspecto que plantea el artículo mencionado refiere al establecimiento de las “bases y principales objetivos en la materia”. Según el artículo tercero de la Ley, que define su concepto y finalidad, el ordenamiento territorial es *“el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales”*.

Por lo tanto, los principales objetivos en la materia promueven la conformación de un territorio cada vez más sustentable y más democrático, impulsando un conjunto de actuaciones integrales que tienen como principal protagonista al Estado y sus políticas de planeamiento. Para establecer ese “conjunto de acciones transversales”, sin embargo, será necesario partir de un conocimiento preciso y sistémico del territorio.

Y para generar dicho conocimiento será fundamental saber a qué nos referimos cuando hablamos del mismo. Interrogándose sobre las distintas definiciones que puede tener el concepto de territorio, CORBOZ⁶⁹ señala que hay tantas como disciplinas relacionadas con él. Sin embargo, indica que la definición de los ordenadores del territorio es particularmente compleja pues “toma en cuenta factores tan diversos como la geología, la topografía, la hidrografía, el clima, la cobertura forestal y los cultivos, las poblaciones, las infraestructuras técnicas, la capacidad productiva, el orden jurídico, la división administrativa, la contabilidad nacional, las redes de servicios, los desafíos políticos y aún más, no solamente en la totalidad de

Los otros tres aspectos referidos (las áreas con regímenes especiales, los incentivos y las sanciones y la adecuada gestión de la planificación) pueden considerarse derivaciones o consecuencias de las definiciones asociadas o implícitas en los tres primeros.

La “definición básica de la estructura territorial”, el segundo aspecto mencionado por el artículo nueve de la Ley de Ordenamiento Territorial, estará entonces definida por las características particulares de la morfología terrestre de dicha área, con sus tiempos largos y a menudo cíclicos, y el conjunto de transformaciones antrópicas realizadas por los habitantes en cuestión y sus característicos tiempos sociales. Conformará, por tanto, una construcción histórica determinada por sus ingredientes materiales y por la voluntad, a veces explícita y a veces no, de ese colectivo. Porque el territorio no es una noción objetiva sino un proyecto en permanente construcción. Identificar “las actuaciones territoriales estratégicas”, en este sentido, será un componente fundamental en la construcción de las Directrices Nacionales, ya que a través de ellas se tratará de obtener un logro más eficaz de las potencialidades del territorio, una repartición más

⁶⁹ CORBOZ André Looking for a City in America: Down These Mean Streets a Man Must Go (Paperback) Editorial: David R. Godine Publisher Inc, United States, 1994

justa de sus bienes y servicios y una administración más adecuada de su permanente devenir.

Para identificar tales actuaciones, sin embargo, será menester partir de un conocimiento preciso del territorio, de su historia, sus procesos de conformación, sus inercias conservadoras y sus dinámicas de cambio. Porque, así como no hay futuro sin memoria, no hay prospectiva posible del territorio sin una clara retrospectiva. Sólo un conocimiento profundo de los procesos territoriales permitirá intervenir en ellos de manera socialmente inteligente. La “definición básica de la estructura territorial” implica un conocimiento de sus realidades presentes que debe proponer una interpretación, a la vez jerarquizada y ordenada, del territorio como proceso dinámico. ¿Qué debe obtenerse de la misma? - una conceptualización de su geografía: su materialidad, su morfología, su bio-diversidad, sus potencialidades y sus limitaciones

- una conceptualización de su ocupación: la población, su distribución, sus características, su asentamiento, la división y apropiación del suelo, lo urbano y lo rural como sistemas
- una conceptualización de la integración de dicha geografía y dicha ocupación que permita establecer el funcionamiento y los usos de dicho territorio
- Geología, topografía, suelo, hidrología, clima, biodiversidad, etc.
- Demografía, localizaciones, conformación social de los ámbitos urbanos y rurales, interacciones, roles funcionales, etc.
- Sistemas infraestructurales terrestres, acuáticos, aéreos, energéticos, de comunicación; lógicas productivas, tanto urbanas como rurales; división y propiedad del suelo,
- una visualización de la distribución de la riqueza producida y de la calidad de la vida material de la sociedad en dicho territorio
- una evaluación de los procesos de gestión y administración del territorio y sus ordenamientos

Sintéticamente puede decirse que se trata de definir un retrato en devenir o una imagen dinámica del territorio que, confrontada críticamente con “las bases y principales objetivos en la materia”, permita establecer los ejes centrales de un proyecto territorial nacional de largo aliento del cual derivarán “las actuaciones estratégicas” necesarias para llevarlo a cabo.

El tercer aspecto medular planteado por el artículo noveno de la Ley establece lo que podríamos llamar un orden jerárquico en las relaciones entre los distintos instrumentos de ordenamiento y otras actuaciones que, por su importancia o impacto territorial, puedan afectar la estructura del territorio. En este sentido, el rol de la Directrices Nacionales consiste en establecer “criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento”. Por tanto, y en particular, para aquellos que son de orden departamental y/o sectorial.

Es importante considerar la trascendencia de estas definiciones. Con ellas se crea un instrumento de ordenamiento que tiene la potestad de establecer lineamientos generales, referidos a la unidad territorial nacional, que pueden obligar a las políticas territoriales departamentales, tradicionalmente amparadas en su autonomía constitucional, tanto como a las políticas sectoriales, generalmente respaldadas en la inercia del estado central y su vetusta estructura. De esta manera se introducen dos novedades que son fundamentales: el territorio comienza a transformarse en sujeto de políticas integrales y

la organización del estado en el plano territorial comienza a perder sus ribetes más anacrónicos.

La trascendencia de la innovación planteada queda claramente refrendada, en el marco de la propia Ley, por la creación del Comité Nacional de Ordenamiento Territorial (artículo setenta y cinco). Este nuevo organismo, conformado al más alto nivel político, tiene como rol central “la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio”. Para ello tiene la potestad, según el artículo setenta y seis, de “contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales”, de “pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales” y de “efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras promovidas por los órganos del Gobierno nacional cuando éstas resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de:

- a) Educación, salud, cultura, transporte, accesibilidad, etc.
- b) Institucionalidad, autonomías, integraciones, participación ciudadana, etc.
- c) Ordenamiento territorial, promoviendo su revisión” .

La Ley es desarrollada por el Decreto N° 221/009, de Reglamentación de la ley sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. urbanizacion ,conforme los artículos 4°, 6°, 8°, 9° y 10, de la propia Ley, que fue Promulgado el : 11/05/2009 y Publicado el: 20/05/2009⁷⁰.

Conforme al art 1° del reglamento todo proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial integrará la dimensión ambiental desde su inicio, de conformidad con lo previsto en la Ley 18.308, de fecha 18 de junio de 2008, mediante una evaluación ambiental estratégica, en la forma y condiciones que se establece en el propio Decreto.

Así la autoridad que posea la iniciativa para la elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial dará noticia de su ejercicio al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente junto con la adopción del primer acto formal que dé inicio a un proceso de elaboración de instrumentos de ordenamiento territorial. Dicha comunicación deberá indicar de manera precisa, la entidad o el jerarca responsable del proceso de elaboración o de la comunicación con dicha Secretaría de Estado a los efectos de este reglamento. Esa asignación se considerará vigente hasta la finalización del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial, salvo que sea expresamente sustituida y comunicada al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Asimismo, la comunicación deberá indicar por lo menos, el tipo y objetivo del instrumento de ordenamiento territorial que se pretende elaborar, una descripción preliminar del área comprendida y sus aspectos ambientales más relevantes, así como una identificación preliminar de los grupos y sectores involucrados, para ser tenidos en cuenta en las instancias de participación o consulta.

Los estudios básicos y demás antecedentes para la elaboración del proyecto de un instrumento de ordenamiento territorial o el documento de avance al que refiere el

⁷⁰ Registro Nacional de Leyes y Decretos: Tomo: 1 Semestre: 1 Año: 2009 Página: 1176 Reglamentario/a de: Ley N° 18.308 de 18/06/2008, Ley N° 17.292 de 25/01/2001

artículo 24 de la Ley N° 18.308, incluirán la información ambiental y los estudios necesarios sobre esos aspectos, los que se reunirán y presentarán en un Informe Ambiental Estratégico. Ese informe deberá ser ajustado a lo largo del proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial, en la medida en que se reciban informaciones o se realicen estudios que así lo ameriten, como resultado de las instancias previstas en el proceso o fuera de él, así como cuando sea indicado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al que serán remitidos una vez realizados. Dicho Ministerio podrá establecer criterios y condiciones materiales a los que deberá ajustarse el formato y presentación del Informe Ambiental Estratégico.

El Informe Ambiental Estratégico deberá contener: a) La identificación de los aspectos relevantes de la situación ambiental del área comprendida en el instrumento de ordenamiento territorial previsto y su área de influencia, analizando su probable evolución en caso de no aplicarse el mismo, incluyendo los problemas ambientales existentes en el área; b) Los objetivos de protección ambiental contemplados en la Decreto N° 221/009 ,de 6 11/2015 , elaboración del instrumento de ordenamiento territorial previsto, incluyendo los objetivos prioritarios de conservación del ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad; c) Los probables efectos ambientales significativos que se estima se deriven de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto y de la selección de alternativas dentro del mismo, especificando las características ambientales de las zonas que puedan verse afectadas de manera significativa; d) Las medidas previstas para prevenir, reducir o compensar los efectos ambientales significativos negativos derivados de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial previsto, así como las soluciones que prevea a los problemas ambientales identificados en el área comprendida en el instrumento; e) Una descripción de las medidas previstas para dar seguimiento a los efectos ambientales de la aplicación del instrumento de ordenamiento territorial que resulte aprobado; f) Un resumen de los contenidos expuestos según los literales anteriores, redactado en términos fácilmente comprensibles, sin perder por ello su exactitud y rigor técnico, que incluya en forma claramente diferenciada, una declaración que indique la manera en que se han integrado al instrumento de ordenamiento territorial previsto, los aspectos ambientales contemplados en este Informe.

En la audiencia pública a la que refiere el inciso 2° del artículo 25 de la Ley N° 18.308, la autoridad departamental responsable del proceso deberá incluir el Informe Ambiental Estratégico en la presentación que se realice en la misma. Cuando en el proceso de elaboración del instrumento de ordenamiento territorial no se prevea la puesta de manifiesto o la realización de una audiencia pública, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente podrá realizar el manifiesto y/o convocar la audiencia pública para la presentación del Informe Ambiental Estratégico, debiendo también invitar al responsable del proceso de elaboración del instrumento a presentar el proyecto del mismo.

Obviamente el conjunto de las determinaciones sobre ordenación territorial uruguayas es necesariamente complementado con las normativas de los diferentes municipios y así tomando el ejemplo de la Intendencia de Canelones, referidas a solicitud de anuencia para la aprobación definitiva del articulado final de las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial, en el marco de lo establecido por el Art. 25 de la Ley N°

18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, aprobándose las correspondientes directivas departamentales, de las cuales veremos algún ejemplo.

Así con fecha 8 de abril del 2011 fue realizada la Audiencia Pública del Instrumento de las Directrices de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Departamento⁷¹ de Canelones y su Evaluación Ambiental⁷²; donde se definen ocho directrices claves para el indicado Departamento de Canelones, como producto de los procesos de participación.

El documento ordena estas directrices en cuatro grandes dimensiones: Ambiental, Económica, Socio-Espacial, e Institucional, garantizando así su sustentabilidad; y se implementan para garantizar la sustentabilidad de la estrategia territorial propuesta.

- a) Las directrices de índole Ambiental corresponden al establecimiento de reglas para promover la sustentabilidad ambiental, abierta a la validación social, la cual incorpora la evaluación estratégica en la valoración de los aspectos ambientales.
- b) Las directrices de dimensión económica brindan las orientaciones para el fomento productivo y la localización de actividades económicas, constituyen previsiones de orden general para el ordenamiento del territorio, aportando a la definición de grandes estructuras de servicios, equipamientos e infraestructuras y los sistemas de movilidad.
- c) Las estrategias para la cohesión socio territorial se constituyen como directrices Socio - Espaciales, dando orientaciones para la inclusión, accesibilidad y equidad territorial, tanto en el ámbito urbano como en el medio rural, por medio de estrategias tendientes a la optimización de servicios e infraestructuras, mejora de la conectividad y calidad del hábitat y espacios libres.
- d) En lo que refiere a lo Institucional, se presenta como marco para su fortalecimiento desde una visión del ordenamiento territorial, del proceso de descentralización política y participación ciudadana, contribuyendo en el abordaje de los planes sectoriales, parciales, locales y microrregionales y su respectivo seguimiento.

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial (como en el caso de Canelones), definen con carácter vinculante, los principios orientadores a escala departamental para la redacción y gestión del conjunto de los instrumentos de ordenamiento, las definiciones normativas, y las acciones ejecutivas públicas o privadas con incidencia territorial en el departamento.

Las Directrices Departamentales y Planes o Directrices Microrregionales y Locales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible identifican los instrumentos complementarios que se establecen a continuación. La enumeración no excluye otros instrumentos que puedan resultar necesarios o pertinentes y para cuya elaboración se sigan los procedimientos establecidos.

⁷¹ Sobre el gobierno municipal departamental y sus competencias vid GUTIÉRREZ Fulvio “Manual jurídico sobre los gobiernos departamentales”, Fundación de Cultura universitaria, 2012, Montevideo, Uruguay, página 54.

⁷² Disponibles en <https://sit.mvotma.gub.uy/docs/instrumentos/5109%5C2.%20dot%20%20Aprobado.pdf>

- a) Plan Cuenca del Arroyo Carrasco.
- b) Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial para el área Metropolitana.
- c) Plan de Ordenamiento Territorial para la Microrregión de la Costa (Costaplan).
- d) Plan local para el Municipio de Canelones.
- e) Plan Microrregión La Paz, Las Piedras y Progreso.
- f) Plan Microrregional Costa de Oro.
- g) Directrices de Ordenamiento Territorial para Microrregión La Paz, Las Piedras y Progreso.
- h) Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión Costa de Oro.
- i) Directrices de Ordenamiento Territorial de Pando.
- j) Plan local para Atlántida y su entorno inmediato.
- k) Plan para Pando y su entorno inmediato.
- l) Plan sectorial Canteras.
- m) Plan especial Distrito Industrial Ruta 5.
- n) Plan especial Distrito Industrial Rutas 101-102.
- o) Plan especial Camino de los Horneros.
- p) Plan especial Paso Carrasco.

