

Cities Alliance
Cities Without Slums

Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador

English version

An overview of national urban laws in
Latin America and the Caribbean: case studies
from Brazil, Colombia and Ecuador



Copyright @Cities Alliance 2017

Coordinación | Coordination

Anacláudia Rossbach
Daniel Montandon

Soporte técnico | Technical support

Gabriela Mercurio

Autores | Authors

Anacláudia Rossbach | Barbara Scholz | Cleandro Krause | Daniel Todtmann Montandon | Fernando Haddad | José Antonio Pinzón Bermúdez | José Morales | Marco Aurélio Costa | Sandra Karime Zabala Corredor | Sirly Castro Tuirán | Virgilio Hernandez | William Cobbett

Este documento se preparó con la colaboración de Patricio Zambrano-Barragán y Michael Donovan del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Algunas de las ideas que se presentan en este trabajo nacieron de discusiones realizadas entre los autores, el Cities Alliance y el BID, en el camino hacia Hábitat III.

This document was prepared in collaboration with Patricio Zambrano-Barragán and Michael Donovan from the Inter-American Development Bank (IDB). Some ideas presented in this work came into being during conversations between the authors, the Cities Alliance and the IDB on the road to Habitat III.

ISBN/EAN: 978-85-85938-90-1

Producido por | Produced by Publisher Brasil, San Pablo

Edición | Edition Adriana Delorenzo

Diseño | Design Marcos Guinoza

Traducción al español Valeria Labraña

Translation to english Christiana Laport M. Dannemann

Los hallazgos, recomendaciones y análisis políticos de esta publicación son responsabilidad del autor únicamente y no representan el punto de vista de la Cities Alliance o del Banco Interamericano de Desarrollo.

The findings, analysis and policy recommendations of this publication are those of the author alone and do not represent the views of the Cities Alliance Secretariat or the Inter-American Development Bank.

SUMARIO / TABLE OF CONTENTS

PREFACIO / FOREWORD Anacláudia Rossbach William Cobbett	5
PREFACIO / FOREWORD Fernando Haddad	7
PRESENTACIÓN / PRESENTATION Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano ● National normative frameworks, the gap between the imagined reality and the challenges of democratized urban land Virgilio Hernández	9
INTRODUCCIÓN / INTRODUCTION Daniel Todtmann Montandon	19
CAPÍTULO I / CHAPTER I Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe ● Panorama of National Urban Legal Frameworks in Latin America and the Caribbean Daniel Todtmann Montandon	27
CAPÍTULO II / CHAPTER II Estudios de caso de los marcos jurídicos urbanos nacionales ● Case Studies of National Urban Legal Frameworks - Brasil / Brazil Cleandro Krause Marco Aurélio Costa - Colombia / Colombia Sirly Castro Tuirán José Antonio Pinzón Bermúdez Sandra Karime Zabala Corredor - Ecuador / Ecuador Barbara Scholz José Morales	41 43 71 105
CAPÍTULO III / CHAPTER III Análisis comparado de los marcos jurídicos urbanos nacionales ● Comparative Analysis of National Urban Legal Frameworks Daniel Todtmann Montandon	135
CAPÍTULO IV / CHAPTER IV Recomendaciones para la institucionalización de los marcos jurídicos urbanos nacionales ● Recommendations for the Institutionalization of National Urban Legal Frameworks Anacláudia Rossbach Daniel Todtmann Montandon	187
Anexo I – Guion para elaboración de estudios de caso Annex I – Script for the Preparation of Case Studies	203
Anexo II – Cuadro síntesis de las leyes	206

Foreword

Anacláudia Rossbach and William Cobbett

In too many countries, the historic transition to an increasingly urban economy has been characterised by insufficient planning, inappropriate policies and – most critically – very little engagement with the people most affected, the urban poor. This was particularly associated with repressive governments which dominated the region until the 1980s, when urban social movements began to contest the social function of property, the social production of habitat and – eventually – combined these struggles into a demand and a campaign for the Right to the City.

Over the past three decades, democratic governments ushered in by these social movement responded to these pressures by recognising the social function of the city in national legal frameworks, as happened in Colombia and Brazil in 1997 and 2001 respectively. Subsequently both countries introduced significant slum upgrading programmes that promoted in situ solutions, Colombia moved to scale by pioneering macro projects in Colombia, and both recognised the importance of introducing mechanisms to benefit from capturing added land values. Ecuador has recently followed suit, and legislated for the right to the city in 2016, Mexico went on the same path shortly after.

It is important to mention, that although national governments are the signatories of the global agreements the principle of co-responsibility, expressed in the New Urban Agenda, calls for immediate action by a variety of stakeholders and the local protagonist is key for success. Nevertheless, the enabling conditions must be in place such as institutions and legal frameworks, otherwise the cultural shift towards the recognition and legitimation of the social function of the city will not occur impeding effective action to happen at the local level.

Yet, for all of these actions, the challenges remain very significant, particularly in promoting implementation at the local level: many city urban planning processes need to be substantially improved, and the capacity of local governments remains a structural and long-term challenge.

Based on these experiences, Latin America countries have been at the forefront of new approaches to cities, and were instrumental in the qualified but significant recognition afforded to the Right to the City in the New Urban Agenda adopted by the United Nations in Quito in October 2016. Overall, Latin American countries are well positioned to formulate new and innovative national policy frameworks that reflect the

institutional, economic and social contours of the world's most urban continent. These new policy frameworks will be essential in responding to the challenge of implementing Agenda 2030 for Sustainable Development, which will substantially rely on new and collaborative relationships between national, regional and local spheres of government, and new relationships with private and corporate citizens.

For the Cities Alliance, urban know how and innovation from the Latin America and Caribbean region is crucial to inform both its global and regional programmes, and to address its core mission of promoting equitable cities. Therefore, we strongly supported this collaborative effort of mapping and compiling national urban legislation under the perspective of the global agendas, presented through this publication in three languages, co-organized and endorsed by members and partners in the forefront of the urban sector in the region.

This publication will be launched in a very strategic time, taking advantage of significant mobilization that accompanied the process of the Habitat III Conference in the region. National and local governments, civil society, academia and international agencies are joining forces to support the regional “Plan of Action”, led by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), UN Habitat and MINURVI (Forum of Urban and Housing Ministries), which aims to support and monitor the implementation of the New Urban Agenda framed by the Sustainable Development Goals. We sincerely expect this exercise to be a contribution for the regional stakeholders in achieving agreed goals and targets, fostering national urban policies frameworks and advancing with the New Urban Agenda.

Anacláudia Rossbach is economist and regional advisor for the Latin American and Caribbean Region at Cities Alliance.
William Cobbett is director of Cities Alliance.

Prefacio

Anacláudia Rossbach y William Cobbett

En demasiados países, la transición histórica para una economía urbana creciente se caracterizó por una planificación insuficiente, políticas inapropiadas y – de forma más crítica – de muy poco compromiso con la población más afectada, los pobres urbanos. Ese hecho estuvo particularmente vinculado a los gobiernos represores que dominaron la región hasta los años 1980, cuando movimientos sociales urbanos empezaron a debatir sobre la función social de la propiedad, la producción social de hábitat y – posteriormente – combinaron esas luchas en una reivindicación y campaña por el Derecho de la Ciudad.

En el transcurso de las tres últimas décadas, los gobiernos democráticos pronunciados por esos movimientos sociales respondieron a tales presiones y reconocieron la función social de la ciudad en marcos jurídicos de nivel nacional, como ocurrió en Colombia y en Brasil en 1997 y 2001, respectivamente. Subsecuentemente, los dos países dieron inicio a significativos programas de urbanización de villas-miseria que promovieron soluciones in situ; Colombia aumentó la escala introduciendo en el país proyectos pioneros de grandes proporciones, y ambos países reconocieron la importancia de desarrollar mecanismos para participar de la valorización inmobiliaria por medio de la captura de plusvalía. Ecuador recientemente hizo lo mismo y promulgo una legislación que trata del derecho a la ciudad en 2016. Poco después, México siguió el mismo camino.

Es importante mencionar que, aunque sean los gobiernos nacionales los firmantes de los acuerdos globales, el principio de la corresponsabilidad expresado en la Nueva Agenda Urbana exige la acción inmediata de una serie de interesados y el protagonismo de los actores locales es clave para el éxito. Sin embargo, deben establecerse las condiciones favorables, tales como las instituciones y los marcos jurídicos, caso contrario no se producirá el cambio cultural en la dirección del reconocimiento y legitimación de la función social de la ciudad, impidiendo que haya acciones efectivas a nivel local.

No obstante, para todas esas acciones, los desafíos continúan siendo muy significativos, principalmente en la promoción de la implementación a nivel local: muchos procesos de planificación urbana deben ser sustancialmente perfeccionados, y la capacidad de los gobiernos locales continúa siendo un desafío estructural y de largo plazo.

Con base en esas experiencias, los países de América Latina han estado en la vanguardia de nuevos abordajes para las

ciudades, y han sido importantes para el relativamente restringido reconocimiento, aunque significativo, dado al Derecho de la Ciudad por la Nueva Agenda Urbana adoptada por las Naciones Unidas en Quito, en octubre de 2016. De forma general, los países latinoamericanos están bien posicionados para formular nuevos e innovadores marcos políticos a nivel nacional que reflejen los contornos Institucionales, económicos y sociales del continente más urbano del mundo. Estos nuevos marcos políticos serán esenciales en la respuesta al desafío de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se apoyará de forma sustancial en nuevas y colaborativas relaciones entre las esferas de gobiernos locales, regionales y nacionales, y en nuevas relaciones con ciudadanos y empresas privadas.

Para la Alianza de Ciudades, el know-how e innovación urbanos provenientes de la región de América Latina y del Caribe son cruciales para informar y orientar sus programas globales y regionales y para contribuir con su misión fundamental de promover ciudades justas. Por esa razón, apoyamos firmemente este esfuerzo colaborativo de mapear y compilar legislaciones urbanas nacionales bajo la perspectiva de las agendas globales, cuyo resultado se presenta en esta publicación trilingüe, coorganizada y endosada por miembros y aliados de la vanguardia del sector urbano en la región.

Esta publicación se lanzará en un momento bastante estratégico, aprovechando la significativa movilización que acompaña todo el proceso de la Conferencia Hábitat III realizada en la región. Gobiernos nacionales y locales, la sociedad civil, el medio académico y agencias internacionales están uniendo fuerzas en apoyo al “Plan de Acción” regional, liderado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), por la UN Hábitat y por el MINURVI (Foro de Ministros de Vivienda y Desarrollo), cuyo objetivo es apoyar y monitorear la implementación de la Nueva Agenda Urbana moldeada por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esperamos sinceramente que este trabajo pueda contribuir para que las partes interesadas de la región consigan alcanzar los objetivos y metas pactados, promover marcos nacionales de políticas urbanas y avanzar con la Nueva Agenda Urbana.

Anacláudia Rossbach es asesora Regional de La Cities Alliance para América Latina y el Caribe | **William Cobbett** es director de Cities Alliance.

Foreword

Fernando Haddad

The Urban Reform agenda in Brazil is not recent, we can say that its concepts and guidelines were built along the 20th century, as a platform for technical and political action to overcome the predatory, unequal and elitist urban development logic, which has always been present in large Brazilian cities. From the 1980s onward, the Urban Reform agenda made significant strides forward, once its concepts and instruments were incorporated in the urban policy chapter of the 1988 Federal Constitution and in the City Statute in 2001. Thus, we can say that after 16 years of the City Statute being in force, its concepts and instruments can no longer be considered new. Nevertheless, in a context of low appropriation of the Statute's ideals and tools by municipalities, we can say that the novelty is still at a stage of experimentation and effective enforcement.

It is in this context that the recent experience of the municipality of Sao Paulo in reviewing the regulatory framework of urban policy stands out not only at local level, but also with national and international repercussions, since it implemented the ideals of the City Statute in its Strategic Master Plan (Law 16.050/14), in the new Zoning law (Law 16.402/16) and in a set of decrees. In other words, the novelty is being effectively applied and, in addition, it shows that the Urban Reform is viable from the political, social, technical and economic point of view.

The innovation in Sao Paulo does not lie exactly in the concept of the Statute's instruments, but rather in two core elements: the participatory process during the preparation of the Master Plan and Zoning law, which recognized conflicts and disputes over the territory and resulted in the construction of a pact with society to advance in the transformation of the municipality in terms of the right to the city; and the territory organization strategy adopted by the plan and geared to transform the urban area and territories along river banks, ring roads and railroads, under a sustainable urban mobility matrix, reducing social inequalities and improving urban quality and the environment. This strategy submitted instruments to be enabled, so that Special Zones of Social Interest (ZEIS), Solidarity Quota, Compulsory Parceling, Building and Utilization, Onerous Building Right, Consortiated Urban Operations, among other instruments would not be an end in themselves and operated under a sectoral logic, but so they could be totally integrated to enable urban and social transformations, as aimed in the plan.

The advances in the Municipality of Sao Paulo were

only possible because in Brazil there is a national urban policy and a federal urban legal framework, which set the important foundation for social and urban transformation in cities: the subordination of private property to the fulfilment of its social function, and the recognition of the right to build as a public asset decoupled from the right to property. These concepts were explored in the present publication and were called the new legal and urban order, because it identifies that, in Latin America, we are not limited to the City Statute as an urban legal framework including Urban Reform ideals, but there are also other experiences, as in the case of Colombia and Ecuador, that point to paths leading to the right to the city.

We know that urban policy management occurs at local level, in the municipalities, and that it is up to local authorities to progress in urban regulation, not only to reduce several needs and deficits of cities, but also, and primarily, to halt a development model which does not recognize a place for the poor and that creates urban voids, environmental deterioration, urban dispersion, disconnection of neighborhoods in the territory, among other problems. And mayors cannot be alone in this endeavor. They should have a national urban policy to help them with a legal foundation, and with financial and technical resources and materials.

This publication demonstrates the main elements to be considered in the construction of national legal frameworks from the standpoint of the Urban Reform. It is fundamental that mayors, members of the local parliament and municipal public managers learn about the recommendations laid down here, and that they participate in the drafting or improvement of these legal frameworks.

Fernando Haddad was mayor of the city of São Paulo, was Minister of Education, PhD in Philosophy and Professor of Political Science.

Prefacio

Fernando Haddad

La agenda de la Reforma Urbana en Brasil no es algo reciente. Podemos decir que sus conceptos y directrices se construyeron en el transcurso del siglo XX, como plataforma de acción técnica y política para superar la lógica del desarrollo urbano predador, desigual y elitista que siempre estuvo presente en las grandes ciudades brasileñas. A partir de la década de 1980, la agenda de la Reforma Urbana obtuvo avances significativos, puesto que sus conceptos e instrumentos se incorporaron en el capítulo de la política urbana de la Constitución Federal de 1988 y en el Estatuto de la Ciudad en 2001. Así, podemos decir que tras 16 años de haber entrado en vigor el Estatuto de la Ciudad, sus conceptos e instrumentos no pueden considerarse nuevos. Sin embargo, en un contexto de baja apropiación de los ideales y herramientas del Estatuto por parte de los municipios, puede decirse que la novedad esté todavía en su fase de experimentación y aplicación efectiva.

Es en ese contexto que la experiencia reciente del municipio de São Paulo en la revisión del marco regulador de la política urbana obtuvo destaque no tan solo en la esfera local, teniendo repercusión nacional e internacional, ya que puso en práctica los ideales del Estatuto de la Ciudad en el Plan Maestro Estratégico (Ley 16.050/14), en la nueva ley de Zoneamiento (Ley 16.402/16) y en un conjunto de decretos. Es decir, la novedad está en su aplicación efectiva y, además, en la demostración de que la Reforma Urbana es viable desde el punto de vista político, social, técnico y económico.

La innovación en São Paulo no está exactamente en el concepto de los instrumentos del Estatuto, sino en dos elementos centrales: en el proceso participativo de la elaboración del Plan Maestro y del Zoneamiento, que reconoció los conflictos y disputas sobre el territorio y resultó en la elaboración de un pacto de la sociedad para avanzar en la transformación del municipio desde la perspectiva del derecho a la ciudad y en la estrategia del ordenamiento territorial adoptada en el plan, enfocada en la transformación del área urbana y de los territorios a lo largo de los ríos, de las vías marginales y ferrovías, desde la matriz de la movilidad urbana sostenible, con reducción de las desigualdades sociales y mejora de la calidad urbana y ambiental. Esa estrategia presentó los instrumentos para hacerlo viable, permitiendo que ZEIS, Cuota de solidaridad, Parcelación, Edificación y Utilización Obligatorios, Otorga Onerosa del derecho de Construir, Operaciones Urbanas

Consortiadas, entre otros instrumentos, no pasaran a ser un fin en sí mismos y operados en una lógica sectorial, sino totalmente integrados para hacer viables las transformaciones urbanas y sociales a las que se aspiraba en el plan.

Los avances en el Municipio de São Paulo solo fueron posibles porque existe en Brasil una política urbana nacional y un marco jurídico urbano federal que definieron bases importantes para la transformación social y urbana de la ciudad: el sometimiento de la propiedad privada al cumplimiento de su función social y el reconocimiento del derecho de construir como un bien público disociado del derecho a la propiedad. Esos conceptos se exploraron en la presente publicación y se denominaron nuevo orden jurídico y urbanístico, pues identifica que en América Latina no solo tenemos el Estatuto de la Ciudad como marco jurídico urbano que contempla los ideales de la Reforma Urbana, sino otras experiencias, como en Colombia y Ecuador, que también señalan los caminos del derecho a la ciudad.

Sabemos que la gestión de la política urbana ocurre en la esfera local, en los municipios, y que les corresponde a las autoridades locales avanzar en la regulación urbana, no solamente para reducir las diversas carencias y déficits de las ciudades, sino, principalmente, para interrumpir el modelo de desarrollo que no reconoce un lugar para los pobres y que genera vacíos urbanos, degradación ambiental, dispersión urbana, desconexión de los barrios en el territorio, entre otros problemas. Y los alcaldes no pueden estar solos en esta tarea y deben disponer de una política urbana nacional que los ayude por medio de bases jurídicas y recursos financieros, técnicos y materiales.

La presente publicación demuestra los principales elementos que deben considerarse en la construcción de los marcos jurídicos nacionales desde la perspectiva de la Reforma Urbana y es fundamental que los alcaldes, los miembros del parlamento local y los gestores públicos municipales conozcan las recomendaciones que se proponen aquí y participen en la construcción o en el perfeccionamiento de esos marcos jurídicos.

Fernando Haddad es ex prefecto de la ciudad de São Paulo, ex ministro de Educación y doctor en Filosofía y profesor de Ciencia Política.

For the purpose of an introduction: National normative frameworks, the gap between the imagined reality and the challenges of democratized urban land

Virgilio Hernández

ACCORDING TO ECLAC ESTIMATES, there are over 632 million people living in Latin America and the Caribbean. And, of these, approximately 80.7 percent live in cities. By 2025 there will be 679 million, and by the year 2036, when a new world meeting to discuss the Habitat shall take place, the population will reach the mark of 733 million, 85 percent of which will be living in urban areas¹.

Because of this process, many cities have experienced accelerated growth in the past decades, which, in turn, led to deep spatial changes and transformations. Poverty and social inequality are reflected in lack of basic services and sanitation, no access to formal employment mechanisms, transportation difficulties and informal development of a large number of urban settlements which contrast with a landscape of “walled” and excluding urbanizations, while a good part of colonial historic centers and urban downtowns are being abandoned as spaces for housing despite having a complete infrastructure of services available.

In a nutshell, the growth of some cities has produced a geography of inequality, because segments with higher purchasing power occupied the best plots of land to build satellite-cities, where, however, the local governments had to invest to provide basic services and connectivity, while lower-income segments were pushed away to the outskirts and, in many cases, were deceived by mafias, land smugglers, speculating agents and political forces which made money on the political clientele that they created. As well pointed out by Cleandro Krause and Marco Aurélio Costa in the Brazilian case study: “The Brazilian urbanization pattern can be qualified as an expression of a model in which urban land occupation reflects socio-spatial segregation marked by different levels of access to urban infrastructure. Particularly in the main urban concentrations one can observe, on one hand, an underutilization of installed infrastructure, with high levels of vacancy in unoccupied areas with available infrastructure and growing land value appreciation; and, on the other hand, a peripheral occupation where land is less valued and where there is less infrastructure available, thus contributing to the creation of an unequal urban mesh”.

These problems driven by the unequal growth of cities were already points of global concern at the Habitat I Conference, held in Vancouver in 1976; later, the United Nations Conference on Urban Settlements (Habitat II), held in Istanbul, Turkey, from 3 to 14 June 1996, focused on ensuring adequate

¹ ECLAC: <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economica-mente-activa> Consulted on September 1st, 2017, at 2:35 pm.

A manera de presentación: Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano

Virgilio Hernández

LA POBLACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, según estimaciones de la CEPAL, supera los 632 millones de habitantes, de ellos, aproximadamente el 80.7% habita en las ciudades, en el 2025 seremos 679 millones y en el 2036, cuando deba realizarse una nueva cita mundial sobre el Hábitat, la población será de 733 millones y un 85% de la misma vivirá en las áreas urbanas¹.

Este proceso ha ocasionado que muchas de las ciudadanas hayan vivido en las últimas décadas un acelerado crecimiento, lo que a su vez generó transformaciones y diferenciaciones profundas a nivel espacial. La pobreza y la desigualdad social se reflejan en la falta de servicios básicos y de saneamiento, la imposibilidad de acceso a mecanismos de empleo formal, las dificultades de transporte y la informalidad del desarrollo de una gran cantidad de asentamientos urbanos que contrastan con el paisaje de “urbanizaciones amuralladas” y excluyentes, mientras una buena parte de los cascos coloniales y centros urbanos van siendo abandonados como espacios de residencia, a pesar de que cuentan con la dotación de todos los servicios.

En síntesis, el crecimiento de algunas ciudades produjo una geografía de la desigualdad; porque los sectores de mayor poder adquisitivo ocuparon las mejores tierras para construir ciudades satélites, en las cuales, sin embargo, los municipios tenían que invertir para ofrecer servicios básicos y conectividad; mientras que los sectores populares fueron expulsados hacia las periferias y en muchos casos engañados por mafias, traficantes de tierras, especuladores y fuerzas políticas que lucraron de la clientela política que construyeron. Como bien lo señalan Cleandro Krause y Marco Aurélio Costa, en el estudio de caso de Brasil: “El estándar de urbanización puede calificarse como expresión de un modelo en el cual la ocupación del suelo urbano refleja una segregación socio-espacial señalada por diferentes niveles de acceso a la infraestructura urbana en el que, especialmente en los principales núcleos urbanos, por un lado se observa un sub aprovechamiento de la infraestructura instalada, con presencia de elevados niveles de vacancia, en áreas vacías con disponibilidad de infraestructura y creciente valorización del suelo y, por el otro lado, la ocupación periférica donde el suelo es menos valorizado y donde hay menor disponibilidad de infraestructura, contribuyendo para la producción de un tejido urbano desigual”

Estos problemas generados en el crecimiento desigual de las ciudades ya fueron materia de

¹ CEPAL: <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economica-mente-activa> Consultado el 1 de septiembre de 2017, 14: 35 horas

shelter for all (progressively and with the collaboration of different levels of government, in addition to public and private stakeholders), focusing also on making human settlements safer, healthier, and more liveable, equitable, sustainable and productive. It urged the world to promote solidarity ties and to forge partnerships for joint action at the international, national and local levels to improve our living environment.

At this meeting, deterioration of housing conditions and human settlements were discussed. Meanwhile, it was recognized that cities and villages are civilization centers and a source of economic development and of social, cultural, spiritual and scientific progress. The intention was to elicit a universal understanding of human settlement related problems, for which it urged action in favor of adequate housing for all under a broad program to equitably foster peace, justice and democracy, based on economic development, social development and environmental protection, all three being interdependent and complementary components of sustainable development.

Although such concerns have been object of discussion and debate in our countries, legislation to seek answers and to regain public focus on the urban space (where before there were norms related to municipal governments' planning and management) was only recently deepened, in the end of the 1990s and beginning of the new century, as is well demonstrated in the comparative analysis of laws and pieces of legislation on urban development and territory organization presented in this publication, prepared by Daniel Todtmann. This analysis makes it clear how many South American countries reshaped or conceived their normative frameworks in the last 20 years, with Colombian Law 388 of 1997 on Territorial Development being one of the pioneers, followed by Brazil's "City Statute" of 2001, and finally by the Organic Law for Territory Organization, Urban Land Use and Management adopted in 2016 in Ecuador, to mention just the three cases that were object of a detailed study in this publication.

This recovery of the public function of territory organization and urban planning implies intervention by public authorities to solve a growing situation of territorial segregation, environmental degradation, unequal access to land and public services, and brings to discussion the need to incorporate democratic mechanisms for the management of cities and human settlements.

As the comparative analysis shows, there are different ways to approach the right to the city, the legal property regime, norms and guidelines for urban development, land classification, planning instruments at national and subnational level, as well as there are diverse tools to intervene and capture surplus values and diverse strategies for city management. Despite these differences, we can establish some common ground in reviewing the normative frameworks of Colombia, Brazil and Ecuador, and based on the comparative study; among them:

a) The normative frameworks of Brazil and Ecuador explicitly foresee the right to the city; in the former case, as a mechanism to access urban land and integrated housing, interconnected in space and time, since this urban construction is understood as a right of both current and future generations. In Ecuador, one starts with a constitutional provision which sets forth that "persons have the right to fully enjoy the city and its public spaces, on the basis of principles of sustainability, social justice, respect for different urban cultures and a balance between the urban and rural sectors. Exercising the right to the city is based on the democratic management of the city, with respect to the social and environmental function of property and the city and with the full exercise of citizenship"². Additionally, the Organic Law for Territory Organization, Urban Land Use and Management seeks to articulate competences of different levels of government for territory organization, land use and management, in order to link them and promote equitable and balanced development of the territory to enable the right to the city, to a safe and healthy habitat and to adequate and decent housing, thus fulfilling the social and environmental function of property and aiming to promote an inclusive and integrating urban development to achieve well-being.³ In the case of Colombian Law 388, as well explained in the case study by Sirly Castro, José Antonio Pinzón and Sandra Zabala, the starting point consists of three fundamental concepts or

² Republic of Ecuador Constitution, National Congress of Ecuador, 2011, Article 31.

³ Organic Law for Territory Organization, Land Use and Management, Official Record, Supplement No. 790, July of 2016, Article 1.

preocupación del mundo en la Conferencia Hábitat I realizada en Vancouver en 1976, posteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) del 3 al 14 de junio de 1996, tuvo como preocupación garantizar una vivienda adecuada para todos (de forma progresiva y con la colaboración de diferentes niveles de gobierno y actores públicos y privados), así como lograr que los asentamientos humanos sean más seguros, salubres, habitables, equitativos, sostenibles y productivos. Instó al mundo a construir lazos de solidaridad y forjar vínculos para una acción recíproca en los planos local, nacional e internacional, a fin de mejorar el entorno.

En esta cita ya se analizó el deterioro de las condiciones de la vivienda y los asentamientos humanos. Al mismo tiempo, reconoció que las ciudades y los pueblos son centros de civilización y fuente de desarrollo económico y del progreso social, cultural, espiritual y científico. Pretendió suscitar una comprensión universal de los problemas de los asentamientos humanos y en los que se instaba a la acción en pro de la vivienda adecuada para todos, en el marco de un programa amplio para lograr de manera equitativa la paz, la justicia y la democracia, sobre la base del desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, que son componentes interdependientes y complementarios del desarrollo sostenible.

Estas preocupaciones si bien fueron materia de discusión y debate en nuestros países, la legislación para procurar respuestas y recuperar el enfoque de lo público en el espacio urbano (antes existieron normas relacionadas con la planificación y gestión de los gobiernos municipales) recién se profundizó a finales de la década del 90 e inicios del nuevo siglo, como bien lo demuestra el análisis comparado de las leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que se presenta en esta publicación, realizado por Daniel Todtmann, en la que se evidencia como gran parte de los países de América del Sur, reformaron sus marcos normativos o los expidieron en los últimos 20 años, siendo una de las pioneras la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial de Colombia, luego el "Estatuto da Cidade" del 2001 en Brasil y finalmente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Urbano, expedida en 2016 en el Ecuador, solo para mencionar los tres casos que son objeto de estudio pormenorizado en el presente texto.

Esta recuperación de la función pública del ordenamiento territorial y la planificación urbana implica la intervención del Estado para solucionar el creciente cuadro de segregación territorial, degradación ambiental; acceso desigual al suelo y los servicios y coloca en el tapete de la discusión la necesidad de incorporar mecanismos democráticos para la gestión de las ciudades y de los asentamientos humanos.

Como evidencia el análisis comparado, diferentes son las formas de tratamiento del derecho a la ciudad, el régimen jurídico de la propiedad, las normas y directrices para el desarrollo urbano, la clasificación del suelo, los instrumentos de planificación a nivel nacional y subnacional; así como diversas las herramientas para la intervención en la captación de plusvalías y estrategias para la gobernanza de las ciudades. A pesar de estas diferencias podemos establecer algunos puntos en común de la revisión de los marcos normativos de Colombia, Brasil, Ecuador y del estudio comparativo, entre ellas:

a) Los marcos normativos de Brasil y Ecuador establecen explícitamente el derecho a la ciudad, en el primer caso, como un mecanismo de acceso al suelo urbano y a la vivienda integrada e interconectada en el espacio y también en el tiempo, puesto que esta construcción urbana se entiende como derecho de las presentes y futuras generaciones. En Ecuador se parte de la propia disposición constitucional que señala que las "personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, de la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad y en el ejercicio pleno de la ciudadanía"² Además la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y Gestión del Suelo pretende articular las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo que tienen los

² Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional del Ecuador, 2011, artículo 31.

principles: the social and ecological function of property, primacy of collective over particular interests and the equitable distribution of burdens and benefits (Article 2); thus, territory organization pursues four objectives. Territory organization, as a whole, is a public function to attain the following goals: “To provide all Colombians with access to the road system, transportation infrastructure and other public spaces, as well as assigning these for common use, and to materialize the constitutional rights to housing and public utility services to the homes; to address processes to change land use to adjust it to contribute to public interest, pursuing its rational use in harmony with the social and ecological function of property, and seeking to attain sustainable development; to focus on improving people’s quality of life, an equitable distribution of opportunities and benefits associated to development and the protection of cultural and natural heritage; and to improve protection of human settlements against natural risks.”⁴

b) Rural development and urban development are interdependent – this is reflected in the normative frameworks of Colombia (Articles 8, 12 and 14 of Law 388) and Ecuador (Articles 4 item 15; 11 and 19 of LOOTUGS) – hence, they lay down not only the social production of urban land but also the adequate use of rural land; in the case of Ecuador, there is an interesting norm that forbids sacrificing the production vocation of rural land. These laws approach the territory in an integral fashion, seeking to provide also the rural segment with infrastructure, public services and opportunities to materialize rights and employment in rural zones. The Brazilian City Statute also pursues integration and complementarity between urban and rural activities.

c) The different normative frameworks offer important mechanisms to regulate the “land and housing” markets, so they can function efficiently and in a socially and environmentally rational fashion, enabling access to land and other assets in order to integrate the excluded population in the housing “market” and the right to the city. A substantial step forward is that, in all three countries studied, the right to own urban land is conditioned to the fulfilment of its social, environmental or ecological function, a provision which is also present in other pieces of legislations produced in the last two decades, as in the case of Panama and Uruguay. In fact, the Colombian and Ecuadorian laws set forth the prevalence of general over private interest. These are important advances in the legal framework, even if reality still shows that few things have changed in Latin American cities.

d) The case studies attempt to provide normative answers to contemporary concerns: sustainable modalities of production and consumption; public transportation; contamination prevention; compliance with the loading capacity of ecosystems and preservation of rights and opportunities for future generations, consequently caring for the natural heritage, and the conservation and maintenance of buildings, monuments, open spaces, landscapes and modalities of settlements of historic, cultural, architectural, religious and spiritual value of different communities.

e) The laws of Colombia, Brazil and Ecuador set forth different mechanisms for national and subnational governments to create guidelines for urban development and territory organization. These range from ensuring the right to sustainable cities, planning for adequate land use, correcting distortions and negative effects on the urban environment, preservation of the natural and historic heritage, and capturing of surplus value, all the way to mechanisms to control and sanction actions that are not compliant with such territory organization.

The existence of these normative bodies represents great progress and disruptions in the framework of civil and constitutional law, nevertheless, problems persist in most cities and, consequently, some challenges remain which should not be overlooked, as alerted by both the case studies and the comparative analysis. Here are some of the most important challenges:

1. Still pending is the consolidation of cities as well as an adequate occupation of vacant urban land, which could, through several existing mechanisms, contribute to avoid land speculation

⁴ Law 388 of 1997, Colombia’s Territorial Development Law, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> Consulted on August 31, 2017, at 5:09 pm. Article 3.

diferentes niveles de gobierno para articularlos y promover el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio para hacer posible el derecho a la ciudad, al hábitat seguro y saludable, a la vivienda adecuada y digna, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad y con el objetivo de impulsar un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir.³ En el caso de la Ley 388 de Colombia, como bien lo cita el estudio de Sirlly Castro, José Antonio Pinzón y Sandra Zabala, parte de tres conceptos o principios fundamentales: función social y ecológica de la propiedad; prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios (Art. 2); así mismo el ordenamiento territorial persigue cuatro fines: El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines: “Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios; atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible; propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural; y mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales”⁴.

b) El desarrollo rural y el desarrollo urbano son interdependientes, en los marcos normativos de Colombia (Arts. 8, 12 y 14 de la Ley 388) y Ecuador (Arts. 4 numeral 15; 11 y 19 de la LOOTUGS) así se refleja, por ello, no solo se contempla la producción social del suelo urbano sino además en el adecuado uso del suelo rural; en el caso de Ecuador es interesante la norma que prohíbe sacrificar la vocación productiva del suelo rural. Estas leyes tratan el territorio de forma integral, buscando dotar también al sector rural de infraestructura, servicios públicos y oportunidades de concreción de los derechos y empleo en las zonas rurales. También el Estatuto de las Ciudades de Brasil procura la integración y complementariedad entre actividades urbanas y rurales

c) Los diferentes marcos normativos realizan importantes reconocimientos para regular los mercados del “suelo y la vivienda” para que funcionen con eficiencia y de manera social y ambientalmente racional, permitiendo el acceso a la tierra y otros activos con la finalidad de que se integre a los excluidos al “mercado” de la vivienda y al derecho a la ciudad. Son avances significativos que en los tres países estudiados se condiciona el derecho de propiedad de la tierra urbana al cumplimiento de su función social, ambiental o ecológica, disposición que también constan en otras legislaciones producidas en los últimas dos décadas como las de Panamá y Uruguay; incluso en las legislaciones de Colombia y Ecuador se subordina este derecho de propiedad al interés general. Son avances importantes en el marco jurídico, aunque la realidad aún nos dice que pocas cosas han cambiado en las ciudades latinoamericanas.

d) Los estudios de caso buscan dar respuestas normativas a las preocupaciones contemporáneas: modalidades sostenibles de producción y consumo; transporte público; prevención de la contaminación; observancia de la capacidad de carga de los ecosistemas y cuidar por la preservación de los derechos y oportunidades de las generaciones futuras, cuidando por tanto el patrimonio natural, la conservación y el mantenimiento de edificios, monumentos, espacios abiertos, paisajes y modalidades de asentamiento de valor histórico, cultural, arquitectónico, religioso y espiritual de las diferentes comunidades.

e) Las leyes de Colombia, Brasil y Ecuador establecen diferentes mecanismos para que los gobiernos nacionales y subnacionales puedan generar directrices para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que van desde la garantía del derecho a las ciudades sustentables; la planificación para el adecuado uso del suelo, corrigiendo las distorsiones y los efectos negativos al ambiente; la preservación del patrimonio natural e histórico; la captación de plusvalías hasta mecanismos de control y sanción a las actuaciones que rompen con dicho ordenamiento.

³ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, Registro Oficial, Suplemento N° 790, julio de 2016, artículo 1

⁴ Ley 388 de 1997, Ley de Desarrollo Territorial de Colombia, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339> Consultada el 31 de agosto de 2017, 17:09 horas. Artículo 3.

and segregation and to the densification of cities. For this challenge, it is important to keep in mind what Bárbara Scholz and José Morales wrote in the Ecuadorian case study regarding the fact that capturing surplus value must not be confused with payment of taxes, such as property tax, once the latter is permanently charged from third parties to fund the administration of the city and territory and to maintain public support systems (roads, transportation, basic services, public spaces, etc.), while having a share of land value appreciation consists in returning to society part of the benefits granted to private owners without them having made specific investments. Therefore, the payment of surplus value is independent of property owners' tax obligations. The region still has a long way to go to achieve tax systems which are equitable, progressive and redistributive.

2. Despite the legislation, a pending theme persists: the production of adequate and decent housing that prevents "pushing away" the poor to more and more distant locations from urban centers, which makes housing more expensive for these families given the high cost involved in their members having to commute to go about their economic and educational activities, or to access other services. At the same time, this "pushing away" often times increases the cost or makes it impossible for new urban settlements to have access to basic sanitation services and infrastructure. This challenge puts to test the political will of several national and subnational players to enforce the existing set of norms, which still remains more ambitious than the scarce results achieved.
3. It is fundamental to adopt policies which foster greater social and spacial inclusion, to avoid the creation of "ghettos" for the poor, which, in turn, can lead to further problems; thus, it is necessary that housing programs include offerings of different types of housing units. Ecuador's Organic Law of Territory Organization, and Land Use and Management lays down that at least 10 percent of housing units built by private developers be of social interest, and the new law on Social Housing, that is in the process of being prepared and discussed, already sets forth this provision as compulsory. This triggered reaction from major urban builders and developers, which argued that provisions of this nature discourage and inhibit investments in the real estate sector. Plans undertaken by the States under any modality involving public funds should necessarily include social interest housing for the most vulnerable families of the population.
4. It is necessary to promote "democratic regeneration" plans, which enable REoccupation, through housing, of extensive city zones which have all services available, but were destined for commercial or productive activities and – also because of their speculative value – are left abandoned, which, in many cases, leads to deterioration of urban spaces. Centralities in which social housing plans should be established, which would lead to social heterogeneity and more democratic commercial zones in the cities.
5. With this same perspective in mind, one should analyze and list publicly owned buildings, belonging to different levels of government, since many of these assets could be put to better use if converted into social housing. It is urgent to discuss initiatives to recover housing assets and their use for housing purposes.
6. The different laws include citizens' participation, although not always is there political will to contribute to build participation or, at least, to recognize social stakeholders. The construction of a "community" requires the formation of governments at neighborhood and community level and their contribution to the social dynamics of the territory, even if this means spaces for deliberation or to contest authority. With no community participation, it is difficult to think about democratic management of territories.
7. It is necessary to rethink the rural space, considering that a great part of the population demanding housing lives in or come from rural areas. As a consequence, when it comes to urban consolidation, one should also take into account urban zones existing in rural areas, and in particular that States can build or replace irreparable housing units without breaking

La existencia de estos cuerpos normativos constituye un gran avance y rupturas en el marco del derecho civil y constitucional, sin embargo, persisten los problemas en la mayoría de las ciudades y por ende algunos desafíos que se debe tenerlos presentes y que se advierten tanto de los estudios de caso como del análisis de la legislación comparada, a continuación, algunos de los más importantes:

1. Aún está pendiente la consolidación de las ciudades y ocupación adecuada del suelo urbano vacante contribuyendo, a través de los diversos mecanismos existentes, a evitar la especulación y segregación del suelo y a la densificación de las ciudades. En este desafío es importante tener presente lo acotado por Bárbara Scholz y José Morales, en el estudio de caso del Ecuador, respecto a que la captura de plusvalía no puede ser confundida con el pago de impuestos, como el predial, ya que este es un cobro permanente a terceros para financiar la administración de la ciudad y del territorio a fin de mantener los sistemas públicos de soporte (vías, transporte, servicios básicos, espacios públicos, etc); en cambio la participación en el incremento del valor del suelo, consiste en que la sociedad también recibe parte de los beneficios concedidos a un privado, sin que este haya realizado un aporte o inversión en particular; por tanto, el pago de plusvalía es independiente de las obligaciones tributarias del contribuyente. Aún queda un largo camino para tener sistemas tributarios equitativos, progresivos y redistributivos.
2. A pesar de la legislación, es un tema pendiente, la construcción de vivienda digna y adecuada que impida "expulsar" a los más pobres cada vez más lejos de los centros urbanos, lo que encarece la vivienda de estas familias, debido al costo que implica para todos sus miembros, trasladarse para realizar sus actividades económicas, de educación o acceso a otros servicios. Al mismo tiempo, está "expulsión" en muchas ocasiones encarece o imposibilita que los nuevos asentamientos urbanos accedan a servicios básicos de saneamiento e infraestructura. Este desafío pone a prueba la voluntad política de los estamentos nacionales y subnacionales para aplicar la normativa existente, que por ahora es más ambiciosa que los magros resultados.
3. Es fundamental generar políticas que permitan la mayor inclusión social y espacial, que impida la construcción de "guetos" para los pobres; lo que a su vez puede generar otros problemas; por ello, es necesario que los programas de vivienda incluyan ofertas de diferente tipo. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo de Ecuador contempla, que al menos el 10 % de vivienda que realizan los constructores privados, sea de interés social y en la nueva ley que se prepara de Vivienda de Interés Social, ya se establece esta disposición como obligatoria, lo que ha generado la reacción de grandes constructores y realizadores urbanos que argumentan que disposiciones de esta naturaleza desalientan las inversiones en el sector inmobiliario. Los planes que se emprendan desde los Estados, bajo cualquier modalidad que contemple incentivos públicos, deberían incorporar obligatoriamente vivienda de interés social para las familias más pobres de la población.
4. Se requiere impulsar planes de "regeneración democrática" que permitan REocupar con uso domiciliario, extensas zonas de las ciudades que cuentan con todos los servicios pero que han sido destinados para actividades de carácter comercial o productivo, e incluso por su valor especulativo están abandonados; lo que en muchas ocasiones ha ocasionado también el deterioro de los espacios urbanos. Centralidades en las que se deberían establecer planes de vivienda de interés social, lo que provocaría heterogeneidad social y mayor democratización de las zonas comerciales de las ciudades.
5. En la misma perspectiva expuesta en el numeral anterior se debe analizar e inventariar las edificaciones que posee el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, puesto que el mejor uso que podrían tener muchos de ellos, es su reconversión a vivienda de interés social. Es urgente discutir iniciativas para la recuperación de la vivienda patrimonial y su utilización para la vivienda.
6. Las distintas leyes contemplan la participación ciudadana, sin embargo, no siempre existe

away from the agricultural production vocation. So, the urban reform calls in turn for a deep agrarian reform.

8. Housing plans and programs should maintain their relationship with the environmental and cultural surroundings, at the same time preventing lower-income families from settling in areas exposed to natural risks.
9. The materialization of important instruments to achieve democratic access to land, territory organization, national planning and its linkage with subnational plans developed by the States in recent decades, acknowledging as a central aspect the control of urban land speculation and democratic public spaces, essential tools for an integral policy for housing and the production of the city.
10. It is necessary to have: greater linkage among the academia, research centers, specialized institutes and cooperation agencies, together with the States and civil society, for drafting a public policy on housing and the habitat; specialized research programs for utilization, densification and democratic regeneration of land and urban zones, soil studies and the identification of risk zones; employment of university laboratories for analysis of soil and the quality of materials used in the construction processes of social housing or self-construction; projects for land regeneration and occupation and for rebuilding historic areas; legalization of urban land or its conversion to horizontal property regimes. In this integral perspective, there are many possibilities of collaboration among research centers, universities, States and civil society for the enforcement of the existing regulatory frameworks and the New Urban Agenda, to which countries have committed in Habitat III, the conference held in Quito in October of 2016.

la voluntad política de contribuir a la cosntrucción o por lo menos reconocimiento de actores sociales. La construcción de “comunidad” demanda de la constitución de gobiernos barriales o comunitarios que aporten en la dinámica social del territorio, aunque esto signifique espacios deliberativos y contestarios a la autoridad; sin participación popular es difícil pensar en gestión democrática de los territorios.

7. Es necesario reconcebir el espacio rural, considerar que gran parte de la población que demanda vivienda está ubicada o proviene del campo, por ello, cuando se habla de consolidación urbana también se debe tener presentes a las zonas urbanas que existen en la ruralidad y sobre todo a que los Estados puedan construir o reemplazar vivienda irrecuperable, sin romper con la vocación productiva del suelo en actividades agrícolas, por ende la reforma urbana a su vez presiona por una profunda reforma agraria.
8. Los planes y programas de viviendas deben mantener su relación con el entorno ambiental y cultural, impidiendo al mismo tiempo que las familias de menos recursos económicos se asienten en zonas de riesgo natural.
9. La concreción de los importantes instrumentos para lograr la democratización del acceso al suelo, el ordenamiento territorial, la planificación nacional y su articulación con los planes subnacionales que desarrollaron los Estados en las dos últimas décadas, asumiendo como un aspecto central el control de la especulación del suelo urbano y la democratización del espacio público, herramientas medulares para una política integral de vivienda y producción de la ciudad.
10. Es necesaria una mayor articulación entre la academia, centros de investigación e institutos especializados, organismos de cooperación conjuntamente con los Estados y la sociedad civil para la construcción de una política pública en torno al hábitat y la vivienda; programas de investigación especializada para la utilización, densificación y regeneración democrática del suelo y zonas urbanas, estudios de suelos e identificación de zonas de riesgo; utilización de laboratorios de universidades para análisis de suelo y calidad de materiales utilizados en procesos constructivos de vivienda de interés social o de autoconstrucción; proyectos de regeneración y ocupación del suelo y reconstrucción en áreas históricas; legalización del suelo urbano o su conversión a regímenes de propiedad horizontal. En esta perspectiva integral las posibilidades de colaboración entre centros de investigación, universidades, Estados y sociedad civil son amplias para la aplicación de los marcos regulatorios existentes y la Nueva Agenda Urbana con la que se comprometieron los Estados en Hábitat III, realizada en Quito en octubre de 2016.



CIUDAD DE PANAMA, Panama

Introducción

Daniel Todtmann Montandon

English

Introduction

Daniel Todtmann Montandon

THE STUDY OF NATIONAL URBAN LEGAL FRAMEWORKS in Latin America and the Caribbean is somewhat unprecedented, since there is no news of similar work having been conducted, at least not in the universe of countries of the region. And, for that, as a starting point, it is necessary to define the object of the study: what can we call a national urban legal framework?

The notorious existence of the City Statute in Brazil and of Law 388/97 in Colombia, for instance, clearly demonstrates that the notion of a national urban legal framework does not refer to a sectoral approach to urban policy: we are not dealing in isolation with the themes of housing, basic sanitation, urban transportation, solid waste, or the environment; but rather, we are addressing the integration of these themes, the land base in the cities, the right to build and the organization of infrastructure in the urban territory and its production and transformation dynamics over time. The urban territory is where people live, where the city materializes, where investments are made, where encounters, conflicts and disputes take place. Thus, we can say that a national urban legal framework requires a law that sets legal conditions for the exercise of public policies in the urban territory, especially concepts, principles, guidelines, urban governance instruments and mechanisms at different levels of government, for the urban policy to become viable.

Considering the contemporary dimension of the term “national urban legal framework”, we can also consider the manner in which it was addressed in the New Urban Agenda (NUA) proposed by the United Nations (UN) in the Habitat III Conference held in October of 2016 and formally recognized in the 68th Session of the UN General Assembly held in December of 2016.

The NUA consists of a more updated and encompassing document in thematic, regional, governmental, cultural and social terms related to sustainable urban development. It was built democratically involving several governments and societies of different parts of the world, and includes themes, principles and guidelines which should guide the action of governments, society and institutions, with their diverse levels and purposes, for the next 20 years.

One of the strategic actions recognized in this document is the adoption of national urban policies and legal frameworks related to urban development. Because the document is often times redundant, verbose and comprehensive (since it tries to cover different denomination forms as well as different agendas related to the urban theme), one cannot accurately specify what would be the contents of these legal frameworks related to territory organization and urban development. In an attempt to investigate such elements, we can identify the following contents and characteristics of the

EL ESTUDIO DE LOS MARCOS JURÍDICOS URBANOS NACIONALES en América Latina y Caribe presenta cierto carácter inédito, puesto que no hay noticia de la precedencia de tal trabajo, por lo menos en el universo de países de la región. Y, para tanto, desde el comienzo es necesario identificar el objeto de estudio: ¿qué podemos denominar de marco jurídico urbano nacional?

La notoria existencia del Estatuto de la Ciudad en Brasil y de la Ley 388/97 en Colombia, por ejemplo, demuestra claramente que la noción de marco jurídico urbano nacional no se refiere a un abordaje sectorial de la política urbana: no estamos tratando aisladamente sobre el tema de la vivienda, del saneamiento básico, del transporte urbano, de los residuos sólidos, tampoco del medio ambiente, sino de la integración de dichos temas, de la base del suelo de las ciudades, del derecho de construir y del ordenamiento de las infraestructuras sobre el territorio urbano y de sus dinámicas de producción y transformación en el transcurso del tiempo. Es en el territorio urbano donde viven las personas, donde se materializa la ciudad, donde se realizan las inversiones, donde ocurren los encuentros, los conflictos y las disputas. Así, podemos decir que el marco jurídico urbano nacional está constituido por una ley que establece las condiciones legales para el ejercicio de las políticas públicas en el territorio urbano, especialmente los conceptos, principios, directrices, instrumentos y mecanismos de gobernanza urbana en los diversos niveles de gobierno para hacer viable la política urbana.

Considerando la dimensión contemporánea del término “marco jurídico urbano nacional”, también podemos considerar la forma de abordarlo en la Nueva Agenda Urbana (NAU) propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la Conferencia Hábitat III en octubre de 2016 y formalmente reconocida en la 68ª asamblea general de la ONU realizada en diciembre de 2016.

La NAU consiste en el documento más actual y amplio en términos temático, regional, gubernamental, cultural y social, relacionado al desarrollo urbano sostenible. Se elaboró de forma democrática, envolviendo diversos gobiernos y la sociedad de diferentes partes del mundo y contempla los temas, principios y directrices que deben orientar la acción de gobiernos, sociedad e instituciones, en sus diversos niveles y finalidades, para los próximos 20 años.

Una de las acciones estratégicas reconocida en este documento es la adopción de políticas urbanas nacionales y de marcos jurídicos relacionados al desarrollo urbano. En función de la característica muchas veces redundante, minuciosa y amplia del documento (una vez que busca abarcar diferentes formas de denominación y también las diferentes pautas que tienen relación con la cuestión urbana), no se puede especificar con exactitud cuáles serán los contenidos de esos marcos jurídicos nacionales

legal frameworks foreseen in the NUA:

- they have a direct relationship with the acknowledgment of the right to the city;
- they should contribute to the acknowledgement of the urban poor and vulnerable social groups in the territory, as well as to the adoption of measures to reduce social inequalities and to promote social justice;
- they should regulate, provide instruments for and guide urban planning at the local level according to the precepts suggested by NUA, such as obtaining appropriate compactness and urban density, forming centralities, promoting mixed uses, avoiding urban voids and uncontrolled urban expansion, integrating land use with transport infrastructure, among other urban-related attributes and mechanisms to control the dynamics of urban space production and transformation;
- they include protection and conservation of environmental and cultural resources;
- they may encompass rules for building and construction;
- they guide public investments in the territory;
- they comprise participatory and democratic management processes;
- they have a direct relationship with metropolitan governance;
- they should address the theme of municipal finance and management of land value appreciation;
- they may occur at the level of national, subnational and local government.

Thus, one can say that national urban development laws (or national urban legal frameworks) are those addressing, in total or in part, the elements identified above.

Still on the characterization of the object of our study, we must ask one question: if we are examining national laws which address urban development, territory organization, urban policy or other denomination referring to public policies and land use regulation in the urban space, under which approach should these legal frameworks be analyzed? What are their conceptual bases?

When we observe the contents and characteristics of the legal frameworks foreseen in the NUA, as described above, we can clearly see that some of them are geared to overcoming urban needs and problems, with a strong commitment to protect human and social rights, condition land property to the fulfilment of its social function, and acknowledge the existence of the urban poor in the territory. Such characteristics are ramifications of the Urban Reform movement, which, along the 20th century, became more and more organized in the region and present in the governments, universities, cooperation agencies and non-governmental organizations, with strong social mobilization, especially of social movements in the struggle for housing. The legal frameworks which include this Urban Reform contents can be considered a new legal and urban order, an example being the case of the City Statute in Brazil, or Federal Law 10.257/01, which contemplates the legal, economic, institutional, technical and social viability of the Urban Reform agenda. In this study, we are interested in examining to what extent the analyzed national urban legal frameworks addressed this new legal and urban order as the main conceptual reference to be considered.

For methodological purposes, the term “national urban legal framework” will be used with a similar meaning as the term “national urban development and territory organization law”. The present study is organized into 4 chapters.

The first chapter describes how the survey was conducted on national urban development and territory organization laws in Latin America and the Caribbean, as well as the results of this survey. Eleven national urban development and territory organization laws were identified in the region, in addition to a set of complementary national legislation addressing sectoral themes of housing, urban transportation, basic sanitation, the environment, risks and disasters and climate changes. The summary of this survey is in the table in Annex II of this book.

The second chapter consists of case studies of the national urban legal frameworks of Brazil, Colombia and Ecuador, drafted by specialists from public bodies and institutions of these countries. The

relacionados al ordenamiento territorial y desarrollo urbano. En un intento de investigación de dichos elementos, pudimos identificar los siguientes contenidos y características de los marcos jurídicos previstos por la NAU:

- tienen relación directa con el reconocimiento del derecho a la ciudad;
- deben contribuir para el reconocimiento de los pobres y de los grupos sociales vulnerables en el territorio, así como la adopción de medidas para reducción de las desigualdades sociales y promoción de la equidad;
- deben regular, instrumentalizar y orientar la planificación urbana en la escala local según los preceptos señalados por la NAU, tales como la obtención de niveles adecuados de compactibilidad y densidad urbana, formación de centralidades, promoción de los usos mixtos, evitar los vacíos urbanos y de la expansión urbana descontrolada, integración del uso del suelo a la infraestructura de transporte, entre otros atributos de forma urbana y de mecanismos de control de las dinámicas de producción y transformación del espacio urbano;
- contemplan la protección y preservación de recursos ambientales y culturales;
- pueden incluir reglas para edificación y construcción;
- orientan las inversiones públicas en el territorio;
- incluyen los procesos participativos y de gestión democrática;
- tienen relación directa con la gobernanza metropolitana;
- deben contemplar el tema de las finanzas municipales y de la gestión de la valoración de la tierra;
- pueden ocurrir en los niveles nacional, subnacional y local.

Así, podemos decir que las leyes nacionales de desarrollo urbano (o marcos jurídicos nacionales urbanos) son aquellos que tratan, en todo o en parte, de los elementos identificados anteriormente.

Volviendo a la caracterización de nuestro objeto de estudio, cabe una pregunta: si estamos examinando las leyes nacionales que tratan del desarrollo urbano, ordenamiento territorial, política urbana u otra denominación referente a las políticas públicas y a la regulación del uso del suelo sobre el espacio urbano, ¿sobre qué abordajes dichos marcos jurídicos deben analizarse? ¿Cuáles son sus bases conceptuales?

Al observar los contenidos y características de los marcos jurídicos previstos por la NAU antes descritos, veremos claramente que algunos de ellos están nítidamente dirigidos a la superación de las carencias y problemas urbanos, con un fuerte compromiso de tutela de derechos humanos y sociales, condicionamiento de la propiedad de la tierra al cumplimiento de su función social y al reconocimiento de la existencia de los pobres en el territorio. Tales características son desdoblamiento del movimiento por la Reforma Urbana que durante el siglo XX se fue organizando en la región y ocupando espacio en los gobiernos, en las universidades, en las agencias de cooperación y en las organizaciones no gubernamentales, con fuerte movilización social, especialmente de los movimientos sociales de lucha por la vivienda. Los marcos jurídicos que contemplan esos contenidos de la Reforma Urbana pueden considerarse como un nuevo orden jurídico y urbanístico, como el Estatuto de la Ciudad en Brasil, Ley Federal 10.257/01, que demuestran justamente la viabilidad jurídica, económica, institucional, técnica y social de la pauta de la Reforma Urbana. En este trabajo nos interesa examinar en qué medida los marcos jurídicos urbanos nacionales analizados trataron ese nuevo orden jurídico y urbanístico como principal referencia conceptual a considerar.

Para fines metodológicos, el término “marco jurídico urbano nacional” será tratado de modo semejante al término “ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial”.

El presente trabajo está organizado en 4 capítulos.

El primer capítulo describe cómo se realizó el estudio de las leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en América Latina y Caribe y también los resultados de ese estudio. Se identificaron 11 leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en la región y un conjunto de leyes nacionales complementarias que tratan de forma sectorial los temas de la vivienda,

case studies were developed according to a pre-defined script divided into 3 parts (appearing in Annex I of this book): the first part describes the process of framing the law, especially context and background; the second part analyzes how the law was conceived, with a description and analysis of its contents; the third part analyzes the law implementation process. In the case of Ecuador, given that the law was only recently approved (2016), the challenges to its implementation were identified.