Así la primera directriz es ambiental supone;

a) Proteger los Ecosistemas Relevantes del Departamento

En tal sentido se promoverá a la identificación de los ecosistemas relevantes, su respectiva delimitación espacial y zonas de influencias, así como la situación de dominio de los predios comprendidos. Estudio de su situación actual y generación de estrategias de protección de acuerdo a su uso previsto.

Propender a la creación de un Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SDAP) consolidando planes de manejo e infraestructuras necesarias, en correspondencia con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) y departamentos vecinos cuando corresponda.

b) Conservar y proteger los Recursos Hídricos del Departamento

En tal sentido se deberá proceder a la clasificación de los recursos hídricos, seguimiento y monitoreo de la calidad del agua. Identificación de vertidos puntuales a los cursos de agua, estudio de su situación, calificación y control. Definición de una estrategia para la reducción de las afectaciones derivadas del uso del suelo en sus respectivas cuencas y atender a la generación de políticas supradepartamentales en casos de cuencas compartidas, como por ejemplo la correspondiente al Río Santa Lucía.

En esta línea se entiende necesario en el caso particular de la cuenca del Río Santa Lucía, la planta potabilizadora de Aguas Corrientes abastece de agua potable al 60% de la población uruguaya, se considera pertinente generar políticas de protección supradepartamental con los tres departamentos que comparten su cuenca en coordinación con el SNAP.

c) Promover sistemas de producción sustentables

Se deberá promover las buenas prácticas en los sistemas de producción para evitar la degradación de los recursos naturales y la pérdida de la calidad ambiental. Alentar la adopción de tecnologías ambientalmente sustentables y el uso de energías renovables. Identificar aquellas zonas con potencial para la generación de energía renovable.

d) Identificar y promover estrategias sustentables para la gestión de los distintos tipos de residuos sólidos.

e) Proteger el paisaje entendido como un recurso de valor cultural y turístico

En tal sentido se identificarán los paisajes relevantes del Departamento generando estrategias para su uso, mantenimiento y promoción.

f) Seguimiento y monitoreo de la calidad del aire del Departamento, apoyado en la creación de una Normativa Departamental sobre Calidad de Aire que fije estándares de emisiones a la atmósfera y control del cumplimiento de dicha norma, incluyendo un sistema de monitoreo.

g) Planificar acciones públicas y privadas para la prevención de los riesgos, la adaptación a la variabilidad y el cambio climático.

Así la segunda pretende proteger el suelo rural como recurso para el desarrollo sostenible. y su cumplimiento⁷³

.La tercera pretende sostener la estructura vial, como soporte de la movilidad departamental y del rol articulador del departamento y para ello :

a) Desarrollar la red vial⁷⁴ como vías de transporte para el sector productivo y para la complementariedad del sistema de ciudades.

Se priorizará la integración de estrategias de desarrollo territorial y económico con las de movilidad, de modo de obtener la mayor accesibilidad entre áreas residenciales, lugares de trabajo y centralidades de servicios; minimizar el impacto ambiental; obtener condiciones óptimas de seguridad; reducir y facilitar los desplazamientos habituales;

⁷³ **a) Regular el uso del suelo como un bien social relevante para la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria.**

En tal sentido se entiende necesario:

a1) Alentar el uso del suelo según su aptitud, con lineamientos que minimicen la degradación y aseguren su conservación.

a2) Realizar una vigilancia extrema en el cumplimiento de la normativa nacional vigente para el manejo sustentable y establecer estímulos a las buenas prácticas que se realicen en todos los sistemas de producción agropecuarias.

a3) Definir tamaños mínimos y formas adecuadas para el uso sustentable del recurso suelo, atendiendo las particularidades de la ruralidad departamental.

b) Promover la producción rural de acuerdo al rol de productor de alimentos y a la cultura del departamento.

En tal sentido se entiende necesario:

b1) Establecer de manera prioritaria en los territorios cercanos al área metropolitana y centros urbanos, la producción de alimentos hortícolas, frutícolas y relacionados a la seguridad alimentaria nacional.

b2) Fomentar proyectos productivos regionales que promuevan la agricultura familiar o cooperativa y la integración a cadenas agroindustriales, según las características de los recursos naturales, el entramado social y la ubicación, en cada una de las microrregiones del departamento.

c) Regular la relación entre el área urbanizada y el suelo rural productivo, asumiendo las atribuciones facultada en el art. 83 Inciso 4 de la Ley N° 18.308 para todo el territorio departamental.

En tal sentido se establecerán categorías y subcategorías de uso de suelo, que identifiquen áreas destinadas a la residencia y áreas destinadas a la producción agropecuaria, identificando en estas últimas, tecnologías compatibles con los usos del suelo definidos. Se realiza una gestión del catastro rural integrada a los instrumentos de ordenamiento territorial y la actualización permanente del mismo en el marco del Sistema de Información Territorial de Canelones / SITCAN uy.

d) Promover unidades productivas con suficiente área y disponibilidad de agua para el desarrollo de los sistemas de producción propios de cada microrregión.

Para ello:

d1) Se definirán los principales sistemas de producción, los recursos de suelo y agua que los hacen sustentables.

d2) Facilitar un acceso al recurso suelo para el desarrollo de cada uno de ellos

⁷⁴ Respetando el Decreto-Ley de caminos de 1943 número 10382 del 13 de febrero.

avanzar en las condiciones para la universalidad en la accesibilidad. Se coordinará el sistema con los lineamientos nacionales en materia de logística y flujo de cargas

b) Regular la actividad vinculada al uso de la red vial.

Se debe prever mejorar la eficiencia del transporte de cargas ordenando la red en el territorio y su uso; regulando la accesibilidad a las áreas urbanas y su atravesamiento o circunvalación; disponiendo áreas de logística y de servicios al transporte con accesibilidad; así como jerarquizar la red vial de manera de asegurar la debida información del usuario, conducir los flujos en función de la jerarquización establecida.

c) Promover servicios de transporte público que favorezcan la conectividad interna del departamento.

A modo de atender las necesidades de movilidad de las personas se debe promover el sistema de transporte público, procurando mejorar su eficiencia y la calidad del servicio, coordinando y simplificando los modos y sistemas tarifarios localizando las paradas, estaciones de transferencia, terminales y avanzando en la accesibilidad universal al sistema.

El objetivo de la cuarta es promover la localización de emprendimientos productivos y de desarrollo turístico, industrias y actividades logísticas, vinculadas a la conectividad y recursos del departamento⁷⁵

La quinta pretende promover el desarrollo de la sociedad rural y así:

a) Alentar la adopción de prácticas agrícolas ambientalmente sustentables.

En la medida que en la agricultura familiar, la unidad económica coincide con el lugar de vida es importante promover condiciones de producción compatibles con la calidad del hábitat.

b) Impulsar una división del suelo rural acorde con las necesidades de desarrollo de los sistemas de producción familiares predominantes en el departamento.

⁷⁵ Mediante :

a) Zonificación de áreas que favorezcan al desarrollo sustentable de dichas actividades y su entorno.

Definir y alentar zonas específicas para la localización de estas, vinculadas a la conectividad y localización de recursos productivos y ambientales del departamento. En estas definiciones se deberán tener en cuenta la coexistencia armónica del paisaje con las intensidades de uso del suelo a modo de garantizar la sustentabilidad de estos territorios.

b) Regular las actividades extractivas mineras.

Para la localización de este tipo de actividades se debe promover la coordinación con organismos nacionales competentes en la materia y departamentos limítrofes. Se restringirá la localización de los mismos en áreas donde atenten contra los ecosistemas relevantes y/o se contradigan con los fines establecidos por los instrumentos previstos.

Promover un plan especial para los territorios afectados por la actividad minera.

c) Promover el desarrollo turístico del departamento de Canelones

Alentar el desarrollo turístico del departamento en sus destinos de sol y playa, el turismo cultural, religioso, ecológico, rural, ecuestre, y náutico, teniendo en todos los casos en cuenta la protección del medio ambiente, y prestando especial atención a las zonas de alta vulnerabilidad ambiental, en concordancia con los planes alentados desde el gobierno nacional.

Establecer en los planes territoriales el desarrollo de los corredores turísticos, de manera de potenciar las características identitarias tanto en sus productos como en los valores paisajísticos de cada región.

Establecer, que de existir mérito en la vocación del área, los tamaños mínimos de predio serán caracterizados según las microrregiones, de modo tal que en todos los casos permitan el desarrollo de sistemas de producción familiar o cooperativas sustentables y aseguren el mantenimiento del suelo en producción.

c) Aportar a la instalación de servicios e infraestructura para el desarrollo de la población rural.

Mejorar la conectividad con los centros urbanos, propiciar la instalación de centros educativos especializados en educación rural, asegurar la disponibilidad de los servicios de electrificación, de agua potable, conexión wi fi, etc. para mejorar la calidad de vida de la población.

El objetivo de la sexta es optimizar las infraestructuras instaladas en el suelo urbano mediante:

a) Promover la integración de centros urbanos en sistemas mediante la complementariedad de servicios. Asegurar la accesibilidad a los equipamientos urbanos. Definir instrumentos que aseguren la calidad del hábitat humano en los centros urbanos, atendiendo a la complementariedad de servicios en vías de su configuración en un sistema integrado.

Se definirá un marco normativo que asegure la accesibilidad a los equipamientos y servicios, y el establecimiento de pautas ambientales.

b) Revisar la delimitación de suelo suburbano y establecer las áreas para posibles expansiones urbanas y localizaciones productivas.

c) Promover a través de políticas activas la localización de viviendas en áreas urbanas con infraestructuras suficientes, en concurrencia con los Planes Nacionales para el hábitat.

Se entiende necesario en coordinación con la política nacional en el sector, definir planes, programas y políticas mixtas, de corto, mediano y largo plazo, en busca de orientar e incentivar a los emprendimientos de desarrollo de viviendas en el ámbito departamental.

d) Atender y prevenir los procesos de precarización y degradación urbana.

A los efectos de responder a esta recomendación se entiende pertinente atender con prioridad la ocupación de suelos en zonas inundables o protegidas, así como facilitar el acceso a tierras urbanizadas con servicios e infraestructuras necesarias para garantizar el hábitat humano en concordancia con las estrategias nacionales.

e) Priorizar la densificación sustentable del stock habitacional en zonas con infraestructura, desestimulando operaciones de extensión urbana sobre suelo sin servicio.

La séptima directriz pretende poner en valor los atributos productivos y paisajísticos⁷⁶ del departamento, como soporte para el desarrollo de su identidad territorial y factor esencial para su ordenamiento mediante:

a) Relevar, proteger, recuperar y potenciar aplicando los instrumentos de OT, los recursos paisajísticos naturales, enclaves históricos y recursos culturales.

b) Poner en valor los principales estructuradores de las zonas turísticas (sitios, circuitos, accesos a los sitios de interés).

c) Promover el turismo social del departamento de Canelones, fortaleciendo el patrimonio natural, histórico y cultural de cada región. En coordinación con los Planes Nacionales de desarrollo turístico.

Finalmente la octava directriz se centra en promover la gestión transversal de las políticas departamentales, así como la coordinación de la gestión en las diversas escalas, a través del marco legal que estructuran los instrumentos de ordenamiento territorial⁷⁷. A los efectos de la gestión territorial, se entiende prioritaria la definición de los límites microrregionales departamentales, sin perjuicio de aquellas regiones o microrregiones interdepartamentales que puedan resultar necesarias o pertinentes.

En cuanto a las determinaciones específicas debemos destacar que el Artículo 20°. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 11° se adoptan las siguientes disposiciones sin perjuicio de las definiciones de otros instrumentos departamentales, locales y/o microrregionales:

a) Se define con el atributo potencialmente transformable sobre suelo rural, para actividades productivas

a1) Una banda de 500 metros medidos desde el límite de propiedad hacia el interior de la misma a ambos márgenes de los tramos⁷⁸

⁷⁶ Sobre el paisaje vease CARBALLEIRA RIVERA Maria Teresa “El paisaje como bien cultural” dentro de la obra colectiva “El camino de Santiago y otros itinerarios Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente” LIBER AMICORUM ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA” Coordinadores Juan Ramón Fernández Torres Jesús Prieto de Pedro Joan Manuel Trayter Jiménez, Tirant lo Blanch, Escola Galega de administración pública, 2014. España

⁷⁷ Para ello el cumplimiento de esta directriz supone:

a) Dar transparencia y democratización al proceso de toma de decisiones y su contralor.

A los efectos de fortalecer dicho marco se reafirma como pertinente, el fortalecimiento del sistema de información territorial asociado.

En tal sentido se consolidará en el corto plazo el Sistema de información territorial departamental, accesible desde y hacia los ciudadanos.

b) Fortalecer el proceso de descentralización departamental facilitando la creación de espacios de planificación municipal para el corto y mediano plazo, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial asegurando una amplia participación de la sociedad local.

c) Aportar a la gestión asociada de los Municipios y la Intendencia en diversas escalas.

Fomentar espacios de articulación para la gestión territorial entre los actores en las distintas escalas (Municipal, Departamental, Metropolitana, Nacional).

Facilitar la operatividad y coordinación de las políticas públicas sectoriales en sus territorios.

d) Adoptar la microrregión como escala territorial idónea de coordinación entre los instrumentos de ordenación departamental y local.

I) ⁷⁸Ruta 5, desde el límite departamental con Montevideo hasta el Km 38.

VII El urbanismo en España

VII.1 Características generales, ordenación del territorio y urbanismo. Regulación.

Abordados ya los aspectos generales del urbanismo en varios países iberoamericanos, partiendo de la raíz latina “urbs”, esto es la ciudad y por tanto las políticas en relación con la creación, gestión y conservación de la ciudad en un sentido amplio y por extensión también de cualquier población, deberemos de precisar este concepto en un contexto en el cual diferenciemos el urbanismo de otros ámbitos como es singularmente la ordenación del territorio, circunstancia esta que nos servirá de pauta para distinguir la atribución de competencias entre unas entidades y otras en base dichos conceptos y el régimen español .

En ese sentido el texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU), al establecer el marco estatal en materia de suelo y urbanismo, recoge de forma expresa esta distinción, al remitir constantemente a la legislación territorial por un lado y a la legislación urbanística por otro, diferenciándose por tanto entre el concepto de lo urbanístico y lo territorial.

Esta diferenciación sin perjuicio de una mayor profundización en la materia, la podemos encontrar en su origen en la ley 19/1975 de reforma del régimen del suelo y ordenación urbana, que dio como consecuencia a la promulgación del texto refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976 de 9 de abril. En dicha norma se incorporaron los denominados planes directores territoriales de coordinación, configurando un planeamiento territorial por debajo del nonato plan nacional y por encima de los planeamientos generales, ya fueran municipales o los planeamiento generales de conjunto de carácter supramunicipal, pero ambos de carácter urbanístico.

Estas figuras de planificación territorial en virtud de la expresa distinción que realiza la propia Constitución en la competencia recogida en el art 148.1.3ª entre urbanismo y ordenación del territorio, han sido igualmente asumidas por las Comunidades Autónomas conforme a la habilitación de dicho precepto constitucional por todos y cada uno de los Estatutos de Autonomía ya desde su primera redacción, incorporándose como competencia exclusiva de las diferentes CCAA.

Ahora bien, estas figuras de planificación territorial suponen en principio la ordenación de todos los elementos que incorporan por su propia naturaleza aspectos de carácter

-
- II) **Ruta 6**, desde el límite departamental con Montevideo hasta el km 39 y desde el km 50 hasta la intersección con Ruta 11.
 - III) **Ruta 7**, desde la intersección con Ruta 6 hasta la intersección con Ruta 75; del km 52 al km 55;
 - IV) **Ruta 8**, desde la intersección con el arroyo Pando hasta la intersección con Ruta 34.
 - V) **Ruta 11**, desde el km 138 hasta el 141.
 - VI) **Ruta 35**, desde la intersección de Ruta 8 vieja hasta la intersección con Ruta Interbalnearia.
 - VII) **Ruta 74**, desde Suárez hasta la intersección con Ruta 8.
 - VIII) **Ruta 48**, tramo de 500 metros desde intersección con ruta 36 al este.
 - IX) **Ruta 75**.
 - X) **By pass de la Ciudad de Pando**.

supramunicipal, no sólo porque afecten a diversos términos municipales, sino por el verdadero interés general alejado del interés local que tienen con incidencia en relación con las infraestructuras y servicios generales, los equipamientos aeroportuarios, ferroviarios, vías de comunicación, la ubicación de los abastecimientos de aguas y energía y sus líneas de transporte, la incidencia general sobre el medio ambiente, de los correspondientes crecimientos y su planificación general en un marco conjunto.

Dichas planificaciones territoriales no han sido objeto de un desarrollo tan pormenorizado y específico, por ser simplemente suaves en relación con la capacidad atribuida con carácter general para prácticamente todas las Comunidades Autónomas desde 1983 y ya con carácter previo todas las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía con anterioridad a dicha fecha.

En ese sentido debemos destacar que son escasas las leyes de ordenación territorial y mucho más escasas las figuras de planificación territorial aprobadas al amparo de dichas leyes de ordenación territorial.

Por poner un ejemplo, cabe señalar que en el caso de la Comunidad de Madrid, la derogada ley 10/1984 de ordenación territorial estableció tanto una figura de ordenación territorial integral del territorio de la Comunidad Autónoma, como unas directrices de ordenación territorial que podríamos calificar de comarcales. Dicha ley tuvo vigencia desde dicho momento (año 1984) hasta que fue sustituida por la parcialmente vigente ley 9/1995 de 28 de marzo de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.

Pues bien, al amparo de dicha legislación tan sólo fueron aprobadas unas directrices de ordenación territorial comarcales, las de la zona oeste de la Comunidad autónoma, que casualmente era la única comarca donde la mayoría gobernante en la comunidad autónoma en aquel momento, carecía de un número significativo de alcaldías.

Esta circunstancia puede extrapolarse a otras Comunidades Autónomas, que o bien no desarrollaron la legislación de ordenación territorial o pese a aprobar la ley de ordenación territorial, como fue el caso de Cataluña, nunca desarrollaron una planificación territorial integral autonómica con carácter serio y vocación de permanencia.

Prosiguiendo con el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, debemos retomar en su devenir histórico que la anteriormente apuntada ley 9/1995 de 28 de marzo de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, prevé diversas figuras de ordenación territorial y fundamentalmente el denominado plan regional de estrategia territorial configurando la ordenación integral del territorio.

Dicho plan de elaboración compleja, como lógicamente todo plan que pretenda tener un carácter de permanencia en materias tan diversas, polivalentes y con competencias concurrentes como es el caso del territorio, para diversas administraciones públicas, nunca ha sido elaborado ni aprobado, recogándose tan solo en el año 1996 un documento de bases para la elaboración de dicho plan regional de estrategia territorial (PRET), que fue aprobado por el Consejo de gobierno de la Comunidad de Madrid y remitido a la Asamblea, pero con la conclusión final de que nunca fue desarrollado ni aprobado plan territorial alguno.

Esta circunstancia de la necesidad de la ordenación territorial tiene dos importantes determinaciones en nuestro presente estudio sobre las competencias urbanísticas.

En primer lugar debemos destacar la importancia en sí misma de la ordenación territorial tal y como en su momento ya destacara LÓPEZ RAMÓN⁷⁹, en tanto en cuanto esta supone una adecuada consignación de los recursos naturales de las demandas sociales y de las administraciones, así como de carácter productivo y económico interrelacionando unas y otras y estableciendo una auténtica planificación en el sentido original de la técnica de planificación en su momento reafirmada por MARTÍN RETORTILLO⁸⁰, esto es la ordenación, sistematización y previsión de multitud de elementos a los efectos de la consecución de objetivos genéricos y específicos en unos plazos determinados.

En sí misma, la ordenación territorial aunque sólo fuera como instrumento de coordinación de las actuaciones de las diversas administraciones públicas con competencias sectoriales que inciden sobre el territorio, materia de infraestructuras, medio ambiente, abastecimiento de agua a poblaciones, de suministro energético y de comunicaciones, etc., tiene en sí mismo una verdadera significación y un loable y encomiable fin.

Ahora bien una verdadera planificación territorial, pese a la evidente competencia exclusiva de que gozan las Comunidades Autónomas en la materia, debe ser objeto de un necesario consenso y ponderación dada la pluralidad de intereses afectados y de competencias concurrentes en la materia por parte de la administración general del Estado, de las Entidades locales supramunicipales y de los ayuntamientos.

En segundo lugar debemos destacar que la ordenación territorial no sólo tiene como fin el anteriormente anunciado aspecto, puesto que su incidencia directa en virtud del principio de vinculación del planeamiento territorial sobre el planeamiento urbanístico general, tiene un carácter esencial de elemento de seguridad jurídica, principio consagrado por el art. 9.3 de la Constitución Española de 1978 y que supone el marco a considerar y cumplimentar por parte de las ordenaciones y planeamientos urbanísticos sobre su extensión y límites desde un punto de vista de concreción material al margen de las determinaciones legales genéricas reguladas por las leyes urbanísticas y sectoriales de la ordenación territorial aplicables a cada supuesto.

Así en los casos de existencia de una planificación territorial debidamente aprobada, dado el carácter vinculante de esta hacia los planeamientos generales, existirá un marco evidente de objetividad en relación con el ejercicio de la facultad de aprobación definitiva por parte de las Comunidades Autónomas sobre los planeamientos generales y en su caso parciales de desarrollo, que se sometan a la aprobación definitiva del órgano autonómico correspondiente para garantizar la objetividad y neutralidad de la decisión administrativa correspondiente. Puesto que el ejercicio de dichas competencias autonómicas estará limitado por el carácter reglado de la norma establecida por el planeamiento territorial correspondiente, eliminándose márgenes de discrecionalidad que normalmente incurren en la arbitrariedad derivada de cuestiones políticas, económicas, de competencia administrativa subjetiva, etc.

⁷⁹LÓPEZ RAMÓN Fernando “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio” Aranzadi 1995.

⁸⁰MARTÍN RETORTILLO Sebastián “Derecho administrativo económico” La ley 1988. Tomo I

Ahora bien la ausencia de una planificación territorial adecuada da lugar a la sublimación de las capacidades autonómicas para controlar el urbanismo municipal en base no a criterios objetivos y previamente determinados en una norma, sino al menos en un carácter subjetivo de la interpretación de estas y en buena parte de las ocasiones de un carácter meramente político de consagración de la supremacía del órgano autonómico sobre el municipal, en su conocimiento y decisión final sobre el territorio concreto.

En esta línea podemos ubicar las figuras de los proyectos de alcance regional, como figuras de planificación territorial directa con incidencia sobre los municipios por parte de las Comunidades Autónomas, en base a supuestos y criterios generales, que no siempre se cumplen. Aunque en buena parte de las ocasiones sí debemos considerar la necesidad de utilizar estas figuras para simultáneamente modificar los planeamientos generales y no acudir a la vía tradicional recogida por el TRLSRU de la licencia directa que posibilita dichas funciones para la administración general del Estado y que ha sido reproducida por las diversas legislaciones de las CCAA, en sus respectivas instalaciones.

Igualmente en este marco de apreciación de lo supramunicipal y su incidencia sobre el territorio sobre las capacidades urbanísticas municipales y preponderancia de las Comunidades Autónomas, nos podemos encontrar figuras como la introducida en la Ley 9/2001 de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid, a través de la redacción otorgada por el art. 10º de la ley 3/2007 de 26 de julio de medidas urgentes de modernización del gobierno y la administración de la Comunidad de Madrid, que supone la implantación, conforme al nuevo texto del art. 56 de dicha ley 9/2001, del denominado informe de impacto territorial.

Dicho informe de impacto territorial se incorpora en el procedimiento de aprobación de avances del planeamiento, que tiene un carácter preceptivo para las revisiones y elaboración de los planes generales y planes de sectorización conforme al planeamiento general existente en la Comunidad de Madrid. El referido informe de impacto territorial previsto en el art. 56.3º de la ley 9/2001, se emite por el Consejo de Gobierno a propuesta del consejero competente en materia de ordenación del territorio, y tiene un carácter preceptivo y vinculante para la aprobación posterior del avance.

El ya indicado informe de impacto territorial debe analizar conforme especifica la legislación madrileña, la incidencia del avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre la dotación y equipamiento, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte, y cualesquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial de la Comunidad Autónoma, en este caso de Madrid.

Dicha habilitación genérica, que sí pudiera ser perfectamente entendible e incluso loable desde un punto de vista de la ejecución de políticas públicas específicas, no debe desprenderse del contexto de luchas de poderes que el urbanismo genera y por tanto se convierte en un claro instrumento para condicionar el modelo que pretenda adoptar un municipio de su ordenación territorial. Modelo que corresponde en cuanto a la ordenación territorial, a un marco general autonómico, pero que entra en contradicción con la concreción de políticas urbanísticas que hacen posible los planeamientos generales. Estableciéndose por tanto un ámbito subjetivo importante para la

determinación de ese modelo para la Comunidad Autónoma mediante el referido informe de impacto territorial.

Dicho ámbito subjetivo tiene especial importancia cuando habla de la incidencia del avance sobre el propio municipio afectado, puesto que nada debe objetarse a las consecuencias que pueda tener sobre los municipios colindantes, circunstancia esta que también debe referirse a las infraestructuras de servicios supramunicipales de transporte, pero que es igualmente discutible para dotaciones y equipamientos y servicios de carácter municipal, puesto que la ley habla de redes generales y no de redes supramunicipales a la hora de aplicar el correspondiente análisis de impacto territorial o del informe de impacto territorial, circunstancia esta que debe llevarnos a una profunda preocupación, máxime cuando la regulación legal añade una cláusula residual final que puede dar lugar a un ejercicio totalmente discrecional de estas competencias en la apreciación subjetiva por parte del órgano autonómico, puesto que señala *“cualquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid”*, y teniéndose en cuenta que nunca se ha aprobado una estrategia territorial por parte de ninguno de los gobiernos existentes en la Comunidad de Madrid, esa estrategia queda remitida a la opinión que pueda tener en cada momento el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Por tanto una ordenación territorial previa es una materia de especial sensibilidad, en nuestra opinión, a la hora de configurar un modelo u otro de ubicación de las competencias urbanísticas, puesto que la extensión y control de dicha capacidad de ordenación territorial en manos de las Comunidades Autónomas, supondrá necesariamente la adopción de un modelo u otro por vía indirecta en la detentación de competencias urbanísticas, puesto que no sólo nos encontramos ante un juego nominativo de dónde se ubican las competencias, sino qué intensidad tienen estas a la hora de su desarrollo. Dado que en caso contrario; esto es vaciamiento de la capacidad de ordenación por la vía de la determinación casuística de lo que es o no ordenación territorial, da lugar a una competencia vacua que es igual por quien se ejerza en este caso no sólo por las entidades locales municipales, sino incluso podría ejercerse en dicho aspecto, por entidades locales de ámbito inframunicipal o menor.

Partiendo de una ordenación territorial existente y por tanto vinculante hacia el urbanismo por el carácter de planificación en cascada que tiene todo el conjunto de la ordenación sobre el territorio, ya sea territorial y en su caso urbanística, debemos tener en cuenta que el urbanismo no sólo corresponde a la figura comentada de la planificación, en este caso de la planificación general como instrumento de ordenación integral de un término municipal, sino también implica la ejecución o cumplimentación de dicha planificación a través de la gestión urbanística y el control de la intervención sobre el uso del suelo y la edificación, y la conservación de las edificaciones, mediante las técnicas de disciplina urbanística.

Ahora bien, en el conjunto de la extensión de las competencias urbanísticas, no debemos olvidar que conforme al principio de legalidad que orienta toda la actuación de las administraciones públicas en virtud de las determinaciones constitucionales recogidas en los arts. 9º.3 y 103.1º de la Carta Magna, tiene especial importancia la figura de la planificación como norma jurídica de concreción de la ordenación urbanística, tanto en desarrollo de los preceptos legales conferidos a la potestad legislativa, en este caso autonómica, como por la vinculación de las determinaciones

territoriales sobre el desarrollo y regulación de los modelos urbanísticos concretos que pretendan realizar las entidades administrativas competentes desde los puntos de partida de dichas ordenaciones territoriales marco.

Así por tanto, una competencia sobre planificación en esta materia urbanística es normalmente la única que es objeto de cuestionamiento sobre la ubicación de esta en una u otra entidad administrativa, puesto que las competencias de gestión y en su caso de disciplina urbanística, son sólo cuestionadas parcialmente y en relación con posibilidades subrogatorias o de intervención subsidiaria de las administraciones autonómicas sobre las administraciones municipales.