The third chapter offers a comparative analysis of the 11 national urban development and territory organization laws identified in chapter 1 and also of the case studies detailed in chapter 2. The comparative work analyzed the laws according to how they addressed the right to the city and the legal property regime, norms and guidelines for urban development and territory organization, land classification, planning and management instruments adopted, metropolitan urban conglomerations and urban governance. As a result, it was possible to identify the most relevant aspects of each country and how closely the laws reflect the new legal and urban order mentioned before.

Chapter 4 proposes recommendations regarding the institutionalization of those national urban legal frameworks based on the study of existing legislation. Recommendations are made regarding the process of framing the laws, the contents to be addressed in the legislation and the interface between the laws and national urban policies, so that the laws will count on an institutional and administrative arrangement for their full implementation.

The NUA pinpoints the leading role of cities in transforming human settlements so that, by 2036, the urban landscape will be less unequal, violent, chaotic and segregated. To that end, the NUA sets forth a set of principles, commitments, guidelines and strategic actions for these transformations to be carried out by governments, society and institutions. It is believed that cities will not be able to advance in the implementation of the NUA if they lack national urban policies and their respective legal frameworks, which set forth the legal, institutional, technical, financial and political conditions for their viability.

This paper indicates the paths and references for the construction of national urban legal frameworks from the existing repertoire of laws in Latin America and the Caribbean, aiming to advance the Urban Reform for the viability of the NUA and the Sustainable Development Goals, especially Goal 11. We see this as the best way to change the unequal, segregating and elitist urban logic, which has always existed in Latin American cities. And to replace them by humane, just and democratic cities.

Daniel Todtmann Montandon Architect graduated from Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001), with a Master's Degree in urban and regional planning from the School of Architecture and Urban Planning of the University of Sao Paulo – FAUUSP (2009) and a PhD in urban and regional planning from FAUUSP (beginning of 2017). Daniel was an urban planner at the Municipal Secretariat of Planning – SEMPLA, of the Municipality of Sao Paulo (2002 to 2008) and Urban Planning Director at the Ministry of Cities (2008 to 2011). At the Municipal Secretariat of Urban Development of the Local Government of Sao Paulo, he was director of the Land Use Department (2013 to 2016), president of the Urban Landscape Protection Committee- CPPU (2013 to 2015), president of the Technical Urban legislation Chamber- CTLU (2015 to 2016) and full representative of the Secretariat at the Municipal Council for Urban Policy- CMPU (2015 to 2016), having coordinated the revision of the zoning law (Law 16.402/16) and participated in drafting the Strategic Master Plan (Law 16.050/14). He joined Escola da Cidade teaching urban and regional planning in January of 2013 and has been providing consulting services in urban legislation and planning since January of 2017.

transporte urbano, saneamiento básico, medio ambiente, riesgos y desastres y cambios climáticos. La síntesis de ese levantamiento se encuentra en el cuadro del Anexo II de este libro.

El segundo capítulo contiene estudios de caso de los marcos jurídicos urbanos nacionales de Brasil, Colombia y Ecuador, elaborados por especialistas de instituciones y órganos públicos de los respectivos países. El desarrollo de los estudios se basó en un guion pre-definido dividido en 3 partes (que consta en el Anexo I de este libro): en la primera parte se describió el proceso de elaboración de la ley, especialmente el contexto y los antecedentes, en la segunda parte se analizó la concepción de la ley, con descripción y análisis de sus contenidos y en la tercera parte se analizó el proceso de implementación de la ley, siendo que en el caso de Ecuador, dada la reciente aprobación de la ley (2016), se identificaron los desafíos para su implementación.

El tercer capítulo desarrolla un análisis comparado de las 11 leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial identificadas en el capítulo 1 y también de los estudios de caso elaborados en el capítulo 2. El trabajo analizó las leyes conforme la forma de tratamiento del derecho a la ciudad y del régimen jurídico de la propiedad, las normas y directrices de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, la clasificación del suelo, los instrumentos de planificación y gestión adoptados, las aglomeraciones urbanas metropolitanas y la gobernanza urbana. Como resultado, fue posible identificar los aspectos más relevantes de cada país y cómo las leyes se aproximan del nuevo orden jurídico y urbanístico que abordamos anteriormente.

El cuarto capítulo propone recomendaciones respecto a la institucionalización de los marcos jurídicos urbanos nacionales a partir del estudio de las leyes existentes. Se hicieron recomendaciones respecto al proceso de formulación de las leyes, a los contenidos a tratar en las leyes y a la interfaz de las leyes con las políticas nacionales urbanas, de modo que las leyes dispongan de un arreglo institucional y administrativo para su plena implementación.

La NAU señala el protagonismo de las ciudades en la transformación de los asentamientos humanos para que en 2036 el escenario sea el de ciudades menos desiguales, violentas, caóticas y segregadas. Para tanto, la NAU establece un conjunto de principios, compromisos, directrices y acciones estratégicas para que los gobiernos, la sociedad y las instituciones realicen las transformaciones. Se cree que las ciudades no tienen condiciones de avanzar en la implementación de la NAU sin la existencia de políticas urbanas nacionales y los respectivos marcos jurídicos que establezcan condiciones jurídicas, institucionales, técnicas, financieras y políticas para hacerla viable.

Este trabajo señala caminos y referencias para la construcción de marcos jurídicos urbanos nacionales a partir del repertorio existente de leyes en América Latina y Caribe, desde la perspectiva de avanzar en la Reforma Urbana para hacer viable la NAU y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el objetivo 11. Entendemos que este es el mejor camino para cambiar la lógica de la urbanización desigual, segregadora y elitista, que siempre estuvo presente en las ciudades latinoamericanas y producir en su lugar ciudades humanas, justas y democráticas.

Daniel Todtmann Montandon Arquitecto formado en la Universidad Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Maestría en planificación urbana y regional en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo – FAUUSP (2009). Doctorando en planificación urbana y regional en la FAUUSP (inicio en 2017). Fue planificador urbano en la Secretaría Municipal de Planificación – SEMPLA del Municipio de São Paulo (2002 a 2008) y Director de Planificación Urbana en el Ministerio de las Ciudades (2008 a 2011). En la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de São Paulo fue director del Departamento de Uso del Suelo (2013 a 2016), presidente de la Comisión de Protección al Paisaje Urbano- CPPU (2013 a 2015), presidente de la Cámara Técnica de Legislación Urbanística- CTLU (2015 a 2016) y representante titular de la Secretaría en el Consejo Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), habiendo sido responsable por la coordinación de la revisión de la ley de zonificación (Ley 16.402/16) y participado en la elaboración del Plan Maestro Estratégico (Ley 16.050/14). Es profesor de planificación urbana y regional en la Escuela de la Ciudad desde enero de 2013 y consultor en legislación y planificación urbana desde enero de 2017.



Capítulo I

Panorama de los marcos jurídicos urbanos nacionales en América Latina y Caribe

Daniel Todtmann Montandon

English

Chapter I

Panorama of National Urban Legal Frameworks in Latin America and the Caribbean

Daniel Todtmann Montandon

BOGOTA, Colombia

FOR THE PURPOSES OF CONDUCTING THE SURVEY, we adopted the universe of MINURVI¹ member countries because it comprises the largest and most populous countries.

A reference script was previously defined, the goal being to verify:

- if the country has national urban development and territory organization legislation;
- if not, if there is any work underway to frame a national urban development and territory organization law;
- if the country has a national law related to the themes of housing, urban transportation, basic sanitation, the environment, risk and disaster management, climate changes and other themes relevant to urban development;

It was considered advisable to formally consult with the national governments of the countries of the region, and the script was then submitted to MINURVI which, in turn, passed it on to its affiliated national governments, as follows:

- South America: Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela, Suriname and Guiana;
- Central America and Mexico: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua e Panama;
- The Caribbean: Anguilla (a British overseas territory), Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, Granada, Haiti, Jamaica, Monserrat (a British overseas territory), Dominican Republic, Saint Kitts and Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent and the Grenadines and Trinidad and Tobago.

Additionally, we also referred to official websites of the national governments in the World Wide Web.

The following criteria were adopted to conduct the survey and record the laws:

- survey focused on the laws, excluding decrees, resolutions and other lower level regulations;
- not restricting the survey to the exact definition of “urban development” and/or “territory organization”, and considering all possible variations;
- not considering laws that create agencies, funds and commissions related to the theme at hand;
- not considering plans, policies, programs and projects which are not materialized in a law;
- seeking the most encompassing law record on the theme;
- recording the primary object of the law, its number and year of enactment;
- downloading the law file;
- drafting of a summary table of the laws.

Some countries identify their laws by the enactment of a decree, as is the case of Peru and

¹ An inter-governmental coordination and cooperation organization of Latin American and Caribbean countries in the area of sustainable development of human settlements, with official representation of member countries.

PARA FINES DE REALIZACIÓN DEL ESTUDIO, se adoptó el universo de países miembros del MINURVI¹, por incluir los países más poblados y mayores en extensión territorial.

Previamente, se definió un guion de consulta con el objetivo de verificar:

- si el país dispone de una ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial;
- en caso negativo, si está en curso algún trabajo para la formulación de una ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial;
- si el país dispone de una ley nacional relacionada a los temas de la vivienda, transporte urbano, saneamiento básico, medio ambiente, gestión de riesgos y desastres, cambios climáticos y otros temas relevantes para el desarrollo urbano.

Se comprendió que sería adecuado realizar una consulta formal ante los gobiernos nacionales de los países de la región y el guion se dirigió al MINURVI que, a su vez, dirigió la consulta a los gobiernos nacionales que lo integran, conforme sigue:

- Sudamérica: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Surinam y Guyana;
- Centroamérica y México: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá;
- Caribe: Anguila (Territorio Británico de Ultramar), Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Monserrat (Territorio Británico de Ultramar), República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucia, San Vicente y Las Granadinas y Trinidad y Tobago.
- En carácter complementario, se realizó una consulta a las páginas web oficiales de los gobiernos nacionales en la red mundial de computadoras- internet.

Se adoptaron los siguientes criterios para la realización del levantamiento y registro de las leyes:

- enfoque en la verificación de leyes, excluyendo decretos, resoluciones y demás actos de menor jerarquía legal;
- no restringir el estudio al término exacto “desarrollo urbano” y/u “ordenamiento territorial”, considerando todas las variaciones posibles;
- no considerar las leyes de creación de órganos, fondos y comisiones relacionadas al tema;
- no considerar planes, políticas, programas y proyectos que no estén en formato de ley;
- buscar el registro de la ley más amplia sobre el tema;
- registrar el objeto principal de la ley, su numeral y año;
- realización de download del archivo de la ley;
- elaboración de tabla síntesis de las leyes.

¹ Entidad de coordinación y cooperación intergubernamental de los países de América Latina y Caribe en el área de desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, teniendo representación oficial de los países miembros.

Venezuela. In these cases, such legal diplomas were considered for the purposes of recording the existence of legislation.

The results of the survey are summarized in Annex II (Summary Table of the Survey of National Urban Development Laws in South America, Central America and Mexico).

Here is a brief description of the survey conducted, by country.

ARGENTINA

Argentina does not have a national urban development or territory organization law. The country has few national laws on other themes surveyed but has a general environmental law of 2002. In the form returned, the existence of a national housing law was informed. However, when we examined this law, we verified it was focused on housing finance, and thus, it was not considered for the purposes of these records. It is worth noting that, although the country does not have national laws on the theme, it has several nationwide plans in place and, as far as we know, a National Urban Development Plan is in the making.

BOLIVIA

Bolivia does not have a national urban development or territory organization law, but the country does have national laws on the other themes surveyed, with the exception of basic sanitation. To be highlighted is the existence of a 2012 law called the Framework Law of Mother Earth seeking integral development for living well.

BRAZIL

Brazil has a national urban development or territory organization law called the City Statute, of 2001, which will be object of a case study. It also has national laws on all topics surveyed: housing, basic sanitation, urban transportation, the environment, risks and disasters and climate changes. It is fair to say that it is the most complete case studied in Latin America to date.

COLOMBIA

Colombia has a national urban development or territory organization law called Territory Development Law, of 1997, which will be object of a case study. We did not research the existence of complementary laws because the Colombian experience will be object of a case study in this book, and such information will be made available by the National Government of Colombia.

CHILE

Chile has a General Urban Planning and Construction Law, of 1976, which was updated a number of times, and has national laws on the other themes surveyed, with the exception of urban transportation and integrated risks and disasters management. It is important to highlight that the implementation of a National Policy on Urban development (PNDU) is underway. A National Policy on Territory Organization (PNOT) is also being drafted. It has completed an initial phase of strategic environmental evaluation and is now advancing with public consultations. For the drafting of PNOT an Inter-ministerial Commission of Cities, Housing and Territory was created with the task of coordinating and proposing policies, plans and programs, as well as alterations to the norms. It is also relevant to highlight the action by the National Council of Urban Development (CNDU) in monitoring and supporting the implementation of PNDU. From the standpoint of drafting legislation, both PNUD and PNOT still lack national laws, which is why they were not considered in this study.

ECUADOR

Ecuador has a national urban development or territory organization law called Organic Law for Territory Organization, Land Use and Management, of 2016, which will be object of a case study. We did not research the existence of complementary laws because the Ecuadorian experience will be object of a case study in this book, and such information will be made available by the National Government of Ecuador.

Algunos países identifican las leyes por el acto del decreto, como en el caso de Perú y Venezuela. En estos casos, dichos instrumentos legales se consideraron para fines de registro de la existencia de leyes.

Los resultados del estudio realizado están sintetizados en el Anexo II (Cuadro síntesis del levantamiento de leyes nacionales de desarrollo urbano en América del Sur y América Central y México).

A continuación, una breve descripción del estudio realizado conforme los países.

ARGENTINA

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial y dispone de pocas leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, habiéndose constatado la existencia de una ley general de medio ambiente de 2002. En el formulario entregado, se informó la existencia de una ley nacional de vivienda. No obstante, cuando examinamos dicha ley, verificamos que se trata de una ley enfocada en la financiación de la vivienda, sin que se haya considerado para fines de registro. Debemos también comentar que, aunque el país no disponga de leyes nacionales sobre el tema, cuenta con diversos planes de alcance nacional y, por lo que sabemos, está en curso la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

BOLIVIA

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial, pero dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción del saneamiento básico. Llama la atención la existencia de una ley de 2012 denominada marco de la Madre Tierra para el desarrollo integral para vivir bien.

BRASIL

Dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial denominada Estatuto de la Ciudad, de 2001, que será objeto de estudio de caso. También dispone de leyes nacionales de todos los temas estudiados: vivienda, saneamiento básico, transporte urbano, medio ambiente, riesgos y desastres y cambios climáticos. Puede decirse que es el caso más completo estudiado hasta el momento en América Latina.

COLOMBIA

Dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial denominada Ley de Desarrollo Territorial, de 1997, que será objeto de estudio de caso. No se estudió la existencia de las demás leyes por el hecho de que la experiencia de Colombia es objeto de un estudio de caso en el presente trabajo, siendo que tales informaciones las pondrá a disposición el Gobierno Nacional de Colombia.

CHILE

Dispone de una Ley General de Urbanismo y Construcción, de 1976, que pasó por diversas actualizaciones, y de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción del transporte urbano y de la gestión integrada de riesgos y desastres. Es importante destacar que está en curso en Chile la implantación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y se está elaborando una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), que ya pasó por la etapa de evaluación ambiental estratégica y avanza en la realización de consultas públicas. Para la elaboración de la PNOT se instituyó una Comisión Interministerial de Ciudades, Vivienda y Territorio con la función de coordinar y proponer políticas, planes, programas y alteraciones normativas. Es relevante destacar también la actuación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) en el monitoreo y apoyo a la implantación de la PNDU. Desde el punto de vista de la elaboración de leyes, aún no se dispone de leyes nacionales de la PNDU y de la PNOT, motivo por el cual no se consideraron en este estudio.

ECUADOR

Dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial denominada Ley Orgánica

PARAGUAY

Paraguay does not have a national urban development or territory organization law. The country has few national laws on the other themes surveyed but informed a housing law of 2010, a law related to the national environmental system of 2000, and a 1993 law on climate changes.

PERU

Peru has a national territory “conditioning” and urban development law, of 2011, enacted by the so-called “supreme decree”, and there is a draft bill for a general urban development law –no date informed. It seems that a supreme decree does not find equivalence in ordinary law. As for other laws, the country has national laws on the other themes surveyed, with the exception of basic sanitation and climate changes.

URUGUAY

Uruguay has a national territory organization and sustainable development law, of 2008, and has national laws on the other themes surveyed, with the exception of urban transportation and climate changes.

VENEZUELA

Venezuela does not have a national urban development or territory organization law. The country has few national laws on the other themes surveyed, but has a 1993 law related to metropolitan transportation systems and a 2001 law on the national organization of civil protection and disasters management. Just as the Argentina case, it is to be noted that, although the country does not have national laws on the urban theme, it has a number of nationwide plans in place.

SURINAME

We did not find an official government website on the internet.

GUIANA

Guiana does not have a national urban development or territory organization law, nor does the country have national laws on the other themes surveyed.

COSTA RICA

Costa Rica does not have a national urban development or territory organization law, but the country has national laws on the other themes surveyed, with a strong environmental bias, with the exception of housing and urban transportation.

EL SALVADOR

El Salvador has a national territory organization and development law, of 2011, and has national laws on the other themes surveyed, with the exception of housing, urban transportation and climate changes. The country also counts on a general law on urban planning and construction, of 1951.

GUATEMALA

Guatemala has a preliminary urban planning law, of 1956, as well as a 2012 national housing law and a 1986 environment protection and improvement law.

HONDURAS

Honduras has a national territory organization, of 2003, and has national laws on the other themes surveyed, with the exception of housing and risks and disasters management.

de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo Urbano, de 2016, que será objeto de estudio de caso. No se estudió la existencia de las demás leyes, por el hecho de que la experiencia de Ecuador es objeto de estudio de caso en el presente trabajo, siendo que tales informaciones las pondrá a disposición el Gobierno Nacional de Ecuador.

PARAGUAY

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial y dispone de pocas leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, habiéndose constatado la existencia de una ley de vivienda de 2010, una ley de 2000 que trata del sistema nacional del medio ambiente y una ley sobre cambios climáticos de 1993.

PERÚ

Dispone de una ley nacional de “condicionamiento” territorial y desarrollo urbano de 2011, instituida por un acto denominado “decreto supremo” y se constató la existencia de un anteproyecto de ley general de desarrollo urbano, sin fecha. Todo indica que el decreto supremo no tiene equivalencia en una ley ordinaria. Respecto a las demás leyes, el país dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción del saneamiento básico y los cambios climáticos.

URUGUAY

Dispone de una ley nacional de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible de 2008 y dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción del transporte urbano y de los cambios climáticos.

VENEZUELA

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial y dispone de pocas leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, habiéndose constatado la existencia de una ley de 1983 relativa a los sistemas de transporte metropolitano y una ley de 2001 sobre la organización nacional de protección civil y administración de desastres. Del mismo modo que Argentina, también corresponde comentar que, aunque el país no disponga de leyes nacionales sobre el tema urbano, dispone de diversos planes de alcance nacional.

SURINAM

No se constató la existencia de una página web oficial del gobierno en internet.

GUYANA

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial, ni de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados.

COSTA RICA

No dispone de una ley nacional de desarrollo urbano u ordenamiento territorial, pero dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con un fuerte sesgo ambiental, con excepción de la vivienda y del transporte urbano.

EL SALVADOR

Dispone de una ley nacional de ordenamiento y desarrollo territorial de 2011 y dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción de la vivienda, del transporte urbano y de los cambios climáticos. El país dispone también de una ley general de urbanismo y construcción de 1951.

GUATEMALA

Dispone de una ley preliminar de urbanismo de 1956 y dispone de una ley nacional de vivienda de 2012 y de una ley de protección y mejora del medio ambiente de 1986.

MEXICO

Mexico has a general law on human settlements, territory organization and urban development, enacted in 2016. The country also has national laws on the other themes surveyed, with the exception of basic sanitation and urban transportation.

NICARAGUA

The country lacks national laws on the themes surveyed.

PANAMA

Panama has a national law of territory organization for urban development, of 2006, and does not have national laws on the other themes surveyed.

Table 1: Urban development and territory organization laws in Latin America

País	Título	Año
BRAZIL	The City Statute	2001
CHILE	Urban Planning and Construction	1976
COLOMBIA	Territory Development	1997
ECUADOR	Organic Law for Territory Organization, Land Use and Management	2016
EL SALVADOR	Territory Organization and Development	2011
GUATEMALA	Preliminary Urban Planning	1956
HONDURAS	Territory Organization	2003
MEXICO	Human Settlements, Territory Organization and Urban Development	2016
PANAMA	Territory Organization for Urban Development	2006
PERU	Territory Conditioning and Urban Development	2011
URUGUAY	Territory Organization and Sustainable Development	2008

HONDURAS

Dispone de una ley nacional de ordenamiento territorial de 2003 y dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados, con excepción de la vivienda y de la gestión de riesgos y desastres.

MÉXICO

Dispone de una ley general de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano de 2016. Dispone también de leyes nacionales de los demás temas estudiados, con excepción del saneamiento básico y del transporte urbano.

NICARAGUA

No dispone de leyes nacionales sobre los temas estudiados.

PANAMÁ

Dispone de una ley nacional de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano de 2006 y no dispone de leyes nacionales sobre los demás temas estudiados.

Cuadro 1: Leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en América Latina

País	Título	Año
BRASIL	Estatuto de la ciudad	2001
CHILE	Urbanismo y construcciones	1976
COLOMBIA	Desarrollo territorial	1997
ECUADOR	Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano	2016
EL SALVADOR	Ordenamiento y desarrollo territorial	2011
GUATEMALA	Preliminar de urbanismo	1956
HONDURAS	Ordenamiento territorial	2003
MÉXICO	Asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano	2016
PANAMÁ	Ordenamiento territorial para el desarrollo urbano	2006
PERÚ	Condicionamiento territorial y desarrollo urbano	2011
URUGUAY	Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	2008

As for the national urban development and territory organization laws, considering the universe of MINURVI member countries in Latin America, it was established that 11 countries have national development laws out of a total of 19 countries surveyed. Such result corresponds to 58 percent of countries in the region having national laws that address urban planning, territory organization and/or urban development. When we assess this in population terms, we see that the universe of countries with national urban development laws accounts for 78 percent of the Latin American population, according to ECLAC data²

In advance, we can identify three types of laws based on Table 1, above:

- Those entitled urban planning law, which were enacted in the second half of the 20th century, such as the cases of Chile (1976) and Guatemala (1956), covering the theme of construction associated with urban planning.
- Territory organization laws, most of which were passed in the first decade of the 21st century (Ecuador, El Salvador, Honduras, Mexico, Panamá, Peru and Uruguay), with the exception of Colombia, with its law enacted in 1997. The country was a pioneer in this type of approach. They account for the majority of cases in the region.
- The City Statute of Brazil, which is distinguished from the rest by the terminology used, with a prominent focus on the urban element.

The existence of national urban development laws in most of the countries analyzed and in those with the largest populations shows that the reference landscape is even more encompassing than initially imagined.

As for national housing laws, all in all, the countries of the region, mainly the most populous ones, advanced in the adoption of national laws focused on housing. Where we could not find a comprehensive national law on this theme, we could detect a law related to financing and/or the establishment of an agency geared to managing the housing theme. Moreover, there are a significant number of housing programs, policies and plans at the national level.

As for national urban transportation laws, few national laws were detected addressing specifically transportation and urban mobility. And most of them, when in place, cover the regulation of transportation and traffic rules, not advancing towards a more encompassing regulation of urban mobility. In the surveys conducted, it was possible to identify the theme of transportation linked to the adoption of plans, especially in metropolitan regions and national capitals.

As for national basic sanitation laws, only a few laws were identified specifically addressing basic sanitation, especially planning and regulation of basic sanitation services. And some countries consider their water act as a piece of legislation geared to sanitation (as in the cases of Uruguay and Costa Rica), unlike other countries in which the water act refers fundamentally to water resources.

As for national environmental laws, this is the theme with the most national laws, with the majority of them having been passed in the 1980s and 1990s. For registration purposes, our focus was on those laws approaching the theme more broadly, as national systems and policies. Still, in general terms, countries have several laws addressing environmental protection (creation of protection and conservation units), assessment of environmental impacts, environmental crimes, treatment and transport of hazardous cargos and products, among other environmental topics. Everything suggests that the Rio 92 conference had a strong influence in this process.

As for national laws related to risks and disasters, just as in the environmental theme, these have a significant presence in the countries analyzed, with most of them having been passed in the first decade of the 21st century. It is believed that the international environmental agenda had influence on this progress.

As for national laws addressing climate changes, we concluded that the theme has been gaining more attention in the countries analyzed, but at a lesser degree compared to the theme of risks and

² Source: ECLACSTAT/BADEINSO, 2012. 2015 data were considered for the countries analyzed, considering a universe of all Latin America countries.

Respecto a las leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, si consideramos el universo de países de América Latina integrantes del MINURVI, se constató la existencia de 11 países con leyes nacionales de desarrollo urbano de un total de 19 países estudiados. Tal resultado muestra que el 58% de los países de la región disponen de leyes nacionales que tratan del urbanismo, del ordenamiento territorial y/o del desarrollo urbano. Cuando evaluamos tal dato en términos de población, vemos que el universo de países con leyes nacionales de desarrollo urbano representa el 78% de la población de América Latina, según datos de la CEPAL².

El siguiente Cuadro 1 muestra las leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial en América Latina conforme el título y el año.

A priori podemos identificar tres tipos de leyes a partir del Cuadro 1 anterior:

- Aquellas tituladas de leyes de urbanismo, que se promulgaron en la segunda mitad del siglo XX, como es el caso de Chile (1976) y Guatemala (1956), que incluyen el tema de la construcción asociado a la planificación urbana.
- Las leyes de ordenamiento territorial, que se promulgaron mayoritariamente en la primera década del siglo XXI (Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay), con excepción de Colombia, cuya ley se promulgó en 1997, siendo la pionera en este tipo de abordaje. Son la mayoría en la región.
- El Estatuto de la Ciudad, en Brasil, que se diferencia por el término utilizado, con enfoque eminentemente urbano.

La existencia de leyes nacionales de desarrollo urbano en la mayoría de los países analizados y en aquellos con mayor participación de la población demuestra que el cuadro referencial es más amplio de lo que se imaginaba.

Respecto a las leyes nacionales de vivienda, de un modo general, los países de la región avanzaron en la promulgación de leyes nacionales sobre el tema de la vivienda, principalmente los más poblados. Cuando no se constató la existencia de una ley nacional amplia sobre la materia, sí se constató la existencia de una ley relacionada a la financiación y/o la institución de un órgano destinado a la gestión del tema de la vivienda. Además, es significativa la existencia de programas, políticas y planes nacionales sobre el tema de la vivienda.

Respecto a las leyes nacionales de transporte urbano, se constataron pocas leyes nacionales que tratan específicamente del transporte y de la movilidad urbana. Y la mayoría de ellas, cuando identificadas, tratan de la regulación del transporte y de las reglas de tránsito, sin avanzar hacia un reglamento más amplio sobre el tema de la movilidad urbana. En los estudios realizados se puede identificar que el tema del transporte comprende la existencia de planes, especialmente en las regiones metropolitanas y capitales nacionales.

Respecto a las leyes nacionales de saneamiento básico, se constataron pocas leyes que tratan específicamente del saneamiento básico, especialmente la planificación y la regulación de los servicios de saneamiento básico. Y algunos países denominan a la ley de aguas como ley dirigida al tema del saneamiento (como en los casos de Uruguay y Costa Rica), diferentemente de otros países en los que la ley de aguas se refiere eminentemente a los recursos hídricos.

Respecto a las leyes nacionales de medio ambiente, el tema es el que más dispone de leyes nacionales, siendo que la gran mayoría de las leyes se promulgó en las décadas de 1980 y 1990. El enfoque temático, para fines de registro, fueron las leyes que regulan el tema de forma amplia, como los sistemas y políticas nacionales. Sin embargo, de una forma general, los países disponen de diversas leyes referidas a la protección ambiental (establecimiento de unidades de protección y conservación), de la evaluación de impactos ambientales, de crímenes ambientales, del tratamiento y transporte de cargas y productos peligrosos, entre otros temas ambientales. Todo indica que la Conferencia Río 92 tuvo una fuerte influencia en este proceso.

² Fuente: CEPALSTAT/BADEINSO, 2012. Se consideraron los datos de 2015 para los países analizados, teniendo como universo todos los países de América Latina.

disasters. It is believed that the international environmental agenda had influence on this progress, especially the Paris Agreement.

The identification of 11 laws in a universe of 19 countries shows that there is a significant collection of urban development and territory organization regulatory frameworks, whose content should be analyzed and compared. The fact that most laws were drafted in the first decade of the 21st century (8 out of a total of 11 laws) shows that such progress is recent and perhaps points to a trend in the countries of the region.

As for national laws on the other themes, it is worth highlighting a considerable collection of laws related to housing themes and the environmental agenda. It is important to recognize that the housing theme follows a similar trend to that of national urban development laws, once most of them were also enacted in the 21st century. The environmental agenda, in turn, should be evaluated separately from the urban agenda, for its logics and development processes are different internationally.

Therefore, one may conclude that the regulatory frameworks reference landscape on the urban agenda in Latin America has a considerable collection of laws (at least from the quantitative point of view), is in the process of evolving, and is present in most countries and in the most populous countries of the region.

References

ECLAC. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. ECLAC, Santiago, 2015.
UNITED NATIONS. **New Urban Agenda**. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016.

Websites consulted, by country

Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
Bolivia: <https://bolivia.gob.bo/index1.php> e <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>
Brazil: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>
Chile: http://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?agr=1020&tipCat=1 e <http://www.gob.cl/>
Costa Rica: <http://www.minae.go.cr/index.php/es/> <http://www.mideplan.go.cr/> e <http://presidencia.go.cr/>
El Salvador: <http://www.gobernacion.gob.sv/> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano> <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos1.asp>
Guyana: <http://gina.gov.gy>
Nicaragua: <http://vicepresidencia.gob.ni/> <http://www.gobenic.gob.ni/> e <http://www.elpueblopresidente.com/>
Panamá: <http://www.miviot.gob.pa/>
Paraguay: <http://www.presidencia.gov.py/>
Perú: <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php> <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/> e http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html
Uruguay: <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html>
Venezuela: <http://www.gobiernoonlinea.ve/home/legislacion.dot>

Daniel Todtmann Montandon Architect graduated from Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001), with a Master's Degree in urban and regional planning from the School of Architecture and Urban Planning of the University of Sao Paulo – FAUUSP (2009) and a PhD in urban and regional planning from FAUUSP (beginning of 2017). Daniel was an urban planner at the Municipal Secretariat of Planning – SEMPLA, of the Municipality of Sao Paulo (2002 to 2008) and Urban Planning Director at the Ministry of Cities (2008 to 2011). At the Municipal Secretariat of Urban Development of the Local Government of Sao Paulo, he was director of the Land Use Department (2013 to 2016), president of the Urban Landscape Protection Committee- CPPU (2013 to 2015), president of the Technical Urban legislation Chamber- CTLU (2015 to 2016) and full representative of the Secretariat at the Municipal Council for Urban Policy- CMPU (2015 to 2016), having coordinated the revision of the zoning law (Law 16.402/16) and participated in drafting the Strategic Master Plan (Law 16.050/14). He joined Escola da Cidade teaching urban and regional planning in January of 2013 and has been providing consulting services in urban legislation and planning since January of 2017.

Respecto a las leyes nacionales de riesgos y desastres, de la misma forma que el tema del medio ambiente, tienen recurrencia significativa en los países analizados, habiéndose promulgado en su gran mayoría en la primera década del siglo XXI. Se cree que la agenda ambiental internacional haya influido en dicho avance.

Respecto a las leyes nacionales de cambios climáticos, evaluamos que el tema ha ganado espacio en los países analizados, pero con menor protagonismo que el tema de los riesgos y desastres. Se cree que la agenda ambiental internacional haya influido en dicho avance, especialmente el Acuerdo de París.

La identificación de 11 leyes en un universo de 19 países demuestra que existe un acervo significativo de marcos regulatorios de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, cuyo contenido debe analizarse y compararse. El hecho de que la mayoría de las leyes haya sido promulgada en la primera década del siglo XXI (8 de un total de 11 leyes) demuestra que tal avance es reciente y que tal vez señale una tendencia en los países de la región.

Respecto a las leyes nacionales sobre los demás temas, cabe destacar un considerable acervo de leyes referentes a los temas de la vivienda y aquellos referidos a la agenda ambiental. Es importante reconocer que el tema de la vivienda está en una tendencia semejante a las leyes nacionales de desarrollo urbano, una vez que la mayoría también se promulgó en el siglo XXI. A su vez, la agenda ambiental debe evaluarse de forma separada de la agenda urbana, por tener otras lógicas y procesos de desarrollo en el ámbito internacional.

Así, puede concluirse que el cuadro referencial de marcos regulatorios sobre la agenda urbana en América Latina dispone de un acervo considerable de leyes instituidas (por lo menos desde el punto de vista cuantitativo), que esta en proceso de evolución, con presencia en la mayoría de los países y en los más poblados de la región.

Referencias

CEPAL. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago, 2015.
ONU. **Nueva Agenda Urbana**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016.

Páginas web en internet consultadas por países:

Argentina: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente>
Bolivia: <https://bolivia.gob.bo/index1.php> e <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>
Brazil: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>
Chile: http://www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?agr=1020&tipCat=1 e <http://www.gob.cl/>
Costa Rica: <http://www.minae.go.cr/index.php/es/> <http://www.mideplan.go.cr/> e <http://presidencia.go.cr/>
El Salvador: <http://www.gobernacion.gob.sv/> <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano> <http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos1.asp>
Guyana: <http://gina.gov.gy>
Nicaragua: <http://vicepresidencia.gob.ni/> <http://www.gobenic.gob.ni/> e <http://www.elpueblopresidente.com/>
Panamá: <http://www.miviot.gob.pa/>
Paraguay: <http://www.presidencia.gov.py/>
Perú: <http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php> <http://www.minam.gob.pe/disposiciones/> e http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html
Uruguay: <http://www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html>
Venezuela: <http://www.gobiernoonlinea.ve/home/legislacion.dot>

Daniel Todtmann Montandon Arquitecto formado en la Universidad Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Maestría en planificación urbana y regional en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo – FAUUSP (2009). Doctorando en planificación urbana y regional en la FAUUSP (inicio en 2017). Fue planificador urbano en la Secretaría Municipal de Planificación – SEMPLA del Municipio de São Paulo (2002 a 2008) y Director de Planificación Urbana en el Ministerio de las Ciudades (2008 a 2011). En la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de São Paulo fue director del Departamento de Uso del Suelo (2013 a 2016), presidente de la Comisión de Protección al Paisaje Urbano- CPPU (2013 a 2015), presidente de la Cámara Técnica de Legislación Urbanística- CTLU (2015 a 2016) y representante titular de la Secretaría en el Consejo Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), habiendo sido responsable por la coordinación de la revisión de la ley de zonificación (Ley 16.402/16) y participado en la elaboración del Plan Maestro Estratégico (Ley 16.050/14). Es profesor de planificación urbana y regional en la Escuela de la Ciudad desde enero de 2013 y consultor en legislación y planificación urbana desde enero de 2017.

Capítulo II

Estudios de caso de los marcos jurídicos urbanos nacionales

Brasil, Colombia y Ecuador

English

Chapter II

Case Studies of National Urban Legal Frameworks

Brazil, Colombia and Ecuador

SÃO PAULO, Brasil



Brazil

The City Statute: after a decade and a half, some results and a stalemate in Brazil

by Cleandro Krause and Marco Aurélio Costa

IN A COMPARATIVE STUDY about the experiences of Latin American countries in formulating and implementing national urban development legislations, this chapter presents the Brazilian case, with special emphasis on the City Statute.

The Brazilian urbanization pattern can be qualified as an expression of a model in which urban land occupation reflects socio-spatial segregation marked by different levels of access to urban infrastructure. Particularly in the main urban concentrations one can observe, on one hand, an underutilization of installed infrastructure, with high levels of vacancy in unoccupied areas with available infrastructure and growing land value appreciation; and, on the other hand, a peripheral occupation where land is less valued and where there is less infrastructure available, thus contributing to the creation of an unequal urban fabric, which leads to different possibilities of land appreciation and land value gains stemming from a fundamentally excluding model. This urbanization model with its effects was the target to be faced by the urban reform agenda with the legal support offered by the City Statute.¹

PART I: THE PROCESS OF DRAFTING THE CITY STATUTE – HISTORY AND CONCEPTUAL ELEMENTS IN THE PROCESS OF ENACTMENT OF THE LAW

Presenting the Brazilian case, when it comes to the City Statute, requires a digression, albeit short, to explain the historicity of debates around the urban reform. In Brazil, in the 1960s, as part of the so-called structural reforms, the urban reform theme was already mobilizing social and political players around an agenda which encompassed issues related to living conditions in the urban environment – which was rapidly expanding – as well as national development, stemming from the country's endogenous forces, where the urban element would play a fundamental role.

This agenda would later be affected (and in a way, be “taken”), during the military dictatorship (1964-1985), by initiatives aiming to “modernize” the Brazilian economy by structuring the financial and mortgage lending systems. This process left a deep mark on the country's housing policy and land use theme, by replacing the structural reforms with market-based strategies.

In that same direction, in the 1970s, the drafting of national development plans attempting to structure an urban system which would reflect and support such plans was taken forward with the 1973 and 1974 laws, which created nine metropolitan regions in the country, thus creating privileged spaces to receive investments in economic and urban infrastructure.

Parallel to that, in 1977, the first initiative was adopted, under the guidance of the federal government, to equip the country with an urban regulatory framework along the lines of what would later become the City Statute: this was the draft bill prepared by the National Commission on Urban Policy and Metropolitan Regions (CNPUR), with the participation of several reformist/

¹ Data on the unequal availability of urban infrastructure in metropolitan spaces can be found in the Social Vulnerability Atlas platform, at ivs.ipea.gov.br.

Brasil

Estatuto de la Ciudad: una década y media de implantación, algunos resultados y un impasse en Brasil

Cleandro Krause y Marco Aurélio Costa

EN EL ÁMBITO DEL ESTUDIO COMPARATIVO sobre las experiencias de países latinoamericanos en la formulación e implantación de leyes nacionales de desarrollo urbano, este capítulo presenta el caso brasileño, con destaque para el Estatuto de la Ciudad.

El estándar de urbanización brasileño puede calificarse como expresión de un modelo en el cual la ocupación del suelo urbano refleja una segregación socio-espacial señalada por diferentes niveles de acceso a la infraestructura urbana en el que, especialmente en los principales núcleos urbanos, por un lado se observa un sub-aprovechamiento de la infraestructura instalada, con presencia de elevados niveles de vacancia, en áreas vacías con disponibilidad de infraestructura y creciente valorización del suelo y, por el otro lado, la ocupación periférica donde el suelo es menos valorizado y donde hay menor disponibilidad de infraestructura, contribuyendo para la producción de un tejido urbano desigual, que abre diferentes posibilidades de ganancias de valorización y de renta inmobiliaria, a partir de un modelo fundamentalmente excluyente. Era ese modelo de urbanización y sus efectos el que la agenda de la reforma urbana pretendía enfrentar con el apoyo jurídico-legal del Estatuto de la Ciudad¹.

PARTE I: EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD: HISTORIAL Y ELEMENTOS CONCEPTUALES EN EL PROCESO DE APROBACIÓN DE LA LEY

En relación con el Estatuto de la Ciudad, la presentación del caso brasileño exige que se haga una digresión, aunque breve, sobre la historicidad de los debates en torno a la reforma urbana. En Brasil, desde los años 1960, como parte de las denominadas reformas de base, el tema de la reforma urbana ya movilizaba a actores sociales y políticos, alrededor de una agenda que incluía tanto las cuestiones relacionadas a las condiciones de vida en el medio urbano brasileño, en franco crecimiento, como el desarrollo nacional a partir de sus fuerzas endógenas, en donde lo urbano jugaría un papel fundamental.

Esa agenda se vería afectada (y de cierta forma sufriría “apropiaciones”), durante la dictadura militar (1964-1985), por iniciativas que tenían como objetivo “modernizar” la economía brasileña por la vía de la estructuración de sistemas financiero y de crédito inmobiliario que marcarían profundamente la política de vivienda del país y la cuestión del uso del suelo, al sustituir las reformas de base por estrategias basadas en el mercado.

En ese mismo sentido, en los años 1970, se llevó adelante la articulación de los planes nacionales de desarrollo con el intento de estructuración de un sistema urbano que reflejara y diera soporte a esos planes, por medio de leyes complementarias, de 1973 y 1974, que instituyeron nueve regiones metropolitanas en el país, conformando espacios privilegiados para recibir inversiones en infraestructura económica y urbana.

Paralelamente, en 1977, se registra la primera iniciativa, conducida por el gobierno central, de proporcionar al país un marco regulatorio urbanístico en los moldes de lo que vendría a ser el Estatuto de

¹ Datos sobre la desigual disponibilidad de infraestructura urbana en los espacios metropolitanos están disponibles en la plataforma del Atlas de la Vulnerabilidad Social, en ivs.ipea.gov.br

progressive specialists. This draft bill had a negative repercussion in the mainstream media, and the initiative was aborted.²

Frame 1 – From Solo Criado (Created Land) to Onerous Building Right

The fundamentals of onerous building right in Brazil date back to the 1970s. A new urban development instrument was needed to recover different land values resulting from different land use and occupation norms and varied public investments, as well as to bring social justice among property owners, so that all could have the same right to build. To that end, the notion of “solo criado” (created land) had been discussed since 1974 and, in 1976, seminars held in three cities in the state of Sao Paulo advanced in the definition of this instrument, which took shape in the Embu Charter. It considered the possibility of payment of compensation should the owner of the land benefit from additional construction. After that, the separation between the right to property and the right to build, through the “solo criado” instrument, appeared for the first time in the first version of the draft bill on urban development prepared by CNPU in 1977. For more information on “Solo Criado” and onerous building right, please refer to REZENDE et al. (2009).

In the 1980s, under the effects of the end of the so-called Brazilian Economic Miracle, the increased urbanization process in the country, the worsening of living conditions in Brazilian cities and the beginning of the re-democratization and political opening process, the urban reform agenda came to life again, with an emphasis on the linkages that would unravel around the Federal Constitution (FC) of 1988.

The diagnosis that sustained the set of ideas around the urban reform was based on the understanding that there was unequal distribution of urban infrastructure in cities, coupled with the private appropriation of gains generated by public investments in Brazilian cities, giving rise to distortions which needed to be mitigated by urban regulation and by instruments that favored the urban reform.

There was also the notion that city administration should be democratic and transparent, expanding the possibilities to produce a broad debate with society around issues related, in particular, to the urban policy.

Proposals in the set of ideas around the urban reform would be partially addressed in the chapter of the Federal Constitution related to urban policy, more specifically in constitutional articles 182 and 183, resulting from a proposed Popular Amendment for Urban Reform, which collected more than 200 thousand signatures. Nevertheless, the regulation of these articles (and, by extension, of the principles of the social function of land property and the city) was only effectively completed through Federal Law 10.257, of July 10, 2001, also known as the City Statute.

Before the City Statute, the main legal framework addressing the Brazilian urban theme was related to Federal Law 6.766/79 on urban land parceling, which prescribes, in the case of metropolitan regions, prior approval by metropolitan authorities. Before the City Statute, however, there were no norms to support the recent innovations in urban management, which started to unfold in the country hand-in-hand with the re-democratization process. In that regard, there was a need to regulate the articles of the urban policy chapter of the Federal Constitution to provide legal security for several experiences that were being developed in the country, but also to enforce an interpretation by the Federal Supreme Court (STF), according to which such articles were not self-applicable and required further regulation.³

The City Statute, as it became widely known, originated in the Federal Senate through Bill 181/90 proposed by Senator Pompeu de Souza, and was approved in 1990 when it was then passed on to the House of Representatives under No. 5.788/90.⁴

² A brief overview of this period can be found in RIBEIRO; CARDOSO (2003).

³ One example of this was a judgment by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) considering unconstitutional a law of the City of Sao Paulo which established the application of progressive urban property tax (IPTU) over time. According to the Supreme Court, a federal urban development law was necessary for the enforcement of such instruments.

⁴ For more detail, see GRAZIA (2003).

la Ciudad: se trata del anteproyecto de ley elaborado por la Comisión Nacional de Regiones Metropolitanas y Política Urbana (CNPU), con la participación de diversos especialistas reformadores/progresistas y que tuvo una repercusión negativa en los medios, haciendo que esa iniciativa fuera abortada.²

Cuadro 1 – Del Suelo Creado a la otorga onerosa del derecho de construir

Los fundamentos de la otorga onerosa del derecho de construir en Brasil datan de la década de 1970. Se justificaba un nuevo instrumento de desarrollo urbano para recuperar la valoración diferencial de la tierra, resultante de distintas normas de uso y ocupación y de inversiones públicas, así como para establecer justicia social entre propietarios, de tal modo que todos tuvieran el mismo derecho de construir. Para ello, la noción de “suelo creado” se discutió desde 1974 y, en 1976, seminarios realizados en tres ciudades del estado de São Paulo avanzaron en la definición de dicho instrumento, resultando en la Carta de Embú, que consideró la posibilidad de compensación pecuniaria de áreas creadas por construcción. A seguir, apareció por primera vez la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir, por medio del instrumento del Suelo Creado, en la primera versión del anteproyecto de la ley de desarrollo urbano elaborado por la CNPU en 1977. Para mayores informaciones sobre el Suelo Creado y la otorga onerosa del derecho de construir, ver REZENDE et al. (2009).

En los años 1980, con los efectos del fin del denominado Milagro Económico, el avance del proceso de urbanización del país, el empeoramiento de las condiciones de vida en las ciudades brasileñas y el inicio del proceso de redemocratización y de apertura política, se reanuda la agenda de la reforma urbana, con destaque para las articulaciones que se darían en torno de la Constitución Federal (CF) de 1988.

El diagnóstico que sirve de base al ideario de la reforma urbana se fundamenta en el entendimiento de que había una distribución desigual de la infraestructura urbana en las ciudades, a la que se sumaba la apropiación privada de las ganancias generadas por las inversiones públicas en las ciudades brasileñas, provocando distorsiones que deberían ser mitigadas por la regulación urbanística y por instrumentos que favorecieran la reforma urbana.

Había también el entendimiento de que la gestión de las ciudades debería ser democrática y transparente, ampliando las posibilidades de construcción de un debate amplio con la sociedad en torno a las cuestiones relacionadas, en especial a la política urbana.

Las propuestas del ideario de la reforma urbana serían parcialmente contempladas en el capítulo relativo a la política urbana en la Constitución Federal, en especial en sus artículos 182 y 183, resultante de una propuesta de Enmienda Popular por la Reforma Urbana que tuvo más de 200 mil firmas. No obstante, la reglamentación de esos artículos (y, por extensión, de los principios de la función social de la propiedad y de la ciudad) solo se concluyó efectivamente por medio del Estatuto de la Ciudad (EC), Ley Federal nº 10.257, del 10 de julio de 2001.

Antes de la vigencia del EC, el principal marco legal asociado a la cuestión urbana brasileña se relaciona con la Ley Federal nº 6.766/79, que dispone sobre la parcelación del suelo urbano, previendo, en el caso de las regiones metropolitanas, la anuencia previa de la autoridad metropolitana. Por lo tanto, antes de la vigencia del EC no había ninguna norma que amparara las recientes innovaciones en la gestión urbana que surgieron en el país en el interior del proceso de redemocratización. En ese sentido, existía la necesidad de reglamentar los artículos del capítulo de la política urbana de la Constitución Federal, para dar seguridad jurídica a diversas experiencias que se estaban desarrollando en el país, pero también para cumplir un entendimiento del Supremo Tribunal Federal (STF), según el cual tales artículos no eran auto-aplicables, exigiendo una reglamentación posterior.³

El Estatuto de la Ciudad, con esa denominación, tiene su origen legislativo en el Senado Federal,

² Una breve visión de ese período puede encontrarse en RIBEIRO; CARDOSO (2003).

³ Un ejemplo de ello fue la decisión del STF de juzgar inconstitucional una ley del Municipio de São Paulo que determinaba la aplicación del Instituto del Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo en el tiempo. Según la corte, era necesaria una ley federal de desarrollo urbano para la aplicación de esos instrumentos.

The bill faced strong opposition in the Lower House and only gained momentum again in 1997 after approval by the Commission of Economy, Industry and Commerce (CEIC). After CEIC, where the bill remained for seven years, reflecting corporate interests contrary to the proposal of regulation offered by the bill, it proceeded to the Commission for Consumer, Environment and Minorities Protection (CDCMAM) in 1998, to the former Urban and Interior Development Commission (CDUI) in 1999, and to the Commission of Constitution and Justice (CCJ) in 2000.

After passing this stage, the bill had to return to the Upper House for final approval. However, maneuvers by sectors opposing the bill tried to have it sent once again to the House of Representatives to be voted on in a plenary session, in a final attempt to defeat it. Finally, in February of 2001, all appeals were rejected, and the bill returned to the Federal Senate where it was approved by the legislature in June of 2001, and sanctioned by the Executive in the following month.

In the Brazilian case, although the first initiative of the bill that would eventually become the City Statute had originated in the Senate, one needs to understand the role played by the National Forum for Urban Reform (FNRU) along the whole process, which began with the promulgation of the Federal Constitution of 1988.

The Movement for Urban Reform organized the first FNRU back in 1988, attended by the academia, practitioners and social movements representatives, and, from that point on, built a strategy, that can be seen as successful, to follow the debates around land use regulation and themes related to urban reform.

The FNRU, particularly during the proceedings of the bill at CEIC, sought to put pressure on the Congress, also summoning public opinion for the bill to follow its normal course. Along this process, according to reports by GRAZIA (2003), the bill was approved by CEIC only when the FNRU negotiated some elements of the proposal for the bill to exit the Commission.

Thereafter, during the reviewing process, attempts were made to (re)incorporate and broaden the scope of the bill, so that what later came to be known as the City Statute would better reflect the basic principles advocated by the Movement: (i) Right to the City and Citizenship; (ii) Democratic Administration of the City; and (iii) Social Function of Property and the City.

At the CDUI, where the merit aspects of the bill would be analyzed and debated, the FNRU managed to work with left-wing parties to influence the direction of the bill, and contributed to have as chairman of the Commission Federal Representative Inácio Arruda from Ceará State (affiliated with PC do B, the Communist Party of Brazil). Congressman Arruda was then appointed rapporteur of the bill and created an exceptionally open environment to welcome proposals by FNRU, many of which had been discarded during the negotiations with CEIC.

In a successful calendar maneuver, the Urban and Interior Development Commission, in partnership with the National Forum for Urban Reform, organized the Conference of Cities in the end of 1999, coinciding with the week when the bill would be analyzed by the Commission.

Along the year 2000, in a now strengthened and amplified process to get Congressmen's commitment to approve the bill, at the CCJ, new initiatives to put pressure on and influence Congress were shown to be successful. Here, Federal Representative Ronaldo Cezar Coelho, affiliated with Rio de Janeiro PSDB (Social Democratic Party of Brazil), played an important role in the proceedings and in the communication of the bill, whose rapporteur was Federal Representative Inaldo Leitão, affiliated with PSDB-Paraíba, who, according to reports by GRAZIA (2003) took a stance fully in favor of the bill.

During this stage, three appeals were rejected. These had been filed by federal representatives who wanted the bill to be voted on in a plenary session of the House of Representatives. The CCJ chairman, in association with congressmen supporting the bill, managed to reject the appeals and forward the bill to the Upper House, where Senator Mauro Miranda, affiliated with PMDB (Party of the Democratic Movement of Brazil) – State of Goiás, was appointed final rapporteur and took the bill to vote at the Social Affairs Commission (in May of 2001) and to a Senate plenary session, where it was unanimously approved by the senators present, on June 18, 2001.

In this brief account of events, it is worth highlighting that, in the short time lapse between

por medio del Proyecto 181/90, del Senador Pompeu de Souza, habiendo sido aprobado en 1990, cuando pasa a ser tramitado en la Cámara de los Diputados bajo el nº 5.788/90.⁴

El proyecto encuentra fuerte oposición en la Cámara de los Diputados y su trámite solamente adquiere el ritmo normal en 1997, después de la aprobación en la Comisión de Economía, industria y Comercio (CEIC). Además de en la CEIC, en donde permanece durante siete años, reflejando los intereses empresariales contrarios a la propuesta de regulación presentada por el proyecto, tramita en la Comisión de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías (CDCMAM), en 1998, en la antigua Comisión de Desarrollo Urbano e Interior (CDUI), en 1999, y en la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ), en 2000.

Vencida esa etapa, el proyecto debería regresar al Senado para su aprobación final, pero maniobras de sectores opositores al proyecto intentaron hacer con que lo apreciara el Plenario de la Cámara, en un intento de derrotarlo. Finalmente, en febrero de 2001, los recursos fueron denegados y el proyecto regresó al Senado Federal, donde se aprobaría en junio de 2001, siendo sancionado al mes siguiente.

En el caso brasileño, aunque la primera iniciativa del proyecto que llegaría a ser el EC haya sido del Senado, hay que entender el papel que el Fórum Nacional de la Reforma Urbana (FNRU) desempeñó a lo largo de todo el proceso que se inicia con la promulgación de la CF de 1988.

El Movimiento por la Reforma Urbana organiza el primer FNRU aún en 1988, con la participación de entidades académicas, profesionales y de movimientos sociales, y a partir de él construye una estrategia que se puede evaluar como exitosa, de acompañar los debates sobre la regulación del uso del suelo y de temas relacionados a la reforma urbana.

El FNRU, en especial, en el momento de la tramitación del proyecto de ley en la CEIC, intentaba presionar al Congreso, incluso por medio de la opinión pública, para que el proyecto se tramitase de forma normal. En ese proceso, según relatos de GRAZIA (2003), apenas cuando el FNRU negoció algunos elementos de la propuesta para que el proyecto saliera de la Comisión, se obtuvo la aprobación de la CEIC.

A partir de ese momento, en el proceso de tramitación se intentó (re)incorporar y ampliar el alcance del proyecto, de tal modo que lo que vendría a ser el EC reflejara mejor los principios básicos defendidos por el Movimiento: (i) Derecho a la Ciudad y a la Ciudadanía; (ii) Gestión Democrática de la Ciudad; y (iii) Función Social de la Ciudad y de la Propiedad.

En la CDUI, donde los aspectos de mérito del proyecto serían analizados y debatidos, el FNRU logró influenciar, por medio del bloque de diputados de partidos de izquierda, los rumbos del proyecto, contribuyendo para que la presidencia de la Comisión fuera asumida por el Diputado Federal Inácio Arruda, del PC do B (Partido Comunista de Brasil), del Estado de Ceará, quien fue nombrado relator del proyecto de ley, creando una extraordinaria apertura para acoger las propuestas del FNRU, muchas de las cuales habían sido descartadas en la época de las negociaciones con la CEIC.

En una maniobra de calendario exitosa, la CDUI, en alianza con la FNRU, organizó una Conferencia de las Ciudades, a finales de 1999, coincidiendo con la semana de apreciación del proyecto en la Comisión.

Durante 2000, en un ahora fortalecido y ampliado proceso de búsqueda de adhesión para la aprobación del proyecto en la CCJ, tuvieron éxito nuevas iniciativas de presionar e influenciar al Congreso, teniendo un papel importante el diputado federal Ronaldo Cezar Coelho, del PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña), del Estado de Río de Janeiro, en la tramitación e incluso en la divulgación del proyecto, cuya relatoría quedó a cargo del diputado federal Inaldo Leitão, del PSDB del Estado de Paraíba que, según relatos de GRAZIA (2003), se posicionó de forma plenamente favorable al proyecto.

En esa etapa fueron denegados los tres recursos interpuestos por diputados que querían que la votación del proyecto fuera para el Plenario de la Cámara. La presidencia de la CCJ, en articulación con el grupo de diputados de apoyo al proyecto, consiguió derrotar los recursos y dirigir el proyecto al Senado, donde el senador Mauro Miranda, del PMDB (Partido del Movimiento Democrático Brasileño),

⁴ Para mayores detalles, ver GRAZIA (2003).

the approval of the bill by the Federal Senate and its sanction by the President, an important dispute ensued because the proposal had elements which went against the interests of the real estate capital market and even of the Federal Government.

To be highlighted in this process is the debate around the Special Concession of Use for Housing Purposes (CUEM), which ended up being vetoed by the President, under the claim that the law would spur occupation of public land.

Another important highlight had to do with metropolitan areas. Considering the Brazilian history of technocratic planning, which marked the creation of metropolitan regions, in the 1970s, and the profile favoring the combination of participation and decentralization which marked the Federal Constitution of 1988, the metropolitan theme did not enjoy the same political support and mobilization that other urban reform agendas did. All the content related to the metropolitan theme was removed from the City Statute proposal, leaving metropolitan management uncovered and at the mercy of fragmented municipal administrations in the metropolitan space. Only in the 2010s were discussions about regulating metropolitan planning and management resumed in Brazil, and the process would culminate with the Metropolis Statute, Federal Law No. 13.089 of January 2015.

At last, as far as the principle of Democratic Administration of the City is concerned, it is worth pointing out that proposals contained in the City Statute raised huge expectations in terms of having public planning and budget move together, conceived in an integrated fashion, being debated, built and monitored by organized civil society. This was expected to induce the necessary structural changes to improve quality of life and public administration in cities. The experience of implementing the City Statute and urban policy instruments therein has been quite rich and diverse, but the last 15 years have shown that there is no such thing as automatism in the process of social transformation and that not always is the power of law effective as expected!

PART II: THE DESIGN OF THE CITY STATUTE

The City Statute, or Law No. 10.257 of 2001, consists of chapters dedicated to:

- general guidelines, which include obligations of the Federal Government;
- urban policy instruments, with an emphasis on municipal planning, detailed over several sections;
- the municipal master plan, the “basic instrument of urban development and expansion policy”, which shall or can include a number of other urban policy instruments;
- instruments for democratic administration of the city; and
- general provisions of the law.

In Brazil, according to the Constitution, urban property fulfills its social function when it meets the fundamental requirements of city ordering expressed in the city’s master plan. To that end, the City Statute sets forth that the master plan must ensure “that the needs of the citizens are satisfied with regards to quality of life, social justice and the development of economic activities, respecting the guidelines” established in its first chapter. Among them are “to guarantee the right to sustainable cities, understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, employment and leisure, for current and future generations”. The City Statute, therefore, links the concepts of “social function of property” and the “right to sustainable cities”. However, the specific definition of parameters to fulfill the social function of property is in the hands of each municipal master plan, individually.

In addition to the master plan and other municipal planning instruments, the City Statute makes general reference to “national, regional and state plans for organizing territory and promoting economic and social development” and to the “planning of metropolitan regions, urban and micro-regional conglomerations”. No detail is provided in the Law regarding these different scales, but the instrument for an integrated urban development plan for metropolitan regions and urban conglomerations was defined in Law No. 13.089, of 2015.

At the local planning level, there are instruments in the Law geared to organizing territory and,

del Estado de Goiás, asumió la relatoría final del proyecto, llevándolo a votación ante la Comisión de Asuntos Sociales (mayo/2001) y ante el plenario del Senado, donde fue aprobado por la unanimidad por los senadores presentes, el 18 de junio de 2001.

En este breve relato, cabe destacar que, en el corto período entre la aprobación del proyecto en el Senado Federal y su sanción, se produjo una importante disputa, una vez que la propuesta contenía elementos que desagradaban a los intereses del capital inmobiliario e incluso del gobierno federal.

En ese proceso se destaca el debate sobre la Concesión de Uso Especial para Fines de Vivienda (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, CUEM), que acabó sufriendo veto presidencial bajo la justificativa de que la ley incentivaría la ocupación de tierras públicas.

Otro destaque importante se refiere a la cuestión metropolitana. Teniendo como referencia la historia brasileña de planificación tecnocrática que caracterizó la creación de las regiones metropolitanas, en los años 1970, y el perfil favorable al binomio participación y descentralización que caracterizó la CF de 1988, la temática metropolitana no contaba con el mismo tipo de apoyo político y de movilización que otras agendas de la reforma urbana. Todo el contenido relativo a la cuestión metropolitana se retiró de la propuesta del EC, dejando la gestión metropolitana expuesta y a merced de los resultados de gestiones municipales fragmentadas en el espacio metropolitano. Solamente en los años 2010 se reanudaron en Brasil las discusiones sobre la reglamentación de la planificación y de la gestión metropolitanas, en el proceso que culminaría con el Estatuto de la Metrópolis, la Ley Federal nº 13.089, de enero de 2015.

Finalmente, debemos subrayar que, en lo que se refiere al principio de la Gestión Democrática de la Ciudad, las propuestas que constan en el EC crearon una enorme expectativa sobre hacer avanzar en conjunto la planificación y el presupuesto públicos, concebidos de forma integrada, debatidos, contruidos y acompañados por la sociedad civil organizada. Se esperaba que eso induciría cambios estructurales necesarios para mejorar la calidad de vida y la gestión pública en las ciudades. La experiencia de implantación del EC y de los instrumentos de política urbana en él determinados ha sido bastante rica y diversa, pero esa década y media ha mostrado que no hay automatismos en el proceso de transformación social y que no siempre la fuerza de la ley surte los efectos esperados.

PARTE II: LA CONCEPCIÓN DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

El Estatuto de la Ciudad, Ley nº 10.257, de 2001, se presenta bajo la forma de capítulos dedicados a:

- directrices generales, que incluyen las competencias del Gobierno Federal;
- los instrumentos de la política urbana, con énfasis en la planificación municipal, detallados em diversas secciones;
- el plan maestro municipal, “instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana”, que deberá o podrá incluir diversos otros instrumentos de la política urbana;
- los instrumentos de gestión democrática de la ciudad; y
- las disposiciones generales de la ley.

En Brasil, la función social, por determinación constitucional, se cumple cuando la propiedad cumple con las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan maestro. A este respecto, el EC dispone que el plan maestro debe asegurar “la atención de las necesidades de los ciudadanos con relación a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, respetadas las directrices” previstas en su primer capítulo. Entre ellas se encuentra la “garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las presentes y futuras generaciones”. El EC, por lo tanto, articula los conceptos de “función social de la propiedad” y “derecho a ciudades sostenibles”. Sin embargo, la definición específica de los parámetros de cumplimiento de la función social de la propiedad le corresponderá, individualmente, a cada plan maestro municipal.

Además del plan maestro y de otros instrumentos de planificación municipal, el EC hace mención genérica a “planes nacionales, regionales y estaduais de ordenación del territorio y de desarrollo

among them, it is worth highlighting the “discipline of parceling, land use and occupation”, embodied in municipal laws of Land Use and Occupation – or LUOS, and “sectoral plans, programs and projects”, a rather comprehensive category which might include what other Latin American countries refer to as partial plans.

The only plan to have its content minimally defined in the City Statute is the municipal master plan (PDM), and this must outline urban areas where certain instruments may apply to manage and capture urban land value, by dictating or imposing limits to the right to property and the right to build. The PDM must be approved by municipal legislation, and the situations in which its preparation is compulsory are set forth in the City Statute, as well as its coverage (the whole municipal territory) and when it should be reexamined (at least once every ten years).

The City Statute offers no specific reference to the classification of urban and rural land uses or to the demarcation of urban perimeter. There is only reference to the expansion of urban area: in accordance with a provision included by Law No. 12.608, of 2012, municipalities which intend to expand their urban perimeter shall prepare a specific project containing as minimum requirements the demarcation of the new urban perimeter, demarcation of plots with urbanization restrictions and plots subject to “special control” due to natural disaster risks.

The City Statute frames several instruments to induce urban development and to capture land value. To be highlighted are: compulsory parceling, building or utilization (PEUC); progressive property tax (IPTU) over time; expropriation with payment in bonds; preemption right (government enjoys preference to purchase urban property), onerous building right and transfer of the right to build, and consortiated urban operations. The first three instruments mentioned, according to the Constitution, must be applied sequentially. In other words, in case conditions and deadlines of PEUC are not met, the local government may proceed to apply progressive IPTU over time. After five years of this additional charge, if the owner still does not comply with the obligation to parcel, build or utilize the property, local authorities may proceed to expropriation (see Frame 4).

Depending on the case, territory coverage of each land value capture instrument shall be defined in the PDM or in specific municipal legislation. To be highlighted is the fact that the City Statute lacks a specific instrument to operationalize the guideline and ensure a fair distribution of the burden and benefits resulting from the urbanization process. As for the onerous building right, as well as other urban policy instruments, it is important to emphasize that regulation for their enforcement has been the object of specific laws, although it is also possible to address this matter in the municipal master plan itself. One must remember that, in the specific piece of legislation that approves a consortiated urban operation, there must be a plan defining counterpart payments to be required from owners, users and private investors in order to compensate for their enjoyment of the benefits established by altered urban patterns and characteristics of land parceling, use and occupation.

The City Statute treats the regulation of land parceling, use and occupation as a municipal planning instrument, which may be an integral part of the PDM or be the object of a specific piece of legislation (LUOS). Among the legal and political concepts listed in the law, there are also the Special Zones of Social Interest (ZEIS), which correspond to the most common “special zoning system” in the country. The social housing theme is approached in the ZEIS and also in land tenure regularization, in concession of real right to use and concession of special use for housing purposes (whose enforcement, vetoed in Law No 10.257, was prescribed by a provisional measure) as well as in special usucaption for urban property.

Frame 2 – Special Zones of Social Interest

ZEIS share a strategic nature to promote the housing policy and to guarantee the right to decent housing in Brazil. They are both a regularization and regulation instrument, because they allow for differentiation of urban parameters, and make the discipline of land parceling, use and occupation more flexible – a strict zoning tradition which did not acknowledge the presence of the urban poor – and enabling the permanence of de facto settlements. Thus, the ZEIS ensure both the “right to equality”, through an encumbrance that recognizes and seeks to consolidate

económico y social”, y a la “planificación de las regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y micro-regiones”. En la Ley no hay ningún detalle de planes para esas escalas, pero para las regiones metropolitanas y las aglomeraciones urbanas se definió el instrumento del plan de desarrollo urbano integrado por medio de la Ley nº 13.089, de 2015.

También en el ámbito de la planificación local, se encuentran en la ley instrumentos dirigidos al ordenamiento territorial, entre los que cabe destacar la “regulación de la parcelación, del uso y de la ocupación del suelo”, consubstanciada en las leyes municipales de Uso y Ocupación del Suelo – LUOS, y los “planes, programas y proyectos sectoriales”, categoría bastante amplia que puede incluir lo que en otros países latinoamericanos se conoce como planes parciales.

El único plan cuyos contenidos mínimos se definen en el EC es el plan maestro municipal (plano director municipal, PDM), y este deberá delimitar las áreas urbanas donde podrán aplicarse ciertos instrumentos que realicen la gestión de la valoración de la tierra urbana, por la regulación o imposición de límites al derecho de propiedad y al derecho de edificación. El PDM debe ser aprobado por ley municipal y las situaciones en que su elaboración es obligatoria están previstas en el EC, así como su alcance (todo el territorio del municipio) y el plazo para su revisión (a cada diez años, por lo menos).

No hay menciones específicas a la clasificación de usos de suelo urbanos y rurales y a la delimitación del perímetro urbano en el EC, sino solamente a la ampliación del área urbana: conforme disposición incluida por la Ley nº 12.608, de 2012, los municipios que pretendan ampliar su perímetro urbano deberán elaborar un proyecto específico que contenga la demarcación del nuevo perímetro, la delimitación de trechos con restricciones a la urbanización y de trechos sujetos a “control especial”, en función de amenaza de desastres naturales, entre otras especificaciones.

El EC dispone sobre diversos instrumentos para la inducción del desarrollo urbano y la gestión de la valoración de la tierra urbana, debiendo citarse la parcelación, edificación o utilización obligatorios (parcelamento edificação ou utilização compulsórios, PEUC), el impuesto predial y territorial (IPTU) progresivo en el tiempo, la expropiación de inmuebles con pago en títulos de la deuda pública, el derecho del Estado de adquisición preferente de inmuebles, la otorga onerosa y la transferencia del derecho de construir, y las operaciones urbanas consorciadas. Se subraya que los tres primeros instrumentos citados, por determinación constitucional, tienen aplicación secuencial, es decir, en caso de incumplimiento de condiciones y plazos de PEUC, el municipio procederá a la aplicación del IPTU progresivo en el tiempo, siendo que, transcurridos cinco años desde su cobro, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, procederá a la expropiación del inmueble (ver cuadro 4).

Conforme el caso, el alcance territorial de cada instrumento para la gestión de la valoración de la tierra deberá constar en el PDM o en una ley municipal específica. Se subraya que en el EC no hay un instrumento específico que torne operativa la directriz de justa distribución de los beneficios y cargas provenientes del proceso de urbanización. Sobre el instituto de la otorga onerosa, así como en el caso de otros instrumentos de la política urbana, debe subrayarse que la reglamentación de sus condiciones de aplicación ha sido objeto de legislación específica, aunque sea posible tratar sobre esta materia en el propio PDM. Debemos recordar que, en la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada, deberá constar un plan que definirá las contrapartidas que se cobrarán a los propietarios, usuarios e inversores en función de los beneficios provenientes de la alteración de índices urbanísticos y características de parcelación, uso y ocupación del suelo.

El EC trata la regulación de la parcelación, uso y ocupación del suelo como un instrumento de la planificación municipal, que podrá formar parte del PDM o ser objeto de una ley específica (LUOS). Entre las instituciones jurídicas y políticas listadas en la Ley están las zonas especiales de interés social (ZEIS), que corresponden a la forma de “zonificación especial” más corriente en el país. El tema de la vivienda de interés social se trata en las ZEIS y también en la regularización del suelo, por la concesión del derecho real de uso y la concesión de uso especial para fines de vivienda (cuya aplicación, vetada en la Ley nº 10.257, fue determinada por medida provisional) y por la usucapción especial de inmueble urbano.

these settlements in urban territory, and the “right to difference”, by recognizing the historical process of social production in each one of them (ALFONSIN, 2000). Municipal legislation can also demarcate ZEIS in vacant areas, in which case urban parameters are employed to create reserves of areas, conditioning their use to the provision of social housing, either exclusive or partial. The ZEIS legislation in unoccupied urban spaces also prescribes an articulated application of instruments to induce urban development and fulfill the social function of property, such as PEUC, progressive IPTU over time and expropriation with payment in bonds (see frame 4; for more information on ZEIS in urban voids, see BRASIL, 2009). While being implemented, the ZEIS should interact with the instruments for democratic administration of the city envisaged in the municipal master plans, accepting community participation in the preparation of their urbanization plans.

Since 2012, the City Statute began to address natural risks and disasters, by including specific content for the master plans of those cities listed in the national master file of municipalities with areas susceptible to landslides and flooding, with a map of these areas and planned prevention and mitigation measures. Nevertheless, one cannot affirm that the theme of integrated disaster and risk management is present in the content of the Law.

The urban policy execution is a constitutional function of Brazilian municipalities, and municipal authorities are, therefore, responsible for carrying out urban licensing activities. The City Statute only stipulates that municipal legislation should define the developments and activities whose license or authorization for construction, expansion or functioning will depend on the preparation of a Neighborhood Impact Study (EIV); and dictates the licensing process once specific legislation for consortiated urban operations is in force. The City Statute provides that the mayor of a city will be held responsible for administrative impropriety in the event of non-compliance with its provisions, particularly, those on utilization of public property and the use of proceeds received from onerous building right and consortiated operations. But there is no system per se to inspect the enforcement of the City Statute by the Brazilian State – not does it provide for it.

Housing, sanitation and transportation are included in the right to sustainable cities, the first general guideline of the urban policy, according to the City Statute. The Law considers the establishment of national guidelines for sectoral policies a duty of the State. And several legal frameworks were approved to detail these guidelines, among them, Law No. 11.124, of 2005, which addresses the National System for Social Interest Housing (SNHIS); Law No. 11.445, of 2007, with basic sanitation guidelines; and Law No. 12.587, of 2012, with guidelines for the National Policy on Urban Mobility. Law No. 11.977, of 2009, which became known for creating the Minha Casa Minha Vida (MCMV) program, also had a chapter dedicated to de facto urban settlements, thus expanding the legal framework for land tenure regularization and social housing initially conceived by the City Statute itself, by SNHIS and by Law No. 11.481, of 2007, which addresses land tenure regularization in properties belonging to the Federal Government and the allocation of properties for social housing purposes.

It is also a duty of the Federal Government to promote programs to build and improve housing, sanitation and public urban spaces. Still, the City Statute does not consider specific national funds to finance urban development, nor does this work effectively in the country. Thus, the provision of infrastructure and urban services is generally the object of financing and fund transfer agreements and contracts signed between the Federal Government and states and municipalities. Private property taxation could play an important role, either for local counterpart payments to federal programs, or for the funding of programs by the municipalities themselves, but there are no guidelines in the City Statute pointing in that direction.

To be highlighted was the effort to build a legal-institutional framework which would encompass, in the context of the Brazilian urban policy, the dimension and varied examples of participatory management which had been taking place since the period of democratic reopening. The cycles of Cities Conferences (implying a bottom-up matrix of participation in the policy) and the structuring of

Cuadro 2 – Zonas especiales de interés social

Las ZEIS tienen carácter estratégico para la promoción de la política de vivienda y para la garantía del derecho a la vivienda digna en Brasil. Ellas configuran tanto un instrumento de regularización como de regulación, puesto que permiten la diferenciación de parámetros urbanísticos, flexibilizando la regulación de la parcelación, uso y ocupación del suelo – una tradición de zonificación rígida y que no reconocía la presencia de los pobres en las ciudades – y viabilizando la permanencia de asentamientos de facto. Así, las ZEIS aseguran tanto el “derecho a la igualdad”, en gravamen que reconoce y busca consolidar esos asentamientos en el territorio urbano, como el “derecho a la diferencia”, por el reconocimiento del proceso histórico de producción social de cada uno de ellos (ALFONSIN, 2000). La ley municipal puede demarcar ZEIS también en áreas vacías, caso en el que los parámetros urbanísticos se emplean en el sentido de crear reservas de áreas, condicionando su aprovechamiento a la provisión de interés social, tanto exclusiva como parcial. La legislación de ZEIS en vacíos urbanos debe determinar también la aplicación articulada de instrumentos de inducción del desarrollo urbano y de cumplimiento de la función social de la propiedad, como la PEUC, el IPTU progresivo en el tiempo y la expropiación con pago en títulos de la deuda (ver cuadro 4; para mayores informaciones sobre ZEIS en vacíos urbanos, ver BRASIL, 2009). En su implantación, las ZEIS deben interactuar con los instrumentos de gestión democrática de la ciudad previstos en los PDM, cabiendo la participación de la comunidad en la elaboración de sus planes de urbanización.

Desde 2012, el EC pasó a tratar sobre riesgos y desastres naturales, al prever un contenido específico para el plan maestro de municipios incluidos en el catastro nacional de municipios con áreas susceptibles de aludes e inundaciones, comprendiendo el mapeo de esas áreas y la planificación de medidas para su prevención y mitigación. Sin embargo, no se puede afirmar que esté presente en el contenido de la Ley el tema de la gestión integrada de riesgos y desastres.

La ejecución de la política urbana es una atribución constitucional de los municipios brasileños, cabiéndole al poder público municipal, por lo tanto, el ejercicio de actividades de licencia urbanística. El EC solo dispone que una ley municipal deberá definir los proyectos y actividades cuya licencia o autorización de construcción, ampliación o funcionamiento dependerá de la elaboración de un estudio de impacto de vecindario (EIV) y regula el proceso de licencia en la vigencia de ley específica de operación urbana consorciada. El EC prevé que el alcalde del municipio incurrirá en improbidad administrativa por el incumplimiento de disposiciones, principalmente, sobre la utilización de inmuebles públicos y la aplicación de recursos obtenidos con la otorga onerosa y las operaciones consorciadas. Pero no hay propiamente un sistema de fiscalización de la implementación del EC – ni tampoco está previsto – por parte del Estado brasileño.

Vivienda, saneamiento y transporte están incluidos en el derecho a ciudades sostenibles, la primera directriz general de la política urbana, conforme el EC. La Ley trata como atribución del Gobierno Federal la institución de directrices nacionales para las políticas sectoriales, habiéndose aprobado diversos marcos legales que las detallaron, destacándose, entre otras, la Ley nº 11.124, de 2005, que dispone sobre el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (SNHIS, por sus siglas en portugués); la Ley nº 11.445, de 2007, de directrices para el saneamiento básico; y la Ley nº 12.587, de 2012, de directrices de la Política Nacional de Movilidad Urbana. La Ley nº 11.977, de 2009, más conocida por haber creado el programa Mi Casa Mi Vida (MCMV), presentó también un capítulo dedicado a los asentamientos urbanos de facto, expandiendo el marco legal de la regularización del suelo y de la vivienda de interés social ya iniciado por el propio EC, por el SNHIS y por la Ley no 11.481, de 2007, que dispone sobre regularización de suelo en inmuebles del Gobierno Federal y destino de inmuebles para fines de vivienda de interés social.

También es de competencia del Gobierno Federal promover programas de construcción y mejora de vivienda, saneamiento y espacios públicos urbanos. No obstante, el EC no determina fondos específicos en la esfera nacional para la financiación del desarrollo urbano ni hay efectividad en su funcionamiento

municipal urban policy councils provided institutionality to various forums and instances of participation, reflecting an effort to contribute to (i) confer legality to several experiences which had been developed in the country and (ii) foster the construction of a participatory political culture which, strictly speaking, is not hegemonic in Brazil.

In that regard, the City Statute contains a list of instruments for democratic administration of the city, in a chapter thus entitled, encompassing collegiate bodies – city councils, urban policy or urban development councils – as well as conferences at the national, state and municipal levels. It includes forums for debates, hearings and public consultations, and popular initiatives related to bills of law, plans, programs and projects. The part on participatory budget management – or participatory budgets – offers details on conducting debates, hearings and public consultations about the proposals of a multi-annual plan, the budget guidelines law and the annual budget as a mandatory condition prior to their approval by the City Council. Another detailed article applies to metropolitan regions and urban conglomerations, whose managing bodies must include “the compulsory and substantive participation of the population and of associations representing different segments of the community”.

As previously stated, the City Statute did not incorporate or bring any specific regulation to the metropolitan environment. In fact, since the Federal Constitution of 1988, the metropolitan theme remained in a kind of legal institutional limbo which was interrupted only in the 2010s, firstly, with a Supreme Court’s judgement, related to Direct Action of Unconstitutionality (ADIN) No. 1.842, which questioned the legality of state laws which transferred the responsibility for Public Functions of Common Interest to the State of Rio de Janeiro, in detriment of the metropolitan municipalities; and then later by the Metropolis Statute (MS), which has been also raising some direct and indirect legal questions, since it can threaten the autonomy of metropolitan municipalities.

Regarding the Metropolis Statute, the process to adapt metropolitan regions to the new norm is underway, as well as the drafting of integrated urban development plans (PDUIs), of which the definition of metropolitan macro zoning guidelines is an important and sensitive part, requiring political and institutional engineering to be anchored on inter-federative cooperation and the sharing of competencies between state and municipal governments. It is, therefore, a work in progress!⁵

PART III: THE PROCESS OF IMPLEMENTING THE CITY STATUTE

After the approval of the City Statute in 2001, the presence of instruments for planning evolved significantly in Brazil. Municipal master plans (PDMs), until then compulsory only in municipalities with more than twenty thousand people, became compulsory also for cities located in metropolitan regions and urban conglomerations, in areas of special tourist interest and for those located in the area of influence of developments or activities with significant environmental impact. The intention to use land value capture instruments, notably, PEUC, progressive IPTU over time and expropriation with payment in bonds, also drove the preparation of municipal master plans. More recently, from 2012 onward, the PDM became mandatory for cities included in the national master file of municipalities with areas susceptible to landslides and flooding. As we can see, the universe of cities that have a PDM grew in 2001 and has been growing ever since, because other municipalities have been included in metropolitan regions and, possibly, others are now capturing land value or wish to do so.

Such increases make determining the size of this universe a volatile and inaccurate exercise. Still, considering only those cities with over twenty thousand inhabitants, 33 percent of them informed having a PDM in 2005; in 2009, 87.2 percent informed having a PDM. This timeframe witnessed the biggest percentage growth of cities with PDMs, coinciding with the deadline for their preparation, according to the law. After that, growth was less pronounced, reaching 89.6 percent of cities with over twenty thousand inhabitants in 2013, and remained stable thereafter at 89.2 percent, or 1,554 out of 1,742 municipalities in 2015. In the past year, the number of cities with PDMs corresponded to half of

⁵ See COSTA (2016), among others.

en el país. De esta forma, la provisión de infraestructuras y servicios urbanos generalmente es objeto de convenios y contratos de traspaso y de financiación, firmados entre el gobierno federal, los estados y los municipios. La tributación de la propiedad privada podría tener un papel importante, ya sea para el aporte de contrapartidas locales a los programas federales, como para la financiación de programas propios de los municipios, pero no existe ninguna directriz en el EC en este sentido.

Cabe citar el esfuerzo de construcción de una estructura jurídico-institucional que acogiese, en el ámbito de la política urbana brasileña, la dimensión y las diversas experiencias de gestión participativa que ocurrían desde el comienzo de la reapertura democrática. Los ciclos de las conferencias de las ciudades (implicando una matriz bottom-up de participación en la política) y la estructuración de los consejos municipales de política urbana dieron institucionalidad a varios foros e instancias de participación, reflejando un esfuerzo de contribuir para (i) proporcionar legalidad a diversas experiencias que se desarrollaban en el país y (ii) favorecer la construcción de una cultura política participativa que, en rigor, no es hegemónica en Brasil.

En este sentido, el EC contiene una lista de instrumentos para la gestión democrática de la ciudad, en un capítulo con este nombre, comprendiendo órganos colegiados – los consejos de la ciudad, de política urbana o de desarrollo urbano – y también conferencias a nivel nacional, estadual y municipal. Incluye foros de debates, audiencias y consultas públicas y la iniciativa popular de proyectos de ley y de planes, programas y proyectos. La disposición sobre la gestión presupuestaria participativa – los presupuestos participativos – detalla que esta, como condición para la aprobación de propuestas de plan plurianual y de leyes de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, deberá incluir debates, audiencias y consultas públicas. Otro detalle se aplica a las regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, cuyos órganos gestores deberán incluir una “obligatoria y significativa participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad”.

Como se dijo anteriormente, el EC no incorporó y no proporcionó ninguna regulación específica para el ambiente metropolitano. En realidad, desde la CF 1988, la cuestión metropolitana fue a una especie de limbo jurídico-institucional que solo se interrumpió en los años 2010, en primer lugar con la sentencia del STF, relativa a la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADIN) nº 1.842, que cuestionaba la legalidad de leyes estaduais que transferían la titularidad de Funciones Públicas de Interés Común para el Estado de Río de Janeiro, en perjuicio de los municipios metropolitanos; y posteriormente por el propio Estatuto de la Metrópolis (EM), que también ha suscitado cuestionamientos jurídicos directos e indirectos, una vez que puede poner en jaque la autonomía de municipios metropolitanos.

En lo que se refiere al EM, el proceso de adecuación de las regiones metropolitanas a la nueva norma se encuentra en curso, así como la propia elaboración de los planes de desarrollo urbano integrado (PDUIs), de los cuales forma parte importante y sensible la definición de las directrices de la macro-zonificación metropolitana, demandando una ingeniería político-institucional que se pretende anclar en la cooperación inter-federativa y en la compartición de competencias entre gobiernos de los estados y municipales. Se trata, por lo tanto, de una materia aún en construcción.⁵

PARTE III: EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD

Después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, la presencia de instrumentos de planificación tuvo una evolución significativa en Brasil. Los planes maestros municipales (PDM, por sus siglas en portugués), antes obligatorios solamente para los municipios con más de veinte mil habitantes, pasaron a exigirse también a los municipios integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, en áreas de interés turístico y de influencia de proyectos de gran impacto ambiental. La intención de utilizar instrumentos de gestión de la valoración de la tierra, especialmente PEUC, IPTU progresivo y expropiación con pago en títulos, también pasó a demandar la elaboración de PDM. Más recientemente, a partir de 2012, el PDM se hizo obligatorio para los municipios incluidos en el catastro nacional de municipios con áreas susceptibles a aludes e inundaciones. Como vemos, el universo para

⁵ Ver, entre otros, COSTA (2016).

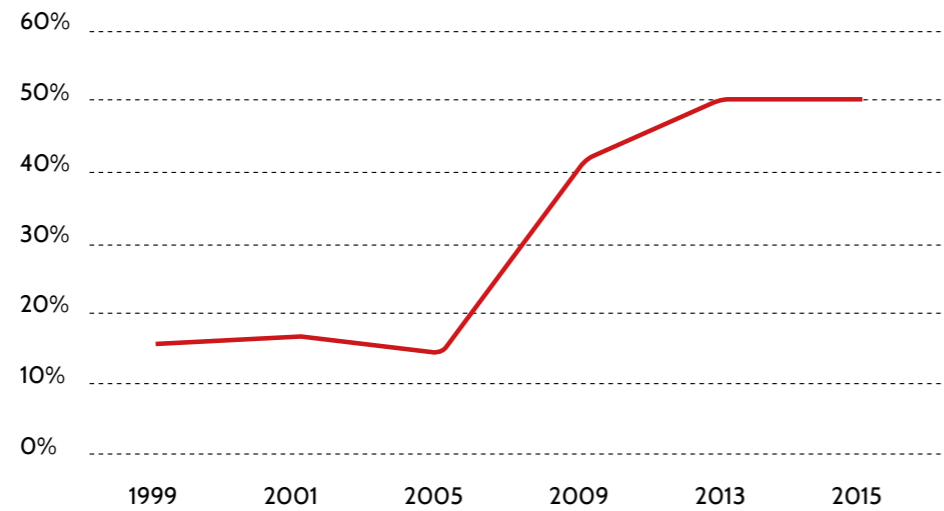
all Brazilian cities, a much higher number than that of 2005, when they accounted for only 14.5 percent of the total (IBGE, 2016).

Land value capture instruments are less frequent: of the total Brazilian municipalities, only 34.9 percent informed having, in 2015, legislation on solo criado (considered a proxy for onerous building right), and 25.2 percent informed having legislation on consortiated urban operations (IBGE, 2016) (see frame 3).

Frame 3 – IBGE’s Surveys Profile of Brazilian Municipalities (MUNIC) and their indicators to monitor urban policy.

Here are data compiled from MUNIC surveys: graph 1 shows the increase in number of municipal master plans in Brazilian cities:

Graph 1: percentage of cities with a master plan



la elaboración del PDM creció en 2001 y no paró de hacerlo a partir de entonces, una vez que se están incluyendo otros municipios en regiones metropolitanas y, posiblemente, otros hayan pasado a realizar la gestión de la valoración de la tierra, o deseen hacerlo.

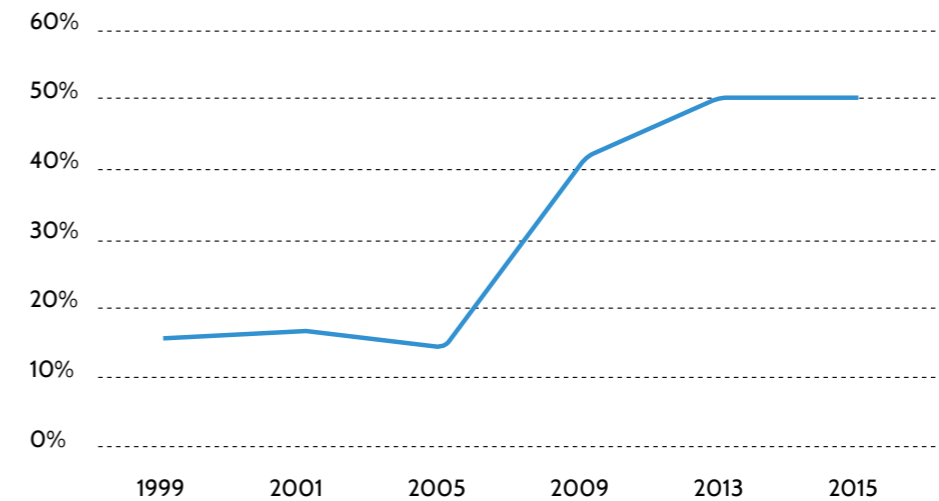
Dichos aumentos hacen que sea volátil e imprecisa la propia determinación del tamaño de ese universo. De todas formas, si se consideran solamente los municipios con más de veinte mil habitantes, en 2005 el 33,0% de ellos informaba que tenían el PDM; en 2009, el 87,2% informaba tenerlo. En este período se constató el mayor crecimiento en el porcentaje de municipios con PDM, coincidiendo con el final del plazo para su elaboración, conforme la Ley. A partir de ese momento, el crecimiento fue menor, llegando al 89,6% de los municipios con más de veinte mil habitantes en 2013, y manteniéndose estable después, con el 89,2%, es decir, 1554 de 1742 municipios, en 2015. En este último año, el número de municipios con PDM correspondía a la mitad del total de municipios brasileños, valor mucho más alto que en 2005, cuando era solo el 14,5% del total (IBGE, 2016).

Los instrumentos para la gestión de la valoración de la tierra son menos presentes: del total de municipios brasileños, solo el 34,9% informó tener, en 2015, una legislación sobre suelo creado (considerada proxy de otorga onerosa) y el 25,2%, una legislación sobre operación urbana consorciada (IBGE, 2016) (ver cuadro 3).

Cuadro 3 – Los estudios Perfil de los municipios brasileños (MUNIC) del IBGE y sus indicadores para el acompañamiento de la política urbana.

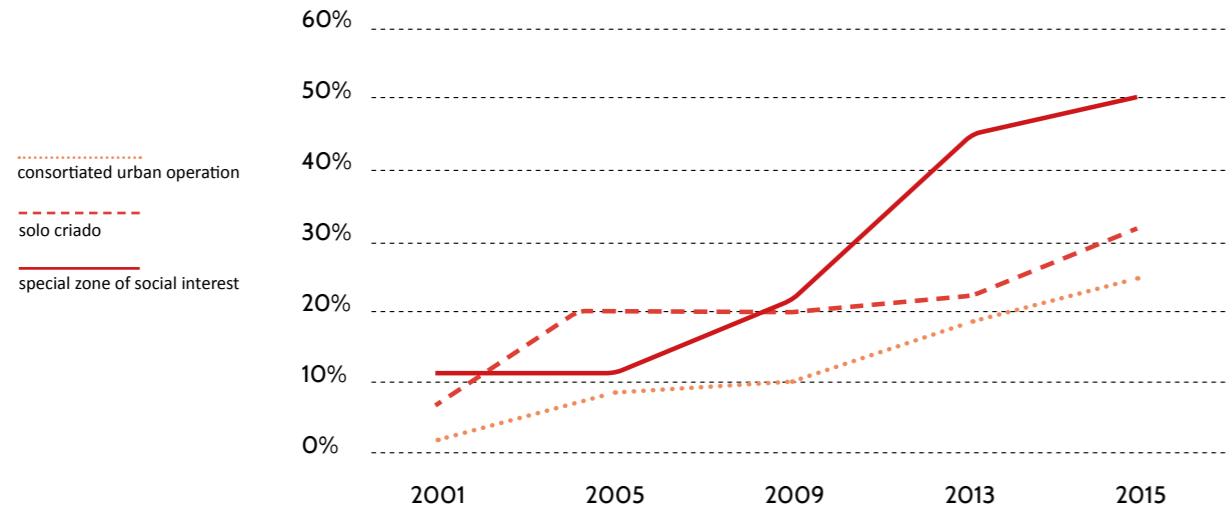
A seguir, presentamos datos compilados de los estudios MUNIC: el gráfico 1 muestra la evolución de la presencia del plan maestro entre los municipios brasileños:

Gráfico 1: porcentaje de municipios con plan maestro



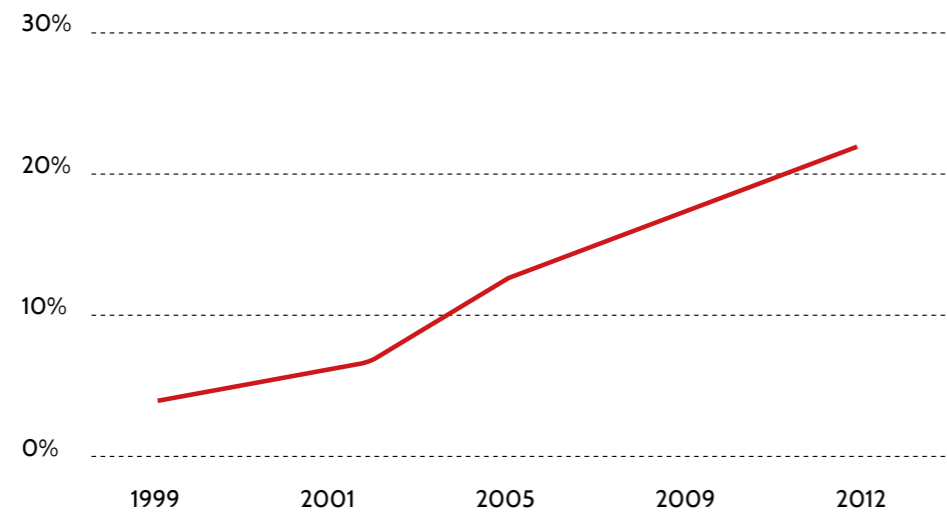
Cities with legal and political instruments of the City Statute, here represented by existing legislation on some instruments to induce and regulate urban development, show an evolution, as expressed in graph 2:

Graph 2: percentage of cities with instruments to induce and regulate urban development



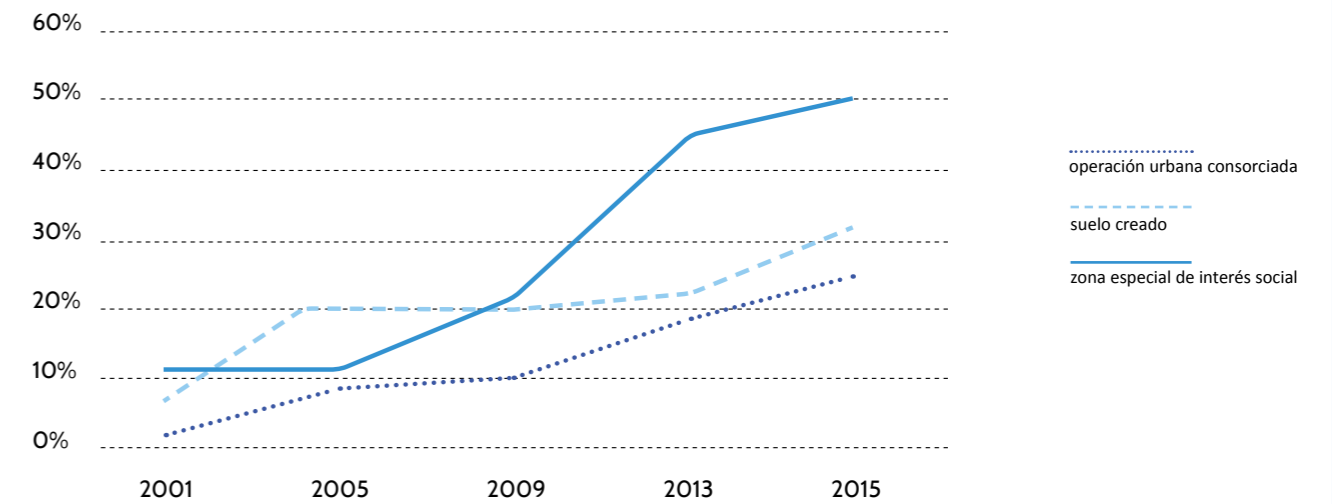
Graph 3 shows the evolution in number of municipal urban policy or urban development councils, one of the instruments for democratic administration of the city, as established in the City Statute:

Graph 3: percentage of cities with urban policy or urban development councils



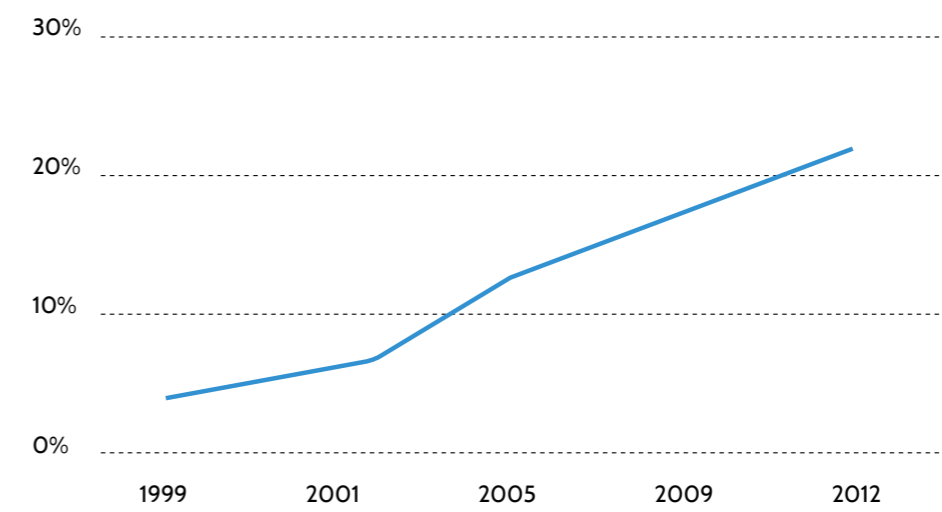
La presencia de institutos jurídicos y políticos del EC en los municipios, aquí representada por la existencia de legislación sobre algunos instrumentos de inducción y de regulación del desarrollo urbano, mostró la evolución que aparece en el gráfico 2:

Gráfico 2: porcentajes de municipios con instrumentos de inducción y de regulación del desarrollo urbano



El gráfico 3 muestra la evolución de la presencia de consejos municipales de política urbana o de desarrollo urbano, uno de los instrumentos de gestión democrática de la ciudad relacionados por el EC:

Gráfico 3: porcentaje de municipios con consejo de política o de desarrollo urbano



In addition to the mere presence of instruments, indicators of compliance to additional requirements of applicability were researched in a sample of cities which were the object of a survey by the National Network of Assessment and Capacity-Building for the Implementation of Participatory Master Plans. This analysis showed a varied frequency of cities meeting such requirements; for example, taking the ten core municipalities of metropolises surveyed, nine of them have onerous building rights, while eight include the definition of places of application and use of proceeds, and only five of them define parameters for collection; the totality of metropolitan core municipalities provide consortiated urban operations, but only seven define places of application and only five establish ways to participate and counterpart payments. Municipalities around metropolises and whose centrality ranks lower in the hierarchy of the Brazilian urban network show even lower levels both in terms of providing the instruments and in terms of meeting these additional requirements (LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014).

On the other hand, it becomes clear that the City Statute, if seen as a “tool kit”, offered sophisticated instruments, whose application would only be feasible, or even necessary, under certain land market conditions and demand for urban locations, made fiercer by, for example, accelerated large-scale housing production in metropolitan regions. Nevertheless, under these conditions, the application of those instruments has been sluggish, with clear tensions between the Minha Casa Minha Vida program (MCMV) and urban planning guidelines in metropolitan municipalities, and reflected situations of legal limbo and inactive instruments. It is important to point out that the rapid shift of SNHIS (created in 2005) to MCMV (created in 2009) drove market agents to take on a leading role in their partnership with the federal government for housing production in the country (COSTA, 2014: 220). So that, “when finding metropolitan planning systems dismantled, fragile or non-existent”, these developments “have been built in the most convenient locations and regions, from the point of view of private developers”, which is seen, for example, by mismatches between the site of developments and the location of ZEIS (COSTA, op. cit.: 223) which, in turn, would have a priority housing demand.

The financing of urban development, with regard to housing and complementary infrastructure and services – or, in other words, necessary services to “take the city” to peripheral locations – has therefore occurred mainly through partnerships between the Public Power and private developers. As for sanitation and urban mobility, public authorities at all levels of government have taken the lead, especially with federal investments coming from the Growth Acceleration Program (PAC), as of 2007, which also intensified slum upgrading initiatives.

Frame 4 – The Application of PEUC, Progressive IPTU Over Time and Expropriation with Payment in Bonds

These three instruments are important to materialize the social function of property. They were already devised in the Popular Amendment for Urban Reform and all three were prescribed in the Federal Constitution of 1988, but, like others, they lacked specific regulation until the approval of the City Statute. This did not prevent some progressive municipal administrations – eager to curb the maintenance of vacant or idle land in urbanized areas, simply awaiting land value increase for the sole benefit of owners – from adopting these instruments in their master plans even before the City Statute became effective. However, political, legal and administrative hurdles delayed their effective enforcement. For example, in the municipality of Diadema, which included PEUC in its 1994 master plan (REALI; ALLI, 2010: 40), the first notifications for compulsory utilization of underutilized real-estate occurred only six years after the City Statute implementation (ibid.: 47). According to the Federal Law, the deadlines for property owners to take action cannot be less than: (i) one year, from the time of notification, for the project to be presented; and (ii) two years, from the approval of the project, to allow work on the development to commence. So that, in the case of Diadema, the application of instruments which would impose sanctions to owners – progressive IPTU over time and expropriation with payment in bonds – was still at an embryonic stage in 2010.

Además de la mera presencia de los instrumentos, se buscaron indicadores de cumplimiento de requisitos adicionales de aplicabilidad, en una muestra de municipios que fueron objeto de estudio de la Red Nacional de Evaluación y Capacitación para Implantación de Planes Directores Participativos. Ese análisis mostró de qué forma varía la frecuencia de municipios que cumplen dichos requisitos: por ejemplo, considerando los diez municipios-núcleo de metrópolis estudiados, se constata que nueve determinan la otorga onerosa, mientras que ocho incluyen la definición de los locales de aplicación y los usos de los recursos percibidos y solamente cinco definen parámetros para el cobro; la totalidad de los municipios-núcleo de metrópolis prevé las operaciones urbanas consorciadas, pero solo siete definen los locales de aplicación y tan solo cinco establecen formas de participación y remuneración de contrapartidas. Los municipios del entorno de metrópolis y cuya centralidad está en posiciones más bajas en la jerarquía de la red urbana brasileña muestran niveles aún menores, tanto de determinación de los instrumentos como de cumplimiento de esos requisitos adicionales (LIMA NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014).

Queda claro, por otro lado, que el EC, en una concepción de “caja de herramientas”, ofreció instrumentos sofisticados, cuya aplicación apenas sería viable, o incluso necesaria, bajo determinadas condiciones de mercado de tierras y demanda por localizaciones urbanas, exacerbadas, por ejemplo, por la aceleración de la producción de viviendas en gran escala en las regiones metropolitanas. Sin embargo, en esas condiciones la aplicación de los instrumentos ha sido tímida, observándose tensiones entre el programa Mi Casa Mi Vida (MCMV) y las directrices de la planificación urbana de municipios metropolitanos, reflejadas en situaciones de limbo jurídico e instrumentos inactivos. Cabe recordar que el rápido desplazamiento del SNHIS (creado en 2005) para el MCMV (creado en 2009) hizo que los agentes del mercado asumiesen el papel de protagonistas en su alianza con el gobierno federal para la producción inmobiliaria en el país (COSTA, 2014: 220). De modo que, “al encontrar sistemas de planificación metropolitana desarmados, frágiles o inexistentes”, esos proyectos “han podido localizarse en los locales y regiones más convenientes, desde la perspectiva de los emprendedores privados”, lo que se indica, por ejemplo, por desencuentros entre la localización de proyectos y la localización de las ZEIS (COSTA, op. cit.: 223) que, por su parte, expresarían una demanda de vivienda prioritaria.

La financiación del desarrollo urbano, en lo que respecta a la vivienda y a las infraestructuras y servicios complementarios – o, dicho de otra forma, necesarios para “llevar ciudad” hasta localidades periféricas – se ha realizado, por lo tanto, mayoritariamente mediante alianzas entre el Estado y emprendedores privados. Con relación al saneamiento y a la movilidad urbana, el protagonismo ha sido mayor por parte del poder público en todos los niveles federativos, especialmente con las inversiones federales del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), a partir de 2007, que también intensificaron la mejora de favelas.

Cuadro 4 – La aplicación de PEUC, IPTU progresivo en el tiempo y expropiación con pago en títulos

Estos tres instrumentos son importantes para la concreción de la función social de la propiedad. Su concepción ya estaba presente en la Enmienda Popular por la Reforma Urbana y los tres se determinaron en la CF de 1988, pero, así como otros, permanecieron sin reglamentación específica hasta la aprobación del Estatuto de la Ciudad. Esto no impidió que algunas administraciones municipales progresistas, deseosas de cohibir el mantenimiento de terrenos vacíos u ociosos en áreas urbanizadas – y a la espera de valoración futura, que beneficiaría apenas a los propietarios – incorporaran esos instrumentos en sus planes maestros incluso antes de la vigencia del EC. Sin embargo, cortapisas políticas, jurídicas y administrativas postergaron su efectiva aplicación. Por ejemplo, en el municipio de Diadema, que determinó PEUC en su plan maestro de 1994 (REALI; ALLI, 2010: 40), las primeras notificaciones para utilización obligatoria de inmuebles subutilizados solo ocurrieron seis años después de la vigencia del EC (ibid.: 47). Conforme la Ley Federal, los plazos mínimos para tomar medidas por parte de los propietarios son: (i) de un año a partir de la notificación, para presentar el proyecto; y (ii) de dos años a partir de la aprobación del proyecto,

It is claimed that PDMs approved after the City Statute, albeit advanced in their discourse, did not incorporate the elements necessary to effective promotion of access to housing and upgraded and well localized land (CARDOSO; SILVEIRA, 2011: 109); they are fragile in their guidelines, instruments and programs aiming to broaden access to sanitation services (BRITTO, 2011: 151); and, although they incorporate an urban mobility policy in their principles and guidelines, this is done shyly without the necessary details or resource allocation (BORN, 2011: 170).

Thus, one can conclude that the City Statute's contribution, as well as that of PDMs that followed on its footsteps, to resume investments in social and urban infrastructure in Brazil played merely a supporting role. It is to be noted that the City Statute managed to reflect a new configuration of urban development priorities – one example would be the changes made to the Law, after the 2011 natural disasters – which came to include risk prevention and mitigation measures fundable, by the way, by PAC. But the City Statute does not bring a list of these priorities, which actually came to exist only through the combination of a favorable macroeconomic condition and strengthening of social and political forces supporting them, especially from 2003 onward. These, however, were progressively kept out of power in recent years.

On the other hand, one must emphasize the involvement of several social and political players in the implementation process of the Law, starting with a policy by the Ministry of Cities supporting the preparation and revision of PDMs, seeking to have their approval within the time limit established by the City Statute, the year of 2006. The Ministry of Cities also maintained technical assistance actions thereafter, given the need to make PDMs and their instruments effective, and provided financial support to municipalities. The Ministry and the National Council of Cities (ConCidades) promoted an awareness and capacity-building campaign for the drafting of PDMs under a national coordination and with twenty-five state bodies, made up by representatives of state and municipal administrations, technical and professional organizations, the Public Prosecutor's Office, Caixa Econômica Federal (the main financial agent for urban development in the country), social movements and NGOs.

ConCidades also offered guidance and recommendations about enforcement of the Law, especially regarding qualified social participation in the process of drafting a PDM and its minimum content. The National Network of Assessment and Capacity-Building for the Implementation of Participatory Master Plans started under ConCidades in 2007 with the goal of conducting a qualitative assessment of PDMs by measuring them against the principles of the City Statute. Those players already mobilized at the time of the campaign, reflecting the segments of ConCidades, worked with researchers coordinated by the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ), through the Institute of Urban and Regional Planning and Research (IPPUR), under the guidance of ConCidades. The assessment of 526 master plans taken from municipal reports, 26 case study reports, 27 state reports and one national report, as well as one publication (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011) made up the main set of monitoring and assessment studies related to the implementation of the City Statute. After this, there came many studies conducted by researchers connected with the National Association of Graduate Programs and Research in Urban and Regional Planning (ANPUR), among others.

And here is a final comment on the upcoming 10-year cycle of PDMs, since the time for compulsory revision has arrived or will soon arrive for the majority of municipal master plans approved since the enactment of the City Statute. One cannot see today, neither in society nor in the Brazilian Government, any mobilization as that seen by players in the past, which could point to an evolution – or at least maintenance – of progressive and inclusive urban policy instruments for the majority of the population. The recent revocation, by Provisional Measure No. 759 dated December 22 2016, of an entire chapter of Law No. 11.977, of 2009, dedicated to land tenure regularization of urban settlements – which included out-of-court procedures to expedite processes that would guarantee secure tenure for vulnerable low-income populations – and its replacement by procedures which may facilitate ownership of land by the most well-off, are indicators of threats that hover, if not over the City Statute in its entirety, at least over the guarantee of the right to urban land and housing.

para iniciar las obras. De modo que, en el caso de Diadema, la aplicación de los instrumentos que impondrían sanciones a los propietarios – IPTU progresivo en el tiempo y expropiación con títulos de la deuda – aún se encontraba en un estadio embrionario en 2010.

Se afirma que los PDM aprobados en la vigencia del EC, aunque avanzaron en el discurso, no incorporaron los elementos necesarios para la efectiva promoción del acceso a la vivienda y a la tierra urbanizada y bien localizada (CARDOSO; SILVEIRA, 2011: 109); son frágiles en la construcción de directrices, instrumentos y programas que tienen como objetivo la ampliación del acceso a los servicios de saneamiento (BRITTO, 2011: 151); e incorporan la política de movilidad urbana en sus principios y directrices, de forma tímida, sin el detalle y la asignación de los recursos necesarios (BORN, 2011: 170).

De tal manera, se entiende que la contribución del EC, así como de los PDM elaborados con relación a él, para la reanudación de inversiones en infraestructura social y urbana en Brasil haya sido apenas como coadyuvante. Vemos que el EC llega a reflejar una nueva configuración de prioridades para el desarrollo urbano – un ejemplo de ello son las alteraciones en su texto, realizadas después de los desastres naturales de 2011, que pasaron a incluir medidas preventivas y mitigadoras de riesgos, por lo demás, ítems financiables del PAC. Pero el EC no trae en sí la elección de esas prioridades, que efectivamente solo pasaron a existir por la combinación de un cuadro macroeconómico favorable con la ascensión de fuerzas sociales y políticas que las apoyaron, especialmente a partir de 2003, pero que fueron progresivamente desplazadas del poder en los últimos años.

Por otro lado, debe destacarse el involucramiento de diversos actores sociales y políticos en el proceso de implementación de la Ley, comenzando por la política de apoyo del Ministerio de las Ciudades en pro de la elaboración y revisión de los PDM, teniendo por objetivo su aprobación dentro del plazo inicialmente fijado por el EC, el año 2006. El Ministerio de las Ciudades aún mantuvo acciones de asistencia técnica después de aquel momento, considerando la necesidad de dar efectividad a los PDM y sus instrumentos, apoyando financieramente a los municipios. El Ministerio y el Consejo Nacional de las Ciudades (ConCidades) realizaron una campaña para sensibilización y capacitación para la elaboración de los PDM, por medio de una coordinación nacional y veinticinco núcleos estatales, compuestos por representantes de gobiernos estatales y municipales, entidades técnicas y profesionales, Ministerio Público, Caixa Econômica Federal (principal agente financiero de desarrollo urbano en el país), movimientos sociales y ONGs.

El ConCidades también emitió orientaciones y recomendaciones sobre la aplicación de la Ley, especialmente para la calificación de la participación social en la elaboración del PDM y de su contenido mínimo. La Red Nacional de Evaluación y Capacitación para Implantación de los Planes Maestros Participativos se inició en el ámbito del ConCidades en 2007, con el objetivo de realizar una evaluación cualitativa de los PDM en su correspondencia con los preceptos del EC. A los actores ya movilizados por ocasión de la campaña, en una composición que refleja los segmentos del ConCidades, se juntaron investigadores, coordinados por la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), a través del Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, IPPUR), con acompañamiento del ConCidades. La evaluación de 526 planes maestros en informes municipales, 26 informes de estudios de caso, 27 informes estatales y un informe nacional, así como una publicación (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011), constituyen el principal cuerpo de estudios de monitoreo y evaluación de la implementación del EC. A estos se unieron muchos estudios realizados por investigadores vinculados a la Asociación Nacional de Investigación y Post Grado en Planificación Urbana y Regional (Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, ANPUR), entre otros.

Cabe aquí una palabra final sobre el próximo ciclo decenal de los PDM, una vez que ya llegó, o se aproxima, el momento de una revisión obligatoria de la mayoría de los planes aprobados después de la vigencia del EC. En la actualidad, no se constata ninguna movilización, ni en la sociedad ni en el Estado brasileño, en los moldes de la articulación de los actores involucrados en el período pasado que pueda apuntar hacia la evolución – o, por lo menos, el mantenimiento – de instrumentos de política urbana

FINAL CONSIDERATIONS: FROM GENERAL TO SPECIFIC, COMPLEMENTARY NOTES ON THE IMPLEMENTATION OF THE CITY STATUTE IN BRAZIL

Considering more than fifteen years' experience after the implementation of the City Statute by Brazilian cities, there is a set of critical analyses stemming from expectations initially present when the Law was enacted and repercussions, trajectories and experiences that were built, unbuilt, abandoned and resumed over the years, in movements going in different ways and directions, reflecting the plurality of government experiences and profiles present/in action in Brazilian municipalities.

In these final considerations, albeit briefly, it is worth highlighting two aspects: firstly, the heterogeneity of Brazilian cities as a challenge to the implementation of the City Statute; and secondly, the more recent experience of the Strategic Master Plan (PDE) of the Municipality of Sao Paulo, which brings elements pointing to possible improvements to what was set forth in the City Statute, especially in a large municipality – and the most populous Brazilian city.