Junto a las tradicionales funciones del planeamiento, gestión y disciplina urbanística, no debemos olvidar que la existencia de un Estado social, conforme a las determinaciones del art. 1º de nuestra Carta Magna, supone la intervención de las administraciones en la actividad económica⁸¹ de los particulares y su incidencia en el territorio, generándose unas capacidades de regulación e intervención que contemplan valores diferentes a los verificados mediante la clásica licencia municipal.

En ese sentido las diversas Comunidades Autónomas han regulado la materia de ordenación territorial optando, o bien por integrarlo en una regulación integral junto con el urbanismo mediante una ley única, o bien mediante leyes singulares o específicas, opción esta última mayoritaria, lo cual ha dado lugar a figuras de ordenación territorial como los Planes Regionales de Estrategia Territorial (figura prevista como ya hemos señalado por la ley 9/1995 de 28 de marzo, de medidas en materia de política territorial, suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid), los planes territoriales comarcales de la Comunidad Autónoma Catalana, o el Plan territorial andaluz aprobado en el año 2008.

Todas y cada una de estas figuras de planificación territorial son muy escasas en cuanto a su ordenación general y su publicación, no tanto por su laboriosidad y prolijidad en extensión, lo que implica ingentes esfuerzos y largo tiempo, sino más bien por la necesidad de que tengan elementos de seguridad jurídica para establecer un ámbito de distinción entre lo que es el urbanismo como competencia municipal y la ordenación territorial como competencia autonómica, que supone la existencia de un ámbito autonómico específico de función. Por lo tanto, pudiéndose reconducir las aprobaciones definitivas de los planeamientos generales que se atribuyen por el carácter bifásico del planeamiento urbanístico, a la entidad autonómica, un aspecto de seguridad jurídica que evitaría discrecionalidades y arbitrariedades ingentes, en su momento analizadas por DELGADO BARRIO⁸².

Así en estos casos, el urbanismo y sus plasmaciones en el planeamiento se supeditarán, en virtud de una vinculación estricta a la previa ordenación territorial y supondrá el desarrollo de las previsiones de esa ordenación territorial y de la legislación sectorial aplicable, así como la legislación urbanística, en un espacio concreto de un término municipal, o de varios si se sigue la técnica del texto refundido de la Ley del suelo de 1976 de los planes de conjunto, circunstancia hoy difícilmente viable por la propia autonomía municipal, vinculada a una exclusividad de cada municipio.

⁸¹ Sobre el carácter económico del urbanismo vid CHOLBI CACHÁ Francisco Antonio, “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo”. El Consultor, 2004. España.

⁸² DELGADO BARRIO Javier. “El control de discrecionalidad del planeamiento urbanístico”. Civitas 1993.

En ese sentido debemos destacar que por su parte el municipio en sus capacidades y competencias, deberá fundamentalmente formular las figuras de planificación general y por supuesto tutelar o ejercer la gestión y ejecución del indicado planeamiento, así como la intervención sobre el uso del suelo y la edificación y la disciplina urbanística, en relación con las previas determinaciones urbanísticas.

Las indicadas determinaciones urbanísticas desde un punto de vista normativo, se concretarán en dicho planeamiento general y en los planeamientos de desarrollo que debemos señalar, son igualmente de ámbito municipal y además estrictamente municipal como es la formulación del planeamiento general, aunque alguna ley autonómica, como la ley madrileña 9/2001, señala que la formulación del planeamiento general es únicamente exclusivo de las *administraciones públicas*, no señalándose la administración competente, circunstancia esta que tendremos que deducir de la competencia genérica del art. 25.1.d) de la LRBRL, en relación con la Carta Europea de autonomía local y la diversidad de las legislaciones urbanísticas aplicables que establezcan las Comunidades Autónomas.

En todo caso, se establece una concurrencia en la competencia del planeamiento urbanístico, puesto que todas las legislaciones urbanísticas, siguiendo el modelo supletorio estatal, establecen la aprobación definitiva del planeamiento general por parte de la Comunidad Autónoma, variándose en la más reciente legislación urbanística la ya asentada jurisprudencia del Tribunal Supremo en su doctrina de que dicho control sólo podría operar en las cuestiones de supramunicipalidad y de control de legalidad. Modificándose esta situación que había sido precisada de forma específica, por ejemplo en la anteriormente referida ley 9/1995 de 28 de marzo de medidas de política territorial del suelo y urbanismo de la Comunidad de Madrid, por un control mucho más difuso y amplio que pueda redundar en la discrecionalidad y a veces incluso en la arbitrariedad, en las determinaciones y de las legislaciones autonómicas que posibilitan la revisión del planeamiento general en todos sus aspectos, a los efectos del control por las correspondientes entidades autonómicas.

En este sentido parece necesario establecer medidas de seguridad jurídica, que pueden ser previas como el anteriormente comentado informe de impacto territorial introducido por la ley 3/2007 de 30 de julio de medidas urgentes de reforma del gobierno y la administración de la Comunidad de Madrid, o por otros instrumentos vinculados a un marco jurídico estable sobre los conceptos de ordenación territorial o ámbito de la actuación urbanística autonómica, en relación con la ya referida doctrina del Tribunal Supremo de supramunicipalidad y control de legalidad y no un control genérico de oportunidad, que entraría en clara contradicción con la autonomía local derivada de la sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 sobre ausencia de controles administrativos de oportunidad. Máxime teniendo en cuenta que el diseño del modelo de ordenación de la población, respetando las características anteriormente señaladas de supramunicipalidad y legalidad, queda evidentemente residenciado en el ámbito local, tal y como se desprende de la competencia lógica propia relacionada con la redacción de la Carta Europea de la autonomía local, que recuerdese es una ley española por la expresa ratificación del Estado al respecto.

Tras la catarsis que supuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, sobre el conjunto del derecho urbanístico estatal, circunstancia ésta

especialmente ratificada por la STC 164/2001 y asumida por el propio legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, nos encontramos con que a excepción de algún precepto con incidencia más bien “orientativa” sobre la equidistribución de beneficios y cargas de la ordenación territorial y urbanística a que hace referencia el propio TRLSRU estatal, el conjunto del derecho urbanístico y específicamente la gestión urbanística como técnica urbanística corresponde con carácter exclusivo y excluyente a la legislación autonómica. No siendo por tanto aplicables las disposiciones estatales en esta materia más que con carácter supletorio en defecto de ley autonómica y tan sólo de forma directa a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, por carecer las Asambleas de estas ciudades de potestad legislativa⁸³.

Así por el término gestión urbanística se viene entendiendo tradicionalmente el conjunto de técnicas, tanto jurídicas, como propiamente constructivas para la puesta en realidad de las determinaciones fijadas por el planeamiento, esto es la ejecución del planeamiento.

El concepto gestión tiene principalmente su origen en el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en el cual se regulaban ese conjunto de procedimientos, que están fundamentalmente vinculados a los procedimientos de equidistribución de beneficios y cargas que genera el planeamiento en los casos de mantenimiento de los derechos de propiedad, o a la mera tramitación de la sucesión de parcelas existentes anteriores por unas parcelas reales novedosas por su creación en base al planeamiento, en el supuesto de actuación por sistema público, singularmente el de expropiación.

Así la gestión tiene una connotación especialmente jurídica, aunque como habíamos dicho, la ejecución del planeamiento en su conjunto requiere también de un acompañamiento de medidas técnicas condicionadas fundamentalmente en torno al proyecto de urbanización y a la ejecución material de dichas obras, esto es la transformación de los terrenos mediante la implantación de los servicios que convierten el suelo en situación rural en un suelo ya urbanizado, en la terminología del texto refundido de la ley del suelo estatal.

Desde que el Tribunal Constitucional en las ya referidas sentencias 61/1997 , 164/2001 y 143/2017, de 14 de diciembre , consagró la definitiva capacidad exclusiva de las Comunidades Autónomas en relación con la regulación del urbanismo, se ha producido un claro fenómeno en cuanto a la autonomización del derecho urbanístico⁸⁴ y en ese sentido debemos destacar que los tres grandes ámbitos clásicos de la legislación urbanística (siguiendo los reglamentos ejecutivos del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976), esto es el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, han sido asumidos en las legislaciones por las Comunidades Autónomas con un carácter exclusivo, quedando desplazadas las disposiciones estatales existentes en la materia, a mero derecho supletorio.

Pero si alguna de esas tres materias tiene un verdadero carácter autonómico por ser el núcleo del urbanismo, esto es, la no concurrencia de legislaciones sectoriales que

⁸³Al respecto vid PAREJO ALFONSO Luciano y ROGER FERNÁNDEZ Gerardo “Comentarios a la ley del suelo” Iustel 2007. España

⁸⁴ Ramón PARADA lo describe como “jibarización” al respecto vid “PARADA VÁZQUEZ Ramón “Derecho Urbanístico”. Marcial Pons. 2008

incidan en él, como pueden ser las referidas al planeamiento (por sus correlaciones con normas reguladoras del dominio público o de actividades económicas y sociales diferenciadas), o a la disciplina urbanística (por idéntica relación en base a las autorizaciones sectoriales que podrían concurrir a la hora de la obtención de las preceptivas licencias urbanísticas), esta es la de la gestión urbanística o ejecución del planeamiento, en tanto en cuanto que los procesos de equidistribución de beneficios y cargas previstos en el planeamiento y de transformación de los suelos en situación rural, conforme a las denominaciones del TRLSU y las diferentes legislaciones autonómicas, hacia terrenos efectivamente urbanizados. Esto es, con todos los servicios que permitan la edificación y uso por la ciudadanía, lo cual supone una clara regulación específicamente autonómica y sin incidencias de otras legislaciones, en principio, es la ya referida gestión urbanística.

Ahora bien, partiendo de dicha circunstancia no debemos olvidar que existe un acervo tradicional del concepto de Derecho urbanístico, cuyas construcciones hoy en buena parte tienen, como hemos apuntado, un carácter supletorio a nivel estatal, conforme a las determinaciones del Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976 de 11 de Abril, Y que en gran parte, aunque con diversas modulaciones, que estudiaremos a lo largo de este trabajo, dichas construcciones teóricas han sido asumidas como legislaciones propias de las diferentes Comunidades Autónomas.

Esos conceptos mismos, hacen que en toda regulación autonómica exista una serie de normativas y determinaciones relacionadas con la ejecución del planeamiento, esto es, asegurar la efectiva puesta en práctica de las ideas o determinaciones recogidas en la norma jurídica que es el planeamiento urbanístico, puesto que toda norma si no se aplica, carece de legitimidad.

Pero pese a esa clara regulación del derecho autonómico urbanístico de la ejecución del planeamiento, no debemos olvidar, junto a los anteriormente referidos conceptos supletorios, la existencia de una regulación estatal en virtud de sus títulos competenciales recogidos en el art. 149 de la Constitución que se sustancia fundamentalmente, con carácter pleno y prioritario a cualquier legislación autonómica en el anteriormente referido TRLSU , donde se recogen las competencias estatales aplicables a esta materia.

En dicha norma se recogen en su exposición de motivos, como no podía ser menos, el carácter autonómico del derecho urbanístico, se indica expresamente (punto II. De la exposición de motivos), que *“se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas tales como los tipos de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no configurar si quieren directamente, un concreto modelo urbanístico y poder facilitar al ciudadano la comprensión de este marco”*.

Ahora bien, partiendo de esa necesidad de adaptación al modelo constitucional, el legislador mantiene la regulación de las materias que la referida constitución española de 1978 en estos aspectos, en su interpretación por el alto tribunal, ha configurado o determinado como de regulación y competencia estatal.

En ese sentido debemos señalar, que el ámbito del derecho de los ciudadanos no sólo se vincula en esta materia al derecho de propiedad, puesto que los derechos objetivos

afectados por el urbanismo y cuyas condiciones de protección de la igualdad corresponden al Estado en virtud de las atribuciones del art. 149.1.1ª de la Carta Magna, no pueden referirse sólo al derecho de propiedad, puesto que también existe el de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y sobre todo, en los términos de la exposición de motivos del TRLSRU, el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En ese sentido se produce con la legislación estatal vigente, una primera gran revolución en el ámbito de la ejecución del planeamiento urbanístico, partiendo de ese haz de derechos que se confieren a los ciudadanos en su relación con el ámbito urbanístico.

Este cambio se constata en la eliminación del denominado derecho a urbanizar, esto es, la potencialidad que cada propietario del suelo tiene de instar la transformación de éste, un ámbito de carácter plural, esto es, una situación rural o de clasificación de suelo como no urbanizable, hacia su configuración como un terreno urbano apto para la ocupación inmediata mediante la edificación.

Esta situación se produce, conforme a los argumentos del legislador recogidos en el apartado IV de la exposición de motivos del TRLSRU al concebirse tres círculos de esos derechos y deberes de los ciudadanos, esto es, lo que la ley habla de tres estatus subjetivos básicos, ideados, tal y como afirma SÁNCHEZ GOYANES⁸⁵, como tres círculos concéntricos. Siendo el primero el de la ciudadanía en general que son derechos de orden socioeconómico y medioambiental, independientemente de su relación subjetiva de propiedad u otro aspecto con respecto al suelo, así como su derecho para la creación de acceso igualitario de las dotaciones de servicios y espacios colectivos que en opinión del legislador demandan la calidad y cohesión del mismo.


Un segundo círculo concéntrico es la configuración de la actividad urbanística como una actividad económica de interés general, que afecta tanto al derecho de propiedad recogido en el Art. 33 de la Constitución, como al derecho de libertad de empresa contemplado en el Art. 38 de la ley de leyes.

Pues bien, ese segundo círculo concéntrico nuclear, que SANCHEZ GOYANES⁸⁶ define como complementario y adicional, implica un título habilitante para la ejecución material y jurídica del planeamiento, que obviamente en la configuración de la ley, tiene un carácter más extenso que el propio derecho de propiedad, en tanto en cuanto la iniciativa privada en la urbanización, construcción y edificación previsto por el art. 9⁸⁷ del TRLSRU, supone un derecho no sólo para el propietario concretado en el apartado d), derecho de construcción, sino un derecho de iniciativa de los particulares, sean o no titulares de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa para actividades de ejecución de la urbanización, cuando esta no debe o vaya a realizarse por la propia administración competente.