With regard to the profile of Brazilian municipalities, a commonly raised criticism to the City Statute is that it was not conceived for the total set of Brazilian municipalities and their heterogeneity. The current 5,570 Brazilian municipalities form a deeply unequal set from the environmental, administrative, socio-economic, regional, political-institutional point of view, among others. Diverse typologies in the universe of Brazilian municipalities show that the great majority of this set corresponds to small cities, with low fiscal and administrative capacity and limited technical and financial resources. According to IBGE's Cities' Regions of Influence study (REGIC) of 2008, around 85 percent of Brazilian municipalities are local centers, i.e., do not polarize any other municipality in their urban network.

Heterogeneity, however, is also present in municipalities that make up urban meshes in the country! Metropolitan regions, where urban and real estate market dynamics are more intensely present, supposedly requiring greater efforts to regulate land use and urban expansion, are also heterogeneous spaces, gathering municipalities that range from those that provide environmental services to the metropolis (in general, municipalities that are home to water supply reservoirs for metropolitan regions) all the way to those that serve as "dormitory-towns", marked by low economic dynamism and low fiscal capacity linked to the socio-economic profile of its populations. In these regions, there are only a few municipalities that were effectively capable of employing urban policy instruments prescribed in the City Statute, either due to technical restrictions or financial limitations.

A snapshot of this can be seen in the profile of Brazilian municipalities that make up the G100 Group, formed by cities with over 100,000 inhabitants, with high concentration of socially and economically vulnerable populations, and low fiscal capacity. In the latest G100 list, presented by the National Front of Mayors (FNP), 38 of these 100 municipalities are located in areas of coverage of the twelve main metropolitan regions of the country (FNP, 2015).

And it is based on this snapshot that we propose to analyze more carefully the recent experience of the City of Sao Paulo and its Strategic Master Plan (PDE). The PDE, Municipal Law No. 16.050, of 2014, unveiled a new urban development model, which, in our view, is compatible with City Statute guidelines, the so-called Sustainable Transport Oriented Development (STOD), through which to fight mobility problems and offer equal access to urban opportunities, either by compact occupation and diverse land uses, or by proximity to high-capacity transport hubs (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2016). The application of the new Sao Paulo model takes place mainly along structuring axes of urban transformation, proposed by the PDE.

There are many correlations between the ten strategies of the PDE for the organization of the territory, expansion of participatory tools and social control, and the principles which underpin the STOD concept, but success in executing the first ones will depend, for instance, on effectively combating vacant properties and ensuring their use for social housing; on continuity and predictability of resources and quality of projects, which, in turn, will depend on the participation of social organizations, such as dwellers' associations; on discouraging the use of individual motorized transportation; etc. And so, it is estimated that the implementation of such strategies will challenge the municipal public power, once

progresistas e inclusivos de la mayoría. La reciente revocación, por medio de la Medida Provisional nº 759, del 22 de diciembre de 2016, de un capítulo entero de la Ley nº 11.977, de 2009, dedicado a la regularización de suelo de asentamientos urbanos – que incluía procedimientos extrajudiciales, en el sentido de agilizar procesos que garantizaran la seguridad de la tenencia a poblaciones vulnerables y de bajos ingresos– y su reemplazo por procedimientos que podrán facilitar la apropiación de tierras por clases más adineradas, son indicadores de las amenazas que se ciernen, si no sobre el Estatuto de la Ciudad en su conjunto, al menos sobre la garantía del derecho a la tierra urbana y a la vivienda.

CONSIDERACIONES FINALES: DE LO GENERAL A LO PARTICULAR, NOTAS COMPLEMENTARIAS SOBRE LA IMPLANTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD EN BRASIL

Considerando la experiencia de más de quince años de implantación del Estatuto de la Ciudad por los municipios brasileños, hay un conjunto de análisis críticos que parten de las expectativas inicialmente presentes cuando se sancionó la ley y que observan los desdoblamientos, trayectorias y experiencias que se fueron construyendo, deconstruyendo, abandonando y reanudando a lo largo de esos años, en movimientos de diferentes sentidos y direcciones, reflejando la pluralidad de experiencias y de perfiles gubernamentales presentes/actuantes en los municipios brasileños.

En esas consideraciones, aunque brevemente, cabe destacar dos aspectos: primero, la propia heterogeneidad de los municipios brasileños como un desafío para la implantación del EC; por otro lado, la experiencia más reciente del Plan Maestro Estratégico (PDE) del Municipio de São Paulo, que presenta elementos que apuntan hacia las posibilidades de perfeccionamiento de lo que estaba determinado en el EC, especialmente en un municipio de gran porte, el más populoso del país.

En lo que respecta al perfil de los municipios brasileños, una crítica que habitualmente se le hace al EC es que no fue pensado para el conjunto de municipios brasileños en su totalidad y heterogeneidad. Los actuales 5.570 municipios brasileños comprenden un conjunto profundamente desigual en términos ambientales, administrativos, socioeconómicos, regionales, político-institucionales etc. Las diversas tipologías que lidian con el universo de los municipios brasileños muestran que la gran mayoría de ese conjunto son municipios pequeños, con baja capacidad fiscal y gerencial y con limitados recursos técnicos y financieros. Según el estudio de las Regiones de Influencia de Ciudades (REGIC) del IBGE (2008), casi el 85% de los municipios brasileños son centros locales, es decir, no polarizan ningún otro municipio en su red urbana.

La heterogeneidad, no obstante, comprende también los municipios que componen las áreas urbanas del país. Las regiones metropolitanas, donde la dinámica urbana y del mercado inmobiliario se hacen presentes de forma más intensa, demandando, supuestamente, mayores esfuerzos en el sentido de regular el uso del suelo y la expansión urbana, también son espacios heterogéneos, reuniendo desde municipios que prestan servicios ambientales metropolitanos (en general, los municipios que abrigan los reservorios de abastecimiento de agua para las regiones metropolitanas), hasta aquellos que cumplen la función de "ciudades-dormitorio", señalados por el bajo dinamismo de su economía y por la baja capacidad fiscal asociada al perfil socioeconómico de sus poblaciones. En esas regiones son pocos los municipios que efectivamente han sido capaces de emplear los instrumentos de política urbana previstos en el EC, ya sea por restricciones técnicas como por limitaciones financieras.

Un retrato de ese cuadro puede verse en el perfil de los municipios brasileños que componen el Grupo del G100, formado por municipios con más de 100.000 habitantes y que presentan una alta concentración de población socioeconómicamente vulnerable y baja capacidad tributaria. En la lista más reciente del G100, presentada por el Frente Nacional de Alcaldes (Frente Nacional de Prefeitos, FNP), 38 de los 100 municipios están localizados en el área de alcance de las doce principales regiones metropolitanas del país (FNP, 2015).

Y es a partir de ese cuadro que se propone observar aquí con mayor cuidado la reciente experiencia del PDE del Municipio de São Paulo. El PDE, Ley Municipal nº 16.050, de 2014, propone un nuevo modelo de desarrollo urbano, a nuestro entender compatible con las directrices del EC, el denominado Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible (Desenvolvimento Orientado ao Transporte

they seek to break away from an urbanization pattern consolidated over a period of many decades (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, op. cit.).

Therefore, one can say that master plans such as the one of Sao Paulo remain “loyal” to City Statute guidelines, while complementing the list of instruments initially offered by the Statute, adapting or sophisticating them to match the urban reality of a megalopolis. In other words, the City Statute, in practice, applies more to larger cities. Still, the case of Sao Paulo is somewhat a “frontier experience” in the country, with limitations in reproducing this experience in other socio-spatial and political-institutional contexts considering, as shown, the diversity and heterogeneity of Brazilian municipalities.

References

- ALFONSIN, B.M. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.
- BORN, L. N. A política de mobilidade urbana e os planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- BRASIL – Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério de las Ciudades, 2009.
- BRITTO, A. L. Saneamento ambiental nos planos diretores municipais. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- COSTA, M. A. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014.
- COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. G100: **Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade social – Informativo 2015**. Brasília: FNP, 2015.
- GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p.53-70).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014 [Texto para discussão 1943].
- MOURA, I. B.; OLIVEIRA, G. T.; FIGUEIREDO, A. C. Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP): análise das estratégias sob a perspectiva do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C.C. (Orgs.). **Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2016.

Sustentável, DOTS), por medio del cual se pretende combatir los problemas de movilidad y equilibrar el acceso a las oportunidades urbanas, ya sea por la ocupación compacta y con diversidad de usos del suelo, o por la proximidad a estaciones de transporte de alta capacidad (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, 2016). La aplicación del nuevo modelo en São Paulo se realiza principalmente a lo largo de los ejes de estructuración de la transformación urbana, propuestos por el PDE.

Hay muchas correlaciones entre las diez estrategias del PDE para el ordenamiento territorial, la ampliación de las herramientas de participación y el control social, y los principios que caracterizan el concepto de DOTS, pero el éxito en alcanzar las primeras dependerá, por ejemplo, de la efectividad en el combate a la ociosidad de inmuebles y de la garantía de su utilización para fines de vivienda de interés social; de la continuidad y previsibilidad de recursos y de la calidad de proyectos que, a su vez, dependerán de la participación de organizaciones sociales, como asociaciones de moradores; de las restricciones al uso del transporte individual motorizado etc. De esta forma, se evalúa que la implantación de esas estrategias desafiará al poder público municipal, una vez que ellas buscan romper con el estándar de urbanización consolidado a lo largo de décadas (MOURA; OLIVEIRA; FIGUEIREDO, op. cit.).

Por lo tanto, se puede decir que planes maestros como el de São Paulo se muestran “fieles” a las directrices del Estatuto de la Ciudad, al mismo tiempo que complementan el rol de instrumentos inicialmente ofrecidos por el EC, adaptándolos o sofisticándolos para la realidad urbana de una megalópolis. Es decir, el EC, en la práctica, adhiere mejor a los municipios de mayor porte. No obstante, el caso de São Paulo es una especie de “experiencia de frontera” para el país, habiendo límites en la reproducción de esa experiencia en otros contextos socio-espaciales y político-institucionales, como hemos visto, que son característicos de la diversidad y de la heterogeneidad de los municipios brasileños.

Referencias

- ALFONSIN, B.M. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.
- BORN, L. N. A política de mobilidade urbana e os planos diretores. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- BRASIL – Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Habitação. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS de Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério de las Ciudades, 2009.
- BRITTO, A. L. Saneamento ambiental nos planos diretores municipais. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- CARDOSO, A. L.; SILVEIRA, M. C. B. O plano diretor e a política de habitação. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.
- COSTA, M. A. Uso do solo nas regiões metropolitanas brasileiras: a governança frágil e a produção do espaço fragmentado. In: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Orgs.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo**. Brasília: Ipea, 2014.
- COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- COSTA, M. A. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: COSTA, M. A. (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana**. Brasília: Ipea, 2016.
- FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. G100: **Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade social – Informativo 2015**. Brasília: FNP, 2015.
- GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p.53-70).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência de Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; BALBIM, R. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014 [Texto para discussão 1943].
- MOURA, I. B.; OLIVEIRA, G. T.; FIGUEIREDO, A. C. Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE-SP): análise das estratégias sob a perspectiva do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. In: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C.C. (Orgs.). **Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2016.

REALI, M.; ALLI, S. "A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade" in CARVALHO, C.S; ROSSBACH, A. **Estatuto de la Ciudad: comentario**. São Paulo: Ministerio de las Ciudades y Alianza de las Ciudades, 2010.

REZENDE, V.F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN JR., P. "A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado – uma necessária avaliação das matrizes conceituais". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2. Rio de Janeiro: ANPUR, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p. 11-26).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.

Cleandro Krause Architect and urban planner, with a master's degree and PhD in Urban and Regional Planning. He worked at the Municipal Government of Porto Alegre and Caixa Econômica Federal (the Brazilian state-owned bank that provides financing for urban development). He has been a planning and research technician at the Institute of Applied Economic Research – IPEA (a public research and planning foundation of the federal government of Brazil) since 2009, where he works at the Office of Regional, Urban and Environmental Studies and Policies in themes such as urban planning, housing, sanitation and urban mobility.

Marco Aurélio Costa An economist, with a Master's degree and PhD in Urban and Regional Planning from the Institute of Urban and Regional Planning of the Federal University of Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Since 2009, Marco Aurélio has been a Planning and Research Technician of the Institute of Applied Economic Research (IPEA), where he led the Department of Regional, Urban and Environmental Studies and Research (DIRUR). At DIRUR, he currently coordinates the following projects: "Human Development Atlas in Brazil", Social Vulnerability Mapping in Brazilian Metropolitan Regions" and "Metropolitan Governance in Brazil". He is the national coordinator of the National Institute of Science and Technology (INCT) working on Public Policies and Territorial Development. He is currently doing a postdoc at the Autonomous University of Barcelona.

REALI, M.; ALLI, S. "A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade" in CARVALHO, C.S; ROSSBACH, A. **Estatuto de la Ciudad: comentario**. São Paulo: Ministerio de las Ciudades y Alianza de las Ciudades, 2010.

REZENDE, V.F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M.T.C.; JORGENSEN JR., P. "A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado – uma necessária avaliação das matrizes conceituais". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2. Rio de Janeiro: ANPUR, 2009.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003.

RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A L. (Orgs). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2003. (p. 11-26).

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrópoles, 2011.

Cleandro Krause Arquitecto y urbanista, maestro y doctorando en Planificación Urbana y Regional. Trabajo en la Municipalidad de Porto Alegre y en la Caixa Econômica Federal (banco público brasileño que financia el desarrollo urbano). Es técnico de planificación e investigación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (fundación pública de investigación y planificación del gobierno federal de Brasil) desde 2009, en donde realiza trabajos en el Directorio de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales, en áreas como planificación urbana, vivienda, saneamiento y movilidad urbana.

Marco Aurélio Costa Economista, Maestro y Doctor en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR, por sus siglas en portugués/UFRJ). Desde 2009, es Técnico de Planificación e Investigación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, por sus siglas en portugués) en donde estuvo a cargo del Directorio de Estudios e Investigaciones Aplicadas, Urbanas y Ambientales (DIRUR, por sus siglas en portugués), y en él actualmente coordina los proyectos "Atlas del Desarrollo Humano en Brasil", "Mapeo de la Vulnerabilidad Social en las Regiones Metropolitanas Brasileñas" y "Gobernanza Metropolitana en Brasil". Es el coordinador nacional del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología (INCT) en Políticas Públicas y Desarrollo Territorial y se encuentra en trabajo de postdoctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Colombia

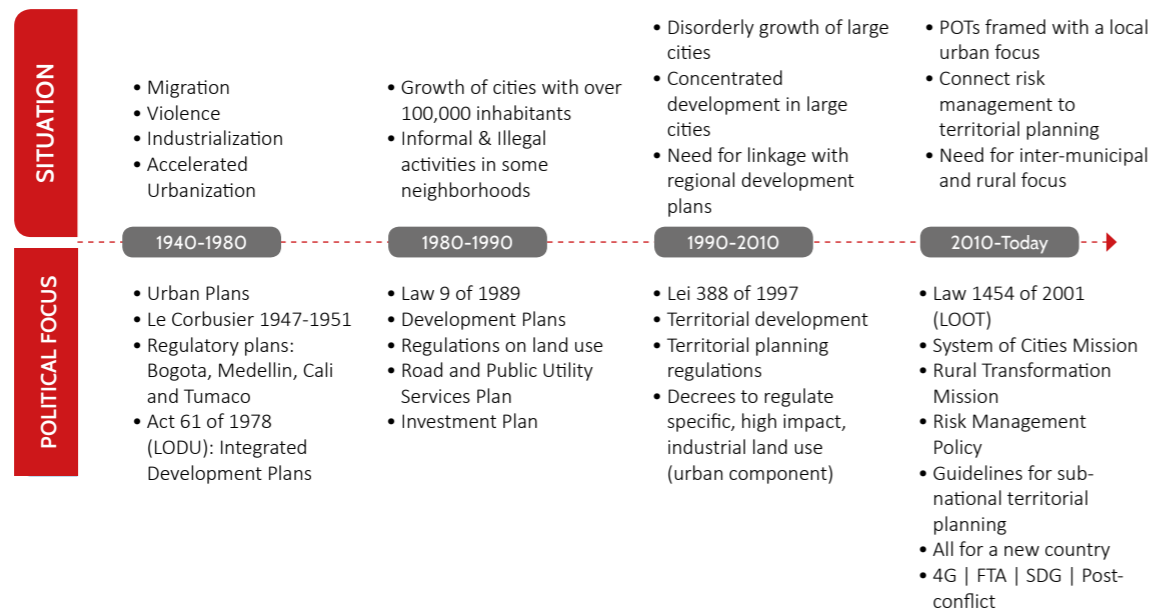
Law 388 of 1997: 20 years of lessons learned about territory organization in Colombia

Sirly Castro Tuirán, José Antonio Pinzón Bermúdez and Sandra Karime Zabala Corredor¹

PART I: THE FRAMING OF THE LAW

Colombia has a long tradition in territorial planning and it is possible to highlight a number of landmarks in this process. In 1947², urban planners such as Le Corbusier, Wiener and Sert from Catalonia helped Colombian authorities design some of the first urban master plans³, which attempted to define the future urban development of cities greater than 20,000 inhabitants, in accordance with a “modern urban planning view”, under the principles that stemmed from Modern Architecture International Congresses (CIAMs), organized in the first half of the 20th century (Salazar in Torres & García, 2010) (Figure 1).

Figure 1: Summary of Colombia’s Urbanization Process



Source: Prepared by the authors using information from the National Planning Department- DNP

1 Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes del MSc. Jairo Ernesto Castillo Varela.
 2 Law 88 of 1947
 3 The four principles of regulatory plans were to live, work, recreate body and spirit, and circulate.

Colombia

La Ley 388 de 1997: 20 años de aprendizaje en materia de ordenamiento territorial en Colombia

Sirly Castro Tuirán, José Antonio Pinzón Bermúdez y Sandra Karime Zabala Corredor¹

PARTE I: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY

Colombia cuenta con una larga tradición en materia de planificación y son varios los hitos que se pueden destacar. En 1947² insignes urbanistas de la talla de Le Cobusier y los catalanes Wiener & Sert apoyaron a las autoridades de la época a formular algunos de los primeros planos reguladores³, los cuales buscaban definir la forma como a futuro debía continuar la urbanización de las ciudades mayores a 20.000 habitantes, siguiendo lo planteado por el “urbanismo moderno” bajo los preceptos de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) que se desarrollaron en la primera mitad del siglo XX (Salazar en Torres y García, 2010) (Figura 1).

Figura 1: Reseña del proceso de Urbanización en Colombia



Fuente: DNP. Elaboración propia

1 Los autores agradecen los comentarios, sugerencias y aportes del MSc. Jairo Ernesto Castillo Varela.
 2 Ley 88 de 1947
 3 Los cuatro principios de los planos reguladores eran: habitar, trabajar, recrear cuerpo y espíritu, y circular.

Years later, in the 1980s, Law 9 of 1989⁴ was passed and a new phase started, during which, municipalities advanced mainly in framing new development plans in compliance with this law and new urban codes, whose main common characteristic was to regulate private interventions in urban building structures, without considering public programs or projects (Pinto, 2005). At that time, Colombia also had sector-based plans and projects, on roads and transportation, public utilities and amenities, some of which were well organized and articulated, while others were unstructured and isolated.

In the 1990s, a structural transformation process started in Colombia, associated to the enactment of the new Political Constitution of 1991. After the Constitution was enacted, one of the transformation fronts was territory organization and development, based on “(...) the articulation, consistency and agreement of environmental, geographic, urban, social and economic aspects” (Ministry of Housing, Cities and Territory, 2013).

Led by the Ministry of Economic Development, the national government started a process to implement the new law, based on the definitions set forth in the country’s Urban Policies, during the 1994 – 1998⁵ presidential administration (Ministry of Economic Development, 1995). This document formed the theoretical, philosophical and political bases for the Law 388 (Ministry of the Environment, Housing and Urban Development et. al., 2005).

The national government aimed to implement a territorial development law for a number of reasons:

- A requirement to harmonize territorial planning regulations⁶ with the 1991 Constitution principles, especially in relation to municipal autonomy and the country’s administrative decentralization. Changes in these areas made mayors and municipal administrators directly responsible for the future of their territories, given the task of ensuring equity and balance in the enjoyment of benefits provided by an integrated territorial organization and planning (Ministry of Housing, Cities and Territory, 2013). A constitutional principle that highlights the public and ecological role of property was extremely relevant in this process, because it implies, among other aspects, that municipalities must have a share in the capital gains generated by urban development.
- After the enactment of Law 9 of 1989, discussions in Colombia have revolved about the importance of public interest as a major tool to plan for urban interventions and shape the future of Colombian cities (Ministry of the Environment, Housing and Urban Development et. al., 2005).
- The need to address the country’s quick urbanization process (Chart 1): from 1951 to 1990, Colombia’s urban population soared from 40% to 70% and, in 2010, it reached 78%; in addition to the challenges related to poverty increase and the difficulties associated to the provision of social services, public amenities and housing, both in urban and rural areas.

⁴ The law established regulations on municipal development plans, purchase, sale and expropriation of real estate property, and other matters.

⁵ Summarized in a later book, “Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social”

⁶ Particularly in relation to Law 9 of 1989 and Law 3 of 1991 (Ministry of Economic Development, 1977).

Posteriormente, en la década de los ochenta del siglo XX se expidió la Ley 9 de 1989⁴ y se inició una época en la cual los municipios avanzaron principalmente en la formulación de los planes de desarrollo ordenados por esta ley y en códigos de urbanismo, caracterizados por contener las normas que regulaban la intervención privada en la estructura predial, sin programas o proyectos públicos (Pinto, 2005). Existían también planes y proyectos sectoriales en temas tales como vialidad y transporte, servicios públicos o equipamientos, algunos organizados y concatenados; otros sueltos y desestructurados.

En la década de los años noventa del siglo XX Colombia inició un proceso de transformación estructural asociado a la promulgación de la nueva Constitución Política de 1991. Uno de los frentes de transformación a partir de la Constitución fue el ordenamiento y el desarrollo territorial que se enmarcaban “(...) en la articulación, coherencia y concordancia de los aspectos ambientales, geográficos, urbanísticos y socio económicos” (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2013).

El gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico, inició el proceso de concreción de la ley a partir de la definición de la Política Urbana para el país en el periodo presidencial 1994 – 1998⁵ (Ministerio de Desarrollo Económico, 1995). Este documento se constituyó en la base teórica, filosófica y política de la ley (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbana et. al., 2005).

La intención del gobierno nacional de concretar una ley de desarrollo territorial partió de diversas motivaciones:

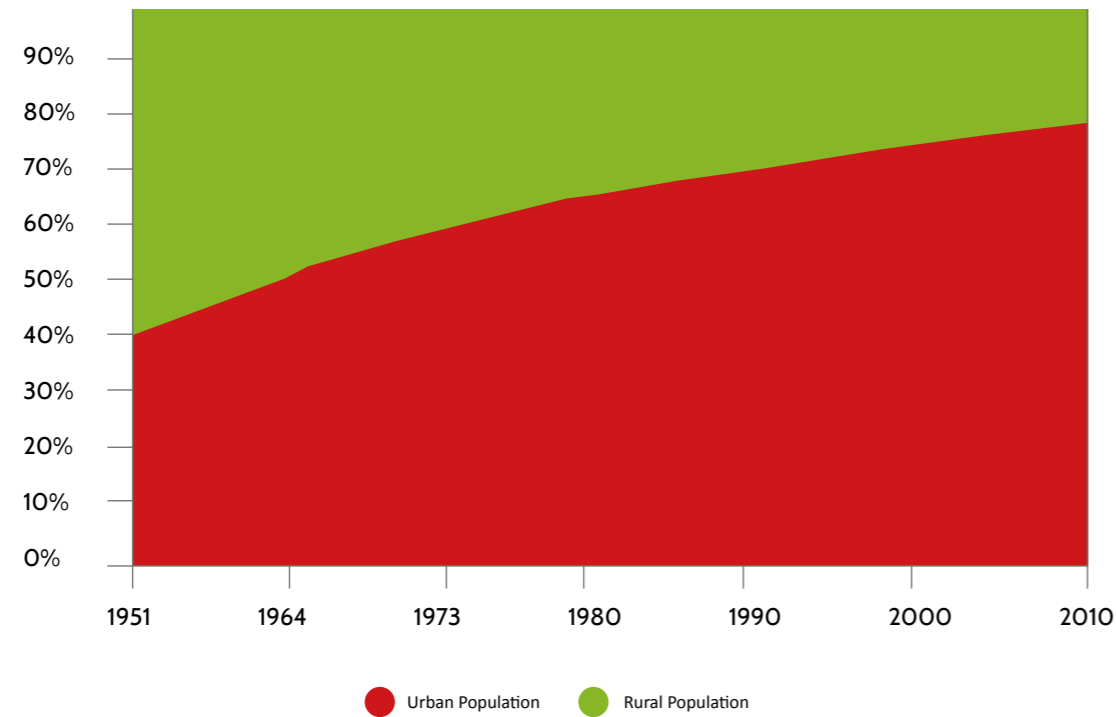
- El requerimiento de adecuar la legislación asociada al planeamiento territorial⁶ con principios de la Constitución de 1991, en especial en lo relacionado con la descentralización del país y la autonomía municipal. Los cambios en estos ámbitos convirtieron a los alcaldes y las administraciones municipales en responsables directos del futuro de sus territorios, así como en garantes de la equidad y equilibrio en el disfrute de los beneficios de su acertado ordenamiento, incluido su planeamiento y ordenamiento integral (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2013). Asimismo, fue fundamental el principio constitucional que resalta la función pública y ecológica de la propiedad, el cual implica, entre otros aspectos, la participación de los municipios en las plusvalías generadas a partir del desarrollo urbano.
- La discusión existente en el momento, y vigente en Colombia desde la Ley 9 de 1989, sobre la importancia de lo público como una de las principales herramientas para intervenir las ciudades y reorientar su futuro (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbana et. al., 2005).
- El requerimiento de afrontar el rápido proceso de urbanización (Gráfico 1) existente en el país: de 1951 a 1990 Colombia pasó de tener una población urbana del 40% a una del 70% y se incrementó al 78% en 2010; así como los retos relacionados con el aumento de la pobreza y las dificultades asociadas a la oferta de servicios sociales, bienes públicos y vivienda en suelos urbanos y rurales.

⁴ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

⁵ Condensado luego en el libro “Ciudades y Ciudadanía, la Política Urbana del Salto Social”

⁶ En particular la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 (Ministerio de Desarrollo Económico, 1997).

Chart 1: Urbanization Levels in Colombia 1951 -2050



	1951	1964	1973	1980	1990	2000	2010
Urban Population	4.441.018	9.092.298	13.546.708	21.553.435	26.005.264	31.693.936	37.362.325
Rural Population	6.785.933	8.388.862	9.308.359	10.557.208	11.058.108	10.936.748	10.574.707
Total	11.226.951	17.481.160	22.855.067	32.110.643	37.063.372	42.630.683	47.937.032
Urban %	40%	52%	59%	67%	70%	74%	78%

Source: Prepared by the authors using information from the National Planning Department- DNP

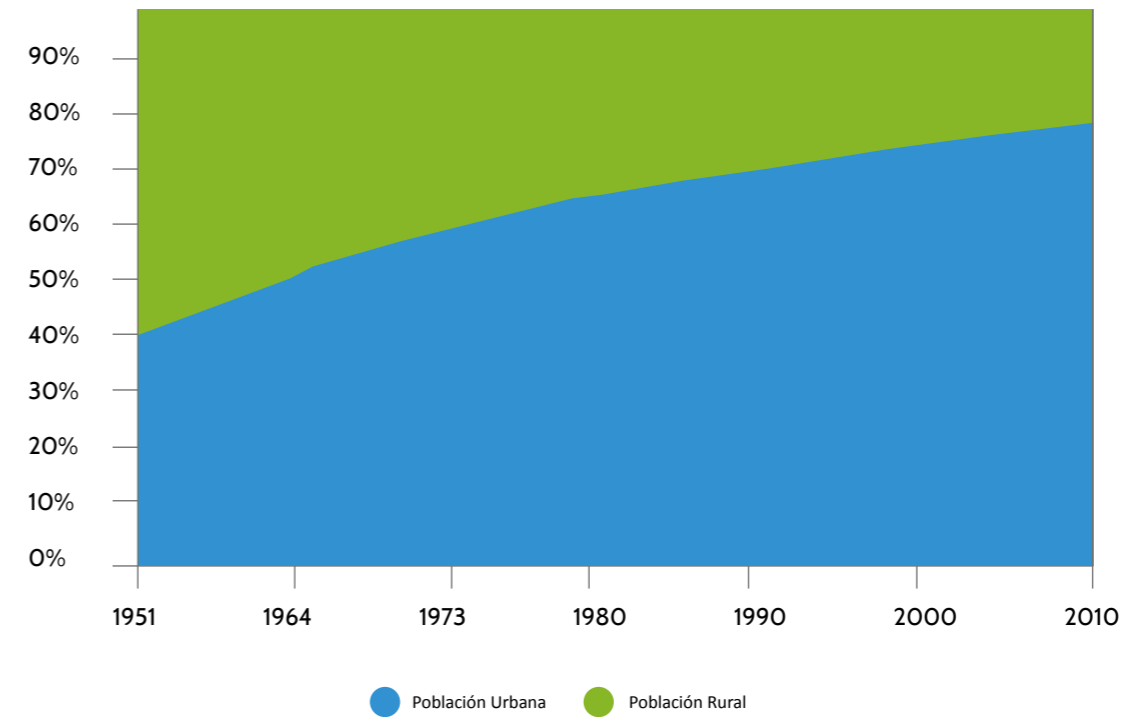
Lastly, it is important to note that during the process to frame Law 388, there were opportunities to review the bill and discuss it with professional associations and civil society organizations, mayors and leaders of territorial administrative entities, members of congress, political parties and different groups representing Colombian citizens. Thus, after several years of work, the bill of law was taken to Colombia’s National Congress in 1995, and it was finally approved in July, 1997.

PART II: LAW 388 OF 1997, COLOMBIA’S TERRITORIAL DEVELOPMENT LAW

“[This law] established options of action and intervention in specific areas of urban development, founded on new definitions of urban purpose, rights and duties, in compliance with the above-mentioned constitutional principles⁷, which consider the public role of urban planning as the basis on which to frame regulatory objectives and regulations” (Salazar in Torres & García, 2010, pg. 21).

⁷ Social and ecological function of property, prevalence of public over private interests and equitable distribution of burdens and benefits.

Gráfico 1: Nivel de Urbanización en Colombia 1951 -2050



	1951	1964	1973	1980	1990	2000	2010
Población Urbana	4.441.018	9.092.298	13.546.708	21.553.435	26.005.264	31.693.936	37.362.325
Población Rural	6.785.933	8.388.862	9.308.359	10.557.208	11.058.108	10.936.748	10.574.707
Total	11.226.951	17.481.160	22.855.067	32.110.643	37.063.372	42.630.683	47.937.032
% Urbano	40%	52%	59%	67%	70%	74%	78%

Fuente: DNP. Elaboración propia

Por último es importante señalar que en la construcción de la Ley 388 se tuvieron espacios de revisión y discusión con gremios y organizaciones tanto de profesionales como de la sociedad civil, así como con alcaldes y gobernadores de las entidades territoriales, congresistas, partidos políticos y diversos grupos de representantes de los ciudadanos colombianos. De esta forma, después de varios años de trabajo, el proyecto de ley fue radicado en 1995 ante el Congreso de la República de Colombia y fue aprobado en julio de 1997.

PARTE II: LA LEY 388 DE 1997, LEY DE DESARROLLO TERRITORIAL DE COLOMBIA

“[La ley] se fundamenta en una selección de opciones para actuar e intervenir en determinados campos del desarrollo urbano, partiendo de la redefinición de propósitos, derechos y obligaciones urbanísticas que concreten los principios constitucionales ya mencionados⁷, y dando al urbanismo la categoría de

⁷ Función social y ecológica de la propiedad, prevalencia del interés general sobre el particular y distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

THE STRUCTURE OF THE LAW

Law 388 of 1997 is broken into 14 chapters, as follows:

- Chapter I includes general objectives and principles which, combined with Chapter II, set forth the main conceptual bases of the territorial development law in Colombia.
- Chapter II contains general aspects of territory organization at the municipal and district levels, especially oriented to clarify the meaning of such terms as “Territory Organization” and “Urban Action”.
- Chapter III describes different types, components, procedures, instances, terms of enforcement, contents, guidelines and other determinations related to Territory Organization Plans - POTs, which have become the main planning tool defined by law for the municipal level in Colombia. The law has made POTs mandatory for municipalities and districts⁸. In addition, this chapter also defines the main requirements for partial plans, a planning and management tool that further develops and supplements a POT, specifically in relation to certain urban zones and expansion areas.
- Chapter IV includes a list of the types of land according to which the municipal territory should be classified. This is one of the initial tasks to be developed in the POTs
- Chapter V defines guidelines for urban planning actions, including determinants for the free surrender of property to be used as local roads, collective amenities and public spaces; the equitable distribution of burdens and benefits, urban action units, in addition to other guidelines on some specific land management instruments⁹, compensation for conservation initiatives, among other matters.
- Chapters VI to IX determine the rules on some management instruments required by the law: development and construction priorities, voluntary transfers, judicial and administrative expropriation and capital gains sharing scheme.
- Chapter X includes general guidelines and POT requirements on social-interest housing.
- Chapter XI determines the bases of urban licensing and penalties.
- Chapter XII establishes the mechanisms of national government participation in urban development.
- Chapters XIII and XIV contain general and transitory provisions, respectively.

CONCEPTUAL BASES

Colombia's territorial development law is based on three fundamental concepts or principles: the social and ecological role of property, the prevalence of public over private interests and the equitable distribution of duties and benefits. Additionally, Law 388 explicitly defines the public role of territory organization, which must seek to attain the following four goals:

1. To provide all Colombians with access to public infrastructure, amenities, services and spaces for common use, in addition to housing and public utility services to the homes, defined as constitutional rights.
2. To make rational use of land, respond to changes in land use, to adjust it to contribute to public interest and pursue sustainable territorial development, based on the social and ecological role of property principle.
3. To focus on territorial actions to improve the quality of life, an equitable distribution of opportunities associated to development and the protection of cultural and natural heritage.
4. To improve protection against natural risks.

⁸ “Distritos”, or districts, are municipalities that are ruled by specific conditions defined in the Political Constitution. In them, district bodies and authorities have some special attributes, different from other Colombian municipalities. These special attributes are regulated by Law 1617 of 2013 (except for the Capital District of Bogotá) and matters that are not included in this law must be ruled by the municipalities.

⁹ Land adjustment, real estate integration and cooperation among participants.

función pública como punto fundamental sobre el cual construir el conjunto de objetivos e instrumentos de la ley” (Salazar en Torres y García, 2010, pág. 21).

ESTRUCTURA DE LA LEY

La Ley 388 de 1997 se estructura en catorce capítulos, así:

- El capítulo I contiene los objetivos y principios generales que, junto con el capítulo II, reúnen las principales bases conceptuales de la ley y del desarrollo territorial en Colombia.
- El capítulo II incluye diversos aspectos generales del ordenamiento territorial municipal y distrital, especialmente orientados a dar claridad respecto a los términos “Ordenamiento Territorial” y “Acciones Urbanísticas”.
- El capítulo III desarrolla los diferentes tipos, componentes, procedimientos, instancias, vigencias, contenidos y demás determinantes y lineamientos para los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), principal instrumento de planificación definido por la ley para el nivel municipal en Colombia. A partir de ese momento los POT pasaron a ser de obligatorio cumplimiento para los municipios y distritos⁸. Asimismo, el capítulo define las principales determinantes para los planes parciales, instrumento de planificación y de gestión que desarrolla y complementa el POT para áreas determinadas del suelo urbano y para el suelo de expansión urbana.
- El capítulo IV incluye los tipos de suelo en los cuales se debe clasificar el territorio municipal, una de las tareas iniciales a desarrollar en los POT.
- El capítulo V define lineamientos para las actuaciones urbanísticas, incluidas las determinantes referentes a cesiones gratuitas de suelo para vías locales, equipamientos colectivos y espacio público, el reparto equitativo de cargas y beneficios, las unidades de actuación urbanística, así como lineamientos para algunos instrumentos de gestión del suelo⁹, compensaciones en tratamientos de conservación, entre otros.
- Los capítulos VI al IX determinan lineamientos para algunos de los instrumentos de gestión definidos en la ley: desarrollo y construcción prioritaria, enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial, expropiación por vía administrativa y participación en plusvalías.
- El capítulo X se orienta hacia la vivienda de interés social y la forma como debe quedar incluida en los POT.
- El capítulo XI determina las bases para la definición de licencias y sanciones urbanísticas.
- El capítulo XII incluye formas de participación de la Nación en el desarrollo urbano.
- Los capítulos XIII y XIV contienen disposiciones generales y transitorias respectivamente.

BASES CONCEPTUALES

La ley de desarrollo territorial colombiana parte de tres conceptos o principios fundamentales: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Asimismo, la ley plantea explícitamente el ordenamiento territorial en su conjunto como una función pública que permite el cumplimiento de cuatro fines:

1. Hacer posible que la totalidad de los colombianos accedan a las infraestructuras, dotaciones, servicios y espacios públicos, todos de uso común, así como a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, definidos como derechos constitucionales.
2. Hacer uso racional del suelo, dar respuesta a los cambios en su utilización, adecuarlo para contribuir al interés común y buscar el desarrollo sostenible del territorio, partiendo del principio de función social y ecológica de la propiedad.

⁸ Los distritos son municipios con condiciones particulares definidas en la Constitución Política, en los cuales sus órganos y autoridades tienen facultades especiales, diferentes a las de los demás municipios del país. Están reglamentados por la Ley 1617 de 2013 (a excepción del Distrito Capital de Bogotá) y en lo no regulado en esta ley deben seguir las disposiciones de los municipios.

⁹ Reajuste de tierras, integración inmobiliaria y cooperación entre partícipes.

Additionally, democratic participation is included in the law as a basis of territorial development. The above-mentioned principles, concepts and goals are geared to attain the following objectives:

1. To harmonize territory organization regulations with the Political Constitution of 1991.
2. To define the tools by which the municipalities themselves, based on their autonomy as determined by the Constitution, must plan for their own territory, ensure a rational land use, protect their cultural and natural heritage, act to prevent disaster associated to natural risks, and ensure efficient urban actions.
3. To align public and private land use to the social and ecological role of property principle. Moreover, to ensure access to housing and public utility services to the homes, in addition to the protection of public spaces and the environment.
4. To promote linkage among the actions taken by different government levels (national, sub-national, metropolitan areas, districts, municipalities), as well as with other sectoral authorities.
5. To facilitate the implementation of integrated urban actions.

COMPETENCES

Initially, article 7 of Law 338 of 1997 defined the competences attributed to the different government levels in relation to territory organization. However, the Constitutional Court annulled this article, mainly because of the role attributed to Colombia's sub-national units, the so-called "departamentos", considered noncompliant with the municipal autonomy dictated by the Constitution. The Court decided such competences must be regulated by an organic law, which was then implemented by means of Law 1454 of 2011, known as the Organic Law on Territory Organization- LOOT¹⁰.

As established in chapter XII of Law 388, the national government's participation in urban development includes its powers to define urban policies, as part of the National Development Plan, introduce programs and projects to be included in the above-mentioned national urban policy or in other sectoral policies, related to healthcare or education, for example. Additionally, the national government may participate in the development of integrated urban actions implemented through urban macro projects. In all cases, these efforts are required to be articulated with local entities authorities, based on the constitutional principle of municipal autonomy.

Equally important is the link to Autonomous Regional Corporations- CARs, in relation to territory organization environmental aspects, since these aspects are considered hierarchically superior elements of territory organization.

According to the principles of decentralization and municipal autonomy defined in the political constitution of 1991, the main responsibility for territory organization is attributed to the municipalities. This provision has caused difficulties, mainly associated to the behaviors of territories and their inhabitants, which do not abide to political-administrative divisions, and continuously evolve in accordance with functional, cultural and economic aspects (DNP et. al., 2014). In this sense, due to the actual behavior of territories, the necessary supra-municipal planning encountered obstacles to become a reality in the POTs.

A POT must be voted by the Municipal Councils¹¹, after previous approval of environmental aspects by the corresponding CAR, and the approval of conceptual aspects by the Municipal Government Council and by the Territorial Planning Council.

PLANNING INSTRUMENTS

A major contribution of Law 388 of 1997 was the definition of territory organization as a changing

¹⁰ Article 29 of the LOOT precisely defines the competences of municipalities, sub-national "departamentos", metropolitan areas and the national government.

¹¹ In compliance with articles 25 and 26 of Law 388 of 1997, Municipal Councils must vote the POT in 30 days. In case the Council does not vote in 60 days, the mayor may adopt the POT by decree.

3. Enfocar las acciones en el territorio al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades asociadas al desarrollo y la salvaguarda del patrimonio tanto cultural como natural.
4. Aumentar la seguridad frente a los riesgos naturales.

Igualmente, la participación democrática se incluye en la ley como una de las bases del desarrollo territorial. Estos principios, conceptos y metas están orientados a lograr sus objetivos:

1. Armonizar las normas asociadas al ordenamiento territorial con la Constitución Política de 1991.
2. Definir mecanismos para que los municipios, a partir de su autonomía definida en la Constitución, ordenen su territorio, garanticen el uso racional del suelo, protejan su patrimonio cultural y natural, actúen para prevenir desastres asociados a riesgos naturales, y garanticen acciones urbanísticas eficientes.
3. Articular la utilización del suelo de propiedad pública o privada con el principio de función social de la propiedad. Asimismo, garantizar la provisión de vivienda y servicios públicos domiciliarios, la defensa del espacio público y la protección del medio ambiente.
4. Promover la articulación entre las actuaciones y gestiones de las diferentes escalas del gobierno (nación, departamentos, áreas metropolitanas, distritos, municipios), así como de ellos con las autoridades sectoriales.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales.

COMPETENCIAS

La definición de competencias de las diferentes escalas de gobierno en el ordenamiento territorial estuvo inicialmente definida en el artículo 7 de la Ley 338 de 1997, sin embargo este fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, debido principalmente a las funciones atribuidas a los departamentos frente a la autonomía municipal definida en la Constitución. La Corte estableció la necesidad de fijar estas competencias a partir de una ley orgánica, mandato que fue materializado mediante la Ley 1454 de 2011, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT¹⁰.

La participación de la Nación en el desarrollo urbano, contenida en el capítulo XII de la Ley 388, establece la potestad del gobierno de definir la política urbana como parte del Plan de Desarrollo Nacional, así como la determinación de programas y proyectos que hagan parte tanto de la mencionada política nacional urbana como de otras políticas sectoriales, en temas tales como salud o educación, por ejemplo. Asimismo, la Nación puede participar en el desarrollo de actuaciones urbanas integrales que se materialicen mediante macroproyectos urbanos. En todos los casos es necesario el trabajo mancomunado con las autoridades de las entidades territoriales, a partir del principio constitucional de la autonomía municipal.

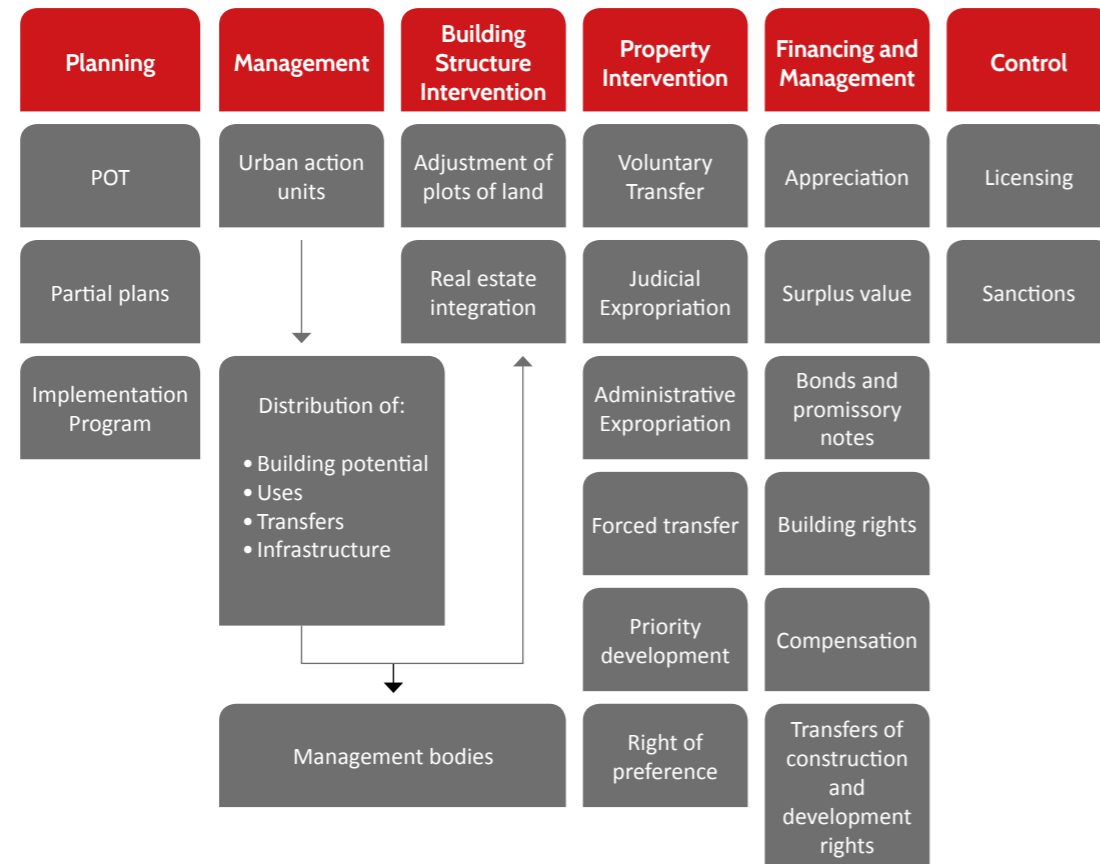
Es igualmente importante la vinculación de las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, en lo relacionado con aspectos ambientales del ordenamiento territorial, debido a la identificación de los aspectos ambientales como determinantes de superior jerarquía en el ordenamiento territorial.

A partir de la autonomía y la descentralización definidas en la constitución política de 1991, la mayor responsabilidad del ordenamiento territorial recae precisamente en los municipios. Esta condición ha generado dificultades asociadas principalmente al comportamiento de los territorios y de sus habitantes, el cual no se ciñe a divisiones político-administrativas sino que fluye según aspectos funcionales, culturales y económicos (DNP et. al., 2014). En tal sentido, la planificación supramunicipal necesaria, de acuerdo con el comportamiento real de los territorios, ha tenido obstáculos para concretarse en los POT.

¹⁰ En concreto, es el artículo 29 de la LOOT el que precisa las competencias entre municipios, departamentos, áreas metropolitanas y nación.

process to be further developed and supplemented in time, whose implementation requires economic, physical and administrative resources, which must be managed. Based on this reality, the law identified a number of instruments, initially classified as planning, management, and financing instruments, which, after 20 years of law enforcement and analysis, can be reclassified according to their utilization, as shown in Figure 2.

Figure 2: Territory Organization Planning, Management and Financing Instruments



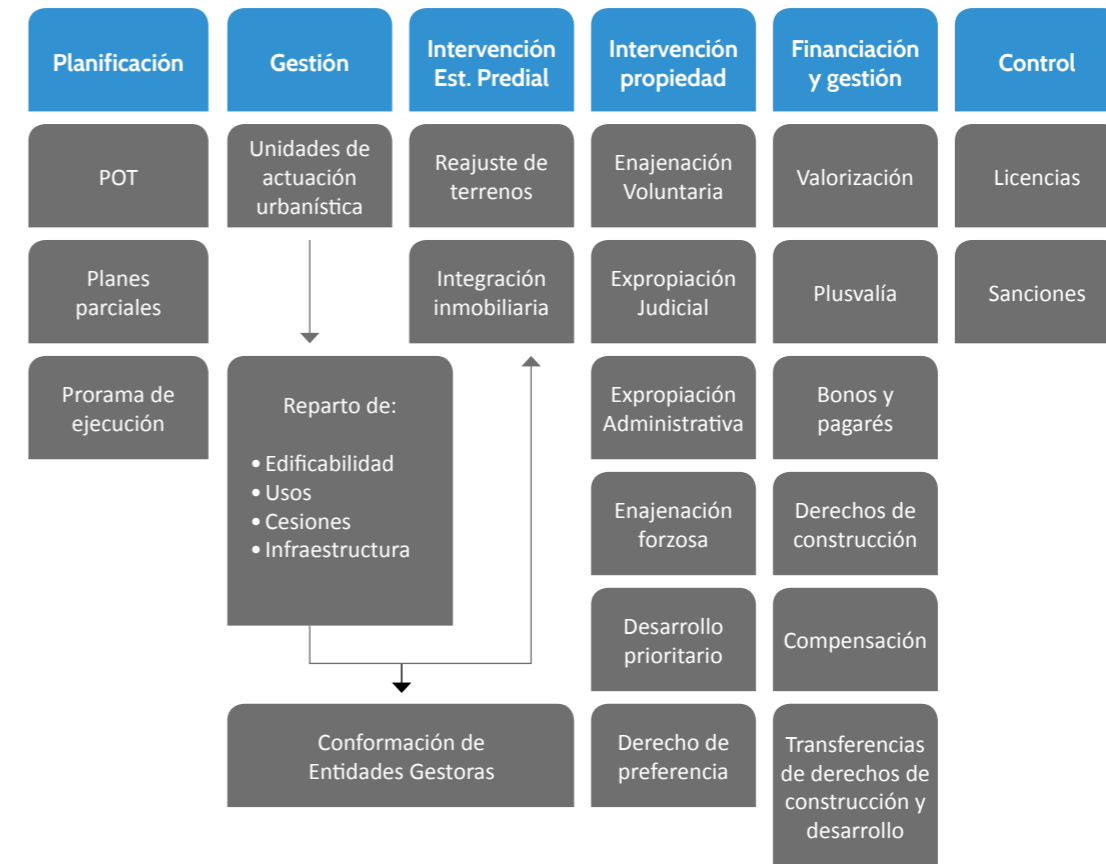
Source: Prepared by the authors using information from the Ministry of Housing, Cities and Territory, 2015

La aprobación de los POT recae en los Concejos Municipales¹¹, previa aprobación de los aspectos ambientales por parte de las CAR, y concepto del Consejo de Gobierno municipal y del Consejo Territorial de Planeación.

INSTRUMENTOS

Uno de los aportes de la Ley 388 de 1997 es el reconocimiento del ordenamiento territorial como un proceso cambiante que debe desarrollarse y complementarse en el tiempo, y que para hacerse realidad requiere recursos económicos, físicos y administrativos que deben ser gestionados. A partir de esa realidad la ley identifica una serie de instrumentos que inicialmente se clasifican como de planificación, gestión y financiación, pero que luego de veinte años de análisis y aplicación se han podido reclasificar según su utilización como se muestra en la Figura 2.

Figura 2: Instrumentos de Planeación, Gestión y Financiamiento del Ordenamiento Territorial



Fuente: DNP. Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015

¹¹ Según lo establece los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997, los Concejos Municipales cuentan con 30 días para la aprobación de los POT. Después de 60 días sin que el Concejo tome una decisión, los alcaldes podrán adoptarlos mediante decreto.

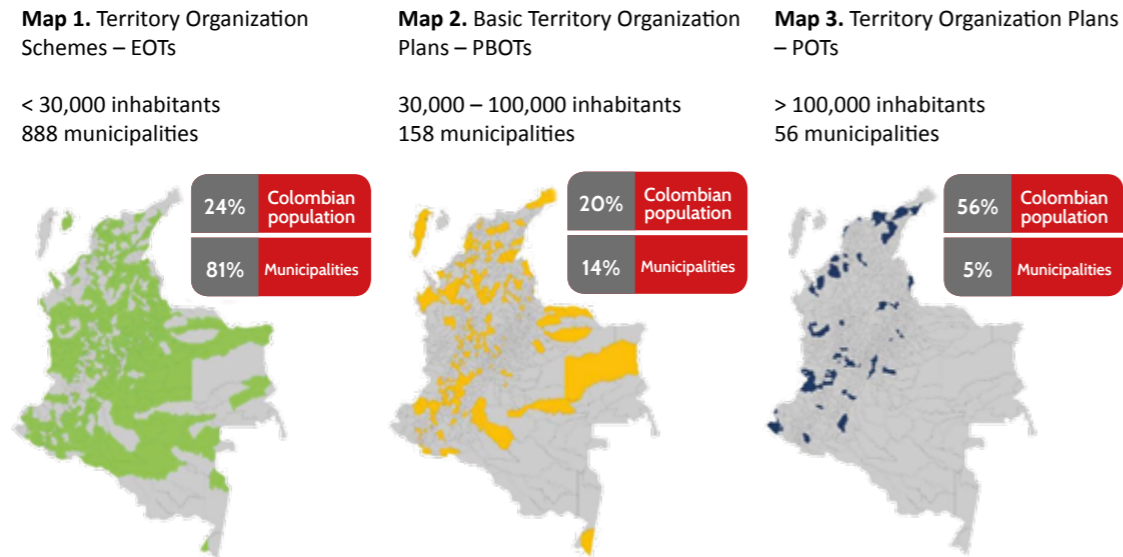
Municipalities have the power to introduce other instruments, especially planning tools, in their territory organization plan framework. The law describes a wide variety of instruments that may be the object of specific publications¹². The scope of this article will be limited to the efforts related to Territory Organization Plans- POTs, as the main tool introduced by Law 388, and the basis for the implementation of most other tools.

TERRITORY ORGANIZATION PLANS - POTs

As mentioned above, the main territorial planning instrument in Colombia is the Territory Organization Plan, or POT, introduced and regulated by Law 388 of 1997, and other supplementary regulations, which determine the types, contents, processes, instances and other aspects of a POT development and adoption.

According to article 9 of Law 388 of 1997, a POT consists of “(...) the objectives, guidelines, policies, strategies, goals, programs, actions and regulations adopted to guide and manage land use and the physical development of a territory.” The law has established three types of territory organization plans, depending on the population in the municipality, as can be observed in the maps below:

Maps 1, 2, and 3: Types of Territory Organization Plans



Source: Prepared by the authors using information from the National Planning Department- DNP

12 For further information about other instruments introduced by Law 388 of 1997 and their use, please refer to a paper named “Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país”, issued in 2013 by Econometría Consultores for the National Planning Department- DNP, in the System of Cities Mission Program. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>

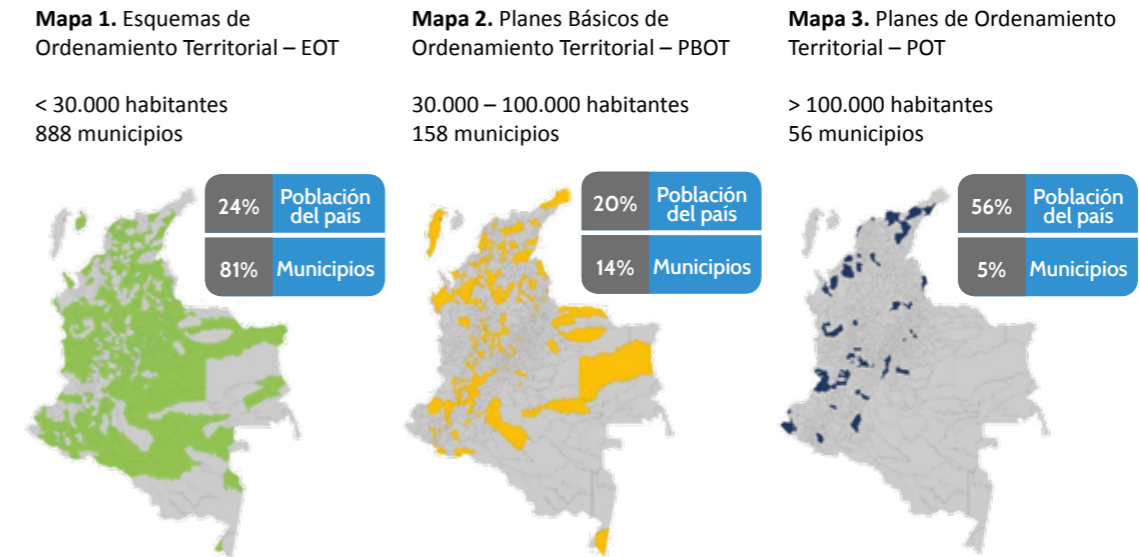
Los municipios tienen la potestad de crear otros instrumentos, especialmente de planificación, en el marco de la definición de sus planes de ordenamiento territorial. La amplia variedad de instrumentos incluidos en la ley puede ser motivo de publicaciones completas¹². En este artículo se concentrarán los esfuerzos en los Planes de Ordenamiento Territorial, como principal instrumento de la Ley 388, base para la aplicación de la mayor parte de ellos.

PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Como ya se mencionó, el principal instrumento de planificación del territorio en Colombia es el Plan de Ordenamiento Territorial, POT, para el cual tanto la Ley 388 de 1997 como las normas que la reglamentan y complementan, determinan sus tipos, contenidos, procesos, instancias y demás aspectos necesarios para su desarrollo y adopción.

Según lo define el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, el POT es “(...) 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”. La ley establece tres tipos de planes dependiendo de la población de los municipios, como se puede observar en los siguientes mapas:

Mapas 1, 2, y 3: Tipos de Planes de Ordenamiento Territorial

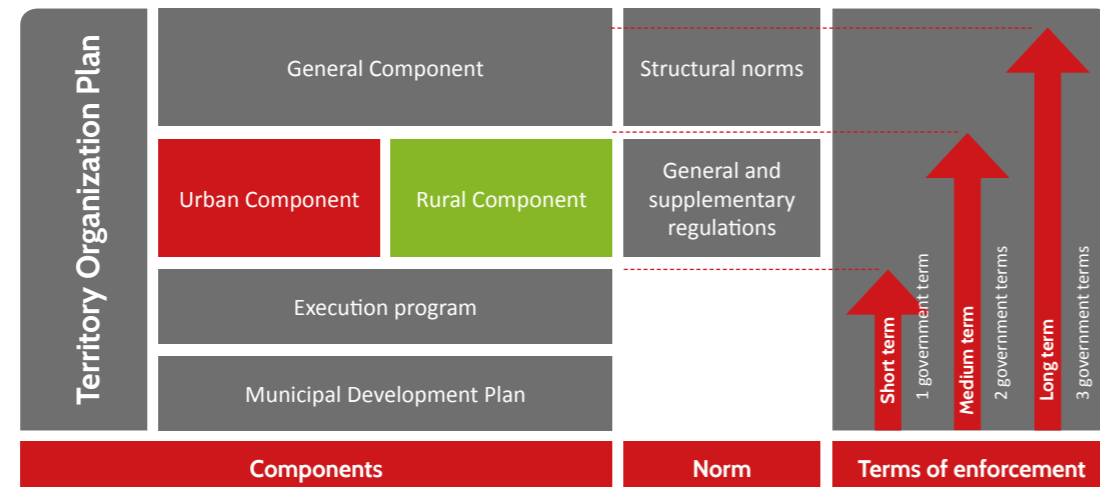


Fuente: DNP. Elaboración propia

12 Para ampliar información acerca de otros instrumentos de la Ley 388 de 1997 y su aplicación se sugiere consultar el estudio “Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus instrumentos sobre el mercado del suelo en las principales ciudades del país”, elaborado en 2013 por Econometría Consultores para el Departamento Nacional de Planeación, DNP, en el marco del Programa Misión Sistema de ciudades. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/POT%20y%20Mercado%20de%20Suelo%20-%20Econometr%C3%ADa.pdf>

The three types of territory organization plans must extend over a minimum period of 12 years, corresponding to three municipal government administrative terms. The law establishes intermediate terms of enforcement for different POT components, as can be seen in Figure 3:

Figure 3: Territory Organization Plan Components & Terms of Enforcement



Source: Prepared by the authors using information from the Ministry of Housing, Cities and Territory, 2015

Law 388 introduced three POT components (Figure 3). The general component includes long-term structural objectives, strategies and contents, focused on ensuring competitiveness, adequate land use and natural resource conservation, in addition to economic and social development in the municipality. This component also requires the previous classification¹³ of municipal land and the definition of a long-term urban-rural and inter-urban structure.

The general component additionally includes hierarchically superior regulations, such as those related to environmental conservation, protection¹⁴ of natural resources and prevention of natural (or anthropic) threats and risks; those related to the conservation, protection and use of areas and properties classified as cultural heritage; and those related to basic infrastructure of roads, transportation, public utility services and amenities.

The urban component is regulated by article 11 of Law 388 of 1997 as “(...) consisting of policies, actions, programs and standards to promote and manage urban physical development” in relation to urban land use, occupation and expansion, including management procedures, instruments, infrastructure and other urban elements, strategies for the development of social-interest housing programs, among other matters, after the previous identification of protected environmental and cultural areas.

The rural component is also regulated by the above-mentioned article of the law, as “(...) consisting of policies, actions, programs and standards to guide and ensure adequate interaction between rural settlements and municipal leaders, as well as convenient land use”. The rural component

¹³ The requirement to previously identify protected areas applies to urban, rural and expansion territories, considering that protected areas can be located in any type of territory (Salazar in Torres & García, 2010).

¹⁴ According to article 35 of Law 388 of 1997, a protected area “consists of zones and areas of the territory located in (...) [urban, rural or expansion zones], that have specific geographic, landscape or environmental characteristics, or may be considered part of public utility zones, to host infrastructure for the provision of utility services to the homes, or areas of non-mitigated threat or risk for human settlements, which may determine restrictions to the possibility of their urbanization.

Los POT, en cualquiera de esas tres categorías, definen el ordenamiento del territorio para un mínimo de doce años, correspondientes a tres periodos de gobierno municipal. La ley establece vigencias intermedias para los diferentes componentes del POT, como se muestra en la Figura 3:

Figura 3: Componentes y Vigencias de los Planes de Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015

La ley determina tres componentes para los POT (Figura 3). El componente general está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo, enfocados a asegurar, de la mano del desarrollo económico y social del municipio, su competitividad y el uso adecuado del suelo y de los recursos naturales. En este componente se define la clasificación del suelo¹³ y la estructura urbano-rural e interurbana de largo plazo.

Hacen parte del componente general, determinantes de superior jerarquía como son las relacionadas con la conservación y protección¹⁴ del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales [o antrópicos]; las dirigidas a la conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural; y las vinculadas con las infraestructuras básicas de vías, transporte, servicios públicos y otros equipamientos.

El componente urbano está definido en el artículo 11 de la Ley 388 de 1997 como aquel “(...) constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano” en lo relacionado con el uso y la ocupación del suelo urbano y la expansión. Incluye procedimientos, instrumentos de gestión, infraestructuras y otros elementos urbanos, estrategias para el desarrollo de programas de vivienda de interés social, entre otros, todo ello previa identificación de las áreas de protección ambiental y cultural.

El componente rural está establecido por el citado artículo de la ley como el “(...) constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre

¹³ En suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la identificación previa de los suelos de protección que pueden estar en cualquiera de las tres clasificaciones del suelo. Esto define derechos y deberes de los propietarios de los terrenos (Salazar in Torres & García, 2010).

¹⁴ Según el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, el suelo de protección está “constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de (...) [suelos urbanos, rurales o de expansión], que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

includes the identification of specific areas for the protection of environmental and cultural assets, human settlements, suburban land, areas for agricultural production, animal breeding, forestry or mining activities, in addition to the mechanisms established to protect and improve them, as well as standards and guidelines to regulate land use and the provision of infrastructure.

PART III: THE LAW IMPLEMENTATION PROCESS

The adoption of Law 388 of 1997 triggered the first stage of its implementation, whereby information was disseminated and a broad technical consulting process started, to train both administrators of different territorial entities, and citizens, in addition to the practitioners that would be in charge of territorial development. At the same time, concurrent processes started to frame regulations on different aspects of the law, necessary for its full implementation. This task continued on for 20 years after Law 388 was first enforced and it has given rise to a large number of national regulations since then, as shown in Figure 4:

Figure 4: Regulations and Regulatory Decrees on Territory Organization

Act 388 of 1997	Act 507 of 1999: Transition – POT Procedures	Planning	Land Management	Urban Control
	Act 810 of 2003: Sanctions – Urban Curators	D.2079/03 D.4002/04 D.2181/06 D.4300/07 D.4065/08	DL.151/08 D.1337/02 D.2201/03 D.2755/03 D.1788/04 D.2729/12 D.075/13	DL.2150/95 L.388/97 L.810/03 D.4550/09 D.1469/10 DL.019/12
	Act 902 of 2004: High impact services – POT Revision			
Other related norms		Accessibility	Rural land organization	NSR (Code on Seismic Resistant Construction)
Act 361 of 1997: Accessibility Act 400 of 1997: NSR (Code on Seismic Resistant Construction) Act 675 of 2001: Horizontal Property Act 1450 of 2011: National Development Plan – PND Act 1228 of 2008: Road exclusion lanes Act 1537 of 2012: Housing law Act 1753 of 2015: National Development Plan – PND	L.361/97 D.1538/05	D.097/06 D.3600/07 D.4066/08 D.1069/09 D.641/093	L.400/97 D.47/02 D.52/02 D.926/10 D.2525/10 D.92/11 D.340/11	

Source: Prepared by the authors using information from the Ministry of Housing, Cities and Territory, 2015

As a result of this initial stage, municipalities started to work on the implementation of the law, preparing their respective Territory Organization Plans, and facing different difficulties, mainly associated to the new contents of Law 388, and the variety of planning, financing and management instruments. Previous territorial planning efforts used to be oriented to regulating private investment, and this situation required a change, so as to recover the physical and environmental planning concept, adopted by the territorial development law.

In 1999, the first POTs were adopted. Although most municipalities only started to prepare their Territory Organization Plans after the enactment of the law, the national government took firm action to provide training and follow-up, besides imposing enforcement measures associated to the transfer of national funds, so that all municipalities had incentive to adopt their POTs¹⁵. Even so, in 2017, three municipalities¹⁶ had not adopted their first territory organization plan, yet.

¹⁵ In 2002, 414 municipalities had not yet adopted their POT (Ministry of the Environment, Housing and Urban Development et. al., 2005).

¹⁶ Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco and Mosquera, all three located in Departamento de Nariño.

los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo”. En el marco de este componente se identifican áreas de protección de recursos ambientales y culturales, centros poblados, suelos suburbanos, zonas de producción agropecuaria, forestal o minera junto con la forma de protegerlas y mejorarlas, así como normas y lineamientos que rijan la ocupación del suelo y la dotación de infraestructuras.

PARTE III: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

La puesta en práctica de la Ley 388 de 1997 inició con una primera etapa de difusión y un amplio proceso de asesoría técnica para la capacitación tanto de las administraciones de los entes territoriales como de los ciudadanos y de los profesionales que estarían a cargo de su desarrollo. Asimismo, se iniciaron procesos de reglamentación de diferentes aspectos de la ley, necesarios para su implementación. Esta tarea ha continuado a lo largo de los veinte años de vigencia de la ley y ha generado un gran número de normas del nivel nacional, como se muestra en la Figura 4:

Figura 4: Normas y Decretos Reglamentarios del Ordenamiento Territorial

Ley 388 de 1997	Ley 507 de 1999: Transición - Procedimiento POT	Planificación	Gestión del suelo	Control urbano
	Ley 810 de 2003: Sanciones - Curadores Urbanos	D.2079/03 D.4002/04 D.2181/06 D.4300/07 D.4065/08	DL.151/08 D.1337/02 D.2201/03 D.2755/03 D.1788/04 D.2729/12 D.075/13	DL.2150/95 L.388/97 L.810/03 D.4550/09 D.1469/10 DL.019/12
	Ley 902 de 2004: Servicios alto impacto - Revisión POT			
Otras normas relacionadas		Accesibilidad	Ordenamiento del solo rural	NSR
Ley 361 de 1997: Accesibilidad Ley 400 de 1997: Código NSR Ley 675 de 2001: Propiedad Horizontal Ley 1450 de 2011: PND Ley 1228 de 2008: Fajas de exclusión vial Ley 1537 de 2012: Ley de vivienda Ley 1753 de 2015: PND	L.361/97 D.1538/05	D.097/06 D.3600/07 D.4066/08 D.1069/09 D.641/093	L.400/97 D.47/02 D.52/02 D.926/10 D.2525/10 D.92/11 D.340/11	

Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015

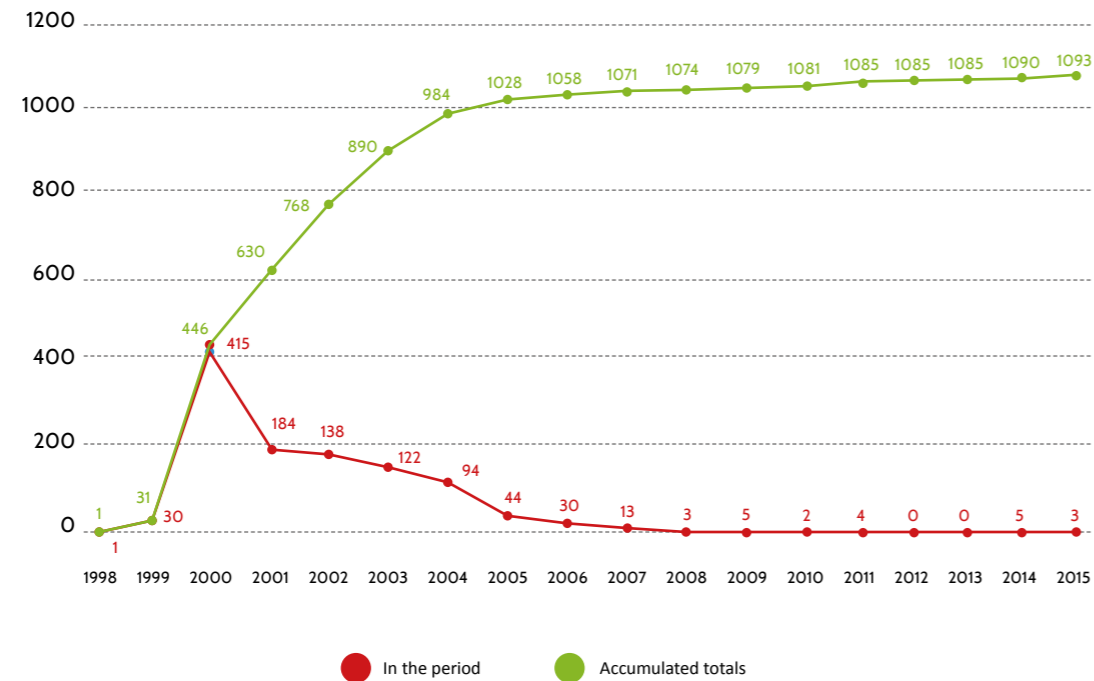
Fruto de ese proceso inicial los municipios comenzaron la tarea de aplicación de la ley mediante la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, con diversas dificultades asociadas principalmente a la novedad tanto de sus contenidos como de la variedad de instrumentos de planificación, financiación y gestión. La planificación del territorio venía de una tendencia dirigida a concebirla como una norma que regía las inversiones privadas, situación que requería una reorientación hacia la recuperación de la planificación de carácter físico y ambiental planteada por la ley de desarrollo territorial.

En 1999 se adoptaron los primeros POT y, aunque la mayor parte de municipios iniciaron su proceso de elaboración a partir de la promulgación de la ley, se requirió la acción decidida del gobierno nacional en capacitación y acompañamiento, así como de medidas coercitivas asociadas a las transferencias de recursos del nivel nacional, para que todos los municipios terminaran de adoptar sus POT¹⁵. Aun así, a 2017 existen tres municipios¹⁶ que no han adoptado este instrumento por primera vez.

¹⁵ En 2002, 414 municipios aún no tenían POT adoptado (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Urbano et. al., 2005).

¹⁶ Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco y Mosquera, los tres en el departamento de Nariño.

Chart 2: Territory Organization Plans Framed¹⁷



Source: Prepared by the authors using information from the Ministry of Housing, Cities and Territory - MVCT & the National Planning Department - DNP

POTs, their supplementary instruments and mechanisms of implementation on the territory have become the main tools to change the territorial development trend in Colombia and bring to reality important objectives introduced by Law 388 of 1997.

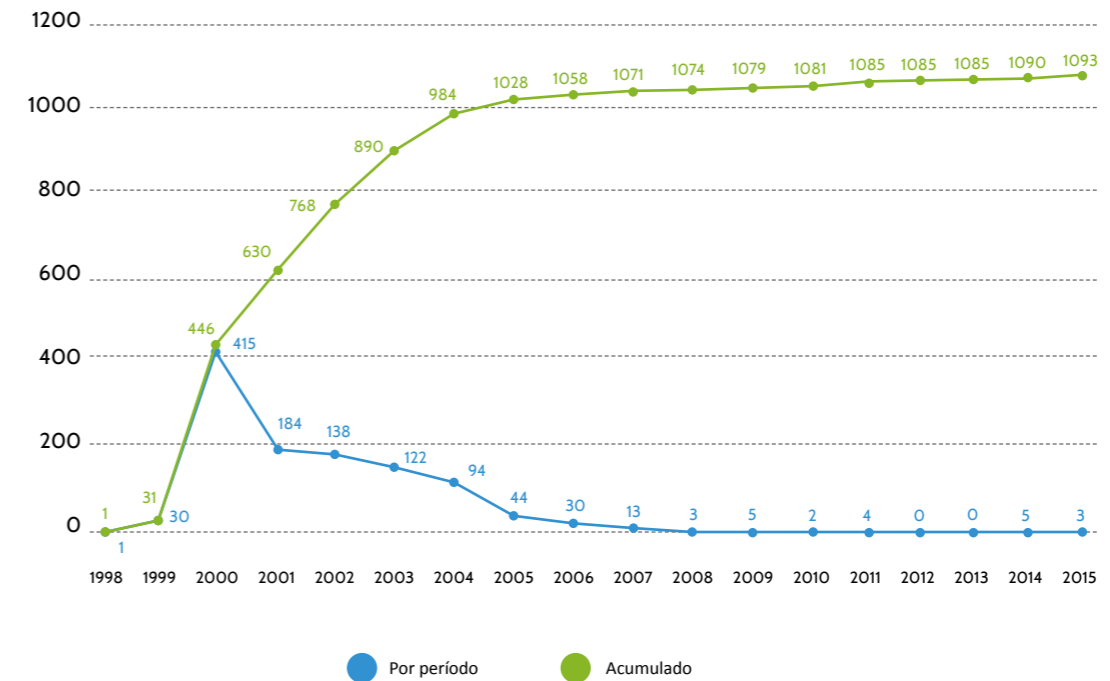
Although it has not been a uniform process throughout the national territory, the following are some of the outstanding results and beneficial impacts caused by the implementation of the law and its instruments¹⁸:

- Improved conditions and sustainability of protected areas, based on their integration and articulation with environmental regulations, which served as a basis for territory organization. For example, Sincelejo was able to control urban expansion towards strategic ecosystems, by regulating its environmental conservation zones.
- Increased tax collection and economic activity in some territorial units, generated by the implementation of instruments introduced by the law, oriented to providing a more equitable distribution of duties and benefits brought about by urban development. An example is Bogotá, a city which bets on partially funding the construction of its subway using financing instruments such as real estate price appreciation and capital gains associated to the densification of land use in areas around the stations, as well as mixed land use. Another relevant example is Medellín, where an equitable distribution of duties and benefits allowed for progress towards a more socially-balanced city, with less economic segregation and exclusion.

¹⁷ The database used to prepare this chart does not include all Colombian municipalities, and it also contains some new POTs, that resulted from structural reviews (second generation).

¹⁸ Based mainly on the Ministry of the Environment, Housing and Development et. al., 2005 and DNP, 2013.

Gráfico 2: Planes de Ordenamiento Territorial Formulados¹⁷



Fuente: MVCT & DNP. Elaboración propia

Los POT, sus instrumentos complementarios y su implementación en el territorio se han convertido en los principales instrumentos para cambiar el rumbo del desarrollo territorial en Colombia y para hacer realidad importantes retos de la Ley 388 de 1997.

Aunque no se han dado de manera uniforme en el territorio, algunos de los resultados e impactos positivos más destacados de la implementación de la ley y sus instrumentos son¹⁸:

- Mejoras en las condiciones y sostenibilidad de los suelos de protección a partir de la integración y articulación de las determinantes ambientales, como punto de partida de la ordenación del territorio. Por ejemplo, Sincelejo ha controlado la expansión urbana hacia ecosistemas estratégicos mediante la reglamentación de zonas de conservación.
- Incremento en los resultados fiscales y económicos de algunas entidades territoriales, generado por la aplicación de instrumentos de la ley orientados a conseguir una redistribución más equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano. Un ejemplo es Bogotá, ciudad que apuesta a financiar parcialmente la construcción del metro mediante instrumentos de financiación tales como la valorización y las plusvalías asociadas a una mayor densificación de terrenos aledaños a las estaciones y al uso mixto del suelo. Otro caso relevante es Medellín en donde el reparto equitativo de cargas y de beneficio ha permitido avanzar hacia la construcción de una ciudad más equilibrada socialmente y menos segregada y excluyente económicamente.

¹⁷ La base de datos que alimenta este gráfico no incluye la totalidad de municipios del país y contiene algunos nuevos POT producto de revisiones estructurales (segunda generación).

¹⁸ Basada principalmente en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo et. al., 2005 y DNP, 2013.

- A contribution to increase coverage of public utility services to the homes and collective amenities, improved road and transportation infrastructure, and public space increments in some municipalities, partially as a consequence of their identification as basic components for the correct functioning of both urban and rural areas, the basic well-being of inhabitants and the productivity of territories.
- Strengthened processes to legalize neighborhoods in some municipalities and more actions oriented to reduce illegal and informal urban developments.
- Progress towards more equitable public investment in collective infrastructure.
- Growing supply of social-interest housing and land allocated for this type of use in some municipalities.
- Growing awareness among public administrators about the direct effect of urban regulations on the price of land, and the possibility to capture a portion of this appreciation as municipal tax. This is especially true in large cities.
- Better protection of some communities, based on a more accurate identification of areas that may be exposed to threat or risks generated by natural or anthropic events.
- Stronger citizen participation in territory organization and planning, as some communities have realized these decisions are highly relevant to improve their quality of life.
- Recognition of territory organization as a key ingredient for the future development of our cities, and inclusion of this item in local and national agendas (DNP, 2017).

If it is true that significant progress was made in the country after the implementation of Law 388, on the other hand, it is also true that, despite the efforts by the national government, the new instruments and approaches introduced by Law 388 implied difficulties, errors and problems, both in the framing of POTs, their implementation and linkage with other plans and programs, and in the development, framing and implementation of other instruments defined in the law. All of those were identified as lessons learned, which have been and are still being used as a basis to take corrective action and adjust some aspects and characteristics along the process.

The first generation of Territory Organization Plans in Colombia were developed in a general scenario where the different actors connected to the process had no knowledge or experience: municipal administrators, local communities, professionals in charge of framing the plans, and even the national government shared their lack of experience, because knowledge on territory organization was only just beginning to consolidate.

According to an evaluation by the Ministry of Housing, Cities and Territory (MVCT, 2015) on the first generation of POTs, later supplemented by the National Planning Department (DNP, 2016-1), it is estimated that fewer than half of them complied with basic quality standards. In general, the first generation of POTs have problems, such as the following¹⁹:

- The trend persisted of defining territorial planning based on previous “urban codes”, which were used to regulate private sector building activities. In some cases, public action programs and projects were not considered, or they were included only at a basic or elementary development level, or did not have enough support for implementation.
- POTs failed to be linked to Municipal Development Plans- PDMs²⁰, or sectoral planning efforts. This lack of linkage caused difficulties in the implementation of most territory organization guidelines. In some cases, POTs have not become a tool to guide local governments’ priority investments in public projects.
- POTs have not been considered an effective government instrument by some local authorities and so, they were not used as long-term vision tools intended to form a basis on which to build a desirable city and municipality, and consequently, they did not outlast changes in the

- Contribución en el aumento de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos colectivos, mejoras en infraestructuras viales y de transporte, e incremento del espacio público en algunos los municipios, parcialmente como consecuencia de su identificación como componentes básicos para el correcto funcionamiento de las áreas urbanas y rurales, el bienestar básico de sus habitantes y la productividad de los territorios.
- Fortalecimiento de los procesos de legalización de barrios en algunos municipios e incremento en las acciones orientadas a disminuir la urbanización ilegal e informal.
- Progresos en la equidad de las inversiones públicas en infraestructuras colectivas.
- Incremento en la oferta de vivienda de interés social y en el suelo destinado a este uso en algunos municipios.
- Aumento en la conciencia de algunas administraciones públicas del efecto directo de las normas urbanísticas en los precios del suelo y la posibilidad de captar parte del mayor valor por parte de los fiscos municipales. Esto es especialmente notorio en las grandes ciudades.
- Mejoras en la protección de algunas comunidades a partir de una mayor identificación de las zonas expuestas a amenazas y riesgos generados por causas naturales o antrópicas.
- Fortalecimiento de la participación ciudadana en la planificación y ordenamiento del territorio, en la medida en que algunas comunidades han identificado la relevancia que tienen tales decisiones en el mejoramiento de su calidad de vida.
- Reconocimiento del ordenamiento territorial como un ingrediente fundamental del desarrollo futuro de las ciudades, así como la inclusión del tema en las agendas locales y nacionales (DNP, 2017).

Si bien los logros obtenidos en el país a raíz de la aplicación de la Ley 388 son significativos es también cierto que, a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional, la novedad de los diferentes instrumentos y planteamientos definidos en la ley conllevaron dificultades, errores y problemas tanto en la elaboración de los POT, su aplicación y su articulación con otros planes y programas, como en el desarrollo, concepción y aplicación de otros instrumentos de la ley. Todos ellos se han identificado como lecciones aprendidas que han sido y siguen siendo la base para tomar correctivos y ajustar algunos de sus enfoques y actuaciones.

La primera generación de Planes de Ordenamiento Territorial se desarrolló en un marco general de desconocimiento y de falta de experiencia por parte de los diferentes actores vinculados a su proceso: las administraciones municipales, las comunidades locales, los profesionales encargados de su elaboración, e incluso el gobierno nacional, ya que el conocimiento sobre el ordenamiento territorial estaba empezando a consolidarse.

De acuerdo con una evaluación realizada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT, 2015) de la primera generación de planes de ordenamiento territorial y complementada en el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2016-1), se estima que menos de la mitad de los POT de primera generación cumplieron con los estándares básicos de calidad. Los POT de primera generación en términos generales presentan problemas tales como¹⁹:

- Se continuó la tendencia de definir la planificación del territorio a partir de “códigos de urbanismo” que definen normas para la actuación del sector privado en la estructura predial. En tal sentido, los programas y proyectos para las actuaciones públicas se excluyeron, o se incluyeron solo en un nivel básico y elemental de desarrollo y de soporte para su ejecución.
- Los POT han estado desarticulados tanto de los Planes de Desarrollo Municipal²⁰, PDM, como de la planificación sectorial. Esto ha conllevado dificultades en la ejecución de gran parte de los planteamientos del ordenamiento territorial. En algunos casos los POT no han

¹⁹ Based mainly on the Ministry of the Environment, Housing and Development, 2005; DNP, 2013; DNP, 2016-1; and DNP, 2017.
²⁰ PDMs describe local administration commitments during a mayor’s constitutional four-year term.

¹⁹ Desarrollado principalmente a partir de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, 2005; DNP, 2013; DNP, 2016-1; y DNP, 2017
²⁰ Instrumentos que expresan los compromisos de los gobiernos locales para la duración del mandato de un alcalde en su periodo constitucional de cuatro años.

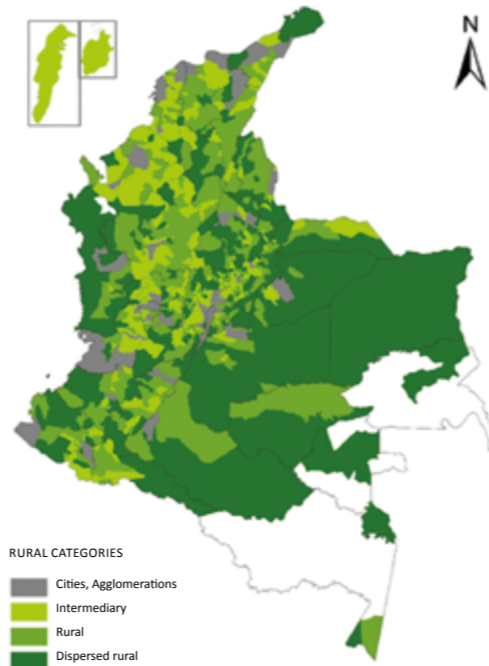
- local administration, that take place every four years.
- Many objectives included in the first generation of territory organization plans were idealistic and ambitious, often ignoring the economic reality and the true management capacity of local administrators. Therefore, a number of public programs and projects continued to be managed by the decisions made under sectoral planning efforts (PDMs), not considering territorial planning. Additionally, municipal projects that required more time than a single local administration term (four years), or even more time than the period covered by a POT (12 years), have faced implementation difficulties.
- POTs were conceived as municipal planning instruments. Although they may include guidelines focusing on the inclusion of regional aspects, elements such as the municipal autonomy established in the Political Constitution have led a number of POTs to ignore the actual behavior of functional territories and cities²¹ (Map 4) that connect different municipalities through economic and social activities²².

Maps 4 and 5: Urban Agglomerations and Rural Territories

Map 4
Functional Cities or Urban Agglomerations



Map 5
Rural Territories



Source: Prepared by the authors using information from the National Planning Department

21 The National Government issued a National Policy to consolidate the System of Cities through Document CONPES 3819 of 2014. This document recognized and identified functional relations that exist on the territory that go beyond political and administrative borders, and should be reflected in supra-municipal planning and territory organization efforts.
22 According to research conducted by the Ministry of Housing, Cities and Territory (MVCT, 2015), only 1% of the reviewed POTs included regional elements, which prevented any coordination between neighboring municipalities.

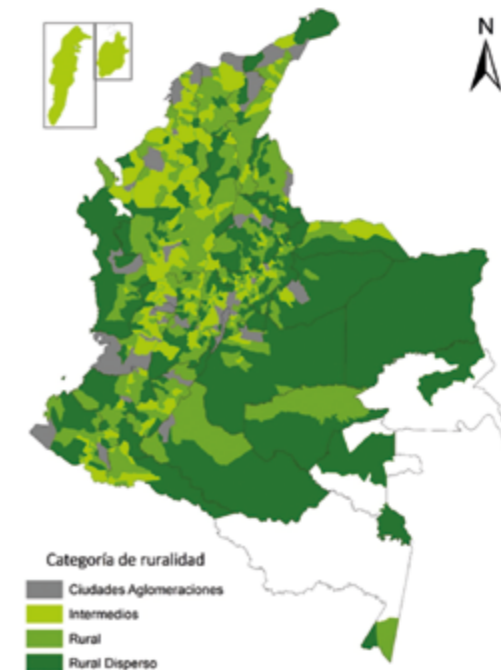
- sido una herramienta para orientar las inversiones prioritarias en las obras públicas de los gobiernos locales.
- Los POT no han sido identificados como un instrumento eficaz de gobierno por algunas de las autoridades locales ni han sido usados como herramientas de visión de largo plazo que sirvan de base para la construcción de la ciudad y el municipio deseado y, en consecuencia, sobrepasen los cambios de las administraciones locales cada cuatro años.
- Los objetivos de los planes de primera generación fueron formulados de una manera idealista y ambiciosa, desconociendo la realidad económica y de capacidad de gestión de las administraciones locales. De esta forma, con frecuencia los programas y proyectos públicos han seguido siendo regidos por las decisiones de la planificación sectorial (PDM) y no de la territorial. Asimismo, proyectos requeridos en el municipio que demanden tiempos mayores a los períodos de cada administración (cuatro años) o incluso superior a los plazos de los POT (doce años), tienen dificultades para hacerse realidad.
- Los planes están concebidos como instrumentos de planeación municipal. A pesar de la existencia de lineamientos enfocados a incluir aspectos regionales en su contenido, factores como la autonomía municipal establecida en la Constitución Política han influido en desconocer en los POT la realidad del comportamiento de los territorios y las ciudades funcionales²¹ (Mapa 4) que vinculan diferentes municipios en sus actividades económicas y sociales²².

Mapas 4 y 5: Aglomeraciones Urbanas y Niveles de Ruralidad

Mapa 4
Ciudades Funcionales o Aglomeraciones Urbanas



Mapa 5
Niveles de Ruralidad



Fuente: DNP. Elaboración propia

21 El Gobierno Nacional expidió la Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades mediante el Documento CONPES 3819 de 2014. En ésta se reconocen e identifican las relaciones funcionales existentes en el territorio, que sobrepasan los límites político-administrativos y deberían reflejarse en la planeación supramunicipal y en el ordenamiento del territorio.
22 Según estudio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT, 2015), solamente el 1% de los POT analizados consideró determinantes regionales, lo que impide la articulación con municipios vecinos.

- In general, the first generation of POTs emphasized urban territory organization. Although 84.7% of the Colombian territory can be classified as rural or dispersed rural settlements²³ (Map 5), and 30.4% of Colombia's population live in rural areas (DNP, 2016-1), the rural component of POTs has not been sufficiently developed, so as to adequately orient territory organization plans to the correct protection and management of rural areas: out of the 103 POTs reviewed in the research conducted by the Ministry of Housing, Cities and Territory (MVCT, 2015) in 2015, 60% did not mention agricultural activities, animal breeding or the exploration of natural resources, and 97% defined no strategies or programs to develop rural territories.
- According to the same research by the Ministry of Housing, Cities and Territory (MVCT, 2015), weaknesses can be found in the first generation of POTs framing process: 60% defined their urban perimeter incorrectly (not considering the perimeter required to provide public services to the homes); 32% did not demarcate expansion areas and 50% lacked criteria and did it without the necessary or complete information; 14% did not delimit protection areas and 61% did it incorrectly; 21% had no structured geo-referenced cartography; and 97% had no studies on natural threats and risks.
- A number of POT objectives and goals lacked clarity, as also did many strategies and methods defined to implement them: of all the POTs reviewed, about 60% had no articulation between their ends (objectives and goals) and their means (strategies, programs, projects, instruments); many did not clearly justify key decisions in the plan, or they lacked a long-term vision, and failed to identify priority investment projects (MVCT, 2015).
- Some local public officers in charge of implementing POTs and other aspects of the law often had limited technical training. This problem is further aggravated due to a high turnover rate of staff that causes frequent losses of the training programs and technical consulting provided.
- Although the law defined three types of territory organization plans, depending on the size of the municipality, in practice, this instrument was conceived to deal with the themes and realities of large cities. As a consequence, Basic Territory Organization Plans – PBOTs and Territory Organization Schemes – EOTs were designed as short versions of POTs, and did not respond to the specific issues of smaller municipalities (Salazar in Torres & García, 2010).
- The POT 12-year enforcement term does not favor a very long-term planning perspective, corresponding to a vision of the desired municipal future, since this kind of planning, as well as some programs and projects associated to it, require more time to become reality. However, they must be identified, so they can be started and constructed step by step, according to a POT, even though they will exceed a single POT enforcement term.
- Econometric studies applied to the six largest Colombian cities, conducted by the System of Cities Mission Program (DNP, 2013), have shown that the impact produced by urban regulations on the price of land was not significant, except in areas nearby road infrastructure and cultural amenities. The same studies showed that the supply of land for low-cost housing has been limited, and the difficulties encountered to control urban expansion and land use still persist, particularly in functional cities and metropolitan areas (DNP, 2013).

The problems identified in the first generation of POTs, as well as the reality in Colombian cities, according to the findings published by the System of Cities Mission (DNP et. al., 2014), have formed the bases for the national government, led by the DNP, to propose the “National Program to Frame and Update Territory Organization Plans: Modern POTs”, through a document named CONPES 3870 of 2016, currently being implemented. This program is oriented to supporting municipalities in their task to overcome the obstacles found with the first POTs.

²³ According to a classification issued by the System of Cities Mission (DNP et. al., 2014) and the Rural Transformation Mission.

- El énfasis de la primera generación de POT en términos generales se ha dirigido al ordenamiento de las áreas urbanas. Aunque el 84,7% del territorio colombiano se puede clasificar como rural o rural disperso²³ (Mapa 5), y el 30,4% de la población colombiana vive en áreas rurales (DNP, 2016-1), el componente rural de los POT no ha sido suficientemente desarrollado para poder orientar de forma adecuada su protección y manejo: de los 103 POT revisados en el marco del estudio desarrollado en 2015 por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT, 2015), el 60% no abordó temas asociados a la producción agropecuaria o la explotación de recursos naturales y el 97% no definió estrategias ni programas para desarrollar el componente rural.
- Según el mismo estudio del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT, 2015), los POT de primera generación presentan debilidades en su formulación: 60% definieron inadecuadamente su perímetro urbano (sin tener en cuenta el perímetro de prestación de servicios públicos domiciliarios); 32% no delimitó suelo de expansión y 50% lo hizo sin criterios o información adecuada y completa; 14% no incluyó suelo de protección y 61% lo delimitó erróneamente; 21% no tiene cartografía georreferenciada y estructurada; 97% no tiene estudios de amenazas y riesgos.
- Existen problemas de claridad en los objetivos y metas de los POT, así como de definición de estrategias y métodos para hacer realidad los primeros: cerca del 60% de los POT analizados presentan desarticulación entre los fines (objetivos y metas) y los medios (estrategias, programas, proyectos, instrumentos); muchos no hacen evidente la justificación de las decisiones claves del plan, carecen de visión de largo plazo, y fallan en la identificación de proyectos de inversión prioritarios (MVCT, 2015).
- Existen limitaciones en la capacitación técnica de algunos de los funcionarios públicos locales responsables de la puesta en marcha de los POT y de la ley en general. El problema se incrementa con la alta rotación del personal, situación que genera la continua pérdida de los avances logrados con capacitación y acompañamiento técnico.
- A pesar de la definición de tres tipos de POT según el tamaño de los municipios, en la práctica el instrumento está concebido para la temática y las realidades de las grandes ciudades. En consecuencia, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, PBOT, y los Esquemas de Ordenamiento Territorial, EOT, son versiones recortadas de los POT, que no responden a las condiciones particulares de los municipios más pequeños (Salazar in Torres & García, 2010).
- La vigencia de doce años de los POT no da cabida a la planificación de muy largo plazo, correspondiente a la visión de futuro del municipio deseado. Esa planificación, así como algunos programas y proyectos asociados a ella, requieren tiempos mayores para hacerse realidad, pero deben identificarse, iniciarse y construirse paso a paso a partir de un POT, así sobrepase su vigencia.
- Estudios econométricos aplicados a las seis ciudades más grandes del país, realizados en el marco del programa Misión Sistema de Ciudades (DNP, 2013), muestran que el impacto de las regulaciones urbanísticas sobre el precio del suelo no ha sido significativo, a excepción de las áreas en proximidad a infraestructuras viales y equipamientos de cultura. Igualmente, la generación de oferta del suelo para vivienda de ingresos bajos ha sido limitada, y persisten problemas para controlar la expansión urbana y los usos del suelo en las ciudades funcionales y las áreas metropolitanas. (DNP, 2013).

La problemática identificada en la primera generación de POT, así como la realidad de las ciudades colombianas según los hallazgos de la Misión Sistema de Ciudades (DNP et. al., 2014), han sido las bases para que el gobierno nacional, en cabeza del DNP, haya planteado el “Programa Nacional

²³ De acuerdo con la clasificación hecha en el marco de la Misión Sistema de Ciudades (DNP et. al., 2014) y la Misión para la Transformación del Campo.

The purpose of the program is that a second generation of territory organization plans can make progress to address the difficulties encountered by the first generation, and that the plans can also contribute to attain international agenda commitments, such as COP21²⁴, SDGs²⁵, New Urban Agenda (Habitat III) and national agenda goals²⁶. The objective is that the plans can incorporate innovation which, still compliant with applicable regulations, will allow for the new POTs to become real tools of sustainable territorial development and a tool that can improve inhabitants' quality of life.

The program has established a few specific objectives: "i) Pursue closing development gaps by adopting minimum growth rates, where development levels are lower; ii) coordinate the production and management of sectoral and inter-institutional information as inputs for diagnosis, elaboration, follow-up and evaluation of territory organization processes; iii) develop an institutional, multi-sectoral and multi-level arrangement to provide support and technical assistance to POTs framing process, adopting a differential focus; iv) incorporate regional and sub-national territory organization guidelines and directions in municipal POTs; v) promote institutional strengthening processes in the municipalities, to help contribute for the implementation of POTs and iv) harmonize POTs and local Development Plans" (DNP, 2016-1).

The first phase of the Modern POT program was developed on two main work fronts: a general chapter for all territorial entities (municipalities and "departamentos"), which consists of manuals and territory organization kits; and a specific chapter focused on POT co-financing and technical follow-up during the preparation phase of POTs.

The territory organization manuals and kits were designed to clarify procedures, contents, concepts, basic information required, instances, among other fundamental elements for the preparation of a POT, which had been identified as questions, weaknesses or gaps in the first generation of POTs. Likewise, they also provide clarification on certain topics, sectoral instruments, tools and instances that must be articulated or considered in the POTs. The manuals and territory organization kits will be available on the internet for anyone who needs their references, but they are mainly oriented to local administrators, so they can become working tools to negotiate and contract with the professionals hired to write the new POTs, and also useful in later phases of implementation, follow-up and evaluation.

The second action front of the program's first phase includes support to approximately 100 municipalities in the process of framing their new POTs, and to nine sub-national units, the so-called Colombian "departamentos" in the designing effort of their Sub-National Territory Organization Plans-PODs, today in early stages of development throughout the country.

24 Paris Climate Change Conference (COP21).

25 Sustainable Development Goals.

26 The national agenda includes items such as investments in green growth, admission in the OECD and the peace process.

para la Formulación y Actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos" mediante el documento CONPES 3870 de 2016, actualmente en proceso de implementación. Este programa es la iniciativa orientada a apoyar a los municipios en la tarea de superar los obstáculos identificados con los primeros POT.

El propósito es conseguir una segunda generación de estos instrumentos que avance en la solución de las dificultades encontradas en la primera generación, y sirvan como instrumento para cumplir los objetivos de las agendas internacionales como COP21²⁴, ODS²⁵, Nueva Agenda Urbana (Habitat III) y la agenda nacional²⁶. Se pretende que los nuevos POT de tal forma que se incorporen innovaciones que, sin salir del marco de las normas vigentes, permitan convertirlos en verdaderas herramientas para el desarrollo de territorios sostenibles y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El programa tiene como objetivos específicos: "i) Propender por el cierre de brechas de desarrollo por mínimo el crecimiento de los niveles más bajos; ii) coordinar la producción y gestión de la información sectorial e interinstitucional como insumo para el diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de los procesos de ordenamiento territorial iii) desarrollar un arreglo institucional, multisectorial y multiescalar para el apoyo y asistencia técnica en el proceso de formulación de los POT con enfoque diferencial; iv) incorporar lineamientos o directrices de ordenamiento territorial regional y departamental en los POT municipales; v) promover procesos de fortalecimiento institucional en los municipios para la implementación de los POT y iv) armonizar los POT con los Planes de Desarrollo locales" (DNP, 2016-1).

El programa POT Modernos se desarrolla en la primera etapa en dos frentes principales de actuación: una parte general que sirva todas las entidades territoriales, consistente en manuales y un kit de ordenamiento territorial; y una focalizada hacia la cofinanciación y el acompañamiento técnico en la elaboración de algunos nuevos POT.

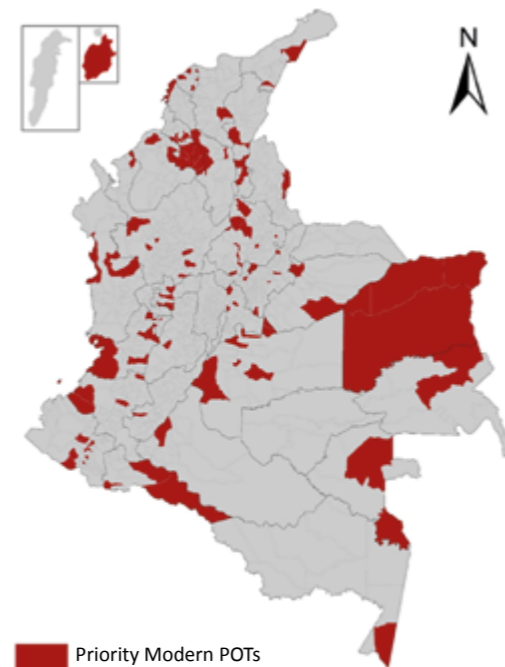
Los manuales y el kit de ordenamiento territorial están orientados a clarificar procedimientos, contenidos, conceptos, información de base requerida, instancias, entre otros temas fundamentales en la elaboración de los POT que han sido identificados como dudas, deficiencias o vacíos en la primera generación. Asimismo, hacen claridad sobre los temas, instrumentos sectoriales, herramientas e instancias que deben ser articuladas, incluidas o consideradas en los POT. Los manuales y el kit de ordenamiento territorial estarán disponibles en internet para todos aquellos que quieran consultarlos, sin embargo están dirigidos prioritariamente a las administraciones locales, de tal forma que se conviertan en una herramienta tanto para la contratación y la interlocución con los profesionales a cargo de la elaboración de los nuevos POT como para su posterior implementación, seguimiento y evaluación.

El segundo frente de acción de la primera parte del programa es el apoyo a alrededor de cien municipios en la formulación de sus nuevos POT, así como a nueve departamentos en la concepción de sus Planes de Ordenamiento Departamental (POD), instrumento que está empezando a ser materializado en el país.

24 Acuerdo de París (COP21).

25 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

26 La agenda nacional incluye temas tales como la apuesta de crecimiento verde, el ingreso a la OCDE y el proceso de paz.

Map 6: Municipalities included in the Modern POT Program (Phase 1)

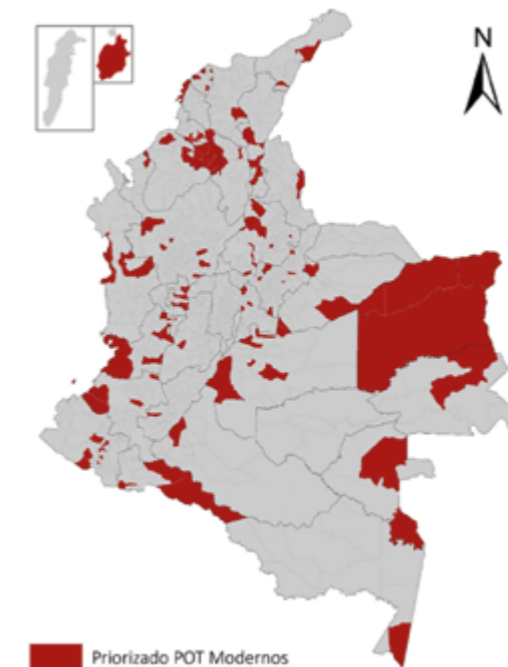
Source: DNP, 2016-2

The support to municipalities and “departamentos” in the framing of their new POTs and PODs started early in 2017, broken into seven action fronts: “(1) capacity building and expert consulting; (2) diagnostic information survey; (3) framing of the plan; (4) sharing, citizen participation and negotiation of the plan; (5) plan management (6) plan implementation; and (7) plan investments” (DNP, 2016-1). This portion of the program is being implemented by three regional operators that consist of multidisciplinary groups of national and international professionals.

The Modern POT Program’s goal is to conclude its first phase by the mid-point of 2018, and a second phase will then start to help the other municipalities and “departamentos” prepare their new POTs and PODs. Additionally, the Program intends to continue to support the territorial entities included in the first phase of the Program during the execution of norms, programs and projects, and the implementation of instruments set forth in the plan. This program will be one of the main bases to help define future actions that may be required to continuously improve territory organization in Colombia.

CONCLUSIONS

- 20 years after Colombia’s territorial development law was enacted, it is possible to recognize unquestionable advances in relation to physical territory organization: Law 388 of 1997 and its implementation represent a landmark in Colombia’s territorial planning history. The time lag has also allowed for us to identify the main difficulties associated to the implementation of the law and its instruments to produce change in Colombia’s planning efforts to shape the future of its territory, after a long history of a prevailing trend that treated territory organization as a means to regulate private agents’ actions through urban codes.

Mapas 6: Municipios del Programa POT Modernos (Etapa 1)

Fuente: DNP, 2016-2

El apoyo a municipios y departamentos en la elaboración de los nuevos POT y POD, que inició en los primeros meses de 2017 y se está abordando desde siete frentes principales de acción: “(1) fortalecimiento de capacidades y acompañamiento de expertos; (2) levantamiento de información para el diagnóstico; (3) formulación del plan; (4) socialización, participación y concertación del plan; (5) gestión del plan (6) implementación del plan; e (7) inversión en el plan” (DNP, 2016-1). La implementación de esta parte del programa se está realizando mediante tres operadores regionales conformados por grupos multidisciplinarios de profesionales nacionales e internacionales.

El programa POT Modernos tiene como meta finalizar su primera etapa hacia mediados de 2018 y prevé una segunda fase para acompañar a otros municipios y departamentos en la elaboración de nuevos POT y POD. Asimismo, pretende continuar con el apoyo a las entidades territoriales acompañadas en la primera etapa, en lo relacionado con la puesta en marcha de sus normas, programas y proyectos, y con la implementación de sus instrumentos. Este programa es una de las principales bases sobre las cuales se proyecta definir acciones futuras que sean necesarias en el propósito de conseguir que el ordenamiento territorial en Colombia funcione cada día mejor.

CONCLUSIONES

- Luego de veinte años de existencia de la ley de desarrollo territorial colombiana es posible reconocer los indudables avances que ha tenido el país en materia de ordenamiento físico: la Ley 388 de 1997 y su aplicación marcan un hito en la historia de la planificación territorial en Colombia. Ese tiempo también ha permitido identificar las principales dificultades asociadas tanto a la aplicación de la ley y sus instrumentos como a generar un cambio en la forma de planificar el futuro del territorio colombiano, cuando por tantos años se había

- These have been 20 years of achievements, obstacles overcome, lessons learned and, above all, knowledge accumulation about what must and what must not be done, as well as the reasons why, and this knowledge will now be used to address the current reality, so that the new phases of territory organization in Colombia can make the best possible use of Law 388 of 1997 and enjoy its full potential.
- Today, there is more knowledge than when the law was first implemented: both the National Government and the municipalities have experienced a long journey to help them understand and consolidate their learning on territory organization. These lessons learned and the reflections conducted from a self-critical standpoint will form the bases for Colombia to rethink and build a new stage of territory organization, capable to overcome the obstacles detected and increase the benefits obtained.
- The National Government considers territory organization as a priority action front, on the way towards building a better country. For this reason, and respecting municipal autonomy, it has led important public policy initiatives, such as the System of Cities, the Rural Transformation Mission, the Risk Management Policy and the Modern POT Program.
- The main challenges recognized for the second stage of implementation of Law 388 of 1997 in Colombia are the following: strengthen the rural component of POTs; include inter-municipal, sub-national and regional territorial planning; achieve good articulation between sectoral and territorial planning; make more and better use of the different management and financing instruments provided by the law to facilitate POT implementation and; provide a more efficient response to specific municipal conditions, depending on their size and specific characteristics.

References

- COLOMBIAN NATIONAL CONGRESS. (1997). Law 388 of 1997 “**Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones**”. In the Official Gazette, Bogota.
- NATIONAL COUNCIL OF ECONOMIC AND SOCIAL POLICIES, THE REPUBLIC OF COLOMBIA. (2014). **CONPES 3819: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia**. Mimeo.
- NATIONAL COUNCIL OF ECONOMIC AND SOCIAL POLICIES, THE REPUBLIC OF COLOMBIA. (2016). **CONPES 3870: Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos**. Mimeo.
- NATIONAL PLANNING DEPARTMENT (2013). **Documento Técnico de Soporte, Política del Sistema de Ciudades de Colombia**. Mimeo.
- NATIONAL PLANNING DEPARTMENT ET. AL. (2014). **Misión Sistema de Ciudades, una política nacional para el sistema de ciudades colombianas con visión a largo plazo**. Bogota, Colombia: Puntoaparte Bookvertising.
- NATIONAL PLANNING DEPARTMENT. (2016-1). **POT Modernos: Programa Nacional para una nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial. Conceptual Note**. Mimeo.
- NATIONAL PLANNING DEPARTMENT. (2016-2). **Modern POTs program launch presentation**. Mimeo.
- NATIONAL PLANNING DEPARTMENT (2017). **Avances del manual de ordenamiento territorial**. Mimeo.
- MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, HOUSING AND TERRITORIAL DEVELOPMENT ET. AL. (2005). **Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, una práctica colectiva hecha realidad**. Bogota, Colombia: Produmedios.
- MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT. (1995). **Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del salto social**. Bogota, Colombia: Editorial Presencia Ltda.

- tenido una tendencia hacia el entendimiento del ordenamiento como una reglamentación de las actuaciones de los privados mediante códigos de urbanismo.
- Han sido veinte años de logros, de obstáculos superados, de lecciones aprendidas y, sobretodo, de conocimiento acerca de lo que se debe, lo que no se debe, y lo que se dejó de hacer, así como de identificar las causas de ello y la forma como ahora se debe enfrentar esa realidad para que en las nuevas etapas del ordenamiento territorial en Colombia se puedan aprovechar todas las potencialidades y ventajas de la Ley 388 de 1997.
 - Hoy ya no existe el desconocimiento que se tenía cuando se inició la implementación de la ley: tanto el Gobierno Nacional como los municipios han recorrido un largo camino para entender y consolidar el ordenamiento territorial. Es ese aprendizaje, a partir de las reflexiones realizadas en el marco de una mirada autocrítica, la base para que Colombia reoriente y construya una nueva etapa de ordenamiento territorial que supere los obstáculos detectados y aumente los beneficios obtenidos.
 - El Gobierno Nacional considera el ordenamiento territorial como un frente prioritario de acción en el camino hacia la construcción de un mejor país. Por tal razón, y respetando la autonomía municipal, ha liderado importantes iniciativas en materia de política pública como el Sistema de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo, la Política de Gestión del Riesgo y el Programa POT Modernos.
 - Se asumen como principales retos para la segunda etapa de aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, fortalecer el componente rural de los POT; involucrar la planificación supramunicipal, departamental y regional; conseguir la articulación de la planeación sectorial y la territorial; aprovechar y utilizar más y mejor la batería de instrumentos de gestión y financiación ofrecidos por la ley para facilitar la implementación de lo planteado por los POT; y responder de una forma más eficiente a las condiciones particulares de los municipios, acorde con su tamaño y características.

Referencias

- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. (1997). Ley 388 de 1997 “**Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones**”. En Diario Oficial, Bogotá.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2014). **CONPES 3819: Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia**. Mimeo.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2016). **CONPES 3870: Programa Nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT Modernos**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2013). **Documento Técnico de Soporte, Política del Sistema de Ciudades de Colombia**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN ET. AL. (2014). **Misión Sistema de Ciudades, una política nacional para el sistema de ciudades colombianas con visión a largo plazo**. Bogotá, Colombia: Puntoaparte Bookvertising.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2016-1). **POT Modernos: Programa Nacional para una nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial. Nota de Concepto**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2016-2). **Presentación del lanzamiento del programa POT Modernos**. Mimeo.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2017). **Avances del manual de ordenamiento territorial**. Mimeo.
- MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL ET. AL. (2005). **Formulación y aplicación de la Ley 388 de 1997 en Colombia, una práctica colectiva hecha realidad**. Bogotá, Colombia: Produmedios.
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. (1995). **Ciudades y Ciudadanía. La política urbana del salto social**. Bogotá,

MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT. (1997-1). **Aproximación conceptual Ley 388 de 1997. Serie Procesos de Aplicación.** Bogota, Colombia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.

MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT. (1997-2). **Presentación general Ley de desarrollo territorial. La política urbana del salto social.** Bogota, Colombia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.

MINISTRY OF HOUSING, CITIES AND TERRITORY. (2013). **Ley 388 Concordada con legislación y complementada con extractos jurisprudenciales; Preface.** Bogota, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

MINISTRY OF HOUSING, CITIES AND TERRITORY. (2015). **Diagnóstico de Planes de Ordenamiento Territorial de Primera Generación.** Mimeo.

PINTO, A. (2005). **La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón).** In Ciudad y Territorio magazine, Estudios Territoriales, XXXVII (143).

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC. (2006). Decreto 2181 de 2006 **“Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”.** In the Official Gazette, Bogota, Colombia.

SALAZAR, J. (2010). **Ordenamiento urbano y consolidación de política de suelos.** En Torres, P. y García, M. (Eds.). **Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia.** Washington DC: Inter-American Development Bank.

Sirly Castro Tuirán Director of the Urban Development Office at National Planning Department in Colombia. She is an Economist with MSc in Economics from Universidad de los Andes (Colombia). She was one of the international experts who participated in the writing of the draft in National Urban Policies for Habitat III. Previously, Sirly worked as a consultant at the Commission of Regulation of Drinking Water and Basic Sanitation; Director of Water and Sanitation at the Control Entity of Public Service Utilities and Deputy Director of Water and Sanitation at National Planning Department. She held a scholarship from the Netherlands Fellowship Program in 2008, to participate in the “Decentralized water Supply and Sanitation” program in Delft (Holanda). She has also taught in the areas of Urban Development and Econometrics in different universities in Colombia.

José Antonio Pinzón Bermúdez Ph.D. in Territorial Planning and Regional Development from Universidad de Barcelona. Ph.D. in Advanced Studies in Territorial Planning and Regional Development from Universidad de Barcelona. Master’s Degree in Environmental Economics and Natural Resources from Universidad de los Andes. Joint Master in Environmental Economics and Natural Resources from University of Maryland. Cadastral and Geodetic Engineer graduated from Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Training courses in Korea and Japan related to Sustainable Urban Development and Territory Organization themes. Currently, José Antonio is Deputy Director of Housing and Urban Development at the National Department of Planning. Member of the Board of Directors of Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Had a seat in the Boards of Directors of Agustín Codazzi Geographic Institute, of the Superior Council for Housing and of the National Housing Fund. We worked as a Mining Cadastral and Registration Manager at the National Mining Agency; as a Sub-Secretary of Information and Strategic Studies at Bogota’s District Secretariat of Planning; as an advisor to the Office of Urban Development at the National Department of Planning; and as a consultant at the Administrative Departments of District Planning and District Cadastral Records of the city of Bogota, as well as at the Agustín Codazzi Geographic Institute.