⁸⁵ Enrique SÁNCHEZ GOYANES. “El derecho estatal del suelo tras la refundición de 2008” Pags. 5 a 58 de Especial texto refundido de la ley del suelo. La Ley. 2008

⁸⁶ SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. Op cit “El derecho estatal del suelo tras la refundición de 2008” Pag.

10.

⁸⁷ Debe reseñarse que la **STC** 

En ese margen, el régimen general estatal, establece una expresa habilitación y para la introducción de un principio de concurrencia empresarial en la ejecución del planeamiento, privando del derecho directo a urbanizar a los propietarios, siempre en defecto de la actuación administrativa que comprende el ejercicio de la función pública urbanística.

Finalmente nos encontramos, siguiendo lo que SÁNCHEZ GOYANES ha señalado como círculos concéntricos, el tercer círculo a los anteriores que es el estatuto propio del ciudadano que ostenta el título de propiedad del suelo, que continua en el régimen jurídico estatal del Texto Refundido actual, con la línea clásica sobre la concepción estatutaria del derecho de propiedad.

Ahora bien, limitando el derecho de propiedad con respecto a normativas anteriores, puesto que como ya hemos indicado anteriormente se le priva de un derecho a urbanizar que queda en manos de la administración, siendo el propietario simplemente un agente de la administración en cuanto urbanice, sea él directamente, sea a través de las figuras anteriormente relatadas previstas por las diversas legislaciones autonómicas que podemos unificar simplificadamente bajo el término de “agente urbanizador”.

Partiendo de esos tres círculos concéntricos, la regulación estatal del TRLSRU, mantienen la absoluta competencia autonómica en relación con el proceso urbanístico, incluso en la clasificación del suelo, por tanto en mayor medida con respecto a la determinación de las concretas fórmulas de gestión urbanística.

Ahora bien, sí se establecen una serie de principios y directrices generales en relación con la gestión, como la ya indicada de la privación del derecho subjetivo de urbanizar de los propietarios y su configuración como una capacidad de promoción de la urbanización, tanto para los particulares propietarios, como para otros particulares, siempre y cuando la administración no decida ejercer dicha facultad de forma directa, esto es, dejando al libre albedrío de la administración, la determinación de lo que hoy conocemos como sistemas de ejecución, ya sea la expropiación como forma característica de gestión directa, u otras fórmulas, configuradas todas ellas por la legislación urbanística.

Dejando dicha circunstancia general, es cierto que el TRLSRU, contempla algunos aspectos de gestión urbanística concreta, por ejemplo como la determinación de la relación con los instrumentos de equidistribución, prevista en el art. 23⁸⁸, sobre la específica obligación de contener en éstos el destino de las parcelas que se obtienen de forma gratuita por la administración, ya sea como dotaciones obligatorias, equipamientos, etc., de cesión vinculada por el propio planeamiento, como de las parcelas que sean de carácter lucrativo y que deben de integrarse en la esfera patrimonial de la administración actuante como patrimonio público del suelo, consignándose debidamente dicho destino. Circunstancia esta que entra dentro del ámbito de la gestión a regular por las legislaciones autonómicas, pero que por su incidencia en los aspectos del régimen jurídico de los bienes públicos y de la regulación notarial y registral, entendemos afectarán en cuanto a su mantenimiento, en la

⁸⁸ Al respecto vid TEJEDOR BIELSA Julio César, “Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución en la obra pública urbanizadora.” Pág. 73 de Revista de Urbanismo y Edificación de Aranzadi, núm. 6, año 2002. España

regulación estatal por la competencia del Estado sobre dichas materias en base a los aspectos recogidos en los arts. 149.1, apartados 8ª y 18ª de la Constitución de 1978.

VII.2 La ejecución del planeamiento en España mediante la equidistribución de los beneficios y cargas.

La ejecución del planeamiento, tiene como principal función llevar a cabo en la realidad las previsiones establecidas por el planeamiento, que al fin y al cabo pese a su carácter normativo, tiene una naturaleza especialmente volitiva, por lo que esta fase de la regulación urbanística tiene una trascendencia cardinal en lo que se refiere a las actuaciones necesarias para la correcta cumplimentación del proceso urbanístico.

Para llevar a cabo la ejecución, debemos reiterar la existencia de dos operaciones; una de carácter técnico, que es la transformación del suelo mediante la urbanización y otra de carácter jurídico que implica la sustitución de las fincas iniciales existentes de carácter rústico, por unas nuevas fincas resultantes de carácter ya urbano, mediante el correspondiente proceso de equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento, a que se ven abocados todos los poderes públicos actuantes en el proceso de transformación urbana, conforme el principio rector de la política social y económica establecido por el art. 47.2 de la Constitución española de 1978, que mandaba para la necesaria participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Este proceso jurídico, denominado equidistribución en la terminología acuñada por la doctrina científica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, tiene su regulación general en las determinaciones recogidas por el art. 18.1 del texto refundido de la Ley de suelo estatal, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, que establece:

“Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

e. Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

f. Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 % en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b del apartado primero del artículo 10.

g. Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

h. Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

i. Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.

j. Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.”

Por tanto la ejecución del planeamiento debe permitir la entrega o cesión libre y gratuita tanto de los terrenos de carácter demanial (viales, zonas verdes., equipamientos públicos, etc.) como el porcentaje del aprovechamiento lucrativo que establezcan las legislaciones autonómicas dentro del abanico previsto por el TRLSRU (normalmente el 10%), a la entidad actuante, suprimiéndose las fincas existentes y sustituyéndose por los nuevos que permitan localizar dichas cesiones y aprovechamientos.

Partiendo de dicha regulación general, las legislaciones autonómicas, establecen unos instrumentos u otros de distribución equitativa de beneficios y cargas, recogiendo tan sólo la legislación estatal y en concreto el anteriormente aludido TRLSRU, las consecuencias de la aprobación de dichos instrumentos en relación con el reparto de la

titularidad, las subrogaciones reales y la extinción de servidumbres y derechos en relación con la aprobación de dichos instrumentos.

La regulación de estos instrumentos, queda reservada como ya hemos indicado a las diversas legislaciones autonómicas⁸⁹, no obstante, debemos recordar la supletoriedad general del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril y sus reglamentos de desarrollo y en especial, en lo que nos afecta ahora, el reglamento de gestión urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

Junta a esa legislación supletoria de regulación directa de la reparcelación no debemos olvidar la legislación estatal de aplicación plena en la materia, que es la referente al registro de la propiedad y sus fórmulas de acceso en los procedimientos urbanísticos, que conforme a la competencia exclusiva estatal recogida por el art 149.1.8ª de la Constitución (refrendada en este supuesto por las STC 61/1997 y 164/2001) se plasma en el TRLSRU y el R.D. 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Dentro de la regulación estatal de aplicación, una directa y otra supletoria, y la correspondiente autonómica aplicable, resalta como instrumento de equidistribución de beneficios y cargas, la denominada reparcelación, que es el objeto de nuestra exposición y cuya configuración inicial corresponde al proceso de ejecución mediante cooperación, pero cuyas reglas sirven de pauta para la realizada mediante compensación, en defecto de criterios particulares.

Para abordar el concepto de reparcelación, debemos realizar un análisis conceptual del término, antes de proceder a su análisis jurídico y precisión de la concepción técnica. Así reparcelación, es volver a parcelar, esto es, dividir el terreno en parcelas nuevamente.

A los efectos de entender esta concepción, debemos señalar que conforme al art. 26.1. b), del TRLSRU 7/2015, de 30 de octubre, constituye parcela:

“La unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.”

El término “re”, en nuestro idioma, es volver a, por lo que debemos distinguir la reparcelación de otro concepto urbanístico que es la parcelación urbanística, cuyo régimen jurídico fue analizado con precisión por Pearrubia Iza⁹⁰, la cual corresponde a la división de los terrenos en lotes, o bien con carácter rústico respetando las unidades mínimas de cultivo (parcelaciones rústicas) o bien con carácter urbanístico, cuyo régimen estatal viene determinado por el art. 23 del TRLSRU 7/2015, de 30 de octubre.

Así en relación con la reparcelación, debemos establecer una primera diferenciación técnica de ésta, cuyas características abordaremos posteriormente, de las parcelaciones urbanísticas, esto es, las divisiones del suelo en lotes a los efectos de constituir nuevas

⁸⁹ Así véase Francisco Javier COMPANYY CARRETERO “Dictámenes e informes en derecho Urbanístico”. Ediciones Revista general de derecho. Valencia. 2003, Pags. 34 y siguientes.

⁹⁰ Joaquín Mª PEARRUBIA IZA, “La intervención administrativa en las divisiones y parcelaciones de fincas”, 1999. Edit. Montecorvo.

fincas, cuyo régimen está sometido tan sólo a licencia y al cumplimiento de la parcela mínima fijada por el planeamiento aplicable.

A los efectos de diferenciar las dos instituciones, que producen efectos equivalentes por la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad las nuevas fincas resultantes, tras la operación parcelatoria o reparcelatoria, la legislación urbanística estatal supletoria (art 98.2 del TRLSOU 1346/1976, de 9 de abril) y las correspondientes legislaciones autonómicas, establecen la prohibición de otorgamiento de licencias para todo tipo de actuaciones y en concreto para las parcelaciones, cuando se produce la aprobación inicial de los instrumentos de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento (entre los cuales se encuentra obviamente la propia reparcelación que aquí nos ocupa), así como también durante los procesos de tramitación del planeamiento que afecte a las diferentes fincas.

Cabe, por tanto, establecer dicha concepción previa de la estricta vinculación de la reparcelación al proceso de gestión urbanística, frente a la conexión que tiene la parcelación con los actos de intervención sobre el uso del suelo y la edificación, correspondiendo por tanto a finalidades muy distintas en cuanto a su naturaleza principal.

Diferenciada la reparcelación, procede ahora contextualizarla en el marco de la gestión urbanística, como instrumento de equidistribución de beneficios y cargas establecidos por el planeamiento. Instrumento jurídico que debe diferenciarse igualmente de otros instrumentos técnicos de gestión urbanística, como son los proyectos de urbanización.

Así, como ya hemos relatado, la equidistribución supone la concreción del ejercicio de una potestad pública, como es el urbanismo en relación con el ejercicio del derecho de propiedad, que se ve limitado en razón a su función social, conforme se habilita en los Arts. 33 y 128 de la Constitución española a través de la concepción estatutaria del derecho de propiedad inmobiliaria, mediante la plasmación en las diversas leyes urbanísticas autonómicas y en el correspondiente planeamiento que fija para cada finca, y en el aspecto que nos corresponde para cada unidad de ejecución, los aprovechamientos correspondientes y las cesiones necesarias para que la comunidad participe en las plusvalías que ha generado la acción urbanística de clasificación de suelo rústico, como suelo urbanizable (o denominación equivalente implantada por las diferentes CCAA).

Cabe indicar que la reparcelación tiene un papel clave en esa transformación jurídica, puesto que es el instrumento procedimental en el que se concreta el proceso de sucesión y sustitución de las propiedades privadas rústicas, por propiedades públicas (demaniales y patrimoniales) y privadas de carácter urbano.

VIII CONCLUSIONES

Como ha podido constatarse de todo lo expuesto en el presente trabajo la ordenación del fenómeno urbano es un hecho común a toda Latinoamérica, existiendo en todos los países una regulación más o menos desarrollada en su legislación, que se ocupa de las principales determinaciones sobre este aspecto.

Es un espacio que queda bajo el impulso de las diferentes municipalidades , pero con una importantísima intervención de las autoridades intermedias (provincias, departamentos, etc.) y de los gobiernos centrales , salvo en los casos de los países federales , donde dicha intervención solo ocurre en muy escasos y tasados supuestos , salvo lo referido a la reglamentación general, aunque el impulso dado a la actuación directa de los gobiernos centrales en los casos mexicano y venezolano, que hemos analizado, pone en cuestión esa división de papeles.

Ahora bien , junto a la existencia de un conjunto de normas reguladoras podemos destacar una muy diversa cultura en su aplicación ,qué es lo que es lo que en diferentes países americanos se denomina “informalidad”, no existiendo un derecho de la disciplina urbanística homologable en la comunidad de naciones iberoamericana.

Por tanto y conforme las someramente realizadas determinaciones constitucionales, legales y jurisprudenciales de algunos de los países integrantes de Iberoamérica sobre el régimen jurídico del urbanismo y las poblaciones, podemos sin lógicamente pretender ser muy ambiciosos dado lo limitado del espacio así como la enorme prolijidad de las normativas de tan distintos países integrantes de la comunidad Iberoamericana de naciones y de las peculiaridades de los regímenes jurídico-administrativo de esta y otras materias en cada una de las naciones, esbozar una serie de conclusiones que puedan servir de carácter iniciarlo para una posterior prospección singular en el tema, o en la legislación privativa de cada república.

No obstante esos matices pueden tener en algunos casos importantes diferencias y dar lugar a modelos tan distintos (de entre los estudiados que excluye expresamente a la República Bolivariana de Venezuela), como los de México y Chile.

Como el lector habrá podido comprobar a lo largo de las páginas que ahora finalizan , y demostró RAMALLO ⁹¹, la sostenibilidad es una de las principales características del régimen jurídico de las competencias ambientales de los municipios y otras entidades locales, que como parte del estado deben cumplimentar tanto los compromisos internacionales, y por tanto de sus capacidades de planificación urbana .

Así el desarrollo sostenible⁹², o en palabras de PÉREZ⁹³ sustentable ,ha sido indicado ya por autores como Alexander KISS e Idinah SHELTON⁹⁴, recogiendo ese desarrollo, sustentable o sostenible, en palabras de Naciones Unidas como “*el mejoramiento de la calidad de vida humana dentro de la capacidad de carga de los sistemas sustentadoreⁱs de la vida*”.

Este principio en un comienzo falto de desarrollo y encuadramiento positivo ha sido ya articulado en buena parte de nuestros ordenamientos jurídico positivos, al cual los

⁹¹ RAMALLO LÓPEZ Fátima E “La planificación territorial sostenible” Thomson Reuters – Aranzadi – Junta de Andalucía, 2014.