As a university professor, he taught in undergraduate and graduate programs at Universidad de los Andes, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Pontificia Universidad Javeriana and Universidad Nacional de Colombia. Furthermore, he has given lectures in a number of academic events in both Colombia and abroad.

Sandra Karime Zabala Corredor Graduated in Architecture from Universidad de los Andes in Bogota (1987) and later, did a masters in urban planning at Oxford Brookes University, in England (1992); a masters in restoration and rehabilitation of architectural and urban heritage at Universidad de Alcalá de Henares, in Spain (2003); and has a degree in heritage from Lund University, in Sweden (2010). In her first years of professional life, Sandra worked at public organizations of Bogota and, from 1997 onward, has been working as an independent consultant, advisor and director of several projects and studies on urban themes, territory organization and themes associated with cultural heritage, both from her private office and from her own company, Urbania Consultores SAS. She is currently advising the National Department of Planning (DNP) in themes related to territory organization. She is also the director of Urbania Consultores SAS, a company through which she continues to provide consulting services and assistance in themes such as urban and territory organization and cultural heritage.

Colombia: Editorial Presencia Ltda.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. (1997-1). **Aproximación conceptual Ley 388 de 1997. Serie Procesos de Aplicación.** Bogotá, Colombia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO. (1997-2). **Presentación general Ley de desarrollo territorial. La política urbana del salto social.** Bogotá, Colombia: Fotolito Parra & Cia. Ltda.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (2013). **Ley 388 Concordada con legislación y complementada con extractos jurisprudenciales; Prólogo.** Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (2015). **Diagnóstico de Planes de Ordenamiento Territorial de Primera Generación.** Mimeo.

PINTO, A. (2005). **La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia (y algunas referencias sobre la experiencia de Japón).** En revista Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXVII (143).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2006). Decreto 2181 de 2006 **“Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”.** En Diario Oficial, Bogotá, Colombia.

SALAZAR, J. (2010). **Ordenamiento urbano y consolidación de política de suelos.** En Torres, P. y García, M. (Eds.). **Las ciudades del mañana: gestión del suelo urbano en Colombia.** Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Sirly Castro Tuirán Directora del Directorio de Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planificación de Colombia. Graduada en Economía, con maestría en Economía por la Universidad de Los Andes (Colombia). Fue una de las especialistas internacionales que participaron en la elaboración del documento sobre Políticas Urbanas Nacionales para la Conferencia Habitat III. Anteriormente, Sirly trabajó como consultora en la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; fue Directora de Agua y Saneamiento en la Entidad de Control de Servicios Públicos y Vicedirectora de Agua y Saneamiento en el Departamento Nacional de Planificación. Recibió una beca del Programa de Fellowship de Holanda en 2008 para participar del curso de “Abastecimiento Descentralizado de Agua y Saneamiento” en Delft, Holanda. También es profesora de Desarrollo Urbano y Econometría en distintas universidades de Colombia.

José Antonio Pinzón Bermúdez Ph.D. en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona. Diploma de Estudios Avanzados, en Planificación Territorial y Desarrollo Regional, Universidad de Barcelona. M.Sc. en Economía del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Universidad de los Andes. Joint Master in Environmental Economics and Natural Resources, University of Maryland. Ingeniero Catastral y Geodesta, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Cursos de entrenamiento en Korea y Japón, relacionados con temas de Desarrollo Urbano Sostenible y Ordenamiento Territorial. Actualmente, se desempeña como Subdirector de Vivienda y Desarrollo Urbano del Departamento Nacional de Planeación. Miembro de la Junta Directiva Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía. Ha participado en las Juntas Directivas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi el Consejo Superior de Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda. Ha trabajado como Gerente del Catastro y Registro Minero en la Agencia Nacional de Minería; Subsecretario de Información y Estudios Estratégicos en la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá; Asesor de la Dirección de Desarrollo Urbano en el Departamento Nacional de Planeación; y Consultor en los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital y Catastro Distrital de la ciudad de Bogotá, como también en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En el campo de la docencia, ha trabajado a nivel de pregrado y postgrado en las Universidades de los Andes, Distrital Francisco José de Caldas, Pontificia Universidad Javeriana y Nacional de Colombia. Asimismo, en calidad de conferencista ha participado en múltiples eventos académicos a nivel nacional e internacional.

Sandra Karime Zabala Corredor Estudió arquitectura en la Universidad de Los Andes de Bogotá (1987) y posteriormente cursó un master en urbanismo en Oxford Brookes University, Inglaterra (1992); un master en restauración y rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano en la Universidad de Alcalá de Henares, España (2003); y un diplomado en patrimonio en Lund University, Suecia (2010). Trabajó sus primeros años como profesional en entidades públicas de Bogotá y a partir de 1997 se ha desempeñado como consultora independiente, asesora y directora de diversos proyectos y estudios urbanos, de ordenamiento territorial y de temas asociados al patrimonio cultural, tanto desde su oficina particular como mediante la firma Urbania Consultores SAS, empresa de su propiedad. Actualmente está asesorando al Departamento Nacional de Planeación (DNP) en temas de ordenamiento territorial y se desempeña como gerente de URBANIA CONSULTORES SAS, empresa mediante la cual continúa desarrollando consultorías y asesorías en temas urbanos, de ordenamiento territorial y de patrimonio cultural.

Ecuador

Organic Law for Territory Organization, Land Use and Management of 2016 – The Ecuador Case

Barbara Scholz and José Morales

PART I: THE FRAMING OF THE LAW

Approximately, 730,000 households or 2.8 million Ecuadorian citizens living in irregular and precarious settlements¹, 37,064 households located in zones of unavoidable risks, in protected zones and/or in zones declared inhabitable², 4.7 m² of green spaces per inhabitant, much less than the 9 m² per inhabitant recommended by the World Health Organization³, uncontrolled urban growth beyond city limits in 79 percent of municipal Decentralized Autonomous Governments, 83 percent of vacant land located in consolidated urban areas.

This is a brief description of the reality in most Ecuadorian cities, characterized by scattered, disorganized and uncontrolled growth, with social and territory exclusion and fragmentation, and strong anthropic pressure on ecologically sensitive systems and agroproductive land.

According to studies conducted by the Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador, in 2015, the population living in urbanized areas soared to 77.7 percent⁴. Thus, the distribution between urban and rural populations was inverted. In 1970, the ratio was 39.5 percent and 60.5 percent, respectively. In a predictable timeframe, Ecuador shall become a primarily urban country, which entails rethinking public policies to take into account the strong impacts of this process on production and consumption patterns, social mobility, internal migration, value formation; and opening up development perspectives which motivate human beings at the individual level and make up a cohesive society in which to live.⁵

Scarce land and limited provision of affordable homes for the poorest, in addition to the predominance of speculative dynamics in the land market, force a significant part of the low-income population to live in irregular settlements. Investment on a historical scale made by the national government in this past decade, marked by higher oil prices, led to highly overpriced land acquisitions for public works and interventions, and contributed to increase the value of private land, albeit without any public share.

In light of this, one needs to underscore the fiscal capacity of municipal governments, which

¹ 2010 Census, estimate based on variables which characterize precariousness, according to UN-HABITAT, referring to block sectors (territorially disaggregated statistic unit), MIDUVI own assessment 2014.

² Survey of municipal and metropolitan decentralized autonomous governments, MIDUVI 2013.

³ Census Maps by INEC (National Institute of Statistics and Census), year 2010.

⁴ Ministry of Urban Development and Housing. 2015. National Report of Ecuador. Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Habitat III. MIDUVI February 2016, Quito, Ecuador

⁵ The poverty phenomenon would have changed as well: According to INEC 2010 census, poverty in the country was almost equally distributed between the urban area (48 percent of the total households living in poverty) and the rural area (52 percent). However, it is to be noted that rural districts surveyed in the census included conurbation sectors and, had the analysis been conducted based on districts with streets in a grid system that were part of the census, which would make it possible to identify sectors with urban characteristics, the ratio would have been 60% percent in urban zones and 40% percent in rural zones.

Ecuador

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 – El caso de Ecuador

Barbara Scholz Y José Morales

PARTE I: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY

Aproximadamente 730.000 hogares o 2,8 millones de ciudadanos y ciudadanas del Ecuador localizados en asentamientos precarios e irregulares¹, 37.064 hogares localizados en zonas de amenazas no mitigables, protegidas y/o declaradas no habitables², índices de espacios verdes de 4,7 m² por habitante, muy por debajo de los 9m² por habitante que recomienda la Organización Mundial de la Salud³, crecimiento urbano descontrolado por fuera del límite urbano en el 79% los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, con el 83% del suelo vacante en áreas urbanas consolidadas.

Esta es una breve descripción de la realidad de la mayoría de las ciudades ecuatorianas, caracterizadas por un crecimiento disperso, desordenado y sin control, con exclusión y fragmentación social y territorial, y una gran presión antrópica sobre territorios ecológicamente sensibles y agro productivos.

De acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Desarrollo urbano y Vivienda de Ecuador, la población que vive en áreas urbanizadas alcanzó en el 2015 al 77,7%⁴. Con ello, se ha invertido la distribución entre población urbana y rural, que en 1970 era de 39,5% y 60,5% respectivamente. En un plazo previsible el Ecuador se afianzará como un país primordialmente urbano, lo cual obliga a repensar los enfoques de política pública considerando los impactos fuertes de este proceso en los patrones de producción y consumo, movilidad social, migración interna, formación de valores y apertura de perspectivas de desarrollo que motivan al ser humano como individuo y cohesionan la sociedad en la que vive.⁵

A esto se suma la escasez de suelo y oferta de vivienda asequible para la población más pobre del país y el predominio de dinámicas especulativas en el mercado del suelo, que han empujado a una parte importante de la población de bajos ingresos a asentarse de forma irregular. Esto, aprovechando además las históricas inversiones del gobierno nacional en el territorio en la última década marcada por el alto precio del petróleo, ha conllevado al pago de intolerables sobrepuestos en los procesos de adquisición de suelo para las intervenciones y obras públicas y ha contribuido a una acumulación de

¹ Censo 2010, estimación por variables que caracterizan precariedad, según ONU-HÁBITAT, referente sectores amanzanados, evaluación propia MIDUVI 2014.

² Encuesta a gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, MIDUVI 2013.

³ Cartas Censales del INEC del año 2010.

⁴ Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2015. Informe Nacional del Ecuador. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Habitat III. MIDUVI febrero 2016, Quito, Ecuador

⁵ También el fenómeno de la pobreza habrá cambiado: Según INEC 2010, la pobreza en el país se distribuye casi en partes iguales entre el área urbana (48% del total de hogares en pobreza) y el área rural (52%). Sin embargo, cabe señalar que los distritos censales rurales incluyen sectores conurbados, si se realiza el análisis en función de distritos censales amanzanados, lo cual permite identificar los sectores con características urbanas, la distribución es de 60% en zonas urbanas y 40% en zonas rurales.

explains insufficient investments to provide satisfactory services, housing, public transportation and public spaces in the necessary quantity and quality. According to Banco del Estado figures⁶ financial transfers received from the national budget correspond on average to 81 percent of municipal budgets. As for total revenues, in the 2009-2013 period, property taxes did not exceed 2.7 percent⁷, and collection related to special contributions for improvements represented only 12 percent of municipal tax revenues⁸. In normative and institutional terms, municipalities complain of a generalized inexistence or inefficiency of tools to control land use and speculation, of lack of clarity in defining urban regulation, particularly that governing urban expansion and rural land occupation, and of an insufficient supply of practitioners specialized in territory development⁹.

The Republic of Ecuador Constitution of 2008 recognizes new citizenship rights relative to urban development, seeking to drive more equitable, inclusive, sustainable and democratic cities, confirming the right to the city and establishing as compulsory the implementation of territory planning processes by all levels of government.¹⁰ Thus, the country set out to promote a substantial paradigm shift in the regulation of economic, political and social conditions shaping the territory and cities, to oppose the currently predominant logic of capital. As a result, the process of government reform driven by the Constitution introduced a number of important changes to the regulation related to territory organization, the jurisdiction of subnational governments, the assignment of competencies and territory and financial planning instruments, all gathered under the Organic Code for Territory Organization (COOTAD)¹¹ and the Organic Code for Planning and Public Finance (COPFP).¹² In order to adequately complement the established normative framework, the Ministry of Urban Development and Housing (MIDUVI) and the National Secretariat of Planning and Development (SENPLADES) kicked off in 2011 the drafting process of a national urban law which, in sync with the existing legislation in force, would enable municipalities to count on planning and management tools appropriate for land management and regulation in their territorial jurisdictions.

After a long and complex participatory and interinstitutional process, in 2014, the Commission of Decentralized Autonomous Governments of the National Legislature, supported by the European Community, joined this effort and, in July of 2016, a second debate finally approved the Organic Law of Territory Organization, and Land Use and Management (LOOTUS)¹³. Hence, Ecuador joined the multiple processes of urban reform that are taking place all over the Latin American region, with highlights going to Colombia, with Law 388 of 1997 on Territory Organization, and Brazil, with the City Statute approved in 2001.¹⁴

PART II: HOW THE LAW WAS CONCEIVED

THE CONSTITUTIONAL REFORM AND CITIZENSHIP RIGHTS RELATIVE TO HOUSING AND THE URBAN HABITAT

The debate about a future urban legislation addressed, before anything else, the responsibility of the State in materializing both individual and collective rights ensured by the 2008 Constitution, and more

⁶ Figures of the Municipal Information System, year 2012. Prepared by MIDUVI.

⁷ Idem.

⁸ Banco del Estado, 2009-2012 figures of a sample taken in cantons with 20 thousand inhabitants or more, except Quito, Guayaquil and Cuenca. A recovery of USD 243,622,744.00 was expected, but only USD 24,354,904.00 were effectively collected.

⁹ Survey conducted by MIDUVI in October of 2011 with 347 technicians of 102 municipalities which participated in workshops on tools for urban planning and land management.

¹⁰ Including levels of the Central Government and of Decentralized Autonomous Governments (GADs) at the Region, Province, Canton (Municipality) and local ("junta parroquial") levels.

¹¹ Issued and/or approved on August 11 of 2010, modified in May of 2014.

¹² Approved on October 14 of 2010, Official Record No. 306. <http://www.administracionpublica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Código-Orgánico-de-Planificación-y-Finanzas-Públicas.pdf>

¹³ Official Record No. 790, dated July 5 of 2016.

¹⁴ It is worth noting the support that this process received from Colombian and Brazilian specialists, with the help of UN-Habitat and the Lincoln Institute of Land Policy, among others.

valor del suelo en manos de privados sin inversión propia ni retribución alguna al Estado.

Frente a ello, resalta la escasa capacidad fiscal de los gobiernos municipales, razón para una insuficiente inversión en servicios, vivienda, transporte público y espacio público de calidad en la cantidad y calidad requerida. De acuerdo a cifras del Banco del Estado⁶ las transferencias financieras desde el presupuesto nacional cubren en promedio el 81% de los presupuestos municipales. Respecto a los ingresos totales, en el periodo 2009-2013, el impuesto predial no superó el 2,7%⁷ y la recaudación por concepto de contribuciones especiales de mejoras sólo llegó a representar el 12% de los ingresos tributarios municipales⁸. En términos normativos e institucionales, los municipios reclaman la falta generalizada o la ineficacia de herramientas de control del uso del suelo y de la especulación, la falta de claridad en la definición de la normativa urbanística, en particular de aquella que regula la expansión urbana y ocupación del suelo rural, y la insuficiente disponibilidad de técnicos con experticia en desarrollo territorial⁹.

La Constitución del 2008 reconoce nuevos derechos ciudadanos relativos al desarrollo urbano, en búsqueda de ciudades más equitativas, incluyentes, sostenibles y democráticas, consagrando el derecho a la ciudad y estableciendo la obligatoriedad de implementar procesos de planificación territorial de parte de todos los niveles de gobierno.¹⁰ Con ello, el país se ha propuesto impulsar un cambio paradigmático sustancial en la regulación de las condicionantes sociales, económicas y políticas de la conformación del territorio y las ciudades, que se contraponen al predominio actual de la lógica del capital. Como resultado, el proceso de reforma del Estado impulsado por la Constitución ha introducido sucesivamente modificaciones importantes en las regulaciones relacionadas con la organización territorial, las competencias de los gobiernos subnacionales, la asignación de competencias y los instrumentos de planificación territorial y financiera, contenidos en el Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD)¹¹ y el Código de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP).¹² Con el fin de complementar de manera adecuada el marco normativo establecido, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI), en conjunto con la Secretaría de Planificación (SENPLADES), iniciaron en el año 2011 el proceso de construcción de una ley urbanística nacional, que, en ajuste a lo ya establecido en la legislación vigente, permita a los municipios contar con herramientas de planificación y gestión adecuadas para el manejo y regulación del suelo de sus jurisdicciones territoriales.

Luego de un largo y complejo proceso participativo e interinstitucional, en el 2014 la Comisión de Gobiernos Autónomos Descentralizados de la Asamblea Nacional, con apoyo de la Comunidad Europea, se suma a este esfuerzo, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUS) es finalmente aprobada en segundo debate, y publicada en julio del 2016¹³, con lo cual el Ecuador se incorpora a los múltiples procesos de reforma urbana que se están dando en toda la región de América Latina, resaltando el caso de Colombia y su Ley 388 de Ordenamiento Territorial de 1997, y el de Brasil con el Estatuto de las Ciudades aprobado en el 2001.¹⁴

⁶ Cifras del Sistema de Información Municipal del 2012. Elaborado por el MIDUVI.

⁷ Idem.

⁸ Banco del Estado, cifras del período 2009-2012 de una muestra tomada en cantones con población de 20.000 a más habitantes, excepto Quito, Guayaquil y Cuenca. Para 2012, se proyectaba la recuperación de USD 243'622.744, pero efectivamente se recaudaron sólo USD 24'354.904.

⁹ Encuesta realizada por MIDUVI en octubre de 2011 entre 347 técnicos de 102 municipios que participaron en talleres sobre herramientas de planeamiento urbanístico y gestión de suelo.

¹⁰ Comprenden los niveles de Gobierno Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Región, Provincia, Cantón (Municipio) y Junta Parroquial.

¹¹ Expedido y/o aprobado el 11 de agosto de 2010, modificado en mayo de 2014.

¹² Aprobado el 14 de octubre de 2010. Registro Oficial no. 306. <http://www.administracionpublica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/10/Código-Orgánico-de-Planificación-y-Finanzas-Públicas.pdf>

¹³ Registro oficial 790 5 de julio 2016.

¹⁴ Cabe resaltar el apoyo que este proceso recibió por parte de expertos colombianos y brasileros facilitado e.o. por ONU Habitat y el Lincoln Institute of Land Policy.

specifically those related to the right to an urban habitat, housing and the city. In particular, the 2008 Constitution ensured access to the public space¹⁵, to a safe and healthy urban habitat and to adequate and decent housing¹⁶, as well as access to high quality public and private goods and services¹⁷. It also makes explicit reference to the right to the city “based on the democratic management of the city, on the social and environmental function of property and the city, and on the full exercise of citizenship”¹⁸. The proposition of the right to the city has its origin in proposals introduced since the 1990s by civil society through the Habitat International Coalition (HIC), among others. Finally, the New Urban Agenda approved in 2016 in the United States Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) recognizes this concept.¹⁹

The Constitution ensures the right to property in all of its forms; however, it subordinates this right to its function and social and environmental responsibility²⁰, and explicitly prohibits obtaining benefits from speculative practices related to land use, especially related to change of use, from rural to urban or from public to private.²¹ Citizenship rights related to land, the urban habitat and housing are included in overarching objectives also established in the Constitution, such as poverty eradication, sustainable development and an equitable redistribution of resources and wealth²².

Based on that, COOTAD expects to strengthen the process of autonomy and decentralization of the State by determining both exclusive and concurrent competencies of different levels of government, and to generally regulate the processes of territory planning and development in their administrative areas²³. In turn, the COPFP links the processes of financial planning to territory organization, requiring, for the transfer of funds from the central government to Decentralized Autonomous Governments (GADs), that the GADs have in place development and territory organization plans. Additionally, it creates the obligation to establish mechanisms to distribute burdens and benefits, as well as surplus value captures. Nevertheless, neither COOTAD nor COPFP are able to develop and enforce these constitutional principles, which led to a clear need to count on a specific normative framework that allows the adoption of mechanisms and tools to determine the rights and duties of land owners, so as to ensure the common good.

NATIONAL DIRECTION AND LOCAL COMPETENCIES

One aspect which marked the debate on urban legislation is the assignment of competencies – direction, regulation, management and control – among different levels of government, related to the urban habitat and housing. The Constitution assigns competencies relative to drafting and implementing public policies for housing and the urban habitat at all levels of government, and establishes as a primary duty of the State to strengthen the autonomy of the decentralized autonomous governments²⁴, which, according to COOTAD, includes financial, political and administrative autonomy²⁵. Meanwhile, the Constitution makes it clear that the autonomy of local authorities shall not preclude the action by national control bodies in the exercise of their constitutional and legal faculties, nor the exercise of concurrent actions among different levels of government.²⁶

Therefore, the Constitution establishes that the Ministers of State are to set and oversee the direction²⁷ of public policies in their area of responsibility and to release agreements and administrative

15 The Republic of Ecuador Constitution, article 23.

16 The Republic of Ecuador Constitution, articles 30,375.

17 The Republic of Ecuador Constitution, articles 66.2, 66.25.

18 The Republic of Ecuador Constitution, articles 31, 321.

19 New Urban Agenda, objective No. 11. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

20 The Republic of Ecuador Constitution, articles 66.26, 321.

21 The Republic of Ecuador Constitution, articles 83.7, 83.9, 85.2, 376.

22 The Republic of Ecuador Constitution, articles 3.5, 3.6, 276.6, 409.

23 COOTAD, articles 4, 54, 84.

24 The Republic of Ecuador Constitution, article 3.6.

25 COOTAD, article 5.

26 Idem, the Republic of Ecuador Constitution, article 260.

27 Understood as the capacity to issue public policies which guide actions to attain development goals and objectives, as well as to define strate-

PARTE II. CONCEPCIÓN DE LA LEY

LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LOS DERECHOS CIUDADANOS SOBRE EL HABITAT URBANO Y LA VIVIENDA

El debate sobre una futura legislación urbana respondió, ante todo, a la responsabilidad del Estado frente a la consecución de los derechos individuales y colectivos garantizados en la Constitución del 2008, específicamente, aquellos relacionados con el derecho al hábitat urbano, la vivienda y la ciudad. Específicamente, la Constitución del 2008 garantiza el acceso al espacio público¹⁵, a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna¹⁶, así como el acceso a bienes y servicios públicos y privados de calidad¹⁷. Hace, además, referencia explícita al ejercicio del derecho a la ciudad “basado en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”¹⁸. El planteamiento del derecho a la ciudad tiene su origen en propuestas impulsadas desde los 1990 por la sociedad civil entre otro a través de Habitat International Coalition (HIC) y fue reconocido por la Nueva Agenda Urbana aprobada en el 2016 en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Habitat III).¹⁹

La Constitución garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, pero supedita este derecho a su función y responsabilidad social y ambiental²⁰ y prohíbe explícitamente la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.²¹ Los derechos ciudadanos sobre el suelo, el hábitat y la vivienda se enmarcan en objetivos superiores también determinados en la Constitución tales como la erradicación de la pobreza, el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza²².

A partir de ello, el COOTAD plantea fortalecer el proceso de autonomía y descentralización del Estado mediante la determinación de las competencias exclusivas y concurrentes entre los diferentes niveles de gobierno, y regula de manera general los procesos de planificación territorial y del desarrollo en las circunscripciones territoriales²³. A su vez, el COPFP articula los procesos de planificación financiera con el ordenamiento territorial, condicionando el pago de transferencias financieras del gobierno central a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a la obligatoriedad de planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Adicionalmente, establece la obligación de determinar mecanismos de reparto de cargas y beneficios, así como de captación de plusvalía. Sin embargo, ni el COOTAD ni el COPFP alcanzan a desarrollar e instrumentar estos principios constitucionales, por lo que se hizo evidente la necesidad de contar con un marco normativo específico que permita establecer mecanismos y herramientas para el establecimiento de los deberes y derechos de los propietarios del suelo para garantizar el bien común.

RECTORÍA NACIONAL Y COMPETENCIAS LOCALES

Un aspecto que marcó el debate sobre la legislación urbanística es la atribución de las competencias de rectoría, regulación, gestión y control de los diferentes niveles de gobierno en materia de hábitat y vivienda. La Constitución asigna competencias relacionadas con la generación e implementación de políticas públicas en el ámbito de la vivienda y el hábitat a todos los niveles de gobierno y establece como deber primordial del Estado fortalecer la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados²⁴,

15 Constitución de la República, artículo 23.

16 Constitución de la República, artículos 30, 375.

17 Constitución de la República, artículos 66.2, 66.25.

18 Constitución de la República, artículos 31, 321.

19 Nueva Agenda urbana, numeral 11. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>

20 Constitución de la República, artículos 66.26, 321.

21 Constitución de la República, artículos 83.7, 83.9, 85.2, 376.

22 Constitución de la República, artículos 3.5, 3.6, 276.6, 409.

23 COOTAD, artículo 4, 54, 84.

24 Constitución, artículo 3.6.

resolutions that their posts require. In addition, the Constitution assigns to the Central Government exclusive competences over national planning and housing policies, among others²⁸. In that context, the direction and oversight of the urban habitat and housing are clearly assigned to the ministry in charge, and that body shall dictate national policies to ensure universal access to a safe and healthy environment (habitat) and to decent housing; likewise, at a national scale, the corresponding ministries shall plan the territory incidence of special sectors and strategic sectors²⁹, and shall identify and regulate protected areas (ecological or historic interest) and special economic development zones. Moreover, the Constitution sets forth that the exercise of constitutional rights and guarantees, as well as the organization, competences, faculties and functioning of decentralized autonomous governments, shall be regulated by organic laws.³⁰ Accordingly, mechanisms are also established to supervise and sanction services related to citizenship rights.³¹

It is worth pointing out that, in terms of housing and the urban habitat, the assignment of exclusive and concurrent competences gives rise to a complex situation. On one hand, territory organization, generation of information related to the territory, including information contained in master files, as well as the implementation of policies, plans and programs for the urban habitat and universal access to housing are concurrent capacities exercised by all levels of government.³² On the other hand, and this is to be highlighted, it is an exclusive competency of municipal or metropolitan authorities to regulate and control the use and occupation of both urban and rural land³³. In their capacity to draft and enforce urban norms, including land management, local governments have a strategic competence and play a predominant role in the implementation of all policies related to housing and the urban habitat.

It becomes evident, then, that the direction and oversight exercised by central authorities, on one hand, and the autonomy of decentralized autonomous governments, on the other, are conceived in the Constitution as being complementary. This is the reason why COOTAD establishes principles for the exercise of their respective competencies: coordination, co-responsibility, subsidiarity and complementarity³⁴. These principles establish a shared responsibility among different levels of government regarding rights, well-being and the development of different territorial administrative areas. They also establish an interconnected action within the boundaries of exclusive and concurrent competencies. Stewardship over public policies should be the privilege of the lowest and least centralized competent authority, but a temporary and complementary exercise of such capacities by another level of government is accepted in case of deficiencies, omission, natural disasters or proven government paralysis.

URBAN LEGISLATION OBJECTIVES AND GUIDING PRINCIPLES

Based on the country's urban reality, precariousness and tensions summarized at the beginning of this paper, and based on the demanding political-administrative landscape in terms of rights, autonomy and capacities related to urban development, the urban legislation reflected in the LOOTUS seeks to make

gic systems, areas and projects of public interest given their economic, social, political or environmental importance.

28 The Republic of Ecuador Constitution, articles 154, 261.4, 261.6.

29 See COOTAD, articles 110, 111, 112. Special sectors are those of a strategic nature with nationwide reach; all competencies and powers correspond exclusively to the central government and are not decentralizable (national defense, homeland security and public order, international relations and economic, tax, customs, tariff, fiscal and monetary policies, as well as foreign trade and foreign debt policies). Strategic sectors are those of a decisive economic, social, political or environmental influence (power generation in all of its forms, telecommunications, nonrenewable natural resources, refining and transport of hydrocarbons, biodiversity and genetic heritage, the radioelectric spectrum, water and all others to be determined by the Law. Direction and oversight powers, as well as the definition of the management model for all strategic sectors correspond exclusively to the central government; the remaining competencies and capacities may be exercised concurrently at different levels of government. Regular sectors are all other sectors under the responsibility of the State, and subject to a higher or lower degree of decentralization and deconcentration.

30 The Republic of Ecuador Constitution, articles 133, 132.1, 132.3, 132.6.

31 The Republic of Ecuador Constitution, articles 213, 132.2. COOTAD, article 5.

32 The Republic of Ecuador Constitution, articles 375, 260, 415. COOTAD, articles 116, 147, 295-299, 466, 467. Refer also to the Organic Code for Planning and Public Finance-COPFP, issued and/or approved in October of 2010, article 10.

33 The Republic of Ecuador Constitution, articles 241, 264.1, 264.2, 266, 376. COOTAD, articles 4, 54, 84, 55, 5, 458, 60.

34 COOTAD, article 3 c-e.

la que de acuerdo al COOTAD incluye autonomía financiera, política y administrativa²⁵. A la vez la Carta Magna aclara que el ejercicio de la autonomía no excluirá la acción de los organismos nacionales de control en uso de sus facultades constitucionales y legales ni el ejercicio concurrente entre los distintos niveles de gobierno.²⁶

En tal virtud, la Constitución establece que le corresponde a las ministras y ministros de Estado ejercer la rectoría²⁷ de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, además asigna al Estado Central las competencias exclusivas sobre la planificación nacional y, entre otras, las políticas de vivienda²⁸. En este orden de ideas, la rectoría del hábitat y la vivienda está asignada claramente al ministerio responsable, determinando que éste dictará las políticas nacionales para garantizar el acceso universal a un hábitat seguro y saludable y a una vivienda digna; de igual manera los ministerios correspondientes planificarán a escala nacional la incidencia territorial de los sectores privativos y de los sectores estratégicos²⁹, identificarán y regularán las áreas patrimoniales y las zonas de desarrollo económico especial. Adicionalmente, la Constitución determina que el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados serán reguladas mediante leyes orgánicas.³⁰ En concordancia, también se establecen mecanismos para la supervisión y sanción de servicios relacionados con los derechos ciudadanos.³¹

Cabe resaltar que, en materia de hábitat y vivienda la asignación de competencias exclusivas y concurrentes genera una situación compleja. Por un lado, el ordenamiento territorial, la generación de información relacionada con el territorio incluyendo la catastral, así como la implementación de políticas, planes y programas de hábitat y de acceso universal a la vivienda son competencias concurrentes ejercidas por todos los niveles de gobierno.³² Por otro lado, y esto es importante resaltar, es competencia exclusiva del nivel municipal o metropolitano regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural³³. Con esta competencia de generar y aplicar la normativa urbanística incluyendo la gestión de suelo, los gobiernos locales disponen de una competencia de carácter estratégico y un rol predominante para la implementación de cualquier política de hábitat y vivienda.

Se evidencia entonces que la rectoría del gobierno nacional por un lado y la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados por el otro, son concebidas en la Constitución como funciones complementarias, razón por la cual el COOTAD establece principios para el ejercicio de las competencias: coordinación, corresponsabilidad, subsidiaridad y complementariedad³⁴. Estos principios establecen una responsabilidad compartida entre niveles de gobierno con el ejercicio de los derechos, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, y una actuación articulada en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes. Se privilegia la gestión de las políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, pero se admite el ejercicio supletorio y temporal

25 COOTAD, artículo 5.

26 Idem, Constitución de la República, artículo 260.

27 Entendida como la capacidad de emitir políticas públicas que orientan las acciones para el logro de los objetivos y metas de desarrollo; así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público, en función de su importancia económica, social, política o ambiental.

28 Constitución de la República, artículos 154, 261.4, 261.6.

29 Ver COOTAD, artículo 110, 111, 112. Sectores privativos son sectores de naturaleza estratégica de alcance nacional, todas las competencias y facultades corresponden exclusivamente al gobierno central, y no son descentralizables (defensa nacional, protección interna y orden público las relaciones internacionales; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria; de comercio exterior: y de endeudamiento externo). Sectores estratégicos son sectores de decisiva influencia económica, social, política o ambiental (generación de energía en todas sus formas, las telecomunicaciones; los recursos naturales no renovables; el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético; el espectro radioeléctrico; el agua; y los demás que determine la Ley). La facultad de rectoría y la definición del modelo de gestión de cada sector estratégico corresponden de manera exclusiva al gobierno central; el ejercicio de las restantes facultades y competencias podrá ser concurrente en los distintos niveles de gobierno. Sectores comunes son todos los demás sectores de responsabilidad del Estado, susceptibles de mayor o menor nivel de descentralización y desconcentración.

30 Constitución de la República, artículos 133, 132.1, 132.3, 132.6.

31 Constitución de la República, artículos 213, 132.2. COOTAD, artículo 5.

32 Constitución de la República, artículos 375, 260, 415. COOTAD, artículos 116, 147, 295-299, 466, 467. Ver también el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPYFP, expedido y/o aprobado en octubre de 2010, artículo 10

33 Constitución de la República, artículos 241, 264.1, 264.2, 266, 376. COOTAD, artículos 4, 54, 84, 55, 5, 458, 60.

34 COOTAD, artículo 3 c-e.

available to the country a regulatory framework to meet the following objectives:

- To develop constitutional rights related to urban development, the urban habit and housing;
- To create urban development guidelines which promote an efficient, equitable, rational, balanced and sustainable use of urban and rural land;
- To attain technical ratification at national level of the terms related to urban planning and to land management;
- To offer to municipalities the necessary technical and legal instruments so they can exercise their competencies related to land use and management;
- To establish urban quality parameters with regard to the public space, infrastructure and basic amenities.
- To facilitate the municipalities' access to land required for the provision of public spaces, infrastructure, amenities and social housing.
- To establish mechanisms to discourage real estate speculation and to allow for redistribution of land surplus value from urban development in less privileged regions of the city;
- To promote coordination and cooperation among public entities, the private sector, social organizations and the general population in different urban development processes;
- To facilitate public access to standardized cadastral urban information at national level;
- To foster the enforcement of urban planning defined by municipal and metropolitan GADs.

With that, LOOTUS established the guiding principles for urban development, urban planning and territory management, such as: sustainability, territorial equality, coherence with different territory realities and concordance among decentralized autonomous levels of government.

THE STRUCTURE OF THE LAW

LOOTUS encompasses three elements and establishes its complementary and interdependent implementation:

1. Urban planning, through the classification of urban and rural land, the allocation of urban treatments or intervention strategies, and the determination of use and building potential;
2. Land management through instruments which modify the building's structure, prevent land speculation and enable access to land for public initiatives (infrastructure, amenities, social housing);
3. Financing of urban development through tax and non-tax instruments which make it possible to give back to society land value appreciation generated by the action of others than the owners (construction works, the adoption of urban norms, urban development in general).

The first two elements aim to rationalize land use as a condition to create an equitable, sustainable and high quality urban habitat, through the establishment of a set of urban norms for land use and occupation. These norms are to be enforced with instruments which enable an equitable distribution of burdens and benefits resulting from urban development, avoid land speculation and allow access to land for public initiatives, either the provision of infrastructure and amenities or social housing projects. The third element points to the creation of mechanisms to distribute burdens and benefits or to capture land value appreciation not deriving from private investment in the corresponding land.

de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión.

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS RECTORES DE LA LEGISLACIÓN URBANA

A partir de la realidad urbana del país, las precariedades y tensiones resumidas al inicio de este artículo, y sobre la base del exigente panorama político-administrativo en términos de derechos, autonomía, competencias en materia de desarrollo urbano; la legislación urbanística, plasmada en la LOOTUS, busca poner a disposición del país un marco regulatorio que responda a los siguientes objetivos:

- Desarrollar los derechos constitucionales relativos al desarrollo urbano, al hábitat y a la vivienda;
- Generar directrices para el desarrollo urbano que promuevan un uso eficiente, equitativo, racional, equilibrado y sostenible del suelo urbano y rural;
- Lograr una homologación técnica a nivel nacional de los términos relativos al planeamiento urbanístico y la gestión del suelo;
- Dotar a los municipios de los mecanismos técnicos y legales para ejercer sus competencias en materia de uso y gestión del suelo;
- Establecer parámetros de calidad urbana con respecto al espacio público, las infraestructuras y los equipamientos;
- Facilitar a los municipios el acceso al suelo para la dotación de espacio público, infraestructuras, equipamientos y vivienda de interés social;
- Establecer mecanismos que dificulten la especulación inmobiliaria y permitan la redistribución de las plusvalías del suelo en el desarrollo urbano de las zonas más desfavorecidas de la ciudad;
- Promover la coordinación y cooperación entre las entidades públicas, el sector privado, las organizaciones sociales y la ciudadanía en los diferentes procesos de desarrollo urbano;
- Facilitar el acceso público a una información urbanística y catastral estandarizada a nivel nacional;
- Propiciar el cumplimiento del planeamiento urbanístico definido por los GAD municipales y metropolitanos.

Con ello, la LOOTUS establece los principios rectores para el desarrollo urbano, el planeamiento urbanístico y la gestión territorial, tales como: la sustentabilidad, la equidad territorial, la coherencia con las realidades de cada territorio y la concordancia entre los niveles autónomos descentralizados de gobierno.

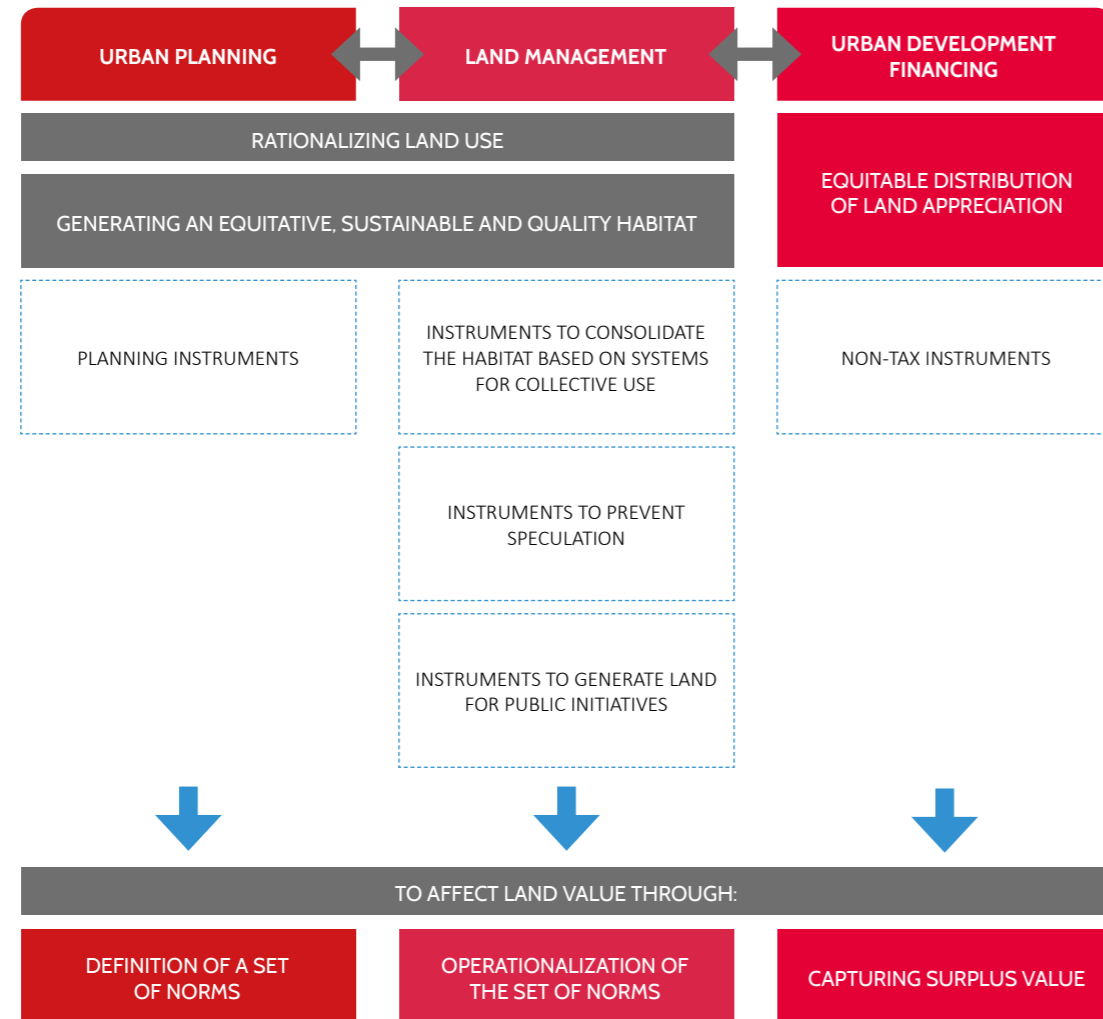
ESTRUCTURA DE LA LEY

La LOOTUS contempla tres elementos y establece su implementación complementaria e interdependiente:

1. El planeamiento urbanístico realizado a través de la clasificación del suelo urbano y rural, la asignación de tratamientos urbanísticos o estrategias de intervención y la determinación del uso y la edificabilidad;
2. La gestión del suelo a través de instrumentos que modifican la estructura predial, evitan la especulación con el suelo y viabilizan el acceso a suelo para iniciativas públicas (infraestructuras, equipamientos, vivienda de interés social);
3. El financiamiento del desarrollo urbano mediante instrumentos tributarios y no tributarios que permiten retornar a la ciudadanía los incrementos en el valor del suelo no generados por la acción de sus propietarios (ejecución de obras, expedición de normativa urbanística, desarrollo urbano en general).

Los primeros dos componentes están dirigidos a racionalizar el uso de suelo como condicionante para la configuración de un hábitat urbano equitativo, sustentable y de calidad, a través de la asignación

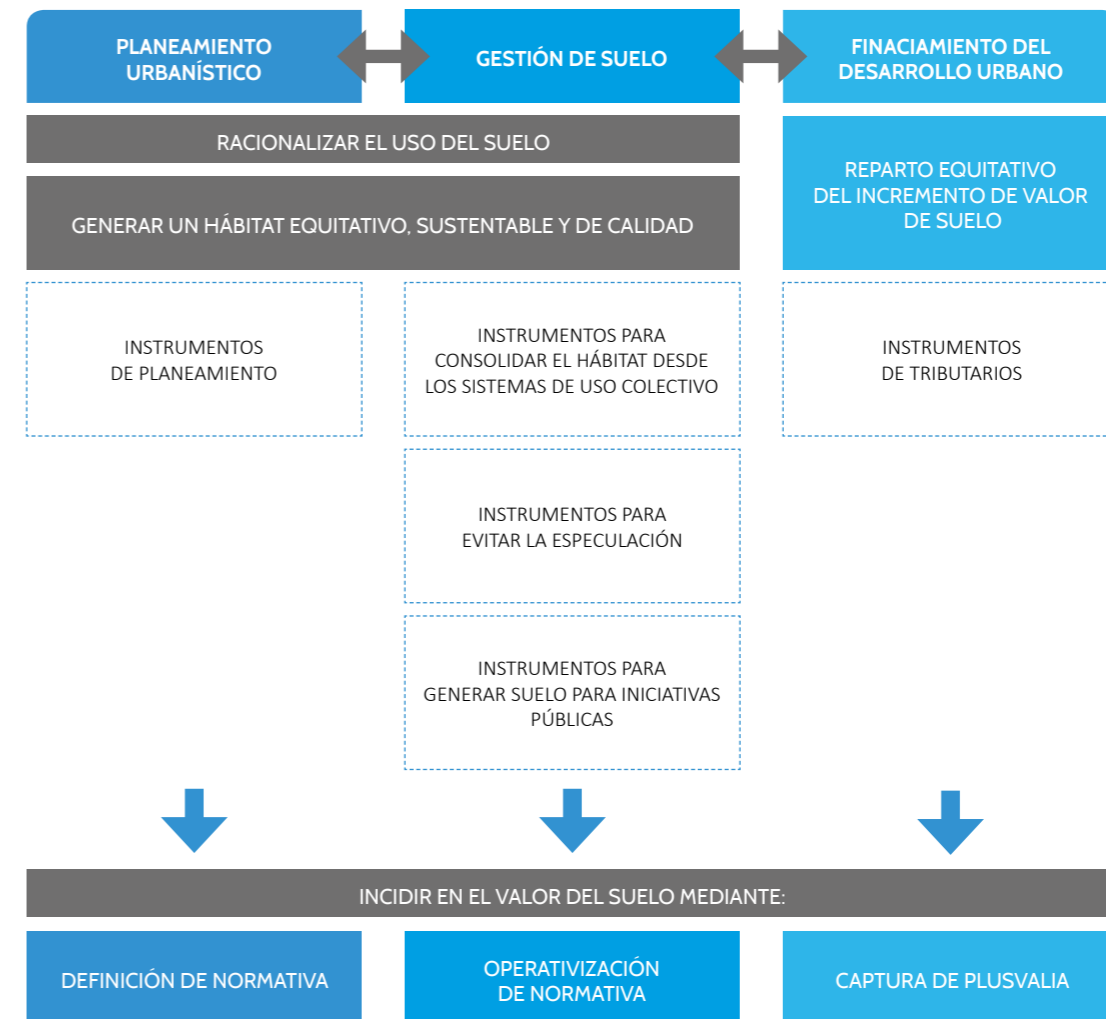
Chart 1: Urban law elements



LOOTUS conceives urban development as a process to be conceived, regulated and executed based on supporting public services, in other words, the road system, public transportation, public spaces, green areas, networks and basic services, public amenities. The extent in which the current and future urban habitat is inclusive and sustainable depends essentially on the coverage of these systems for community use and on how they work. Therefore, LOOTUS emphasizes primarily risks and climate change-related environmental impacts in the design of networks and water and electricity supply systems, transportation and solid waste management. With regards to determining norms for land use and occupation, LOOTUS establishes different categories of urban treatment, which meet specific urban objectives such as the creation of new centralities or consolidation, urban renewal or redevelopment of neighborhoods and sectors. Once the action of the State on urban land – be it through public works or the regulation of its use and occupation – increases the value of the land, the urban treatments include, in a differentiated manner, the employment of mechanisms for an equitable distribution of benefits and

de una normativa urbanística de uso y ocupación del suelo y su implementación mediante instrumentos que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios producto del desarrollo urbano, evitan la especulación con el suelo y viabilicen el acceso a suelo para iniciativas públicas, sean estas obras de infraestructura y equipamientos o proyectos de vivienda de interés social. El tercer componente apunta a crear mecanismos de reparto de cargas y beneficios o captura del incremento del valor del suelo que no es producto de la inversión privada en el terreno correspondiente.

Gráfico 1: Componentes de la legislación urbana



La LOOTUS concibe el desarrollo urbano como un proceso que debe ser pensado, regulado y ejecutado a partir de los sistemas públicos de soporte, es decir vías, transporte público, espacio público, áreas verdes, redes y servicios básicos, equipamientos públicos. En qué medida el hábitat urbano actual y futuro es incluyente y sostenible depende esencialmente de la cobertura y funcionamiento de estos sistemas de uso colectivo. Por lo tanto, la LOOTUS enfatiza en primer lugar en el diseño de redes y nodos de abastecimiento con energía, agua y transporte y de gestión de desechos sólidos, riesgos y cambio climático. Respecto a la asignación de normas de uso y ocupación de suelo, la LOOTUS

capturing of land value appreciation not resulting from private investment in the land, thus fulfilling the requirements of the legal framework in force. Thus, LOOTUS embraces the concept of urban land as a physical support where territorial decisions and strategies are materialized. As a consequence, it conceives the regulation of the real estate market through a set of urban norms and land management as a core element in the process of urban wealth generation and distribution.

It is worth highlighting that LOOTUS merely defines principles and instruments and inserts them in a functional urban planning and management system that is clearly hierarchical, interconnected and coherent, transferring the definition of details to complementary regulation. Moreover, law makers were cautious regarding the compulsory employment of certain instruments, understanding that the urban reality is not same everywhere in the country. Our cities have morpho-typological, social, economic and cultural differences. The urbanization process dynamics is not the same in all municipalities of the country either. Hence, LOOTUS offers municipal and metropolitan authorities a wide array of instruments which can be applied at a higher or lower level of complexity, according to local requirements and capabilities. By doing so, LOOTUS offers clear requirements aiming to ward off threats to life or to citizens' physical integrity and to ensure an equitable and sustainable urban development.

THE INSTRUMENTS

Evidently, urban development is an intrinsic component of territory organization. That is why it is indispensable to anchor planning and urban management on a national planning system. According to the national legal framework in force, territory organization at all levels of government is conceived as a mechanism that makes it possible to combine development goals with a territory model which guides the formulation and enforcement of public policies, programs and investments based on expected impacts.

At a district and canton level, this notion of territory organization as an instrument for public policy implementation is amplified by the local government's competency to regulate land use and management, i.e., to determine the normative conditions for both public and private actions on the land. This dimension of public management of the territory, inherent and specific to the canton level, embodies multiple potentialities and should respond to a number of demands:

- To ensure rational territory interventions by other levels of government, according to the territory model chosen;
- To translate the development goals of the urban norms, defining the degree and type of land use, and – by developing this within a context of market economy – to have an effect on land-derived income.
- To determine modes and mechanisms to implement the norms and to ensure funds for urban development.

By recognizing the importance of land use and management, at municipal and metropolitan level, an additional component is added to the Development and Territory Organization Plan (PDOT) – containing specific provisions related to land use and management, and that can differentiate a canton-level PDOT from PDOTs of other levels of government – completing the normative elements that the legislation, up until the enactment of COOTAD, did not explicitly include or regulate.

This Land Use and Management Plan should contain the essential elements of the territory model, particularly the classification of land into urban and rural, protection and risk areas, the main infrastructure networks (transportation, communication, amenities, water and electricity), as well as guidelines for the employment of complementary instruments for urban planning and instruments for land management, all of which being long term and extending beyond political mandates. Additionally, it must: contain general urban norms for areas considered morpho-typologically homogeneous; quantify territory areas destined for amenities, infrastructure and public spaces; determine the necessary spaces

establece categorías diferenciadas de tratamientos urbanísticos que responden a objetivos urbanísticos específicos como por ejemplo la creación de nuevas centralidades o la consolidación, renovación urbana o nuevo desarrollo de barrios y sectores. Dado que la actuación del Estado sobre el suelo urbano, sea mediante obra pública o normativa de uso y ocupación, incrementa el valor de los terrenos, los tratamientos urbanísticos incluyen de manera diferenciada, la aplicación de mecanismos para el reparto equitativo de beneficios o la captura del incremento de valor del suelo que no es producto de la inversión privada en el terreno, cumpliendo de esta manera los requerimientos del marco legal vigente. Con ello, la LOOTUS responde a la noción del suelo urbano como soporte físico donde se materializan las decisiones y estrategias territoriales y concibe, por ende, la regulación del mercado de suelo mediante normativa urbanística y de gestión de suelo como elemento central del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana.

Cabe resaltar que la LOOTUS se limita a definir principios e instrumentos y los ubica en un sistema funcional de planificación y gestión urbana claramente jerarquizado, articulado y coherente, trasladando la determinación de los detalles al reglamento complementario. Adicionalmente, los legisladores han sido cautelosos en lo que respecta la aplicación obligatoria de ciertos instrumentos, teniendo en cuenta que la realidad urbana no es la misma en todo el país. Nuestras ciudades son morfotipológica, socio-económica y culturalmente diversas. La dinámica de los procesos de urbanización tampoco es igual en todos los municipios del país. Por ende, la LOOTUS pone a disposición de los gobiernos municipales y metropolitanos una amplia gama de instrumentos que permiten ser aplicados con mayor o menor grado de complejidad, de acuerdo a los requerimientos y capacidades locales. Esto sí, planteando claras exigencias donde se trata de evitar peligros para la vida y la integridad física de las ciudadanas y ciudadanos, y asegurar la equidad y sostenibilidad del desarrollo urbano.

INSTRUMENTOS

Evidentemente, el desarrollo urbano es un componente intrínseco del ordenamiento territorial, por ende, es indispensable anclar el planeamiento y la gestión urbanística en el sistema nacional de planificación. De acuerdo al marco legal nacional vigente el ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno es concebido como mecanismo que permite articular los objetivos de desarrollo con un modelo territorial que oriente la formulación e implementación de políticas, programas e inversiones públicas en función de los impactos esperados.

A nivel cantonal y distrital ésta noción del ordenamiento territorial como instrumento para implementar una política pública, se ve ampliada por la competencia del gobierno local de regular el uso y la gestión del suelo, es decir determinar las condiciones normativas tanto para la actuación pública como privada sobre el suelo. Esta dimensión de la gestión pública sobre el territorio, propia y específica del nivel cantonal, contiene múltiples potencialidades y debe responder a diversas demandas:

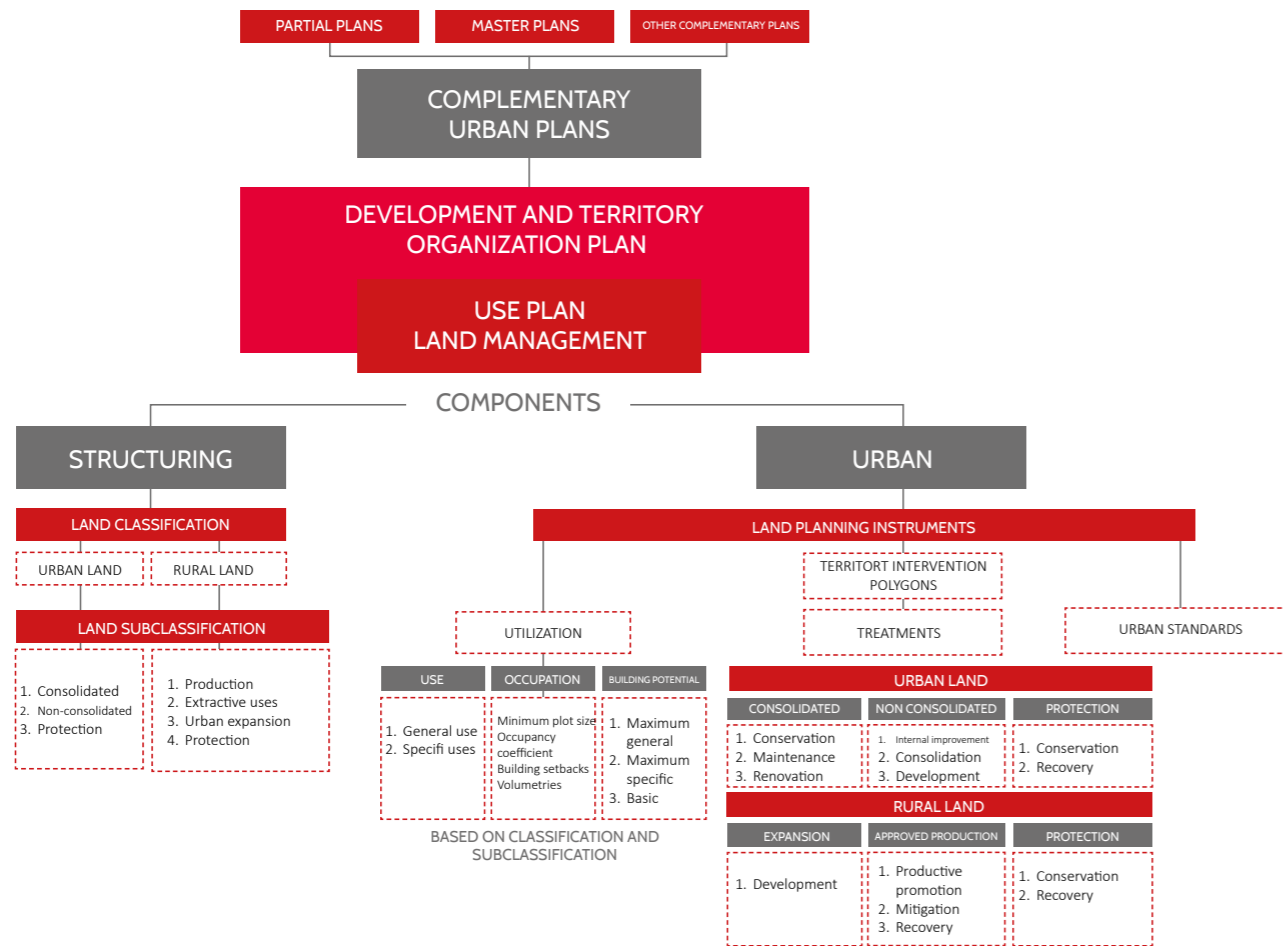
- Asegurar la racionalidad de las intervenciones en el territorio de los otros niveles de gobierno en función del modelo territorial elegido;
- Traducir los objetivos de desarrollo a normativa urbanística definiendo el grado y tipo de aprovechamiento del suelo e incidir –al desarrollarse esto dentro de un contexto de economía de mercado- en la renta del suelo;
- Determinar las modalidades y mecanismos para implementar la normativa y asegurar el financiamiento del desarrollo urbano.

En reconocimiento de la importancia del uso y gestión del suelo, se incorpora para el nivel municipal y metropolitano un componente adicional en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT) que contenga las determinaciones específicas relacionadas con el uso y la gestión del suelo, y que distinguiría al PDOT cantonal de los PDOT de otros niveles de gobierno, completando los componentes normativos que la legislación hasta el COOTAD no contemplaba ni regulaba de manera explícita.

Este Plan de Uso y Gestión de Suelo debe desarrollar los elementos esenciales del modelo

for social housing given the existing and projected demand; and identify zones of priority regularization, as well as all urban norms related to land use and occupation and building potential.

Chart 2: Instruments for planning land use and management



These PDOT general provisions and its land use and management component may, according to cantons' needs, be detailed in complementary urban plans, such as partial plans or sectoral master plans.

Partial plans should aim to detail urban and land management regulation for territory intervention polygons in both urban areas and rural areas of urban expansion, and should determine a specific urban organization and interventions geared to improve public spaces, the provision of infrastructure and amenities, social housing projects and regularization of consolidated informal human settlements.

CAPTURING LAND VALUE APPRECIATION

As previously indicated, the urban legislation contains rules related to land management and the financing of urban development with a focus on equality and redistribution of wealth. Land

territorial, principalmente la clasificación del suelo en urbano y rural, áreas protegidas y de riesgo, las redes e infraestructuras principales (transporte, comunicación, equipamiento, agua y energía) y las directrices para la aplicación de instrumentos complementarios de planeamiento urbanístico y de instrumentos de gestión de suelo, con previsión de largo plazo que no dependa de los tiempos políticos. Adicionalmente, debe contener la normativa urbanística general para áreas consideradas morfotipológicamente homogéneas, cuantificar el suelo destinado a equipamientos, infraestructuras y espacios públicos, determinar el suelo requerido para vivienda de interés social en función de la demanda existente y proyectada, e identificar las áreas de regularización prioritaria, así como toda la norma urbanística de uso y ocupación del suelo y edificabilidad.

Gráfico 2: Instrumentos de planeamiento de uso y gestión de suelo



Estas determinaciones generales del PDOT y su componente de uso y gestión de suelo podrán, según la necesidad de los cantones, ser detalladas mediante planes urbanísticos complementarios como planes parciales o planes maestros sectoriales.

Los planes parciales deberían tener por objeto la regulación urbanística y de gestión de

management is conceived as an administrative action – always subordinated to urban planning – which enables harnessing land potentialities in a sustained and sustainable fashion, according to the principle of equitable distribution of burdens and benefits stemming from urban development.

Accessibility, location, urban externalities and social hierarchy of the urban space, all influence the price of the land. It should be noted that land as a “good” does not behave economically as other types of goods: it does not obey solely the supply and demand ratio. The supply of land depends on developed quantity (ready for building), retained quantity and the intensity of existing use; and generally speaking, such characteristics result in a relatively scarce and inelastic supply of land. Demand, in turn, is not direct, but a result of the use that can be given to the land, and is closely linked to the demand for final real estate products, in addition to being subordinated to interferences of the real estate cycle at any given time.³⁵ Thus, the price of the land is calculated with a residual method.³⁶ The price to be paid for a real estate property is the maximum that the interested party is willing to pay for it. That is why, theoretically, a burden or tax must be shouldered by the land owner.³⁷ These characteristics of the land market and land price formation make the imposed burdens be paid by the land owner, as opposed to the builder or the end client.

Surplus or added value is understood as the value increase of a real estate property not derived from labor or capital investments made by its owner or user. From that point of view, surplus value is the product of public actions on the territory (construction works, norms) and of urban development in general. As such, the total appropriation of land value increases by private owners is considered an unjustifiable appropriation. And according to this, surplus value is the product of public actions on the territory (construction works, norms) and of urban development in general. This makes it possible to distinguish the origins of the surplus value, among the items below:

- The transformation of rural land into urban –buildable- land;
- The adoption or alteration of land use specifications and the authorization of a higher floor area coefficient (higher building index);
- The execution of public works which lead to an increase in the price of real estate;
- Urban development in general resulting from macroeconomic conditions, as well as from population increase and the consequent increase in the demand for built spaces.

Capturing surplus value should not be confused with the payment of a tax such as property tax³⁸, given the nature of its origin and the fact that this tax represents a regular charge to third parties to fund the administration of the city and territory and for maintenance of public support systems (roads, transport, basic services, public spaces, etc.). Participation in land value appreciation (through the capture of surplus value), on the other hand, is society’s participation in a benefit granted to a private real estate owner without them having made a specific investment or contribution. Thus, payment – either total or partial – of surplus value is independent of any tax obligations which derive from the fact that real estate owners are part of the city.

Currently in Ecuador, the term “surplus value” applies to any and all increase in the price of land, either public or private, and that partly explains the high levels of resistance to methods to capture this

³⁵ The land market is characterized by its imperfect nature, due to the characteristics of this type of good relative to other marketed goods: land is not a reproducible good, it does not have a manufacturing cost – despite having an appropriation cost-, is not perishable and can be left out of the market awaiting an expected economic benefit.

³⁶ The developer calculates the cost of building a housing project, the associated infrastructure, the profit to be derived from the activity, etc. and the remaining value is what can be used to acquire the land. In other words, the residual method consists of an inverse calculation starting with the market value of real estate products, determined based on the best and more extensive use of the land, from which one must subtract building costs, expenses related to promoting the project, taxes and the return on the invested capital. The remaining amount would be the maximum price (market price) to be offered for any given plot of land. So, the price of urban land is the capitalized expression of land income.

³⁷ A study conducted by economist Oscar Borrero for the city of Bogotá, Colombia, shows that the burdens imposed on land led to a reduction in the prices of real estate, especially in the medium and lower income brackets. This was not verified in the very high income brackets, because this type of stakeholder would take on any increase in the tax burden; however, in these cases, a surplus value was captured in favor of society, which otherwise would have remained in the hands of private land owners.

³⁸ NOTE: Refers to the current design of urban property tax.

suelo detallada para los polígonos de intervención territorial en suelo urbano y en suelo rural de expansión urbana y determinar el ordenamiento urbanístico específico y las intervenciones dirigidas al mejoramiento del espacio público, la dotación de infraestructuras y equipamientos, proyectos de vivienda de interés social y regularización de asentamientos humanos de hecho.

CAPTURA DEL INCREMENTO DE VALOR

Como fue indicado anteriormente, la legislación urbana contiene regulaciones relacionadas con la gestión de suelo y el financiamiento del desarrollo urbano bajo un enfoque de equidad y redistribución de la riqueza. La gestión de suelo se concibe como la acción administrativa – siempre supeditada al planeamiento urbanístico- que permite el aprovechamiento de las potencialidades del suelo de manera sostenible y sustentable, conforme al principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano.

En la conformación del valor del suelo inciden la accesibilidad, la localización, las externalidades urbanísticas y la jerarquización social del espacio urbano. Cabe señalar que el “bien suelo” económicamente no se comporta de forma similar a otras mercancías: no obedece únicamente a la relación entre oferta y demanda. La oferta de suelo depende de la cantidad habilitada, de la cantidad retenida, y de la intensidad de uso existente; tales características resultan por lo general en una oferta de suelo relativamente escasa e inelástica. A su vez, la demanda no es directa sino derivada del uso que se le pueda dar y está fuertemente vinculada con la demanda de productos inmobiliarios finales, supeditada a las interferencias del ciclo inmobiliario que la atraviesa.³⁵ Es por ello que el valor del suelo se calcula de forma residual.³⁶ El precio al cual se paga un bien inmueble, es el máximo que el demandante está dispuesto a pagar, por tanto, teóricamente, una carga o un impuesto deben ser asumidos internamente por el propietario del suelo.³⁷ Estas características del mercado de suelo y de la conformación del precio de suelo hacen que las cargas que se imponen sean asumidas por el propietario del suelo, no por el constructor o por el cliente final.

La plusvalía se concibe como el incremento de valor de un bien inmueble que no es producto de la inversión de trabajo o capital realizado por su propietario o usuario. La plusvalía así entendida es producto de la actuación pública sobre el territorio (obras, normas) y del desarrollo urbano en general. En este sentido, la apropiación total de este incremento de valor por el particular es considerada como apropiación injustificada. De acuerdo a lo expuesto, la plusvalía es el producto de la actuación pública sobre el territorio (obras, normas) y del desarrollo urbano en general. Esto permite distinguir, entre los siguientes, los orígenes de la plusvalía:

- La transformación de suelo rural a urbano;
- El establecimiento o modificación de la asignación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo;
- La ejecución de obras públicas que generen mayor valor en los inmuebles; y,
- El desarrollo urbano en general, en resultado de las condiciones macroeconómicas de la sociedad y también por el crecimiento de la población y la consecuente mayor demanda por espacios construidos.

³⁵ El mercado de suelo se caracteriza por su naturaleza imperfecta debido a las características de este bien en comparación con otros bienes que se intercambian en el mercado: el suelo no es un bien reproducible, no tiene un costo de producción, aunque tenga un costo de apropiación, no es un bien perecible y se puede mantener fuera del mercado a la espera de la obtención de un beneficio económico.

³⁶ El promotor calcula cuánto cuesta construir un proyecto habitacional, la infraestructura asociada, la ganancia de la actividad, etc. y el valor que sobra es el que puede ser destinado para la compra del suelo. En otras palabras, el método residual consiste en un cálculo inverso a partir del valor de mercado de los productos inmobiliarios determinados en función del mejor y mayor uso de suelo, del cual se resta los costes de construcción, gastos de promoción, impuestos y la remuneración del capital de inversión. El remanente sería el valor máximo (precio de mercado) a ser ofrecido por dicho lote. El precio del suelo urbano aparece entonces como la expresión capitalizada de la renta del suelo.

³⁷ Un estudio realizado por el economista Oscar Borrero para Bogotá, Colombia demuestra que las cargas impuestas al suelo incidieron en la baja del precio de los bienes inmuebles, principalmente en los estratos medios y bajos. En los estratos muy altos, esto no se demostró por cuanto este tipo de demandante si asumía cualquier incremento en carga tributaria, no obstante, en estos casos se captaba plusvalía para el público, que de otra forma solo se quedaría en el privado.

land value increase, such as the one proposed in the Organic Law to Avoid Land Value Speculation and to Establish Taxes, of 2016³⁹ – the same law that reforms the existing tax on land value appreciation, charged when real state is acquired or transferred.

LOOTUS clearly sets forth fundamental proposals associated with capturing surplus value through regulatory instruments such as concession of the right to build (also known as onerous building right), announcement of the project⁴⁰, priority development⁴¹ or the assignment of a mandatory percentage of the property for social housing. It proposes that, beyond a basic right, the rights to build and use the land are not intrinsic to land ownership. They are granted by the public authority based on criteria determined by urban development and the common good, and the mere expectation by owners regarding the building potential of their land does not translate into rights.⁴² Based on this approach, one can understand the principle of concession of the right to build and use as a right that has been historically granted for free, and that must now entail an economic counterpart. LOOTUS, unlike other normative instruments, emphasizes urban, non-tax mechanisms to capture land surplus value, so as to ensure that they will fulfill their financing goals as well as represent management tools to attain the objectives of the territory.

Different concerns and expectations are associated with capturing land surplus value, such as redistribution of wealth generated in the real estate market, especially when this wealth originates from public power actions, or the configuration of territory areas and more equitable, sustainable and functional cities, where land use and occupation fulfill the needs of the common good. In addition, new forms of funding are expected to be mobilized for urban development and territory organization, in order to recuperate the public investment in infrastructure, to generate resources and land for social housing and public amenities, as wells as to improve the fiscal effort of the decentralized autonomous governments.

39 OFFICIAL GAZETTE: 913, Seventh Supplement, dated Dec 30 of 2016. <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/295-ley-evitar-espec-tierras-ejecutivo-01-12-2016/ro-ley-evitar-espec-tierras-ro-913-7s-30-12-2016.pdf>

40 Allows the freezing of land prices in zones affected by public works, so as to avoid overpricing in case of expropriation.

41 An instrument which forces development and construction in plots of land selected by urban planning over a defined timeframe, so as to avoid the so-called “land fattening” – the mere waiting for land to appreciate. This is linked to compulsory sale through auctions in favor of third parties, in case of non compliance with the determined deadline.

42 Principle of the social and environmental function of property.

La captura de plusvalía no debe ser confundida con el pago de un impuesto como el predial urbano³⁸, dada la naturaleza de su origen, ya que este es un cobro constante a terceros para financiar la administración de la ciudad y del territorio a fin de mantener los sistemas públicos de soporte (vías, transporte, servicios básicos, espacio público etc.). La participación en el incremento del valor del suelo, por otro lado, es la participación de la sociedad en un beneficio concedido a un privado sin que este haya realizado un aporte o inversión en particular. Por lo tanto, el pago –parcial o total- de la plusvalía es independiente de las obligaciones tributarias del contribuyente que se derivan del hecho de formar parte de la ciudad.

Actualmente, en el Ecuador el término plusvalía se relaciona a cualquier aumento de valor que reciba el suelo, sea de origen público o privado, lo cual explica en parte el alto nivel de resistencia a métodos de captura de estos valores como el planteado en la Ley Orgánica para Evitar la Especulación sobre el Valor de las Tierras y Fijación de Tributos del 2016³⁹, la misma que reforma el impuesto ya existente al aumento de valor a cobrarse en las trasferencias de dominio.

La LOOTUS establece con claridad los planteamientos fundamentales relacionados a la captura de plusvalía a través de instrumentos regulatorios como la entrega onerosa de derechos de edificabilidad, el anuncio de proyecto⁴⁰, el desarrollo prioritario⁴¹ o la entrega de un porcentaje obligatorio de suelo para vivienda de interés social. Plantea que los derechos de edificabilidad y uso de un bien inmueble, más allá de un derecho básico, no son intrínsecos a la propiedad del suelo. Son otorgados por el poder público en función de criterios determinados en función del desarrollo urbano y del bien común y la mera expectativa de los propietarios sobre la edificabilidad del suelo no genera derechos.⁴² De este planteamiento se desprende el principio de la entrega onerosa de los derechos de uso y edificabilidad como un derecho que históricamente ha sido concedido en forma gratuita, y que ahora debe generar una contrapartida económica. La LOOTUS, a diferencia de otros cuerpos normativos, hace énfasis en los mecanismos urbanísticos, no tributarios de captura de plusvalía, con el fin de garantizar que no solamente se cumplan objetivos de financiamiento, sino que sirvan como herramientas de gestión para alcanzar los objetivos territoriales.

A la captura de plusvalía se relacionan diferentes inquietudes y expectativas como la redistribución de la riqueza generada en el ámbito del negocio inmobiliario, más aún cuando esta tiene su origen en actuaciones del poder público, o la configuración de territorios y ciudades más equitativas, sustentables y funcionales donde el uso y ocupación del suelo obedece a las necesidades del bien común. Adicionalmente se espera movilizar nuevas fuentes para el financiamiento del desarrollo urbano y ordenamiento territorial a fin de recuperar la inversión pública en infraestructura, generar recursos y suelo para vivienda de interés social y equipamiento público y mejorar el esfuerzo fiscal de los gobiernos autónomos descentralizados.

38 N.B.: Se refiere al diseño actual del impuesto predial urbano.

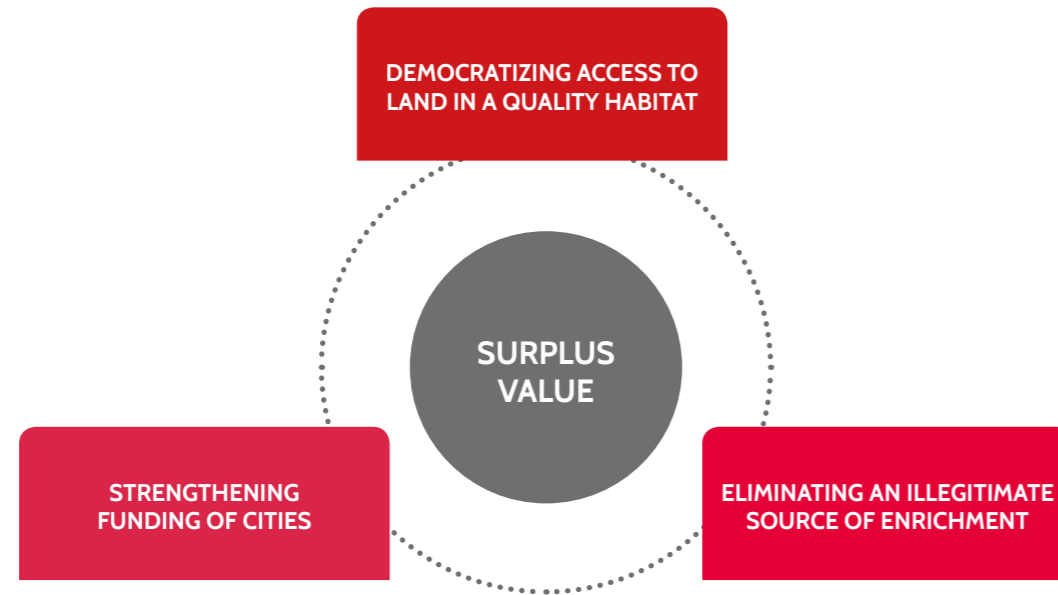
39 R.O. 913, Séptimo Suplemento, del 30-12-2016. <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/295-ley-evitar-espec-tierras-ejecutivo-01-12-2016/ro-ley-evitar-espec-tierras-ro-913-7s-30-12-2016.pdf>

40 Permite congelar el precio de suelo en áreas afectadas por la obra pública, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiación.

41 Instrumento que obliga al desarrollo y construcción de terrenos seleccionados por el planeamiento urbanístico, en un plazo definido, a fin de impedir el llamado “engorde de terrenos”. Está articulado a la enajenación forzosa mediante subasta a favor de terceros, en caso de incumplimiento del plazo definido.

42 Principio de la función social y ambiental de la propiedad.

Chart 3: Capturing land surplus value - Objectives

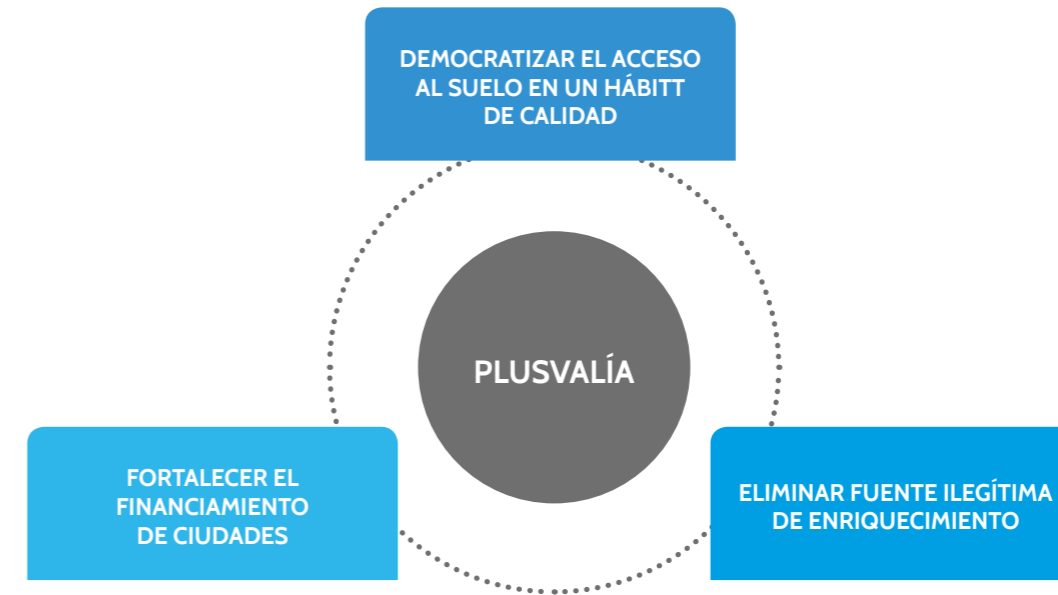


LOOTUS regulates the employment of management instruments geared to implement and enforce urban norms with the intent to consolidate an urban environment that is high quality, environmentally sustainable, equitable, productive and safe. These instruments are conceived as a tool kit offered to canton and metropolitan authorities to select and employ according to their objectives, needs and institutional capabilities.

To that end, several modalities are considered:

- To enable the equitable division of burdens and benefits stemming from urban development, in terms of costs of public support systems on one hand, and land value appreciation derived from public action (construction works, norms), on the other. In order to do that, one must foresee the adoption of territorial planning and management units with adequate size, and that encompass several plots of land.
- To interfere in the urban morphology and building structure so as to allow for rational land use through different mechanisms which enable the joining of several plots of land in one single lot (real estate integration), reconfiguration of several plots of land (adjustment) and compensation among individual plots of land (cooperation among the parties).
- To regulate the land market aiming to ensure a supply of land for housing that is compatible with the socioeconomic structure of the demand. For that, one has to consider the right of first refusal on the part of the State to buy land; the moment when the project is announced so as to define the price of land needed for execution of public works and to avoid overpricing at the time of expropriation; as well as mechanisms to allocate areas for social housing and to avoid the so-called “land fattening” – simply waiting for land to appreciate (examples of these mechanisms are surface right, land banks, priority development and construction, special zones of social interest).

Gráfico 3: Captura de la plusvalía - Objetivos



La LOOTUS regula la aplicación de instrumentos de gestión dirigidos a implementar la aplicación de la normativa urbanística a fin de consolidar un hábitat urbano de calidad, ambientalmente sustentable, equitativo, productivo y seguro. Estos instrumentos son planteados como una caja de herramientas que se pone a disposición de los gobiernos cantonales y metropolitanos para ser seleccionados y aplicados por estos de acuerdo a sus objetivos, necesidades y capacidades institucionales.

Para ello se consideran varias modalidades:

- Viabilizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano, refiriéndose a los costos para los sistemas públicos de soporte por un lado y a la valorización del suelo generada por la actuación pública (obra, normativa), por el otro. Para ello se debe prever la aplicación de unidades territoriales de planeamiento y gestión de adecuado tamaño que englobarían a varios terrenos.
- Intervenir en la morfología urbana y la estructura predial a fin de permitir el uso racional del suelo a través de diferentes figuras para englobar terrenos en un solo lote (Integración inmobiliaria), reconfiguración de varios lotes (reajuste) y compensación entre terrenos individuales (Cooperación entre partícipes).
- Regular el mercado del suelo en aras de asegurar una oferta de suelo para vivienda acorde a la estructura socioeconómica de la demanda; para ello se considera el derecho del Estado de adquisición preferente, el anuncio de proyecto como modalidad para fijar el avalúo de terrenos requeridos para la ejecución de obra pública y evitar el pago de sobreprecios en el momento de la expropiación, así como mecanismos para movilizar suelo para vivienda de interés social y evitar el llamado engorde de terrenos (Derecho de superficie, Bancos de suelo, Desarrollo y construcción prioritaria, Zonas Especiales de Interés Social).

- To mobilize new funding sources for urban development originating from land price appreciation by capturing land value increase, either through the concession of rights or tax instruments.
- To enable the regularization of consolidated informal settlements and their integration to the urban structure; and to gain access to affordable land for social housing by assigning a mandatory percentage of the area corresponding to residential use in specific projects, mainly in urban expansion areas.

THE INSTITUTIONAL REGIME – CONTROL AND SANCTION MECHANISMS

LOOTUS includes the creation of its own regime and institutionality of regulation, control and sanction. The central objective is to establish mechanisms that make it possible to claim the implementation of urban legislation by different levels of government, so as to effectively materialize citizenship rights enshrined in the Constitution with regard to a safe and high quality urban habitat and decent housing. Basically, the institutional regime consists of a Technical Council for Land Use and Management and a Superintendent's Office for Territory Organization, Land Use and Management. The Technical Council shall issue complementary regulation to the law and shall have the competence to advise, through its Technical Secretariat, the municipal and metropolitan Decentralized Autonomous Governments regarding the enforcement of the Law and of the technical norms issued by them. This aims to consolidate a general normative framework, within which the municipalities will exercise their competencies of planning and land use control. This is understood as an ongoing process of norm drafting, which – respecting municipal competencies – requires a continuous feedback loop between the central government and local governments, in addition to technical assistance and processes to monitor progress and the outcomes of putting the law into practice. The Technical Council for Land Use and Management is formed by representatives of the Ministry of Urban Development and Housing, of the National Secretariat of Development Planning and of municipal or metropolitan Decentralized Autonomous Governments, and can summon delegates from both public and private organizations.

In turn, the Superintendent's Office for Territory Organization, Land Use and Management acts as a technical body of surveillance and control, with sanctioning capacity, of all processes to enforce the national legislation relative to development planning and territory organization, as well as to urban planning and management and use of urban and rural land. According to the competencies established by the Constitution and COOTAD, this means administrative action by both provincial, canton, metropolitan and county Decentralized Autonomous Governments and the Central Government. It should be stressed that LOOTUS defines as serious offenses, for which the law foresees maximum penalties, those public actions that do not adequately meet the requirements of risk management, protection of assets and the transformation of rural land into urban land or rural area of urban expansion. The creation of a regulatory body with control and sanction capacity triggered considerable resistance, primarily on the part of some municipal authorities and constitutional lawyers, who consider that this institutional regime and its control and sanction mechanisms interfere with the autonomy of subnational governments.

PART III: THE LAW IMPLEMENTATION PROCESS

An appropriate normative framework, based on the materialization of rights related to urban quality of life and recognized internationally and in the Constitution – in a fair, equitable development model for all – is fundamental to guide this development towards an urban quality of life for all, and not only for those that can pay for it. In that regard, the control over speculation in the real estate market, through authoritative urban mechanisms, based on legislation that strengthens and supports public actions in pursuit of the common good, is one of the most promising mechanisms with very interesting experiences worldwide.

One of the main problems that LOOTUS seeks to solve is the little true linkage between national

- Movilizar nuevas fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano, procedentes de la valorización del suelo mediante la captura del incremento del valor del suelo, sea a través de la entrega onerosa de derechos o instrumentos tributarios.
- Posibilitar la regularización de los asentamientos de hecho y su incorporación en la estructura urbana y generar suelo asequible para vivienda de interés social mediante la entrega obligatoria de un porcentaje del suelo correspondiente a usos residenciales en proyectos específicos, sobre todo en áreas de expansión urbana.

RÉGIMEN INSTITUCIONAL - MECANISMOS DE CONTROL Y SANCIÓN

La LOOTUS incluye la creación de un régimen y una institucionalidad propia de regulación, control y sanción. El objetivo central es establecer mecanismos que permitan reivindicar la implementación de la legislación urbana por las diferentes instancias gubernamentales competentes, a fin de hacer efectivos los derechos ciudadanos consagrados en la Constitución respecto a un hábitat seguro y de calidad, y una vivienda digna.

Básicamente, el régimen institucional consiste en un Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo y una Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. El Consejo Técnico emitirá la normativa complementaria de la ley y tendrá la facultad de asesorar, a través de su Secretaría Técnica, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos sobre la aplicación de esta Ley y la normativa técnica que expida. Con ello, se pretende consolidar el marco general normativo dentro del cual los municipios ejercerán sus competencias de planificación y control del uso de suelo. Se entiende que este será un proceso continuo de elaboración de normativa que –respetando las competencias municipales- requiere de una retroalimentación continua entre el gobierno central y los gobiernos locales, asistencia técnica y procesos de monitoreo a los avances y resultados de la implementación de la ley en la práctica. El Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo está conformado por representantes del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, y podrá convocar además a delegados de entidades públicas y privadas.

A su vez, la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo actúa como entidad técnica de vigilancia y control, con capacidad sancionatoria, de todos los procesos de implementación de la legislación nacional en materia de planificación del desarrollo y ordenamiento territorial, así como de planeamiento urbanístico, uso y gestión del suelo urbano y rural. De acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución y el COOTAD, esto implica las actuaciones administrativas tanto de los Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales, cantonales, metropolitanos y parroquiales como del Gobierno Central. Cabe resaltar que la LOOTUS precisa como infracciones graves y prevé penas máximas para aquellas actuaciones públicas que no responden adecuadamente a requerimientos relacionados con la gestión de riesgos, la protección de bienes patrimoniales y la transformación de suelo rural a suelo urbano o rural de expansión urbana. La creación de un ente regulatorio con capacidad de control y sanción provocó una considerable resistencia, especialmente por parte de algunos gobiernos municipales y abogados constitucionalistas que consideran que este régimen institucional y los mecanismos de control y sanción inciden en la autonomía de los gobiernos subnacionales.

PARTE III: PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

Un marco normativo apropiado, fundamentado en la concreción de los derechos relacionados con la calidad de vida urbana reconocidos a nivel internacional y en la Constitución, en un modelo de desarrollo justo, equitativo y pensado para todos es fundamental para guiar ese desarrollo hacia una calidad de vida urbana para todos y no sólo para los que se la puedan pagar. En ese sentido el control del mercado inmobiliario especulativo, mediante mecanismos urbanísticos e impositivos, fundamentado en una legislación que le de fuerza y sustente las actuaciones públicas en pos del bienestar común es uno de

urban policies – those which are, in fact, in the process of being built – and the implementation of local policies and actions. One of the biggest challenges is to overcome the legal void generated by COOTAD when it established instruments for development and territory organization which are applied in very large scales and do not allow for real linkage between such instruments and land use and occupation planning, especially of urban land in the municipalities. On the other hand, SENPLADES has made an important effort to develop territory planning instruments at national scale, specifically the National Territorial Strategy, and to support municipal and district GADs in consolidating their development and territory organization plans. Nevertheless, much remains to be done to resolve the consolidation of the general national territory objectives, to have them reflected in the local planning, i.e. the adequate linkage between policies and objectives of the different territorial scales.

It is very important to understand the limitations of the current model of Development and Territory Organization Plans. This became very evident after the earthquake that occurred in April of 2016, when territory organization plans at the canton level did not help at all in guiding the reconstruction effort, particularly due to the scale for which they were created. The objective of the process to implement the new law is concentrated on developing the second (missing) part of the existing canton PDOTs, which LOOTUS calls Land Use and Occupation Plans, which, when they do exist, are very outdated and rarely linked with the vision of development or territory model proposed in the PDOTs. As such, the great effort made since 2010 to build participatory planning methodologies has also proven to be insufficient, by keeping the territory objectives of the PDOTs generally at the level of good intentions.

Coordinating planning among different levels of government has been very difficult despite the fact that the Constitution and current legislation foresee the linkage and correspondence among the plans. Coordination among neighboring municipalities is also rather problematic. One of ways in which attempts have been made to seek a solution is through the unification of criteria and terminologies related to planning and territory organization included in LOOTUS and in its corresponding regulation (still a work in progress). Additionally, it is necessary to establish rules and procedures which allow for a consensus among development and organization goals of neighboring municipalities, and, even more, between local governments and superior levels of government. It is important that the levels of capacity and competence be very clear, so as to avoid the risk of infringing the processes of municipal autonomy. But keeping this balance is an important challenge, especially when citizenship rights to adequate housing and a safe urban environment are involved. This becomes obvious, for instance, in conflicts that occurred related to central government interventions aiming to combat illegal land trade, to regularize and upgrade peripheral neighborhoods, to resolve the situation of human settlements in risk zones and to offer housing for those most in need, offsetting the inertia and lack of capacity of the corresponding metropolitan and canton governments, which tolerated these practices for years.

Considering that the technical expertise in urban planning is very poor in Ecuador, if there is now the expectation to count on good quality planning instruments, it is also necessary to establish robust processes of training and capacity-building at all levels. It should be noted that the country lacks specific education programs focused on urban planning, and that professional training has been limited to urban design as part of architecture college programs. In this context, it is indispensable to get to know and to evaluate instruments, practices and experiences of other countries of the continent, especially Colombia and Brazil. In addition, modalities to capture land value appreciation should also be discussed. Capturing surplus value should be done through the optimization of tax instruments such as the tax on use and on surplus value, or a special contribution for improvements. Likewise, other tax instruments should be reviewed, such as the tax on unbuild property and property tax. These – if better focused and with greater impact and efficiency – could significantly support the implementation of the previously mentioned urban and redistributive objectives (to rationalize land use and combat speculation).

los mecanismos más prometedores, con experiencias muy interesantes en todo el mundo.

Uno de los principales problemas que la LOOTUS busca resolver es la poca articulación real entre las políticas públicas urbanísticas nacionales, las mismas que además se encuentran en proceso de construcción, y la aplicación de políticas y actuaciones locales. Uno de los mayores desafíos es la superación del vacío legal que generó el COOTAD al establecer instrumentos de desarrollo y ordenamiento territorial que se aplican en escalas muy grandes y no permiten una real articulación de dichos instrumentos y la planificación de uso y ocupación de suelo, especialmente del suelo urbano de los municipios. Por otro lado, ha existido un esfuerzo importante desde SENPLADES en desarrollar instrumentos de planificación territorial de escala nacional, específicamente la Estrategia Territorial Nacional, y en apoyar a los GAD municipales y distritales en la consolidación de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Sin embargo, queda aún por resolver la consolidación de los grandes objetivos territoriales nacionales hacia la planificación local, es decir, la articulación adecuada entre las políticas y objetivos de las distintas escalas territoriales.

Ha sido muy importante entender las limitaciones del modelo vigente de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Esto se hizo muy patente tras el sismo de abril de 2016 donde los planes cantonales de ordenamiento territorial no servían en lo absoluto para guiar el proceso de reconstrucción, principalmente por la escala en la que fueron formulados. El objetivo del proceso de implementación de la nueva legislación es concentrarse en el desarrollo de la segunda parte (faltante) de los PDOT cantonales existentes, que la LOOTUS llama Plan de Uso y Ocupación de Suelo, los mismos que, cuando existen están muy desactualizados y rara vez articulados a la visión de desarrollo o modelo territorial planteados en los PDOT. En ese sentido el gran esfuerzo que se hizo desde el 2010 por construir metodologías de planificación participativa también resultan insuficientes, al quedar los objetivos territoriales de los PDOT generalmente en buenas intenciones.

La coordinación de la planificación entre los distintos niveles de gobierno ha sido muy difícil a pesar de que la Constitución y las leyes vigentes prevén la articulación y correspondencia de los planes. Incluso la coordinación entre municipios vecinos resulta muy problemática. Una de las maneras en las que se ha tratado de superarlo es mediante la unificación de criterios y terminologías en materia de planificación y ordenamiento territorial incluidos en la LOOTUS y su reglamento (en construcción). Adicionalmente, se requiere establecer reglas de juego y procedimientos que permitan consensuar objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial entre municipios vecinos y más aún entre gobiernos locales y niveles de gobierno superiores. Es importante tener muy claras las escalas de las competencias, para no correr el riesgo de atropellar los procesos de autonomía municipal. Pero mantener ese equilibrio es un reto importante, sobre todo cuando se ven afectados derechos ciudadanos relacionados con la vivienda adecuada y un hábitat urbano seguro. Esto se evidencia, por ejemplo, en los conflictos que han surgido en el marco de intervenciones del gobierno central dirigidas a combatir el tráfico de tierras, regularizar y mejorar barrios marginales, resolver la situación de asentamientos humanos en zonas de riesgos y dotar de vivienda a los más necesitados, compensando la inercia e ineptitud de los gobiernos metropolitanos y cantonales correspondientes que durante muchos años habían tolerado estas prácticas.

Tomando en cuenta que la preparación técnica en urbanismo es muy deficiente en el país, si se espera contar con instrumentos de planificación de una buena calidad es además necesario iniciar en procesos fuertes de formación y capacitación a todo nivel. Cabe resaltar que no existen en el país carreras específicas en urbanismo, y la formación se ha visto limitada al diseño urbano como parte de las carreras de arquitectura. En este contexto es indispensable conocer y evaluar instrumentos, prácticas y experiencias realizadas en otros países del continente, especialmente Colombia y Brasil. De manera complementaria deberían discutirse modalidades de captura del incremento de valor, mediante la optimización de instrumentos tributarios como el impuesto a la utilidad y plusvalía o la contribución especial por mejoras. Igualmente deberían ser revisados instrumentos tributarios como el impuesto al solar no edificado e incluso el impuesto predial, los cuales –mejor focalizados y aumentando su impacto y eficiencia- podrían apoyar significativamente la implementación de los objetivos urbanísticos

CONCLUSIONS

The approval of the first national urban law meant a very important challenge in Ecuador. However, without an adequate enforcement process, its content may remain on paper only. Hence, it is necessary to face some challenges:

- From the standpoint of technical regulation: To complete the legal framework with the drafting of the necessary secondary set of norms; to put the Technical Council to work and to establish regulation which allows for its use as a forum for dialogue and feedback to ally the directing capabilities of the central government and the exclusive capabilities of local governments, and to constantly assess progress in the implementation process;
- From the standpoint of governance: To consolidate, starting with the established capabilities, the tools and procedures which enable the linkage of urban planning and land management with territory organization and financial planning, as well as to boost cooperation among neighboring cantons and other levels of government, and to promote planning and intersectoral management; to establish transparent and effective mechanisms that facilitate conflict resolution among levels of government caused by territory and urban development strategies, to contribute to a joint construction of agreements and to establish permanent monitoring mechanisms;
- From the standpoint of strengthening capabilities: To reinforce the technical and financial capacity of municipalities through national and local programs of technical assistance, capacity-building and technical training of civil servants and planning and land management practitioners, including lawyers, with the support from universities and union organizations; to promote pilot projects to implement the law, which can serve as spaces to experiment with methodologies and tools adapted to specific territorial contexts; to implement forums for the exchange of experiences, especially with South American countries and local municipalities having had positive experiences in the employment of land management instruments;
- From the standpoint of monitoring and follow-up: To establish integral and permanent monitoring systems of urban transformation processes which allow the continuous capturing and processing of data – divided by adequate territorial scales – related to the urban habitat, housing and the land market, to provide support for political decision-making based on solid information, in order to consolidate the national system of master files and to seek linkage with the existing territory information systems (SIGAD, SIGOV, INEC); to actively involve the country's universities, to implement Open Data policies to ensure transparency and control by society and to mobilize community initiatives;
- From the standpoint of society's participation: To recognize and promote spaces for training and social dialogue which enable consultation, oversight and shared management of the transformation processes of our cities and territories, especially regarding the regulation of the land market and the fight against speculation; to establish spaces for political dialogue with social, business, academic and community organizations in order to advance in the construction of a shared vision for society, the State and quality of life; to monitor law implementation processes and the resulting impacts, to disseminate statistical information, to disclose and mitigate occasional conflicts as early as possible, as well as to mobilize civil society initiatives.

In the region, the idea still prevails that the speculative real estate market should not or cannot be regulated, with a misinterpretation of the reach and limitations of private property. Many municipal technicians even hesitate in making urban decisions so as not to run the risk of "violating" private property. In Ecuador, the construction of a public urban policy has only just begun. Perhaps one of the most important things would be to begin by positioning the debate on urban themes in the political sphere involving social actors. Here, the role of universities is crucial, especially in a country where

y redistributivos anteriormente indicados (racionalizar el uso de suelo, combatir la especulación).

CONCLUSIONES

La aprobación de la primera ley urbanística nacional significó un hito muy importante en el Ecuador. Sin embargo, sin un proceso adecuado de implementación, su contenido puede quedar en letra muerta. En este sentido es necesario enfrentar algunos retos:

- En el ámbito de la regulación técnica: Completar el marco legal con el desarrollo de la normativa secundaria requerida; poner a funcionar el Consejo Técnico y establecer un reglamento que permita su aprovechamiento como espacio de diálogo y retroalimentación para compaginar las competencias rectoras del nivel central con las competencias exclusivas de los gobiernos locales y evaluar permanentemente los avances en la implementación;
- En el ámbito de la gobernanza: consolidar, a partir de las competencias establecidas, las herramientas y procedimientos que permitan articular la planificación urbana y gestión de suelo con el ordenamiento territorial y la planificación financiera, incentivar la cooperación entre cantones vecinos y con otros niveles de gobierno e impulsar la planificación y gestión intersectorial; establecer mecanismos transparentes y efectivos que faciliten la resolución de conflictos entre niveles de gobierno causados por estrategias de desarrollo territorial y urbano y aporten a la construcción conjunta de acuerdos y establezcan mecanismos permanentes de seguimiento;
- En el ámbito del fortalecimiento de capacidades: Reforzar la capacidad técnica y financiera de los municipios, a través de programas nacionales y locales de asistencia técnica, capacitación y formación técnica de funcionarios públicos y profesionales en materia de planificación y gestión del suelo incluyendo abogados, con apoyo de universidades y organizaciones gremiales; impulsar proyectos piloto de implementación de la ley como espacios para experimentar metodologías y herramientas ajustadas a contextos territoriales específicos; implementar espacios de intercambio de experiencias, en especial con países de la región y municipios locales que hayan tenido experiencias positivas en la aplicación de instrumentos de gestión de suelo;
- En el ámbito de monitoreo y seguimiento: Establecer sistemas integrales y permanentes de monitoreo de los procesos de transformación urbana que permitan el levantamiento y procesamiento continuo de datos desagregados por escalas territoriales adecuadas relacionados con el hábitat, la vivienda y el mercado del suelo para aportar a una toma de decisiones políticas sobre la base de información sustentada, consolidar el sistema nacional de catastros, buscar la articulación con los sistemas de información territorial existentes (SIGAD, SIGOV, INEC); involucrar activamente a las universidades del país, implementar políticas de Open Data para garantizar la transparencia y el control ciudadano y movilizar iniciativas desde la comunidad;
- En el ámbito de la participación ciudadana: Reconocer y promover espacios de formación y diálogo ciudadano que permitan la consulta, veeduría y co-gestión de los procesos de transformación de nuestras ciudades y territorios, especialmente la regulación de los mercados de suelo y el combate a la especulación; establecer espacios de diálogo político con las organizaciones sociales, empresariales, académicas y comunitarias a fin de avanzar en la construcción de una visión compartida de la sociedad, el Estado y la calidad de vida, monitorear los procesos de implementación de la ley y los impactos generados, diseminar información estadística, difundir y mitigar tempranamente posibles conflictos y movilizar iniciativas ciudadanas.

Todavía es muy fuerte en la región la idea de que el mercado inmobiliario especulativo no debe o no puede ser regulado, con una interpretación equivocada de los alcances y limitaciones

educational programs on urban planning are practically nonexistent. Thus, formal decision and control mechanisms of public, private and community actors acting on the territory, established by the legal framework in force, should be supplemented by a sensitive, educated and politically mature civil society that is capable of claiming individual, collective and citizenship rights and of contributing to their effectiveness. The approval of LOOTUS is but the first step towards the construction of this policy at national and local level; and so, overcoming the challenges exposed here will be key to achieving an effective implementation of its principles and the efficient employment of its tools, whose objective is to foster the common good and urban well-being, which the cities of Ecuador lack.

References

- The Republic of Ecuador Constitution.**
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización-COOTAD, 2016.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPFP, 2011.
 BORJA, JORDI 2012 **“Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”** Universitat de Barcelona, Tese de Doutorado, Barcelona.
 HARVEY, DAVID 2008 **“The Right to the City”**. New Left Review n.53, septiembre-octubre 2008.
 HIC. (sf) (a) Derecho a la ciudad. blog. <http://derechoalaciudadh-c-al.blogspot.com/>(Accessed in April of 2010).
 LEFEBVRE, HENRI 1968 **“Le Droit à la ville”**, EditionsAnthropos, Paris.
 MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. 2015. **Nacional Report of Ecuador**. Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Habitat III. MIDUVI February 2016, Quito, Ecuador
 s/a 2004 **“Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”**, Foro Social de las Américas- Quito- July 2004, Foro Mundial Urbano - Barcelona- October 2004, document accessible at: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3.
 SENPLADES 2013 **“Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017”**, www.planificaci3n.gob.ec, Quito.

** The text expresses the authors’ personal opinions.*

Barbara Scholz Urban and regional planner, expert in inclusive and sustainable territorial development, decentralization, national urban policies and legal frameworks, land policies and participatory urban planning and management. More than 20 years of practical and academic experience in Germany, Ecuador, Colombia and Chile. From 2005 to 2015 she was part of the German cooperation in Ecuador and advised the National Development Bank (BEDE), the Metropolitan District of Quito and the Ministry of Urban Development and Housing (MIDUVI). Currently headquartered in Bonn, Germany, she works for the GIZ advising among others the German Ministry of Development and Cooperation (BMZ) in the integrated implementation of international agendas (Agenda 2030, NUA, Paris Agreement on Climate Change) through well managed urban development, focusing on intermediate cities, metropolitan areas and urban rural interfaces.

José Morales College professor, architect and urbanist specialized on urban planning, urban management and urban public policies. He worked since 2004 in the municipality of Quito and in the Ministry of Urban Development and Housing (MIDUVI) on the development of local and national urban policies and legislation. He was part of the team that developed Ecuador’s urban law (LOOTUS) and the team that took an active role in Habitat III preparatory process for Ecuador. He is now working as the coordinator of the National Urban Agenda component for GIZ in Quito, Ecuador.

de la propiedad privada, donde incluso muchos técnicos de los municipios tienen miedo de tomar decisiones urbanísticas por no arriesgarse a “vulnerar” esa propiedad privada. En el Ecuador apenas ha comenzado la construcción de una política pública urbanística. Tal vez una de las cosas más importantes sea empezar por posicionar el debate en temas urbanos en el ámbito político entre actores sociales. Aquí, el papel de las universidades es crucial, en especial en un país donde la formación de urbanistas es prácticamente inexistente. De esta manera, los mecanismos de decisión y control formal de los poderes públicos, privados y comunitarios que actúan sobre el territorio establecidos por el marco legal vigente, deberían verse completados por una sociedad civil sensibilizada, formada y políticamente madura, capaz de reivindicar los derechos ciudadanos, individuales y colectivos, y aportar a hacerlos efectivos. La aprobación de la LOOTUS es apenas el primer paso hacia la construcción de esta política a nivel nacional y local, por lo que la superación de los retos expuestos será la clave para lograr una efectiva implementación de sus principios y la aplicación eficiente de las herramientas con el objetivo de alcanzar el bien común y el buen vivir urbano que tanta falta hacen a las ciudades del país.

Referencias

- Constitución de la República del Ecuador.**
Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización-COOTAD, 2016.
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas-COPYFP, 2011.
 BORJA, JORDI 2012 **“Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual”** Universitat de Barcelona, Tesis Doctoral, Barcelona.
 HARVEY, DAVID 2008 **“The Right to the City” (El Derecho a la Ciudad)**. New Left Review n.53, septiembre-octubre 2008.
 HIC. (sf) (a) Derecho a la ciudad. blog. <http://derechoalaciudadh-c-al.blogspot.com/>(Visitado en abril 2010).
 LEFEBVRE, HENRI 1968 **“Le Droit à la ville” (El Derecho a la Ciudad)**, EditionsAnthropos, Paris.
 MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA. 2015. **Informe Nacional del Ecuador**. Tercera conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible. Habitat III. MIDUVI Febrero 2016, Quito, Ecuador
 s/a 2004 **“Carta Mundial del Derecho a la Ciudad”**, Foro Social de las Américas- Quito- Julio 2004, Foro Mundial Urbano- Barcelona- Octubre 2004, documento accesible desde: http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=50&Itemid=3.
 SENPLADES 2013 **“Plan Nacional para el Buen Vivir PNBV 2013-2017”**, www.planificaci3n.gob.ec, Quito.

**El texto representa la opinión personal de los autores.*

Barbara Scholz Planificadora urbana y regional, experta en desarrollo territorial inclusivo y sostenible, descentralización, políticas y marcos legales nacionales urbanos, ordenamiento territorial, planificación urbana y gestión de suelo participativas. Más de 20 años de experiencia práctica y académica en Alemania, Ecuador, Colombia y Chile. Del 2005 al 2015 asesoró en el Ecuador como parte de la cooperación alemana al Banco del Estado, al Distrito Metropolitano de Quito y al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Actualmente reside en Bonn, Alemania y trabaja para el GIZ asesorando, entre otro, al Ministerio Alemán de Desarrollo y Cooperación (BMZ) en la implementación integral de las agendas internacionales (Agenda 2030, NUA, Acuerdo climático de París sobre el Cambio Climático), a través de un desarrollo urbano bien gestionado, con énfasis en ciudades intermedias, áreas metropolitanas e interfaces urbano-rurales.

José Morales Docente universitario y arquitecto urbanista especializado en planificación y gestión urbana y políticas públicas urbanísticas. Trabajó desde el 2004 en el Municipio de Quito y en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) en el desarrollo de políticas y legislación pública locales y nacional. Participó en el equipo técnico que desarrolló la Ley de Suelo (LOOTUS) de Ecuador y en el equipo técnico de apoyo en el proceso preparatorio de Hábitat III por Ecuador. Actualmente trabaja como Coordinador del Componente Agenda Urbana Nacional para GIZ en Quito, Ecuador.



Capítulo III

Análisis comparado de los marcos jurídicos urbanos nacionales

Daniel Todtmann Montandon

English

Chapter III

Comparative Analysis of National Urban Legal Frameworks

Daniel Todtmann Montandon

QUITO, Ecuador

AT THE BEGINNING SEVERAL QUESTIONS AROSE REGARDING the analytical method: what should be analyzed in the national urban legal frameworks? How to understand a law of that magnitude without knowledge of the political and institutional context within which it was conceived? What is the relationship between such laws and the Political Constitution of each country? Are there national policies on the theme of urban policy in the countries under analysis? In case they do exist, how do such laws relate to these national policies?

With the aim of granting this study with a focus, only national urban development and territory organization laws were analyzed in this study, without examining the sectoral laws for housing, urban transportation, basic sanitation, the environment, risks and disasters and climate changes. For this purpose, we divided the chapter into two parts: in the first part, the 11 laws identified in chapter 1 were analyzed stringently regarding their content, comparatively; in the second part, the case studies of Brazil, Colombia and Ecuador developed in chapter 2 were studied, considering the framing process of the laws, their content and the respective implementation process. That is, the study of the context in which each law was drafted was done only for the case studies developed, mainly because such studies were drafted by experts in each country with an in-depth knowledge of the topic. Thus, the 11 laws were examined rigorously regarding their content.

In the first part of this study, the following topics that were object of this comparative analysis were defined:

- **WAY OF DEALING WITH THE RIGHT TO THE CITY.** The goal was to verify if the right to the city was dealt with explicitly in the law and which concept and approach were attributed to this. Albeit the establishment of principles can result in a merely rhetorical discourse in a law of this magnitude, the insertion of the theme of the right to the city is fundamental to analyze up to what extent urban regulation and public policies make feasible the principle set forth.
- **LEGAL REGIME FOR PROPERTY.** The aim was to verify how the rights to private property, especially the right to build, are subordinated to public policies and urban regulation in the exercise to guarantee social rights, social and environmental functions of the city and of property, the public interest and the public function of urban planning.
- **STANDARDS AND GUIDELINES FOR URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORY ORGANIZATION:** This item is geared towards identifying the vision of the city that is set forth in each law and which is the purpose that the law specifies for urban planning.
- **LAND CLASSIFICATION:** Several laws set forth a classification of the territory into urban area, rural area, environmental conservation area and urban expansion area. The objective was to identify if such a classification is recurrent, as in many cases the planning and management instruments will be applicable in the territory according to this classification.
- **PLANNING AND MANAGEMENT INSTRUMENTS ADOPTED:** Perhaps the main objective of the laws and the only one that is recurrent in all of them is a set of planning and management instruments at the local sphere. Generally, an urban plan is deemed to be the main instrument

EN UN COMIENZO SURGIERON DIVERSAS PREGUNTAS respecto al método de análisis: ¿qué se debe analizar en los marcos jurídicos urbanos nacionales? ¿Cómo comprender una ley de esa magnitud sin conocer el contexto político e institucional en que se concibieron? ¿Qué relación presentan esas leyes con la Constitución Política de cada país? ¿Existen políticas nacionales sobre el tema de la política urbana en los países analizados? Caso existan, ¿cómo se relacionan las leyes con esas políticas nacionales?

Con el objeto de proporcionar un enfoque en el estudio, solo se analizaron las leyes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, sin examinar las leyes sectoriales de vivienda, transporte urbano, saneamiento básico, medio ambiente, riesgos y desastres y cambios climáticos. Para tanto, dividimos el capítulo en dos partes: en la primera parte, las 11 leyes identificadas en el capítulo 1 se analizaron, de forma comparada, estrictamente respecto a sus contenidos y en la segunda parte se analizaron los estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador desarrollados en el capítulo 2, considerando el proceso de formulación de leyes, sus contenidos y el respectivo proceso de implementación. Es decir, el estudio del contexto en el que cada ley se elaboró solo se hizo para los estudios de caso desarrollados, puesto que dichos estudios fueron elaborados por especialistas de cada país con profundo conocimiento sobre el tema. Así, las 11 leyes se examinaron estrictamente respecto a su contenido.

En la primera parte de este estudio se definieron los siguientes temas que fueron objeto de análisis comparado:

- **FORMA DE TRATAMIENTO DEL DERECHO A LA CIUDAD:** El objetivo fue verificar si el derecho a la ciudad fue explícitamente tratado en la ley y cuál es el concepto y el abordaje atribuidos. Aunque el establecimiento de principios pueda resultar en un discurso meramente retórico en una ley de tal magnitud, la inserción del tema del derecho a la ciudad es fundamental para analizar en qué medida la regulación urbana y las políticas públicas hacen viable el principio colocado.
- **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD:** La intención fue verificar de qué manera los derechos sobre la propiedad privada, especialmente el derecho de construir, están subordinados a las políticas públicas y a la regulación urbana en el ejercicio de garantía de derechos sociales, de las funciones sociales y ambientales de la ciudad y de la propiedad, del interés público y de la función pública del urbanismo.
- **NORMAS Y DIRECTRICES DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL:** Este ítem tiene como finalidad identificar la visión de ciudad establecida en cada ley y también cuál es la finalidad que la ley establece para la planificación urbana.
- **CLASIFICACIÓN DEL SUELO:** Diversas leyes establecen la clasificación del territorio en el área urbana, área rural, área de preservación ambiental y el área de expansión urbana. El objetivo fue identificar si esa clasificación es recurrente, una vez que en muchos casos los instrumentos de planificación y gestión inciden en el territorio conforme dicha clasificación.
- **INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN ADOPTADOS:** Tal vez el principal objeto de

for urban planning at the local scale, and takes on different denominations according to the country: Master Plan, Regulating Plan, Territory Organization Plan, Urban Development and Territory Organization Plan, Local Territory Organization Plan, among other variations. In addition to this instrument, some laws have made strides in the conceptualization and regulation of a diversity of other instruments at the local scale, and others also establish instruments at national level and regional (or subnational) level. For this reason, this item has been subdivided into three sub-items, accordingly to the national, subnational and municipal or local levels.

- METROPOLITAN URBAN CONGLOMERATIONS: Urban conglomerations, conurbations or metropolitan regions are recurrent in Latin American and Caribbean countries and have gained prominence in the last few years, as urban problems are concentrated precisely in such areas. The goal of this item was to verify if the laws grant special treatment to conurbated or metropolitan territories.
- URBAN GOVERNANCE: All the laws deal in some form or another with institutional aspects inherent to the exercise of urban planning. The objective of this item was to identify:
 - how the laws deal with competences at different government spheres or levels regarding urban planning;
 - how the rites and contents of instruments submitted for approval are established;
 - how laws approach the sanctioning regime (a system of penalties);
 - how they address democratic management and society participation in urban planning processes;
 - how they deal with the theme of urban development financing;
 - how they look upon information systems and transparency;
 - how the monitoring theme is approached in the laws.

After defining these analysis themes, nine different charts were drafted containing the comparative analysis of the content of the laws. Similarly, comments were made on each theme analyzed as well as a general remark on each country (excluding the countries that were the object of case studies, as they ended up being analyzed in the second part of this chapter).

In the second part of the chapter, the analysis focused on the case studies presented.

PART I: ANALYSIS OF NATIONAL URBAN DEVELOPMENT AND TERRITORY ORGANIZATION LAWS

In this part, urban development and territory organization laws will be examined in the following countries, according to the following denominations and year of drafting:

- Brazil | City Statute | 2001.
- Chile | Urban Planning and Constructions Law | 1976.
- Colombia | Territory Development Law | 1997.
- Ecuador | Organic Law of Territory Organization, and Land Use and Management | 2016.
- El Salvador | Territory Organization and Development Law | 2011.
- Guatemala | Preliminary Urban Planning Law | 1956.
- Honduras | Territory Organization Law | 2003.
- Mexico | Human Settlements, Territory Organization and Urban Development Law | 2016.
- Panama | Territory Organization for Urban Development Law | 2006.
- Peru | Territory Conditioning and Urban Development Law | 2011.
- Uruguay | Territory Organization and Sustainable Development Law | 2008.

las leyes y el único recurrente en todas ellas son los instrumentos de planificación y gestión en la esfera local. Generalmente, se prevé el plan urbano como principal instrumento para la planificación urbana en la escala local que asume diferentes denominaciones conforme el país: Plan maestro, Plan regulador, Plan de ordenamiento territorial, Plan de desarrollo urbano y Ordenamiento territorial, Plan local de ordenamiento territorial, entre otras variaciones. Además de ese instrumento, algunas leyes avanzan en el concepto y reglamentación de diversos otros instrumentos en escala local y otras también establecen instrumentos a nivel nacional y a nivel regional (o sub-nacional). Por este motivo, este ítem se subdividió en tres sub-ítems, conforme el nivel nacional, sub-nacional y municipal o local.