⁹² ALENZA GARCÍA, José Francisco ,[Desarrollo sostenible](#) de dentro de la obra colectiva “[Los principios jurídicos del derecho administrativo](#)” / [Juan Alfonso Santamaría Pastor](#) (dir.), 2010, Iustel , España

⁹³ PÉREZ Efrain “Derecho ambiental” Mc Graaw Hill, Colombia, Bogotá 2000, pág.7

⁹⁴ KISS Alexander y SHELTON, Idinah “ International environmental law” 1994 supplement, Transnational publishers, Nueva York 1994, pág. 23

Ayuntamientos⁹⁵ como el resto de las AAPP, en los términos de los arts 9.3 y 103.1 de la Constitución española están sometidos.

Ahora bien este sometimiento genérico a la ley y al derecho supone una doble vertiente para las entidades locales, por un lado en tanto en cuanto parte de la sociedad están obligadas a cumplimentar los preceptos que hagan que sus actuaciones sean sostenibles.

Esa capacidad para alcanzar objetivos globales partiendo de la consecución de métodos y practicas locales, tiene su eje en la labor de la administración local, cuya capacidad medioambiental se circunscribe tras la LRSAL al medio ambiente urbano y careciendo de competencias y por tanto de coercibilidad en ámbitos meramente rurales salvo atribución por ley autonómica.

Podemos destacar con VALENCIA⁹⁶ que el urbanismo latinoamericano impregnado de pragmatismo, posmodernismo y culturalismo no es moderno. La modernidad inventora de la ciudad y su razón crítica y dialéctica con el compromiso y fin de construir espacios para el desarrollo pleno de las facultades de cada uno y de todos los seres humanos en su conjunto, que los condujeran a lo que podría llamarse una vida digna en la convivencia social (aunque se sabía del precio, el esfuerzo y el tiempo que se invertirían en el devenir histórico de lo moderno antes de alcanzar la meta) en el marco de la economía capitalista neoliberal globalizada, es desplazada por la razón instrumental del pragmatismo, la razón ocasional de la posmodernidad o el sentido común de la vida cotidiana.

No cabía esperar en opinión del citado VALENCIA que de estas aportaciones teóricas en materia de urbanismo para las ciudades de América Latina y de sus proyectos un interés por el pasado, tampoco por el futuro;. Lo que sí cabía esperar para dicho autor de la anti-modernidad teórica del urbanismo latinoamericano es la máxima urbanización en las ciudades de América Latina acorde con los intereses del mercado neoliberal capitalista, es decir, con los intereses de una minoría casi siempre en detrimento de los intereses de la mayoría en su lucha por mejorar su calidad de vida. En la lógica del modelo neoliberal, el Estado es el facilitador para la realización de programas y proyectos en los que la ciudad se transforma siguiendo las exigencias económicas mientras los urbanistas funcionan como promotores de inversiones. Por lo tanto, nuestras ciudades seguirán alojando el mayor grado de desigualdad social en la historia del continente.

Aunque según CORTIÑAS PELÁEZ⁹⁷ todavía a fines de la década de los sesenta carecíamos de la más mínima literatura de derecho urbanístico, cuando ya, además de numerosas monografías y contribuciones en la Revista de Administración Pública, la RDU se editaba desde 1967, La aproximación al tema se ha venido realizando por atajos no muy coherentes con el objeto de la materia en estudio, tales como el Derecho de la construcción y, fundamentalmente, el Derecho

⁹⁵ SANZ RUBIALES Iñigo “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica” *Revista Democracia y gobierno local*, nº25, segundo trimestre 2014 pags 4 a 12

⁹⁶ VALENCIA Elizabeth “¿Es moderno el urbanismo latinoamericano?” *revista Andamios* vol.10 no.22 México may./ago. 2013

⁹⁷ CORTIÑAS PELAEZ Leon” Una contribución mexicana y costarricense al derecho urbanístico latinoamericano” *REALA* nº232, 1986, pags 679 a 702 y en concreto 695-696

municipal (clásicos estudios de BIELSA, PRATES DA FONSECA, SAYAGÜÉS-LASO). El Estudio dirigido por ALARCÓN-SEGOVIA viene a fundar, tanto para los Estados Unidos Mexicanos como para Costa Rica, el Derecho urbanístico como disciplina científica, precisando su objeto y la especificidad de su método, conceptos e instrumentos.

.Esta circunstancia quedan claramente superada conforme hemos podido comprobar a lo largo del trabajo, puesto con mayor o menor calidad en buena parte los países iberoamericanos existe importante doctrina científica con respecto al derecho urbanístico, con unas características y elementos comunes basados en la línea derecho propiedad, en mayor o menor medida, y en la planificación de los desarrollos urbanos.

De hecho en Colombia existe ya una importante literatura en la materia con los trabajos de MORCILLO DOSMAN, , MORA BARRERA, etc, Como en ,Chile, Portugal y el conjunto de la comunidad iberoamericana de naciones.

Podemos indicar un conjunto de instituciones comunes a todos los países, con plasmaciones plurales, pero en todos los países se recoge partiendo del derecho de propiedad, la función social de este y la existencia de una planificación de carácter pública para la ordenación territorial y urbana.

En casi todos los países se ha promulgado una ley de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, como el caso más reciente y renuente de la República Dominicana, y en base a ella se aprueban a su vez planeamientos territoriales y locales que ordenan los usos del suelo y establece la zonificación del mismo y, compitiendo a las municipalidades el control de la urbanización y edificación mediante intervención administrativa.

Así como hemos podido comprobar existen unas características generales con limitaciones constitucionales a la ordenación territorial bajo un prisma ambiental, en toda la comunidad iberoamericana de naciones e incluso, aunque aquí existen mayores diferencias, con una expresa constitucionalización de las competencias municipales sobre urbanismo, como en el caso de México⁹⁸, aunque sometidos a diversos procesos de recentralización como en los casos venezolano, nicaragüense, peruano, etc

⁹⁸Vid ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo “El municipio” Porrúa México 2006 pág 224 que recoge las actuaciones en materia de desarrollo urbano para los municipios conforme el artículo 115 de la Constitución federal que fue reformado en 1999 y 2020 adicionándose a la fracción V del artículo 115 competencias sobre *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial*; en cualquier caso ya en la redacción originaria se atribuían las competencias sobre *V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; (Inciso reformado DOF 18-12-2020) b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros*

Obviamente hay unas características comunes derivadas de los orígenes históricos de la Ordenación Urbana y de las poblaciones en el periodo colonizador, tal y como ha destacado QUINTANA ROLDÁN⁹⁹, pero que sigue manteniendo unas pautas comunes basadas en la planificación urbana y con mayor o menor intensidad durante el proceso de gestión urbanístico en la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento¹⁰⁰.

La figura del planeamiento territorial es aceptada y regulada jurídicamente en todos los países iberoamericanos, así como la ejecución de la urbanización para gestionar esas determinaciones, existen eso sí variaciones con respecto a la equidistribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los diversos propietarios y la administración actuante, siendo muy rara la actuación por expropiación¹⁰¹, incluso en la Venezuela chavista pese a cierta famosa imagen televisiva de "expropiarse".

Por tanto las diferenciaciones en el Mundo del derecho urbanístico latinoamericano son más de técnicas a aplicar que de concepto, y más de realidades fácticas que de ordenamientos jurídicos, salvo en algún caso como el nicaragüense le falta práctica de regulación actual en la materia.

Por tanto si en España se puede hablar, con limitaciones tal y como hemos podido comprobar por la existencia de 17 ordenamientos jurídicos urbanísticos **sub** **sist**émicos, de un derecho urbanístico español, por la misma razón y pese a algunas diferencias que no son mayores en muchos casos que la que existen en el Reino España entre comunidades autónomas, podemos hablar de un derecho urbanístico iberoamericano, eso sí con carácter conceptual, puesto que tampoco existe una norma de cabecera como tampoco existe en la Unión Europea salvo los aspectos ambientales.

cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

⁹⁹QUINTANA ROLDÁN Carlos F Op cit "Derecho municipal" 448 a 450

¹⁰⁰ la distribución equitativa de cargas y beneficios véase legging Alejandro Juan el municipio y la problemática del derecho urbanístico actual d en revista de derecho público provincial guión culto ni Santa Fe número dos 1005 1 páginas 213 y siguientes

¹⁰¹ Con respecto a esa forma de ejercicio del poder administrativo vid PÉREZ MORENO A., "Expropiaciones urbanísticas" Capítulo incorporado a la obra colectiva en homenaje a D. Ramón Martín Mateo "El derecho administrativo en el umbral del Siglo XXI", Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. España

BIBLIOGRAFIA

- ABEL FABRE Jordi “El sistema de compensación Urbanístico” Bosch 2000, Barcelona , España.
- ADEMUCA Guía para la conducción de procesos de ordenamiento territorial 2009, Santo Domingo m República Dominicana
- ALENZA GARCÍA, José Francisco ,[Desarrollo sostenible](#) de dentro de la obra colectiva “[Los principios jurídicos del derecho administrativo](#)” / [Juan Alfonso Santamaría Pastor](#) (dir.), 2010, Iustel , España.
- ALVES CORREIA Fernando “As grandes linhas da recente reforma do direito do urbanismo portugues” Almedina , 2000
- AMPARO CASAR María “Sistema político mexicano “, Oxford University Press, México DF, 2010
- ARANA GARCÍA E. y CUESTA REVILLA J. “La ejecución de los instrumentos de planeamiento” Capítulo dentro de la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Andalucía” dirigida por Antonio Jiménez-Blanco Carillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- ARIAS GARCÍA Fernando. “Servicios públicos domiciliarios. Análisis de la jurisdicción coactiva bajo el marco de la libre competencia económica”. Universidad Santo Tomás de Ibáñez. 2010. Colombia.
- ARNAIZ EGUREN, Rafael “la inscripción registral de actos urbanísticos”. Marcial Pons 2001, 2ª Edición. España.
- ATEHORTUA RÍOS Carlos Alberto. “Régimen de los servicios públicos domiciliarios en el contexto de la doctrina constitucional”. Biblioteca jurídica Dike. Medellín (Colombia). 2008
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ Ángel, “Sistemas de actuación”, de. “Manual de Urbanismo” MAP-INAP, 2000. VVAA. España.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ Ángel, Joaquín JALVO MINGUEZ y Ricardo SANTOS DÍEZ, “La reparcelación en el Reglamento de Gestión Urbanística” Pág. 22 de Revista Práctica Urbanística, Editorial La Ley, número 36, Marzo 2005. España
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ Ángel “La reparcelación”, Pag. 557 a 576 del Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”- El consultor de los Ayuntamientos, 2002, España.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ Ángel, “Capítulo IX “Principios generales y aspectos básicos de la regulación de la gestión urbanística.” Derecho Urbanístico de Cantabria” Obra colectiva dirigida por SÁNCHEZ GOYANES Enrique, El Consultor, 2002. España.
- BASSOLS COMA Martín “Iniciativa privada y gestión urbanística: Sistema de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos” Revista de Urbanismo

- y Edificación de Aranzadi núm. 5, 2002, Págs. 15 a 44 y en concreto Págs. 32 a 37. España.
- BASSOLS COMA Martín, prólogo al libro del “Agente urbanizador en el derecho urbanístico español” de Alejandro Javier Criado Sánchez, Editorial Reus, 2005, España
 - BASSOLS COMA, Martín “Génesis y evolución del derecho urbanístico español” ,Montecorvo 1972, España.
 - BELCAIT Miguel Angel “Problemas jurídicos del urbanismo”Abledo-Permot, Buenos Aires , 1972, Argentina.
 - BLÁZQUEZ JIMÉNEZ, Antonio “Las dimensiones del paisaje urbano” revista Práctica Urbanística 13 .1 -2016 Wolters Kluwer España
 - [BORJA i SEBASTIÀ](#) Jordi “El fin de la ciudad postmodernista y el derecho a la ciudad” *XV Congreso Iberoamericano de Urbanismo: Medellín. Setiembre 2012*.Colombia
 - BORJA Jordi *Estados y ciudad*, PPU, Barcelona (1988) España
 - BORJA Jordi *La ciudad conquistada* , 2010, España
 - BORJA Jordi *Revolución urbana y derecho a la ciudad* Quito-Ecuador: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI) : Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ). 2011Flacso Andes
 - BORJA, Jordi: *Gobernabilidad y planeamiento de los territorios metropolitanos* (2008) en Ciudad, Poder, Gobernanza, edits. Gloria Yañez, Arturo Orellana, Oscar Figueroa y Federico Arenas, edita Eure, Chile.
 - BORJA J. *Democracia local: Políticas económico-sociales en la ciudad y Participación popular* (Ajuntament de Barcelona, 1988) España
 - BORJA J documentos preparatorios y en los debates de la Conferencia Habitat (Istanbul 1996),
 - BORJA J *Los Desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía* (Institut Municipal d’Educació de Barcelona, 1999). España
 - BORJA J *L’Espai públic: ciutat i ciutadania* (2001, versión en castellano 2003). España
 - BORJA J *El gobierno de las Áreas Metropolitanas en el mundo actual* dentro de El Desafío Metropolitano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad-UNAM,GONZALEZ DE ALBA Ligia (compiladora) México (2004).
 - BORJA J *Estrategias metropolitanas* en la revista on line Carajillo nº 1 (2009), UOC, Área Gestión de la ciudad y urbanismo y reeditado en el libro del mismo autor *La revolución urbana* (2010, Flacso, Quito).
 - BORJA J *La ciudad conquistada, Los Derechos ciudadanos*, Fundación Alternativas (2004). España
 - BORJA J *Revolución y contrarrevolución urbanas en la ciudad global*.En Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura. Incluye textos de Neil Smith y David Harvey, Macba-Universitat Autònoma de Barcelona (2005). España.
 - BREA GARCIA Emilio José “Arquitectura y urbanismo en la historia de la República Dominicana”, 22 de Junio de 2012 , disponible en

<https://acento.com.do/opinion/arquitectura-y-urbanismo-en-la-historia-de-la-republica-dominicana-204853.html>

- BREWER CARIAS Allan R <https://www.monografias.com/trabajos30/estado-federal-descentralizado-centralizacion-federacion/estado-federal-descentralizado-centralizacion-federacion.shtml> n Revista virtual Provincia, N° 11, enero-junio 2004. Universidad de Los Andes: <http://www.saber.ula.ve./cieprol/provincia>
- BREWER CARIAS Allan R “la mutación del estado federal en Venezuela” en Revista general de derecho público comparado , n° 23 Iustel (2018) España
- BREWER CARIAS, A (1996). Instituciones Políticas y Constitucionales (Tomo I, El Régimen Histórico-Constitucional del Estado, 3ra. Edición). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas - San Cristóbal.
- BUSTILLO BOLADO Roberto O y Maria Fuensanta GÓMEZ MANRESA “Desarrollo sostenible: análisis jurisprudencial y de políticas públicas” Thomson-Reuters, Aranzadi, 2014. España
- CABRALES, Luis Felipe (ed.): *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas*. UNESCO, 2002, referida a las urbanizaciones de clases altas o medio-altas , de RODRÍGUEZ Alfredo y Ana SUGRANYES *Los con techo*, Sur Ediciones, Chile (2006), que analiza las “urbanizaciones” de vivienda popular en las periferias.
- CALDERÓN M Hugo Haroldo. “Derecho Administrativo. Parte especial”. 5ª edición. Litografía Orión. Guatemala 2005.
- CAMACHO CEPEDA Gladys (editora) “El Derecho Administrativo en América latina . Homenaje al profesor Dr Rolando Pantoja Bauza”, editorial jurídica de Chile ,2016..
- CAPEL Horacio *Urbanización generalizada, Derecho a la ciudad y Derecho para la Ciudad*. Revista Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales ,Universidad de Barcelona. Vol. XIV, núm. 331 (7), 1 de agosto de 2010
- CAPEL Horacio,: Revista Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales ,Universidad de Barcelona Vol. XV, n° 353, 2011
- CARBALLEIRA RIVERA Maria Teresa “El paisaje como bien cultural” dentro de la obra colectiva “El camino de santiago y otros itinerarios Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente” LIBER AMICORUM ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA” Coordinadores Juan Ramón Fernández Torres Jesús Prieto de Pedro Joan Manuel Trayter Jiménez, Tirant lo Blanch , Escola Galega de administración pública , 2014. España
- CARCELLER FERNÁNDEZ Antonio “Instituciones de derecho urbanístico.” 4ª Edición, Montecorvo, 1989. España
- CARRASCO PEREDA Ángel, “Relaciones civiles con contenido urbanístico”, Aranzadi, 1999, España.

- CASSAGNE Juan Carlos “El agua y el dominio originario de los recursos naturales”. dentro de “ Nuevo derecho de aguas”
- CASTELAO RODRÍGUEZ Julio y SANTOS DIEZ.” Ricardo. “Derecho urbanístico, manual para juristas y técnicos”. Séptima edición. El Consultor- la Ley 2008. España
- CASTILLO BLANCO Federico [Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título jurídico autorizante](#) .Aranzadi, Cizur Menor , España Thomson Reuters, 2006. España.
- CASTILLO GONZÁLEZ Jorge Mario “Derecho Administrativo. Teoría general y procesal”. Guatemala C.A. Editorial impresiones gráficas 2011
- CASTRO-BUITRAGO Erika, VÁSQUEZ-SANTAMARÍA Jorge Eduardo, y JARAMILLO DE LOS RÍOS Luis Felipe “La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico” revista Opinión Jurídica, edición especial, pp. 141-156 , Julio-Diciembre de 2011 / 166 p. Medellín, Colombia
- CHOLBI CACHÁ Francisco Antonio, “Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo”. El Consultor, 2004. España
- CHOAY, Françoise: *Le règne de l’urbain et la mort de la ville* (1994, reedición en Anthropologie de l’Espace, 2006).Francia.
- CLICHEVSKY, Nora (1990), “Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana”, Buenos Aires, GELIIED-AL, APUD CLICHEVSKY, 2000.
- COMPANY CARRETERO Francisco Javier “Dictámenes e informes en derecho Urbanístico”. Ediciones Revista general de derecho. Valencia. 2003, España
- CORBOZ André *Looking for a City in America: Down These Mean Streets a Man Must Go (Paperback)* Editorial: David R. Godine Publisher Inc, United States, 1994
- CORRAL GARCÍA. Esteban “La expropiación como sistema y como mecanismo para otros fines urbanísticos.” En “Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid”, Obra colectiva dirigida por Enrique Sánchez Goyanes, VVAA, El Consultor-Comunidad de Madrid, España
- CORTIÑAS PELAEZ , León “Una contribución mexicana y costarricense al derecho urbanístico latinoamericano “REALA (INAP-España) n° 232, 1986 pags 679 a 702. España
- COSTA B Aline y Agustín Hernández A “ Análisis de la situación actual de la regularización urbana en América Latina: la cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú”Revista INVI(Universidad de Chile , facultad de arquitectura) volumen 25, n° 68
- CRIADO SÁNCHEZ Alejandro Javier “El agente urbanizador en el derecho urbanístico español” Revista de legislación y jurisprudencia de Madrid, 2005. España

- CUESTA REVILLA José dossier práctico sobre “Expropiación Forzosa” editado por Lefebvre en 2000 bajo la supervisión de Antonio Jiménez-Blanco y coordinado por, elaborado por diversos profesionales de la Universidad de Jaén, España
- DI PACE, Maria y CARIDE Bartrons, Horacio (eds): *Ecología de la ciudad*. Buenos Aires, Argentina.
- DEL CASTILLO Lilian “La gestión del agua en Argentina”. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires. Madrid 2007.
- DEL POZO CARRASCOSA Pedro “El sistema de compensación urbanística “. Marcial Pons 1993, España
- DELGADO BARRIO Javier. “El control de discrecionalidad del planeamiento urbanístico”. Civitas 1993. España
- DEMATTEIS Giuseppe como *Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas*, en La ciudad dispersa, editor Francisco Monclús, CCCB, 1998.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ. Luis Miguel El aprovechamiento urbanístico transferible de Montecorvo 1995. España
- embajada.gob.ve/index.php/es/venezuela/organizacion-territorial
- ESCORCIA Jorge Flavio “Derecho administrativo: Primera parte”. Editorial jurídica. Nicaragua. Managua 2009.
- FERNÁNDEZ GARCÍA José Francisco “El Catastro y el justiprecio del suelo.” Thomson-Aranzadi. Monografía asociada a la Revista de Urbanismo y Edificación, núm. 9. Año 2004. España
- FERNÁNDEZ Tomás Ramón “Manual de Derecho Urbanístico” El Consultor, 21ª edición 2008, España
- FERNÁNDEZ Tomás Ramón, “La Sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (Asunto “Proyecto Scala 2001”) y su impacto en el ordenamiento urbanístico español” Págs. 119 a 128 del número 4 de la Revista Urbanismo y Edificación de Editorial Aranzadi núm. 2-2001. España
- FERNÁNDEZ Tomás Ramón, “Nota sobre el proceso continuo y silencioso de erosión del derecho estatal y de las garantías jurídicas de los ciudadanos: el caso de los Jurados Autonómicos de Expropiación.”, Revista de Administración Pública núm. 153, Pág. 269. España
- FERNANDEZ RICHARD José y HOLMES SALVO Felipe “Derecho urbanístico chileno” tercera edición, editorial jurídica de Chile 2012
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., “El paisaje, el medio rural y el patrimonio natural en las recientes iniciativas legislativas estatales. (A propósito de la ratificación por España de la Convención europea del Paisaje, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural y la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad)”, en Civitas Revista española de Derecho Administrativo núm. 140/2008. España

- FERNANDEZ RUIZ Jorge *Derecho urbano en México administración federal* disponible en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3182/3583>
- FERNANDO SORIA Daniel La ordenación urbanística en la Argentina. Lineamientos generales e ideas para su reformulación, ponencia disponible en https://www.academia.edu/5391538/La_ordenaci%C3%B3n_urban%C3%ADstica_en_la_Argentina
- FERNÁNDEZ TORRES Juan Ramón “Algunas consideraciones sobre la reciente Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector inmobiliario.” Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 8, año 2003-2, España
- FERNÁNDEZ TORRES Juan Ramón “Análisis integral de las expropiaciones urbanísticas”. Thomson- Aranzadi 2005. España
- FLINT John y Mike RAKO (editores), “The Future of sustainable cities .Critical reflections”, Universidad de Bristol 2012
- FUERTES Mercedes “Urbanismo y publicidad registral” 2ª edición Marcial Pons 2001 y ARNAIZ. EGUREN Rafael “La inscripción registral de actos urbanísticos” Marcial Pons 2001, 2ª edición, España
- GALAN VIOQUE, Roberto y VERA JURADO , Diego “Iberoamérica: necesidades de integración supranacional y tensiones con los derechos de los pueblos indígenas en las políticas ambientales” dentro de Observatorio de políticas ambientales 2009 , capítulo VI disponible en <https://ecodes.org/docs/OPAM/OPAM09.pdf>
- GALERA RODRIGO Susana y Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER “CRONICA EUROPEA VI. Desarrollo sostenible, participativo, inteligente e inclusivo” Revista de derecho urbanístico y medio ambiente” nº 286 pags 109 a 144., 2013. España
- GALVIS GAITÁN Fernando “El municipio colombiano”. 4ª Edición. Themis. Bogota 2007. Colombia.
- GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano “Lecciones de derecho urbanístico.” Civitas, Madrid, 1981, España
- GARCÍA RUBIO Fernando “El sistema urbanístico de ejecución forzosa” Revista práctica de urbanismo (La ley) nº 18 julio 2002 ,España
- GARCÍA RUBIO, Fernando “Planeamiento, movilidad y sostenibilidad urbana.Un análisis desde las Smart cities” Práctica Urbanística, Nº 131, Sección Estudios, , Editorial LA LEY España
- GEIGEL LOPE-BELLO Nelson “Planificación y urbanismo”, Caracas 1994
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ Santiago “Urbanismo y ordenación del territorio” 3ª edición, Thomson. Civitas 2006. España
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ Santiago, “El agente rehabilitador”. REALA núm. 291, 2003. España

- GUILLERMO AGUILAR, Adrián, *ed Procesos urbanos metropolitanos*. (2004).
- GUTIÉRREZ Fulvio “Manual jurídico sobre los gobiernos departamentales”, Fundación de Cultura universitaria, 2012, Montevideo, Uruguay.
- HALL Peter “Las ciudades del mañana” Serbal, 1996.
- HARVEY, David que ha sido objeto de varias publicaciones: *El derecho a la ciudad*, New Left Review, en castellano e inglés (2008). Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte (eds.): *Cities for all: Proposals and Experiences towards the Right of the City*, HIC-Habitat International Coalition, (2010)
- HUERGO LORA Alejandro “Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas” Civitas-Universidad de Oviedo, Los Contratos, 1998. España
- IRACHETA Alfonso (1997) *Planeación y desarrollo: una visión de futuro*, México, D.F. Plaza y Valdés Editores.
- JACOBS, Jane: *La vida y la muerte de las grandes ciudades americanas* (1967, original inglés 1961)
- JANSSENS Maddy Dino PINELLI, Dafne C. REYMEN, Sandra WALLMAL(editores) “Sustainable cities diversity, economic growth and social cohesion” editado por, fundación eny, Enrico Mattey 2009
- JOUVE, Bernard, *ed Urban Policies and the Right to the City*, . (2009).
- KISS Alexander y SHELTON, Idinah “ International environmental law” 1994 supplement, Transnational publishers, Nueva York , USA.
- KOOLHAAS, Rem: *La ciudad genérica*(2008) editorial Gustavo Gili
- LAGO NÚÑEZ Guillermo (El caso) “Kellog y el agente urbanizador”. Págs. 21 a 32 de la Revista Práctica Urbanística número 49, La Ley, Mayo 2006. España
- LASO José Luis y Vicente “El aprovechamiento urbanístico” Marcial Pons – Centro de estudios registrales 1994, España
- LEFEBVRE, Henri: *Le droit a la ville* (1967) Barcelona, Península, 4a. ed 1978
- LEFEBVRE, Henri *La révolution urbaine* (1970), Paris Francia
- LÓPEZ ABARCA Antonio “De nuevo sobre las obras de urbanización por razón de urbanismo y su relación con la normativa de contratación de las Administraciones Públicas” *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* núm. 7, Quincena 15 - 29 Abr. 2004, Pág. 1173, Tomo 1. España
- LÓPEZ MENUDO Francisco, CARRILLO DONAIRE Juan Antonio y GUICHOT REINA Emilio “La expropiación forzosa” Editorial Lex Nova 2006, España
- LÓPEZ RAMÓN Fernando “Estudios jurídicos sobre ordenación del territorio” Aranzadi 1995. España
- MARTÍN HERNÁNDEZ Paulino, “Ejecución del planeamiento. Actuaciones sistemáticas y asistemáticas.” Págs. 135 a 148 de “Curso sobre el Texto

- Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992”. Ayuntamiento de Madrid, Gerencia Municipal de Urbanismo, 1993, y en concreto Pág. 144. España
- MARTÍN RETORTILLO Sebastián “derecho administrativo económico” La ley 1988. Tomo I, España
 - MARTÍNEZ GARCÍA José Ignacio, “Aspectos económicos y tributarios del Urbanismo.” Bayer Hnos., S.A., 2001, España
 - MARTÍNEZ MORALES I. Rafael “ Derecho Administrativo” 2ª Curso. 4ª Edición. Oxford University Press . México
 - MASSIRIS CABEZA Ángel “Gestión del Ordenamiento Territorial en América Latina: Desarrollo recientes.” Año 4 - Vol 1- Número 4 bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf
 - MATHEUS INCIARTE. Maria Milagros “Formas de estado: especial referencia al estado federal descentralizado venezolano” disponible en http://tesis.luz.edu.ve/tb_acen_inv/tde_arquivos/6/TDE-2012-05-22T07:21:46Z-110/Publico/matheus_inciarte_maria_milagros.pdf
 - MATHUS ESCORIHUELA Miguel. ”El derecho al agua en el derecho argentino” de la obra colectiva dirigida por Antonio Embid Irujo “El derecho al Agua” Thomson Aranzadi 2006, España
 - MERELO ABELA José Manuel “Las actuaciones aisladas en suelo urbano.” Págs. 476-477 de “Manual de Urbanismo.” INAP, 2001. España
 - MESTRE DELGADO Juan Francisco y Diego CÓRDOBA CASTROVERDE “Contratos Públicos y urbanismo (la influencia del derecho comunitario europeo y sus consecuencias en el derecho interno)” pags. 392 a 428 de la obra colectiva “El derecho urbanístico del siglo XXI” libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Tomo I. Editorial Pons. 2008. España
 - MIER VÉLEZ José Luis “Juntas de Compensación, Asociaciones administrativas de cooperación y Entidades de conservación”. Aranzadi 1997 España.
 - MILANO SÁNCHEZ Aldo “Tratamiento constitucional de las aguas subterráneas en el derecho costarricense”. Pags. 657 a 672 de la obra colectiva “Nuevo derecho de aguas” coordinado por Santiago GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ. Thomson –Civitas. Ente público de agua de la Región de Murcia 2007 España
 - MILLÁN OROZCO David *De la generación espontánea a la formalidad planificada*, dentro de *La recomposición de la ciudad informal* / coordinador Juan Luis Piñón Recopilación de trabajos presentados en el Congreso Internacional Ciudad Informal, realizado en Cali, Colombia, marzo de 2001 Valencia : Centro Internacional Ciudad Informal, 2001, España
 - MONTAÑA PLANTA. Alberto “alcances de la libertada económica privada en régimen de servicios públicos introducido por la constitución política de 1991”.

- Revista del derecho del estado n° 14, junio de 2003. Bogotá. Universidad del Esternado de Colombia.
- MONTAÑO Agustín “Manual de Administración pública. Editorial Litográfica Travera, S. A. México D.F 1987
 - MORA BARRERA Juan Carlos ,”Derecho urbano” 14ª edición, Leyer, 2012, Bogota, Colombia
 - MORCILLO DOSMAN Pedro Pablo, “Derecho urbanístico colombiano. Historia , derecho y gestión” editorial Temis ,Bogotá 2007, Colombia.
 - MORELL OCAÑA, Luis “La expropiación en el derecho urbanístico. Sentido y límites.”. DA núms. 252-253,Septiembre-abril, 1998, INAP. España
 - N. PRIETO Hugo “El dominio de los recursos naturales: la titularidad de las provincias y sus consecuencias en materia de hidrocarburos” L. Sup. Const.
 - NAVARRO GÓMEZ Carmen y NAVÍO MARCO Julio “De qué estamos hablando cuando hablamos de Smart Cities: nuevos entornos para las políticas públicas locales” pags. 209 a 222 de Anuario de Derecho Municipal, 2013, n° 7 UAM, Marcial Pons. España
 - OLMEDO ÁLVAREZ Julio “La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico” Consejo Económico Social de Castilla-La Mancha. 2005 España
 - ORNES Sandra “El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano” Revista Politeia, N° 42, vol. 32. Instituto de Estudios Políticos, UCV, 2009:197-225
 - ORTEGA ALVAREZ , Luis [Madrid Capital Metropolitana Revista de estudios de la administración local y autonómica, , N° 252, 1991](#), págs. 795-820
 - ORTIZ ARCIEGAS Luis Roberto “La autonomía y descentralización del modelo federal venezolano. Una mutación del federalismo dual en el marco del ordenamiento latinoamericano”, disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11822/La%20autonomia%20y%20descentralizacion%20del%20modelo%20federal%20venezolano.pdf?sequence=1>
 - PARADA VAZQUEZ “Derecho Urbanístico”. Marcial Pons. 2008, España
 - PARADA VAZQUEZ Ramón, “Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho Urbanístico.” Marcial Pons, 10ª Edición, 2004. España
 - PAREJO ALFONSO Luciano y ROGER FERNÁNDEZ Gerardo “Comentarios a la ley del suelo” Iustel 2007. España
 - PAREJO ALFONSO Luciano, “Suelo y Urbanismo: el nuevo sistema legal.”, Editorial Tecnos, 1991.
 - PAREJO ALFONSO Luciano ” La capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la ley 6/1998, de 13 de Abril, de régimen del suelo y valoraciones” Revista de derecho urbanístico y medio ambiente n° 166, 1998, Madrid . España

- PAREJO ALFONSO Luciano Derecho urbanístico ,ciudad Argentina ,Mendoza 1986
- PEÑARRUBIA IZA Joaquín M^a, “La intervención administrativa en las divisiones y parcelaciones de fincas”, 1999. Edit. Montecorvo. España
- PERALES MADUEÑO Francisco “Los sistemas de actuación” Pág. 2301 de “Tratado de derecho municipal. Tomo II.” 2^a Edición, Obra colectiva dirigida por Santiago Muñoz Machado, Civitas, 2003, correspondiendo a dicho autor el Capítulo XLI sobre ejecución del planeamiento. España
- PÉREZ Efrain “Derecho ambiental” Mc Graaw Hill, Colombia, Bogotá 2000
- PÉREZ MARÍN Antonio. “Los convenios urbanísticos, el agente urbanizador y otras figuras afines” dentro de la obra colectiva “Jornadas de reflexión sobre la LOUA” celebradas en Sevilla los días 15 al 16 de Abril de 2004. Comares. Granada 2007. España
- PÉREZ MORENO A., “Expropiaciones urbanísticas” Capítulo incorporado a la obra colectiva en homenaje a D. Ramón Martín Mateo “El derecho administrativo en el umbral del Siglo XXI”, Tomo III, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000. España
- PINTO Mauricio. “Régimen económico-financiero del agua en Argentina”. Pags 235 a 274 de la obra colectiva dirigida por Antonio Embid Irujo “Régimen económico-financiero del agua. Los precios del Agus” Civitas Thomson Reuters 2009. España
- Ponencias presentadas en el Coloquio Urbanisme, Democratie et Marché: le cas espagnol 1970-2010 celebrado en Paris (marzo 2010) con la participación de numerosos expertos e investigadores españoles y franceses (publicación en 2112 por parte de PUR-Presses Universitaires de Rennes).Francia.
- PONS CANOVAS Ferrán, “La incidencia de las intervenciones administrativas en el derecho de propiedad: perspectivas actuales”, Marcial Pons, 2004.
- PORTO REY Enrique “El Realajo como derecho y deber y sus efectos en la ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid” pags. 12 a 17 del n° 17 de la revista práctica urbanística (La ley) junio 2002. España
- PORTO REY Enrique “Determinaciones de la ordenación urbanística” de ”Derecho urbanístico de la.Comunidad de Madrid” , 2002. España
- PORTO REY Enrique, “Algunas observaciones a las recomendaciones del Tribunal de la Competencia y de la Comisión de expertos sobre urbanismo”. Págs. 55 a 70 de Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 143, 1995.
- PRADO ORTIZ Silvio “Auge y declive de la autonomía política municipal en Nicaragua”, Unión iberoamericana de municipalistas, Granada ,2017, España
- PRIEUR Michel “Droit de l’envoirement “Daloz , Paris , 6^a edición , 2011.Francia.
- QUINTANA ROLDÁN Carlos F “Derecho municipal” ,editorial Porrúa, México 2008.

- RAMALLO LÓPEZ Fátima E “La planificación territorial sostenible” Thomson Reuters – Aranzadi – Junta de Andalucía, 2014. España
- ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo “El municipio “editorial Porrúa ,México ,2006
- RODRIGUEZ ARANA Jaime y por Libardo RODRIGUEZ RODRIGUEZ (directores) obra colectiva “Curso de derecho administrativo iberoamericano “ , INAP-Comares (Granada) 2015, España.
- RODRÍGUEZ Alfredo y Ana SUGRANYES *Los con techo*, Sur Ediciones, Chile (2006)
- RODRIGUEZ Eligio “Federalismo venezolano” 2015 ,disponible en :revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/guayanamoderna/article/.../2231.
- ROJAS OLIVARES. Rodrigo “La libre transferencia de agua del sistema paloma”. Tesis de grado de la pontífice universidad católica de Chile. Santiago 2000.
- ROSSATI Horacio , “Tratado de derecho municipal”, cuarta edición Rubinzal Culzoni editores, Buenos Aires ,2012,Argentina.
- ROTONDO TORNARÍA Felipe “Manual de Derecho Administrativo” Montevideo 2015 segunda edición, Uruguay.
- RUEDA, Salvador: *Ecología urbana*. Barcelona (1995) España
- SÁNCHEZ GOYANES Enrique, “Ilegalidad de la técnica equidistributiva del suelo urbano consolidado diseñada por el PGOU de Madrid de 1997 al margen de la normativa autonómica: Doctrina del Tribunal Superior fijada en apelación.” Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 3, año 2001-2, Págs. 65 a 76. España
- SÁNCHEZ GOYANES, Enrique. “El derecho estatal del suelo tras la refundición de 2008” Pags. 5 a 58 de Especial texto refundido de la ley del suelo. La Ley. 2008 ,España
- SÁNCHEZ GOYANES Enrique “El «desarrollo territorial sostenible»: concepto y exigencias para el derecho público y la práctica de las administraciones” revista Práctica Urbanística, N° 100, Sección Estudios, Enero 2011, pág. 9, Editorial LA LEY España
- SÁNCHEZ MORÓN Miguel “La participación del ciudadano en la Administración”. Centro de Estudios Constitucionales, 1980. España
- SANTOFIMIO GAMBOA ORLANDO Jaime “Derecho urbanístico”. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2004
- SANTOS DÍEZ Ricardo “Técnicas equidistributivas de cargas y beneficios” obra colectiva derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid. El consultor Comunidad de Madrid 2002 dirigida por Enrique Sánchez Goyanes. España
- SANTOS DIEZ Ricardo y Julio Castelao Rodríguez “Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos”. La ley- el Consultor, séptima edición 2008, España

- SÁNZ MUÑOZ DE LAS NAVAS Rosa e YÁNEZ VELASCO Igor, “La ejecución del planeamiento. Actuaciones sistemáticas.” Págs. 251 a 288 de Revista de Estudios Locales (CUNAL), número extraordinario, Julio 1999, Monográfico de Urbanismo, España.
- SANZ RUBIALES Iñigo “Medio ambiente y Administración local: competencias limitadas y sostenibilidad económica “Revista Democracia y gobierno local, nº25, segundo trimestre 2014 pags 4 a 12. España
- SAYAGUES LASO Enrique “*Tratado de Derecho Administrativo*” 10ª edición, fundación de Cultura universitaria 2015, Montevideo, Uruguay. puesta al día a 2010 por Daniel Hugo Martins ,clásicos jurídicos uruguayos fundación de Cultura universitaria, Montevideo reimpresión
- SEMPER, Joaquim: *Mejor con menos. Necesidades, explosión consumista y crisis ecológica* Barcelona (2008).España.
- SERRANO ALBERCA J.M “La doctrina del Tribunal Supremo en la valoración del suelo para sistemas generales y dotaciones locales, con especial referencia a la aplicación del precio del suelo de la vivienda de protección oficial” Revista de Urbanismo y Edificación, Arazandi, Año 2003-2, núm. 8, Págs. 111 a 116. España.
- SORIANO GARCÍA José Eugenio y ROMERO REY Carlos “El agente urbanizador” Iustel, 2004, España.
- SUBIRATS, Joan *Redes. Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas la os retos de la globalización.*, ed. Diputación de Barcelona (2002). España
- SUDJIC, Deyan; *La Arquitectura del poder*, una crítica de la complicidad entre arquitectos (famosos) y gobernantes (2007).
- TAVERAS Karina y FERNANDEZ Yanelkis *Sobre la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo en República Dominicana* publicado el 16 de julio de 2015 en <https://www.opd.org.do/index.php/analisis-gobiernolocal/2016-sobre-la-ley-de-ordenamiento-territorial-y-uso-de-suelo-en-republica-dominicana>
- TEJEDOR BIELSA Julio César, “Los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución en la obra pública urbanizadora.” Pág. 73 de Revista de Urbanismo y Edificación de Arazandi, núm. 6, año 2002. España
- TELLO, Enric: *La historia cuenta. Del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible.* Viejo Topo (2005) España
- MORENO GIL Oscar “Expropiación forzosa. Legislación y jurisprudencia comentadas” Civitas 2000, 2ª Edición. España
- UTRERA RAVASSA Cayetano [Las leyes de Indias y el urbanismo Boletín de Información del Ilustre Colegio Notarial de Granada](#), , Nº. 246, 2002, págs. 231-234 ,España
- URBINA MENDOZA Emilio J *El derecho urbanístico en Venezuela (1946-2019).: Entre la centralizadora y la atomización normativa en la ciudad venezolana sofocada* FUNDACIÓN EDITORIAL JURIDICA VENEZOLANA, 2019

- VVAA *Democracy in Search of the Future of City (2010)* en el libro colectivo *Cities for all* promovido por HIC,
- VVAA *Espacio público y derecho a la ciudad*, Viento Sur 116
- VVAA *Derecho a la ciudad* promovido por DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) y Institut de Drets Humans de Catalunya (2011). España
- VVAA *CIUDADES INTELIGENTES: Un Reto para Iberoamérica*, Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), Caracas, Venezuela, 2023
- VALENCIA Elizabeth “¿Es moderno el urbanismo latinoamericano?” revista *Andamios* vol.10 no.22 México may./ago. 2013
- VALENCIA CARMONA Salvador, “Derecho municipal” editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2013
- VALENCIA MARTÍN “El justiprecio en la expropiación forzosa (de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954) al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Enero-Marzo, 1993. Pág.78. España
- VÁZQUEZ OTEO Alfonso “El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador particular no propietario” *La Ley-El Consultor*, 2005 y especialmente Julio Olmedo Álvarez “La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico”. Consejo económico y social de Castilla-La Mancha 2006, España
- VERA JURADO Diego J” Los límites del crecimiento: la aplicación de la disposición transitoria cuarta del real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo” *Revista de Administración Pública*, núm. 181, Madrid, enero-abril (2010), págs. 407-425 España
- VERGARA BLANCO Alejandro. “La summa divisio de bienes y recursos naturales en la constitución de 1980”. En *Ius publicum* Universidad de Santo Tomás nº 12. 2004.Chile.
- VERGARA BLANCO Alejandro. “Derecho de aguas”.Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile.1998
- VERGARA BLANCO Alejandro. “Las inundaciones ante el derecho Chileno. Agua y urbanismo.” Instituto Euromediterráneo del agua. Murcia 2005
- VICENTE DÍAZ Violeta “El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la gestión urbanística” Thomson-Aranzadi, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 8, 2003. Págs. 45 a 47. España
- VIÑAS Y MEY Carmelo “Notas sobre el urbanismo en América española” pags 101 a 128 disponible en <https://www.racmyp.es/docs/anales/A36-7.pdf> España
- YOUNES MORENO Diego. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Temis S.A. Bogotá 2004. 7ª edición, Colombia. Pág 201 planeamiento y planeamiento territorial aprovechamiento medio pag 242 tomado de caminos de 1943 número 10382 del 13 de febrero tuvo cuatro gobiernos departamentales.