- AGLOMERACIONES URBANAS METROPOLITANAS: las aglomeraciones urbanas, conurbaciones o regiones metropolitanas son recurrentes en los países de América Latina y Caribe y han ganado destaque en los últimos años, una vez que los problemas urbanos se concentran justamente en esas áreas. El objetivo de ese ítem fue verificar si las leyes proporcionan tratamiento específico al territorio conurbado o metropolitano.
- GOBERNANZA URBANA: Todas las leyes tratan de alguna manera de los aspectos institucionales para el ejercicio de la planificación urbana. El objetivo de este ítem fue identificar:
 - cómo tratan las leyes las competencias de los diversos niveles de gobierno con relación a la planificación urbana;
 - cómo se establecen los ritos y contenidos de los instrumentos que serán objeto de aprobación;
 - cómo abordan las leyes el régimen sancionatorio;
 - cómo tratan la gestión democrática y la participación de la sociedad en los procesos de planificación urbana;
 - cómo tratan el tema de la financiación del desarrollo urbano;
 - cómo tratan los sistemas de información y de la transparencia;
 - cómo abordan las leyes el tema del monitoreo.

Después de definirse estos temas de análisis, se elaboraron 9 cuadros que contenían el análisis comparado de los contenidos de las leyes. De la misma forma, se hicieron comentarios sobre cada tema analizado y también un comentario general sobre cada país (excluyendo los países que fueron objeto de estudio de caso, ya que se analizarán en la segunda parte de ese capítulo).

En la segunda parte del capítulo, el análisis se enfocó en los estudios de caso elaborados.

PARTE I: ANÁLISIS DE LAS LEYES NACIONALES DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En esta parte, se examinarán las leyes de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de los siguientes países, conforme las siguientes denominaciones y el año de elaboración:

- Brasil | Estatuto de la ciudad | 2001.
- Chile | Ley de urbanismo y construcciones | 1976.
- Colombia | Ley de desarrollo territorial | 1997.
- Ecuador | Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano | 2016.
- El Salvador | Ley de ordenamiento y desarrollo territorial | 2011.
- Guatemala | Ley preliminar de urbanismo | 1956.
- Honduras | Ley de ordenamiento territorial | 2003.
- México | Ley de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano | 2016.
- Panamá | Ley de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano | 2006.
- Perú | Ley de condicionamiento territorial y desarrollo urbano | 2011.
- Uruguay | Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible | 2008.

Table 6: Way of dealing with the right to the city

Country	Way of dealing with the right to the city
BRAZIL	Explicitly sets forth the guarantee to the right to sustainable cities, understood as the right to urban land, housing, environmental sanitation, urban infrastructure, transportation and public services, work and leisure, for present and future generations.
CHILE	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
COLOMBIA	Although the Colombian law does not explicitly set forth the concept of the right to the city, it comes close to that by acknowledging the public function of urban planning, with the purpose of: <ul style="list-style-type: none"> enabling inhabitants to gain access to public roads and avenues, transportation infrastructure and other public spaces, as well as their finality geared to common use, and making effective the constitutional rights to housing and to domestic public services; conditioning the processes of change in land use to match/adjust them to the common interest, seeking their rational utilization in harmony with the social function of property, to which an ecological function is inherent in the quest for sustainable development; seeking to enhance the quality of life of residents, the equitable distribution of opportunities and benefits derived from development and the preservation of the cultural and natural heritage. enhancing the safety of settlements considering natural risks.
ECUADOR	Explicitly sets forth the concept of the right to the city, as being: <ul style="list-style-type: none"> the full exercise of citizenship that will ensure dignity and collective well-being of the habitants of a city under conditions of equality and justice. the democratic management of cities by means of direct and representative forms of democratic participation in planning and management. the social and environmental function of property, in which the general interest should prevail over the private interest with the guarantee of the right to safe and healthy habitat. <p>Finally, it mentions that this principle forbids all forms of forfeiture.</p> <p>The law continues to advance in the recognition of the right of people to urban land, especially in the context of public actions, so as to foster:</p> <ul style="list-style-type: none"> The right to a safe and healthy living place/habitat. The right to appropriate and decent housing. The right to the city. The right to citizen participation. The right to property in all its forms.
EL SALVADOR	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
GUATEMALA	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
HONDURAS	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
MEXICO	Explicitly established the concept of the right to the city, upon guaranteeing to all

Cuadro 6: Forma de tratamiento del derecho a la ciudad

País	Forma de tratamiento del derecho a la ciudad
BRASIL	Establece explícitamente la garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las presentes y futuras generaciones.
CHILE	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
COLOMBIA	Aunque la ley colombiana no establezca explícitamente el concepto de derecho a la ciudad, se aproxima de este al reconocer la función pública del urbanismo de modo de: <ul style="list-style-type: none"> posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, así como su destino al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y de los servicios públicos domiciliarios; condicionar los procesos de cambio de uso del suelo de modo de adecuarlos al interés común, procurando su uso racional en armonía con la función social de la propiedad, en la cual es inherente una función ecológica buscando el desarrollo sostenible; buscar la mejoría de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y de los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. Mejorar la seguridad de los asentamientos frente a los riesgos naturales.
ECUADOR	Establece explícitamente el concepto de derecho a la ciudad, como siendo: <ul style="list-style-type: none"> El ejercicio pleno de la ciudadanía que asegure la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia. La gestión democrática de las ciudades mediante formas directas y representativas de la participación democrática en la planificación y gestión. La función social y ambiental de la propiedad, en la que prevalezca el interés general sobre el particular y la garantía del derecho a un hábitat seguro y salubre. <p>Finalmente, cita que este principio prohíbe toda forma de confiscación.</p> <p>La ley avanza además en el reconocimiento del derecho de las personas sobre el suelo urbano, especialmente en lo que se refiere a las acciones públicas, de modo de promover:</p> <ul style="list-style-type: none"> El derecho a un hábitat seguro y saludable. El derecho a la vivienda adecuada y digna. El derecho a la ciudad. El derecho a la participación ciudadana. El derecho a la propiedad en todas sus formas.
EL SALVADOR	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
GUATEMALA	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
HONDURAS	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
MÉXICO	Establece explícitamente el concepto de derecho a la ciudad, al garantizar a todos los habitantes el acceso a la vivienda, infraestructura, equipos y servicios básicos,

its inhabitants access to housing, infrastructure, amenities and basic services, based on the rights recognized in the Political Constitution of the country and the international accords of which Mexico is a signatory.

PANAMA	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
PERU	The right to the city is not mentioned explicitly in the law.
URUGUAY	The right to the city is not mentioned explicitly in the law, but the law does establish rights that must be guaranteed to people, such as: <ul style="list-style-type: none"> • the right to territory organization that is adequate for the general interest; • the right to participate in processes to draft instruments for territory organization; • the right to demand from justice full compliance and observance with the legislation and territory organization instruments; • the right of access to information; • the right to the common use of the road system, pedestrian crossings and sidewalks, water course margins, free areas, as well as amenities and public services.

As can be observed, Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico and Uruguay in a certain way lay down the concept of the right to the city in their laws. Notwithstanding this, the law that has made the greatest strides in this issue was the Ecuadorian law, which, besides subordinating the right of property to public interest and to its social and environmental function, set forth a set of social rights to which public policies should be pegged.

Table 7: Property legal regime

Country	Property legal regime
BRAZIL	Recognizes the right to property conditioned to compliance with its social function.
CHILE	The law does not condition property to compliance with its social function. Very similar to the land parceling law in Brazil, the Chilean law sets out that it is mandatory to set aside areas for public use in the land parceling process as well as the contribution to public spaces. It moves forward in the provision for financial compensations to be paid to the State depending on the intended urban development actions (basically through the payment of fees or rates).
COLOMBIA	The Colombian law establishes the following principles that govern property: <ul style="list-style-type: none"> • The social and ecologic function of property. • The prevalence of general over private interest. • The equitable distribution of costs and benefits.
ECUADOR	The law conditions property to its compliance with its social and environmental function through the following measures: <ul style="list-style-type: none"> • The obligation to carry out urbanization works and construction in accordance with urban planning standards and the corresponding urban charges. • The obligation to destine real estate properties to the use foreseen in the law. • Society's right to participate in the benefits produced by urban planning and urban

a partir de los derechos reconocidos en la Constitución Política del país y de los tratados internacionales en los cuales México es signatario.

PANAMÁ	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
PERÚ	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley.
URUGUAY	El derecho a la ciudad no se cita explícitamente en la ley, pero esta establece derechos que deben garantizarse a las personas, como: <ul style="list-style-type: none"> • el derecho al ordenamiento territorial adecuado al interés general; • el derecho a la participación en los procesos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial; • el derecho a demandar a la justicia por la observancia de la legislación y de los instrumentos de ordenamiento territorial; • el derecho al acceso a la información; • el derecho al uso común de sistema vial, vías de peatones, márgenes de cursos de agua, áreas libres y equipos y servicios públicos.

Como se puede observar, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Uruguay previeron de alguna manera el concepto del derecho a la ciudad en sus leyes. Sin embargo, la ley que avanzó más explícitamente en el asunto fue la ley ecuatoriana, que además de subordinar el derecho de propiedad al interés público y a su función social y ambiental, estableció un conjunto de derechos sociales en los que deben estar vinculadas las políticas públicas.

Cuadro 7: Régimen jurídico de la propiedad

País	Régimen jurídico de la propiedad
BRASIL	Reconoce el derecho a la propiedad condicionado al cumplimiento de su función social.
CHILE	La ley no condiciona la propiedad al cumplimiento de su función social. De modo semejante a la ley de parcelación del suelo en Brasil, la ley chilena prevé la obligatoriedad de destino de área pública en los procesos de parcelación del suelo y también el aporte de espacios públicos. Avanza en la previsión de compensaciones financieras que deben pagarse al Estado en función de las acciones de desarrollo urbano pretendidas (básicamente por el pago de tasas).
COLOMBIA	La ley colombiana establece los siguientes principios de regencia de la propiedad: <ul style="list-style-type: none"> • La función social y ecológica de la propiedad. • La prevalencia del interés general sobre el particular. • La distribución equitativa de costos y beneficios.
ECUADOR	La ley condiciona la propiedad al cumplimiento de su función social y ambiental por medio de las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> • La obligación de realizar las obras de urbanización y edificación conforme la normativa de planificación urbana y las cargas urbanísticas correspondientes. • La obligación de destinar los inmuebles al uso previsto en la ley.

- development in general.
- The control of speculative practices over real estate and the stimulus to a socially just and environmentally sustainable use of the land.
- Fostering conditions that will facilitate access of the low-income population to urbanized land.
- The preservation of land, buildings, constructions and facilities in adequate conditions to avoid damages to the natural and cultural heritage and to enhance the safety of people.

EL SALVADOR	The law does not condition property to compliance with its social function. The law sets forth strong regulations geared to compensations, be it due to the impact generated by an increase in density, be it due to the need to generate land to guarantee the provision of public services. The law focuses primarily on conditions of an institutional nature to be able to obtain licenses and on compliance with the compensation requirements, more than on principles that should be followed.
GUATEMALA	Does not deal with the issue.
HONDURAS	Does not deal with the issue.
MEXICO	Recognizes the right to property and establishes the prevalence of public interest over private interest. Also conditions property to complying with all the obligations set forth by the Constitution of the country.
PANAMA	The law recognizes the right to property and conditions it to complying with its social and environmental function. Additionally, the law provides for the prevalence of general interest over private interest and for an equitable contribution referring to costs and benefits.
PERU	The law does not condition property to compliance with its social function. It recognizes that the right to property should take place in a harmonious way regarding public interest, but does not explicitly establish a value for the prevalence of public and general interest over private interest, as has been done in the other laws.
URUGUAY	The law establishes the right to property by means of compliance with the general interest set forth in planning instruments. In the same way, the law established that urban transformation processes, such as the modification of land uses, construction or parceling, require authorization from the Executive Power, to comply with what has been established in the planning instruments.

In the case of Brazil, Colombia, Ecuador, Panama and Uruguay there is the recognition of the right to property and the fact that is subject to compliance with its social, ecologic and/or environmental function. In the case of Colombia, Ecuador and Mexico the laws subordinate the right to property to the general or public interest. In the case of Chile, Peru, El Salvador and Uruguay, the right to property is conditioned to specific compensations, of diverse sorts.

The most relevant point to keep in mind is that in 9 out of the 11 laws analyzed there is some sort of rule that established the prevalence of the public dimension of urban planning over the individual and private interest of urban real estate owners, so as to make feasible the urban transformations that will

- El derecho de la sociedad de participar de los beneficios producidos por la planificación urbana y el desarrollo urbano en general.
- El control de prácticas especulativas sobre bienes inmuebles y el incentivo a un uso socialmente justo y ambientalmente sostenible del suelo.
- La promoción de condiciones que faciliten el acceso de la población de bajos ingresos al suelo urbanizado.
- Conservar el suelo, los edificios, las construcciones y las instalaciones en condiciones adecuadas para evitar daños al patrimonio natural y cultural y a la seguridad de las personas.

EL SALVADOR	La ley no condiciona la propiedad al cumplimiento de su función social. La ley establece un reglamento fuertemente dirigido a las compensaciones, ya sea por el impacto generado por el incremento de densidad, ya sea por la necesidad de generación de suelo para garantía de los servicios públicos. La ley desarrolla más las condicionantes de cuño institucional para la obtención de licencias y cumplimiento de compensaciones que de principios a seguir.
GUATEMALA	No trata del asunto.
HONDURAS	No trata del asunto.
MÉXICO	Reconoce el derecho a la propiedad y establece la prevalencia del interés público sobre el particular. También condiciona la propiedad al cumplimiento de todas las obligaciones establecidas en la Constitución del país.
PANAMÁ	La ley reconoce el derecho a la propiedad y lo condiciona al cumplimiento de su función social y ambiental y también dispone respecto a la prevalencia del interés general sobre el particular y sobre la contribución equitativa con relación a los costos y beneficios.
PERÚ	La ley no condiciona la propiedad al cumplimiento de su función social. Reconoce que el derecho de propiedad debe ocurrir de forma armónica al interés público, pero no establece explícitamente un valor de prevalencia del interés público y general sobre el particular, como ocurre en otras leyes.
URUGUAY	La ley establece limitaciones al derecho de propiedad mediante el cumplimiento del interés general establecido en los instrumentos de planificación. De la misma forma, la ley establece que los procesos de transformación urbana, como modificación de usos, construcción o parcelación del suelo, requieren autorización del Poder Ejecutivo en atención a las disposiciones de los instrumentos de planificación.

En el caso de Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y Uruguay existe el reconocimiento del derecho de propiedad y su condicionamiento al cumplimiento de su función social, ecológica y/o ambiental. En el caso de Colombia, Ecuador y México, las leyes subordinan el derecho de propiedad al interés público o general. En el caso de Chile, Perú, El Salvador y Uruguay, el derecho de propiedad está condicionado a determinadas compensaciones de diversos tipos.

Lo más relevante que podemos observar es que en 9 de las 11 leyes analizadas hay algún tipo de regla que establece la prevalencia de la dimensión pública de la planificación urbana sobre los intereses individuales y particulares de los propietarios de inmuebles urbanos, a fin de hacer viables las

bring benefits for the community at large and overcome urban deficiencies and gaps as well as social inequalities in the cities.

Table 8: Standards and guidelines for urban development and territory organization

Country	Standards and guidelines for urban development and territory organization
BRAZIL	<p>Significant advances in the guidelines for the urban policy, with a territorial focus:</p> <ul style="list-style-type: none"> — guarantee of the right to sustainable cities; — democratic management, by means of the population's participation and that of representative associations from various community segments; — cooperation among governments, private initiative and other sectors of society; — planning for the development of cities, to avoid and redress distortions in urban growth and their negative effects on the environment; — offer of urban and community amenities, transportation and public services that are adapted to the interests and needs of the population and to local characteristics; — organization and control of land use, aimed at avoiding: <ul style="list-style-type: none"> • an inadequate utilization of urban real estate properties; • proximity of incompatible or inconvenient uses; • land parceling, buildings or excessive and inadequate use with regards to the urban infrastructure; • the setting up of developments or activities which may operate as traffic generating poles, without planning for the corresponding infrastructure; • speculative retention of urban real estate; • deterioration of urbanized areas; • pollution and environmental degradation; • exposure of the population to the risks of natural disasters; — integration and complementarity among urban and rural activities; — the fair distribution of benefits and burdens resulting from the urbanization process; — recovery of investments made by the Public Power which caused the value of urban real estate to increase; — protection, preservation and restoration of the natural and built environment, and of cultural, historic, artistic, landscaping and archaeological heritage; — land tenure regularization and upgrading of areas occupied by the low-income population.
CHILE	Does not advance in setting up guidelines and standards.
COLOMBIA	<p>The law sets forth general objectives:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Harmonizing and updating the provisions of Law 9/89 with the new Political Constitution, with the organic law for the development plan, with the organic law for metropolitan areas and with the national environmental system; — Establishing mechanisms that will allow the municipality to foster the organization of its territory, the equitable and rational use of the land, the preservation and defense of ecological and cultural heritage and disaster prevention. — Guaranteeing that the use of land by owners will adjust to the social function of property and make it possible to enforce the constitutional rights to housing and to domestic public services. — Fostering the harmonious coordination between the nation, territorial entities,

transformaciones urbanas que proporcionen beneficios para la colectividad y la superación del cuadro de carencias urbanas y desigualdades sociales de las ciudades.

Cuadro 8: Normas y directrices de desarrollo urbano y ordenamiento territorial

País	Normas y directrices de desarrollo urbano y ordenamiento territorial
BRASIL	<p>Avanza significativamente en las directrices para la política urbana con enfoque territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> — garantía del derecho a ciudades sostenibles; — gestión democrática por medio de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diversos segmentos de la comunidad; — cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad; — planificación del desarrollo de las ciudades a fin de evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente; — oferta de equipos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales; — ordenación y control del uso del suelo, para evitar: <ul style="list-style-type: none"> • la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos; • la proximidad de usos incompatibles o inconvenientes; • la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados con relación a la infraestructura urbana; • la instalación de proyectos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin la previsión de la infraestructura correspondiente; • la retención especulativa de inmueble urbano; • el deterioro de las áreas urbanizadas; • la contaminación y la degradación ambiental; • la exposición de la población a riesgos de desastres naturales; — integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales; — justa distribución de los beneficios y cargas provenientes del proceso de urbanización; — recuperación de las inversiones del Poder Público de las que haya resultado la valoración de inmuebles urbanos; — protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico; — regularización del suelo y urbanización de áreas ocupadas por la población de bajos ingresos.
CHILE	No avanza en el establecimiento de directrices y normas.
COLOMBIA	<p>La ley establece objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9/89 con la nueva Constitución Política, con la ley orgánica del plan de desarrollo, la ley orgánica de las áreas metropolitanas y el sistema nacional ambiental; — Establecer mecanismos que le permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural y la prevención de desastres. — Asegurar que la utilización del suelo por parte de los propietarios se adecúe a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a

environmental authorities and administrative and planning instances and authorities.
 — Facilitating the execution of integral urban actions¹.

ECUADOR The law establishes a set of purposes, some of which we can underscore:
 — Guiding public policies related to territory organization, urban development and housing to promote an effective, equitable, rational and balanced use of both urban and rural land.
 — Defining mechanisms and tools for territory organization.
 — Establishing mechanisms that will make it possible to make available urbanized land to guarantee access to adequate and decent housing for the population, through the promotion of coordinated actions among public spheres, social organizations and the private sector.
 — Rationalizing urban growth in cities so as to protect the landscape, heritage and natural values of the territory.
 — Guaranteeing food sovereignty and the right to a healthy environment.
 — Providing mechanisms that will allow society to partake in the economic benefits that arise from public action and decisions on the territory and from urban development in general.

EL SALVADOR The law has not made strides in the definition of standards and guidelines for urban development. For example, it does not advance in the recognition of urban problems that can be resolved through territory organization instruments, such as urban voids or vacant spaces in areas that have infrastructure in place.

GUATEMALA Does not advance in setting up guidelines and standards.

HONDURAS The law establishes some fundamentals for national planning and territory organization (albeit not exactly at the local urban level):
 — Anthropocentric focus.
 — Solidarity and national equity.
 — Participatory management.
 — Decentralization.
 — Participation of society and the strengthening of community entities.
 — Sustainability of development.
 — Competitive insertion.

MEXICO The law defines some principles, summarized as follows:
 — The right to the city (see Table 1).
 — Equity and inclusion.
 — The right to urban property.
 — Coherence and rationality.
 — Democratic participation and transparency.
 — Productivity and efficiency.
 — Protection and progressivity of the public space.
 — Resilience, urban safety and risks.
 — Environmental sustainability.
 — Universal access and mobility.

¹ We understand integral urban actions as the integration of the different levels of government in a specific territory, with a view to fostering better coordination of public actions and obtaining better urban, social and environmental results.

la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios.
 — Promover la armoniosa coordinación entre la nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación.
 — Facilitar la realización de actuaciones urbanas integrales¹.

ECUADOR La ley establece un conjunto de finalidades, entre las que podemos destacar algunas:
 — Orientar las políticas públicas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y de vivienda, a fin de promover el uso eficaz, equitativo, racional y equilibrado del suelo urbano y rural.
 — Definir mecanismos y herramientas para el ordenamiento territorial.
 — Establecer mecanismos que permitan poner a disposición suelo urbanizado para asegurar el acceso de la población a una vivienda adecuada y digna, mediante la promoción de acciones coordinadas entre los poderes públicos, las organizaciones sociales y el sector privado.
 — Racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio.
 — Asegurar la soberanía alimenticia y el derecho a un ambiente sano.
 — Propiciar mecanismos que permitan la participación de la sociedad en los beneficios económicos derivados de las acciones y decisiones públicas sobre el territorio y el desarrollo urbano en general.

EL SALVADOR La ley no avanza en la definición de normas y directrices para el desarrollo urbano. Por ejemplo, no avanza en el reconocimiento de problemas urbanos que deben ser resueltos por los instrumentos de ordenamiento territorial, como los vacíos urbanos en áreas provistas por infraestructura.

GUATEMALA No avanza en el establecimiento de directrices y normas.

HONDURAS La ley establece algunos fundamentos para la planificación nacional y el ordenamiento territorial (pero no exactamente en el nivel urbano local):
 — Enfoque antropocéntrico.
 — Solidaridad y equidad nacional.
 — Gestión participativa.
 — Descentralización.
 — Participación de la sociedad y fortalecimiento de las entidades comunitarias.
 — Sostenibilidad del desarrollo.
 — Inserción competitiva.

MÉXICO La ley define algunos principios, sintetizados a continuación:
 — Derecho a la ciudad (ver Cuadro 1).
 — Equidad e inclusión.
 — Derecho a la propiedad urbana.
 — Coherencia y racionalidad.
 — Participación democrática y transparencia.
 — Productividad y eficiencia.
 — Protección y progresividad del espacio público.

¹ Se entiende por actuaciones urbanas integrales la integración de los diversos niveles de gobiernos en un determinado territorio con vistas a promover la mejor coordinación de las acciones públicas y obtener mejores resultados urbanísticos, sociales y ambientales.

- The Mexican law also sets forth public utility causes:
- Implementation, conservation, enhancement, consolidation and expansion of urban areas.
 - Execution of plans and programs foreseen in the law.
 - Territory reserves for urban development.
 - Land tenure regularization in urban areas.
 - Execution of infrastructure works, amenities, urban and metropolitan services, as well as works related to mobility.
 - Protection of the natural and cultural heritage in urban areas.
 - Preservation and restoration of ecological balance and the protection of the environment in urban areas.
 - Creation, recovery, maintenance and defense of the public space for community use and for mobility.
 - Attention to emergency situations due to climate change and natural phenomena.
 - Delimitation of risk zones and the demarcation of protection polygons to ensure the safety of people.

PANAMA Does not advance in setting up guidelines and standards.

PERU The law refers to general guidelines for territory conditioning and rural and urban development:

- Rational and sustainable occupation of the territory.
- Reduction of vulnerability in the face of disasters, prevention of and attention to physical and environmental risks and contingencies.
- Harmony between the exercise of the right to property and the public interest.
- Coordination of the different levels of government – national, regional and local – to facilitate participation by the private sector in local public management.
- Equitable distribution of benefits and costs that arise from the land use.
- Safety and legal stability for real estate investments.
- Efficient provision of services for the population.

URUGUAY The law sets forth principles for territory organization, as follows:

- Sustainable environmental planning, with social equity and territorial cohesion.
- Cooperation and coordination of the several public entities involved.
- Decentralization of the territory organization activity.
- Fostering the participation of society.
- Equitable distribution of the costs and benefits that arise from the urbanization process.
- The recovery of higher real estate values generated by territory organization.
- Matching economic development with environmental sustainability and social equity.
- Conservation of natural resources and of cultural heritage.
- Guaranteeing access for all people to basic public services and to an appropriate habitat.
- Custody and valuation of the cultural heritage.
- Prevention of conflicts in the territory.
- The public nature of the information produced by the State.

- Resiliencia, seguridad urbana y riesgos.
 - Sostenibilidad ambiental.
 - Accesibilidad universal y movilidad.
- La ley mexicana también establece causas de utilidad pública:
- Implantación, conservación, mejoría, consolidación y ampliación de las áreas urbanas.
 - Realización de planes y programas previstos en la ley.
 - Reservas territoriales para el desarrollo urbano.
 - Regularización del suelo en las áreas urbanas.
 - Realización de obras de infraestructura, equipos, servicios urbanos y metropolitanos, así como obras de movilidad.
 - Protección del patrimonio natural y cultural en las áreas urbanas.
 - Preservación y restauración del equilibrio ecológico y de la protección del medio ambiente en las áreas urbanas.
 - Creación, recuperación, mantenimiento y defensa del espacio público para uso comunitario y para movilidad.
 - Atención a situaciones de emergencia debidas a los cambios climáticos y fenómenos naturales.
 - Delimitación de zonas de riesgo y demarcación de polígonos de protección para garantizar la seguridad de las personas.

PANAMÁ No avanza en el establecimiento de directrices y normas.

PERÚ La ley trata de directrices generales para el condicionamiento territorial y desarrollo urbano y rural:

- Ocupación racional y sostenible del territorio.
- Reducción de la vulnerabilidad ante los desastres, prevención y atención a los riesgos y contingencias físico-ambientales.
- Armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés público.
- Coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local para facilitar la participación del sector privado en la gestión pública local.
- Distribución equitativa de los beneficios y costos derivados del uso del suelo.
- Seguridad y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.
- Eficiente dotación de servicios para la población.

URUGUAY La ley establece principios de ordenamiento territorial, conforme sigue:

- Planificación ambientalmente sostenible, con equidad social y cohesión territorial.
- Cooperación y coordinación de las diversas entidades públicas envueltas.
- Descentralización de la actividad del ordenamiento territorial.
- Promoción de la participación de la sociedad.
- Distribución equitativa de costos y beneficios provenientes del proceso de urbanización.
- La recuperación de los mayores valores inmobiliarios generados por el ordenamiento del territorio.
- La conciliación entre desarrollo económico, sostenibilidad ambiental y equidad social.
- Conservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Garantía del acceso de todas las personas a los servicios públicos básicos y al hábitat adecuado.
- La tutela y valoración del patrimonio cultural.
- La prevención de los conflictos en el territorio.
- El carácter público de las informaciones producidas por el Estado.

In this item, there are different types of approaches: some countries set forth principles, others set forth objectives, some define guidelines and there are also those that define purposes. Regardless of the legal strategies adopted in each law, we verified that the laws share some recurring topics: coping with social inequalities, the quest for environmental sustainability, the recognition of a democratic management, the recovery for the community of real estate value appreciation generated by public and collective actions, the universalization of infrastructure and urban services for all, among other assumptions which in some way seek to change the status quo of the urban situation in Latin American cities. Such guidelines, assumptions, objectives, purposes and principles run the risk of remaining in the field of rhetoric if the law itself does not provide for planning and management instruments, especially when it comes to rites for their drafting and approval. As an example of that, we can mention the cases of Chile, Honduras, Panama and Guatemala.

Table 9: Land classification

Country	Land classification
BRAZIL	Does not establish a territory classification.
CHILE	Does not establish a territory classification.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> — Urban land. — Urban expansion land. — Rural land. — Suburban land. — Environmental protection land.
ECUADOR	<p>Urban land, that is divided into:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Consolidated urban land. — Non-consolidated urban land. — Protection urban land. <p>Rural land, that is divided into:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Rural land for production. — Rural land for the use of extractivism. — Rural land for urban expansion. <p>The law also advances in the classifications of use:</p> <ul style="list-style-type: none"> — General use. — Specific use, that is divided into: <ul style="list-style-type: none"> • o Main use. • o Secondary use. • o Restricted use. • o Prohibited use.
EL SALVADOR	<p>The law set forth the following territory division:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Urban zones, that may be consolidated and non-consolidated. — Areas that can be urbanized. — Special zones for social interest housing. — Rural zones. — Areas that cannot be urbanized.

En este ítem hay diferentes tipos de abordaje: algunos países establecen principios, otros establecen objetivos, algunos definen directrices y también hay aquellos que definen finalidades. Independientemente de las estrategias jurídicas adoptadas en cada ley, verificamos que es recurrente en las leyes el enfrentamiento de las desigualdades sociales, la búsqueda por la sostenibilidad ambiental, el reconocimiento de la gestión democrática, la recuperación para la colectividad de la valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas, la universalización de la infraestructura y de los servicios urbanos para todos, entre otras premisas, que buscan, de alguna manera, el cambio del status quo del cuadro urbano de las ciudades latinoamericanas. Dichas directrices, premisas, objetivos, finalidades y principios corren el riesgo de permanecer en el campo de la retórica si la propia ley no los articula con los instrumentos de planificación y gestión, especialmente en lo que se refiere a los ritos de su elaboración y aprobación. Como ejemplo, podemos citar los casos de Chile, Honduras, Panamá y Guatemala.

Cuadro 9: Clasificación del suelo

País	Clasificación del suelo
BRASIL	No establece la clasificación del territorio.
CHILE	No establece la clasificación del territorio.
COLOMBIA	<ul style="list-style-type: none"> — Suelo urbano. — Suelo de expansión urbana. — Suelo rural. — Suelo suburbano. — Suelo de protección ambiental.
ECUADOR	<p>Suelo urbano, que se divide en:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Suelo urbano consolidado. — Suelo urbano no consolidado. — Suelo urbano de protección. <p>Suelo rural, que se divide en:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Suelo rural de producción. — Suelo rural para aprovechamiento extractivista. — Suelo rural de expansión urbana. <p>La ley también avanza en la clasificación de los usos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Uso general. — Uso específico, que se divide en: <ul style="list-style-type: none"> • Uso principal. • Uso secundario. • Uso restringido. • Uso prohibido.
EL SALVADOR	<p>La ley estableció la siguiente división territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Zonas urbanas, que pueden ser consolidadas y no consolidadas. — Zonas urbanizables. — Zonas especiales para vivienda de interés social. — Zonas rurales. — Zonas no urbanizables.

GUATEMALA	Establishes only the concept of an urban influence area, where the regulating plan applies at a municipal scale.
HONDURAS	Does not establish a territory classification.
MEXICO	Does not establish a territory classification.
PANAMA	Does not establish a territory classification.
PERU	The law lays down the following territory classification: <ul style="list-style-type: none"> — Urban area (that is subdivided into three, in accordance with measures for risk prevention and reduction). — Urban expansion area (that is subdivided into immediate and reserve). — Rural area. — Protected area.
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> — Rural land (subdivided into productive rural land and natural rural land). — Urban land (subdivided into consolidated and non-consolidated). — Suburban land. — Portions with an attribute of being potentially transformable.

Table 10: Planning instruments | national level

Country	Planning instruments national level
BRAZIL	Does not establish instruments at national level (merely lists some instruments).
CHILE	Does not establish instruments at national level.
COLOMBIA	The law sets out the implementation of a National Urban Policy in accordance with the National Development Plan. Additionally, the National Government can execute integral Urban Actions and Urban Macro-projects in articulation with municipal instruments.
ECUADOR	Does not establish instruments at national level.
EL SALVADOR	The law sets forth the concept of a national territory organization and development plan and defines its contents and the way to draft it.
GUATEMALA	Does not establish instruments at national level.
HONDURAS	The law foresees the Plan of the Nation and the Sectoral Master Plans as long term planning instruments encompassing a diversity of public policy themes. Regarding territory organization, the law establishes the national territory organization plan.

GUATEMALA	Establece solamente el concepto de área de influencia urbana, en la cual incide el plan regulador en la escala municipal.
HONDURAS	No establece la clasificación del territorio.
MÉXICO	No establece la clasificación del territorio.
PANAMÁ	No establece la clasificación del territorio.
PERÚ	La ley prevé la siguiente clasificación del territorio: <ul style="list-style-type: none"> — Área urbana (que se subdivide en 3, conforme medidas de prevención y reducción de riesgos). — Área de expansión urbana (que se subdivide en inmediata y de reserva). — Área rural. — Área protegida.
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> — Suelo rural (subdividido en rural productivo y rural natural). — Suelo urbano (subdividido en consolidado y no consolidado). — Suelo suburbano. — Partes con atributo de potencialmente transformable.

Cuadro 10: Instrumentos de planificación | nivel nacional

País	Instrumentos de planificación nivel nacional
BRASIL	No establece instrumentos a nivel nacional (apenas enumera algunos instrumentos).
CHILE	No establece instrumentos a nivel nacional.
COLOMBIA	La ley prevé la institución de una Política Nacional Urbana de acuerdo con el Plan nacional de desarrollo. El Gobierno Nacional también puede realizar las Acciones Urbanas Integrales y los Macroproyectos Urbanos de forma articulada a los instrumentos municipales.
ECUADOR	No establece instrumentos a nivel nacional.
EL SALVADOR	La ley define el Plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, así como sus contenidos y forma de elaboración.
GUATEMALA	No establece instrumentos a nivel nacional.
HONDURAS	La ley prevé el Plan de la Nación y los Planes Maestros Sectoriales como instrumentos de planificación de largo plazo incluyendo diversos temas de las políticas públicas. Con relación al ordenamiento territorial, la ley prevé el Plan nacional de ordenamiento territorial.

MEXICO	National development plan, national territory organization plan, and the national Program for territory organization and urban development.
PANAMA	National territory organization plan.
PERU	Does not establish instruments at national level.
URUGUAY	National guidelines and national programs for territory organization and sustainable development.

Practically half of the countries have set out planning instruments at national level: Colombia, El Salvador, Honduras, Mexico, Panama and Uruguay. The existence of such instruments at the national sphere points towards a concern with the organization of an urban planning system at national level that can link national strategies geared at urban policies with local strategies.

Table 11: Planning instruments | subnational level

Country	Planning instruments subnational level
BRASIL	Does not establish instruments at subnational level (merely lists some instruments).
CHILE	The law foresees the Regional Urban Development Plan, The Intercommunal Regulating Plan and the Metropolitan Regulating Plan (the latter for cities with over 500 thousand inhabitants).
COLOMBIA	Does not establish instruments at subnational level.
ECUADOR	Does not establish instruments at subnational level.
EL SALVADOR	The law sets forth the concept of subnational plans and strategies for territory organization and development and special territorial plans to be drafted and implemented by subnational territory organization and development councils (departments) and defines their content.
GUATEMALA	Does not establish instruments at subnational level.
HONDURAS	The law establishes the Regional Territory Organization Plan.
MEXICO	Metropolitan Programs and Zones of Conurbation.
PANAMA	Regional Territory Organization Plan.
PERU	Due to issues of scale and territorial breadth, it is our understanding that the Territory Conditioning Plan and the Metropolitan Development Plan are instruments with regional characteristics. For this reason, they have been deemed as instruments at the subnational level. The Metropolitan development Plan should be drafted for cities with over 500 thousand inhabitants.

MÉXICO	Plan nacional de desarrollo, estrategia nacional de ordenamiento territorial y Programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.
PANAMÁ	Plan nacional de ordenamiento territorial.
PERÚ	No establece instrumentos a nivel nacional.
URUGUAY	Directrices nacionales y programas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Prácticamente la mitad de los países previó instrumentos de planificación a nivel nacional: Colombia, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Uruguay. La existencia de tales instrumentos en la esfera nacional indica la preocupación por la organización de un sistema de planificación urbana a nivel nacional que pueda articular las estrategias nacionales de la política urbana a las estrategias locales.

Cuadro 11: Instrumentos de planificación | nivel sub-nacional

País	Instrumentos de planificación nivel sub-nacional
BRASIL	No establece instrumentos a nivel sub-nacional (apenas enumera algunos instrumentos).
CHILE	La ley prevé el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Regulador Intercomunal y el Plan Regulador Metropolitano (este último para ciudades con más de 500 mil habitantes).
COLOMBIA	No establece instrumentos a nivel sub-nacional.
ECUADOR	No establece instrumentos a nivel sub-nacional.
EL SALVADOR	La ley define estrategias y planes sub-nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial y planes especiales territoriales que elaborarán e implementarán los consejos sub-nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial (departamentos) y define sus contenidos.
GUATEMALA	No establece instrumentos a nivel sub-nacional.
HONDURAS	La ley prevé el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
MÉXICO	Programas Metropolitanos y Zonas Conurbadas.
PANAMÁ	Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
PERÚ	Por cuestiones de escala y de alcance territorial, comprendemos que el Plan de condicionamiento territorial y el Plan de desarrollo metropolitano son instrumentos de características regionales, por eso su encuadramiento en instrumentos en el nivel

URUGUAY The law sets forth regional strategies for territory organization and sustainable development, as well as state ordinances and guidelines for territory organization and sustainable development.

Similarly to the national plans, more than half of the countries have foreseen some instrument at subnational or regional level. It is worthwhile underscoring that Mexico, Chile and Peru provided for planning instruments in the metropolitan context.

Table 12: Planning instruments | municipal level

Country	Planning Instruments municipal level
BRAZIL	Establishes the Master Plan as the main instrument, considering that a set of additional instruments can be applied linked with the Master Plan: <ul style="list-style-type: none"> — Compulsory parceling, building and utilization. — Progressive property tax (IPTU) over time — Expropriation with payment in bonds. — Special adverse possession of urban property (usucaption). — Surface right. — Preemption right. — Onerous building right (a grant of the right to build against payment). — Consortiated urban operations. — Transfer of the right to build. — Neighborhood Impact Study.
CHILE	Communal Regulating Plan. It is important to clarify that the Chilean law presents a focus on land parceling processes.
COLOMBIA	The main instrument for territory organization is the Territory Organization Plan that brings together other instruments. There are three types of plans: <ul style="list-style-type: none"> — Territory Organization Plans: for cities with over 100 thousand inhabitants. — Basic territory organization plans: for cities with more than 30 thousand and less than 100 thousand inhabitants. — Territory organization schemes: for cities with less than 30 thousand inhabitants. Besides these instruments, these have also been foreseen: <ul style="list-style-type: none"> — Partial Plans. — Public Urban Action. — Urban Action Units, which may involve: <ul style="list-style-type: none"> • Adjustment of plots of land. • Real estate Integration. • Cooperation among participants. — Urban Development and Priority Construction. — Expropriation. — Participation in real estate value appreciation, that can be of three types: <ul style="list-style-type: none"> • Change from rural land to urban. • Change in the utilization of the land.

sub-nacional. El Plan de desarrollo metropolitano debe elaborarse para ciudades con más de 500 mil habitantes.

URUGUAY La ley prevé estrategias regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible y decretos administrativos y directrices de los estados de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible.

Del mismo modo que los planes nacionales, más de la mitad de los países previeron algún instrumento a nivel sub-nacional o regional. Vale destacar que México, Chile y Perú previeron instrumentos de planificación en el contexto metropolitano.

Cuadro 12: Instrumentos de planificación | nivel municipal

País	Instrumentos de planificación nivel municipal
BRASIL	Establece el Plan Maestro como principal instrumento, siendo que un conjunto de otros instrumentos puede ser previsto de forma articulada al Plan Maestro: <ul style="list-style-type: none"> — Parcelación, edificación o utilización obligatorios. — IPTU (Impuesto predial y territorial urbano) progresivo en el tiempo. — Expropiación con pago en títulos. — Usucapión especial de inmueble urbano. — Derecho de superficie. — Derecho de retracto. — Otorga onerosa del derecho de construir. — Operaciones urbanas consorciadas. — Transferencia del derecho de construir. — Estudio de Impacto del Vecindario.
CHILE	Plan Regulador Comunal. Es importante aclarar que la ley chilena presenta un enfoque para los procesos de parcelación del suelo.
COLOMBIA	El principal instrumento de ordenamiento territorial es el Plan de Ordenamiento Territorial que reúne otros instrumentos. Existen 3 tipos de planes: <ul style="list-style-type: none"> — Planes de Ordenamiento Territorial: para ciudades con más de 100 mil habitantes. — Planes básicos de ordenamiento territorial: para ciudades con más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes. — Esquemas de ordenamiento territorial: para ciudades con menos de 30 mil habitantes. Además de estos instrumentos, se previeron: <ul style="list-style-type: none"> — Planes Parciales. — Actuación Urbanística Pública. — Unidades de Actuación Urbanística, que pueden incluir: <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste de terrenos. • Integración inmobiliaria. • Cooperación entre partícipes. — Desarrollo Urbano y Construcción Prioritaria. — Expropiación. — Participación en la valoración inmobiliaria, que puede ser de 3 tipos:

- Greater urban uses.
- Social interest housing programs.

ECUADOR	<p>The main instrument is the Territory Organization and Development Plan. In addition, there are other instruments that should be linked to it:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Urban land use and management plan. — Partial Plans. — Sectoral plans. — Urban Action Units, which may involve: <ul style="list-style-type: none"> • Adjustment of plots of land. • Real estate Integration. • Cooperation among participants. — Preemption right. — Declaration of development and priority construction. — Special zones of social interest. — Project announcement. — Surface right. — Land bank. — Onerous building rights. — Regularization of informal settlements. — Programs and specific standards for production of social interest housing.
EL SALVADOR	<p>The law provides for Municipal or Micro-Regional Plans for territory organization and development, and the territorial planning unit is the municipality in itself. It further defines a minimum content for these plans.</p> <p>For implementation of the municipal territory organization and development plan, the law sets out a Partial Plan that becomes a smaller scale plan for implementation, which may be prepared by the Government or by private enterprise. It also sets out territory organization and development programs, which would be a way of coordinated execution of different public actions in the territory.</p>
GUATEMALA	It provides for a Regulating Plan to be drawn up by municipalities.
HONDURAS	<p>The law provides for two types of instruments, one related to public policies in general and linked to the Plan of the Nation and to the Sectoral Master Plans, and another type relating to territory organization. Therefore, we have:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Municipal Strategic Plans and Special Strategic Plans. — Municipal Territory Organization Plans and Municipal Territory Organization Plans for Special Regime Areas.
MEXICO	<ul style="list-style-type: none"> — Municipal urban development plans and programs. — It provides for a specific chapter on urban resilience and risk prevention and reduction, setting forth specific measures, such as risk mapping, the requirement of specific studies for licensing of works and projects and relocation of the population at risk. — It also sets out a specific chapter on urban mobility, making progress in guidelines, rules, instruments and actions relating to the theme of urban mobility. — Territory regularization (apparently geared to low-income families). — Right of preference. — Priority development or construction perimeters. — Land regrouping.

- Cambio del suelo rural para urbano.
- Cambio de uso del suelo.
- Mayores aprovechamientos urbanísticos.
- Programas de vivienda de interés social.

ECUADOR	<p>El principal instrumento es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Además, existen otros instrumentos que deben articularse a este:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Plan de uso y gestión del suelo urbano. — Planes parciales. — Planes sectoriales. — Unidades de Actuación Urbanística, que pueden incluir: <ul style="list-style-type: none"> • Reajuste de terrenos. • Integración inmobiliaria. • Cooperación entre partícipes. — Derecho de retracto. — Declaración de desarrollo y construcción prioritaria. — Zonas especiales de interés social. — Anuncio de proyecto. — Derecho de superficie. — Banco de tierras. — Concesión onerosa de los derechos de construcción. — Regularización de asentamientos informales. — Programas y normas específicas para la construcción de viviendas de interés social.
EL SALVADOR	<p>La ley prevé los Planes Municipales o Micro-regionales de ordenamiento y desarrollo territorial, teniendo como unidad territorial de planificación el municipio en su conjunto. También define el contenido mínimo de esos planes.</p> <p>Para la implantación del Plan Municipal de ordenamiento y desarrollo territorial, la ley prevé el Plan Parcial, que está constituido por un plan en menor escala dirigido a la implementación, pudiendo ser elaborado por el Gobierno o por la iniciativa privada. También prevé los programas de ordenamiento y desarrollo territorial que sería una forma de realización coordinada de las diversas acciones públicas sobre el territorio.</p>
GUATEMALA	Prevé la figura del Plan Regulador a ser elaborado por los municipios.
HONDURAS	<p>La ley prevé dos tipos de instrumentos, uno relacionado a las políticas públicas de un modo general y articulados al Plan de la Nación y a los Planes Maestros Sectoriales y otro tipo relacionado al ordenamiento territorial. De esta forma, tenemos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Planes Estratégicos Municipales y Planes Estratégicos Especiales. — Planes Municipales de Ordenamiento Territorial y Planes Municipales de Ordenamiento Territorial de áreas de régimen especial.
MÉXICO	<ul style="list-style-type: none"> — Planes y programas municipales de desarrollo urbano. — Establece un capítulo específico sobre resiliencia urbana y prevención y reducción de riesgos, previendo medidas específicas, como el mapeo de los riesgos, la exigencia de estudios específicos en el licenciamiento de obras y proyectos y la relocalización de la población expuesta a riesgos. — También establece un capítulo específico sobre movilidad urbana, avanzando en directrices, reglas, instrumentos y acciones dirigidos al tema de la movilidad urbana. — Regularización territorial (todo indica que sea para familias de bajos ingresos).

PANAMA	Local Territory Organization Plans
PERU	<p>The law provides for a set of plans that apply to different territorial units (in terms of scale) and according to the number of inhabitants:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Urban Development Plan: applies to urban territories with a population from 25 thousand to 500 thousand inhabitants. — District Urban Plan: applies to smaller portions of the urban territory. — Urban Organization Scheme: applies to urban territories with a population from 2.5 thousand to 25 thousand inhabitants. — Specific Plan: applies to urban territories and has the features of an urban Project. — Integral Planning: applies to rural territories. <p>The Peruvian law has also moved forward in classifying zones for the purpose of land use:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Residential zone (divided into High Density Zones, Medium Density Zones and Low Density Zones). — Mixed use zone. — Industrial zones (which are divided into Heavy Industry Zone, Large Industry Zone, Light Industry Zone and Base Industry Zone). — Commercial zone (divided into Specialized Commerce Zone, Metropolitan Commerce Zone, Zonal Commerce Zone and Local Commerce Zone). — Pre-urban zone. — Public recreational zone (public areas such as parks and squares). — Special use zone (large projects such as stadiums). — Complementary public services zone (especially health and education). — Special Regulation Zone. — Monument zone (preservation of national cultural heritage). — Agricultural zone (rural zone).
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> — Local Territory Organization and Sustainable Development Plans. — Special instruments: Partial Plans, Sectoral Plans, Integrated action programs, inventories and catalogs for protection of property and spaces. — Land area reserved for social housing (from 10 to 30 percent of residential stock to be promoted in every project). — Concerted territorial operations – public private cooperation. — Greater urban uses – by means of onerous grant. — Compulsory parceling, urbanization or utilization. — Expropriation of properties necessary for implementation of public urban improvements. — Adverse possession (usucaption) for housing purpose for low income families — Right of preference. — Land bank.

As can be seen, there is a very wide array of instruments and terminologies in the case of local scale, especially in those countries where the law provides for the characterization and regulation of instruments such as the cases of Brazil, Colombia, Ecuador, Mexico, Peru and Uruguay. We must also

	<ul style="list-style-type: none"> — Derecho de preferencia. — Perímetros de desarrollo o construcción prioritarios. — Reagrupación del suelo.
PANAMÁ	Planes Locales de Ordenamiento Territorial
PERÚ	<p>La ley establece un conjunto de planes que inciden en diferentes unidades territoriales (en términos de escala) y conforme el número de habitantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Plan de desarrollo urbano: incide en territorios urbanos con población entre 25 mil y 500 mil habitantes. — Plan urbano distrital: incide en porciones menores del territorio urbano. — Esquema de ordenamiento urbano: incide en territorios urbanos con población entre 2,5 mil y 25 mil habitantes. — Plan específico: incide en territorios urbanos y presenta la característica de un proyecto urbano. — Planificación integral: incide en territorios rurales. <p>La ley peruana también avanza en la clasificación de zonas para fines de uso del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Zona residencial (que se divide en Zonas de densidad alta, Zonas de densidad media y Zonas de densidad baja). — Zona de usos mixtos. — Zonas industriales (que se dividen en Zona de industria pesada, Zona de gran industria, Zona de industria ligera y Zona de industria de base). — Zona comercial (que se divide en Zona de comercio especializado, Zona de comercio metropolitano, Zona de comercio zonal y Zona de comercio local). — Zona pre-urbana. — Zona de recreación pública (áreas públicas, como parques y plazas). — Zona de usos especiales (grandes equipos, como estadios). — Zona de servicios públicos complementarios (especialmente salud y educación). — Zona de reglamentación especial. — Zona monumental (preservación de patrimonio cultural nacional). — Zona agrícola (zona rural).
URUGUAY	<ul style="list-style-type: none"> — Planes locales de ordenamientos territorial y desarrollo sostenible. — Instrumentos especiales: Planes parciales, Planes sectoriales, Programas de actuación integrada, inventarios y catálogos de protección de bienes y espacios. — Reserva de suelo para vivienda social (del 10 al 30% de las existencias residenciales a ser promovido en cada proyecto). — Operaciones territoriales concertadas – cooperación público-privada. — Mayores aprovechamientos urbanísticos – mediante otorga onerosa. — Parcelación, urbanización o utilización obligatorias. — Expropiación de inmuebles necesarios para la implementación de mejoras públicas urbanas. — Usucapión para fines de vivienda para familias de bajos ingresos. — Derecho de preferencia. — Banco de tierras.

Como puede verse, hay una enorme variedad de instrumentos y terminologías en el caso de la escala local, especialmente en aquellos países en los que la ley se dedica a la caracterización y a la reglamentación de los instrumentos, como es el caso de Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y

point out that all countries have established urban plans on a municipal scale as their main planning instrument, with different names such as Master Plan, Regulating Plan, Territory Organization Plan, Urban Development and Territory Organization Plan, Local Territory Organization Plan, among others.

Table 13 | Metropolitan urban conglomerations

Country	Metropolitan urban conglomerations
BRAZIL	Does not address the metropolitan theme (although the Metropolis Statute, Law 13.089/15, was approved in Brazil).
CHILE	Provides for a Metropolitan Regulating Plan for urban territories with over 500 thousand inhabitants. In spite of defining the content and rites for approval of the plans in general terms, the law does not move forward in defining the institutional dimension of metropolitan governance.
COLOMBIA	The law considers the metropolitan territory in a transversal way in all instruments and specifically establishes integral metropolitan development plans. However, it does not advance in the institutionalization of metropolitan units sharing the same hierarchy as municipalities, for example.
ECUADOR	The law considers the metropolitan territory in a transversal way in all instruments, but does not address the metropolitan theme specifically.
EL SALVADOR	Does not address the metropolitan theme.
GUATEMALA	Does not address the metropolitan theme.
HONDURAS	Does not address the metropolitan theme.
MEXICO	Establishes metropolitan governance by means of the following measures: <ul style="list-style-type: none"> — Defines what metropolitan interest is. — Provides for metropolitan programs and conurbation zones as primary instruments for planning, having established their minimum content. — Provides for the creation of commissions of metropolitan organization or conurbation commissions with a view to formulating and approving metropolitan programs. — Provides for a metropolitan development advisory council with a view to promoting the processes for public and interinstitutional consultation for preparation, approval, implementation and monitoring of metropolitan programs.
PANAMA	Does not address the metropolitan theme.
PERU	Recognizes the metropolitan territory and establishes a Metropolitan Development Plan as an instrument for urban territories with over 500 thousand inhabitants. In spite of defining content and rites for approval of plans, the law does not move forward in defining the institutional dimension of metropolitan governance.
URUGUAY	Does not address the metropolitan theme.

Uruguay. Y debe subrayarse que todos los países establecieron la figura del plan urbano en la escala municipal como el principal instrumento de planificación, siendo que su denominación varía como Plan Maestro, Plan Regulador, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Plan Local de Ordenamiento Territorial, entre otras denominaciones.

Cuadro 13 | Aglomeraciones urbanas metropolitanas

País	Aglomeraciones urbanas metropolitanas
BRASIL	No aborda el tema metropolitano (aunque se haya aprobado en Brasil el Estatuto de la Metrópolis, Ley 13.089/15).
CHILE	Prevé el instrumento del Plan Regulador Metropolitano para territorios urbanos con más de 500 mil habitantes. A pesar de definir genéricamente los contenidos y ritos de aprobación de los planes, no avanza en la definición de la dimensión institucional de la gobernanza metropolitana.
COLOMBIA	La ley considera el territorio metropolitano de forma transversal en todos los instrumentos y prevé de forma específica los planes integrales de desarrollo metropolitano. Sin embargo, no avanza en la institucionalización de entidades metropolitanas de igual jerarquía que los municipios, por ejemplo.
ECUADOR	La ley considera el territorio metropolitano de forma transversal en todos los instrumentos, pero no aborda el tema metropolitano de forma específica.
EL SALVADOR	No aborda el tema metropolitano.
GUATEMALA	No aborda el tema metropolitano.
HONDURAS	No aborda el tema metropolitano.
MÉXICO	Establece la gobernanza metropolitana por medio de las siguientes medidas: <ul style="list-style-type: none"> — Define lo que es interés metropolitano. — Prevé los programas metropolitanos y las zonas conurbadas como principales instrumentos de planificación, siendo establecidos sus contenidos mínimos. — Prevé la institución de comisiones de ordenamiento metropolitano o de conurbación con la función de formular y aprobar los programas metropolitanos. — Prevé un consejo consultivo de desarrollo metropolitano con la función de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional para elaboración, aprobación, implantación y monitoreo de los programas metropolitanos.
PANAMÁ	No aborda el tema metropolitano.
PERÚ	Reconoce el territorio metropolitano y establece el instrumento del Plan de Desarrollo Metropolitano para territorios urbanos con más de 500 mil habitantes. A pesar de definir contenidos y ritos de aprobación de los planes, no avanza en la definición de la dimensión institucional de la gobernanza metropolitana.
URUGUAY	No aborda el tema metropolitano.

Only a few laws have prospered in the metropolitan theme as was the case of Chile, Colombia, Mexico and Peru, with Mexico standing out for having advanced in conceptualizing the metropolitan interest, in defining instruments for metropolitan planning and in the institutional dimension (by defining commissions and an advisory council). We must take into account that, although Brazil has not moved forward in the theme of metropolitan governance in the City Statute, the country approved the Metropolis Statute, Law 13.089/15, in 2015.

Table 14 | Urban governance

Country	Urban governance
BRAZIL	Establishes competences for each level of government and provides a specific chapter on democratic management. It does not establish a sanctioning regime as such, and merely sets out penalties for administrative impropriety. It is important to take into account that after the City Statute had been in effect for 14 years, the Metropolis Statute, Law 13.089/15, was approved and brought along rules for metropolitan governance.
CHILE	Does not advance in the matter relating to urban governance apart from the rites and procedures relating to land parceling.
COLOMBIA	Establishes competences for each level of government and details the content and rites for approval of planning instruments. It has also established a strategic role for the National Government in promoting urban development.
ECUADOR	The law establishes competences for each level of government and succeeds in establishing a very robust sanctioning regime. Although it provides for the creation of a technical council for urban use and management at a national level to address matters relating to urban planning, the council does not have any civil society representation. It also provides for the creation of superintendents of territory organization, urban use and management at all levels of government to address the process of preparation, approval and implementation of urban plans and instruments. It also provides for the creation of an national integrated georeferenced master file.
EL SALVADOR	The law focuses mainly on the theme of urban governance. Territory organization and development councils are foreseen at national and subnational levels. At the municipal level, a municipal council is provided for. The national and subnational councils are formed by members of the national executive power and by mayors, without society participation. In addition, the law provides for national and subnational councils having a technical team to support their activities. The law also provides for a territory organization and development system formed by the following instruments: <ul style="list-style-type: none"> — National territory organization and development policy. — Territorial planning instruments: <ul style="list-style-type: none"> • National sphere: national territory organization and development plan; • Subnational sphere: subnational territory organization and development strategies and plans, and special territory plans.

Pocas leyes avanzaron en el tema metropolitano, tales como Chile, Colombia, México y Perú, destacándose México, que avanzó en la definición de interés metropolitano, en la definición de los instrumentos para la planificación metropolitana y en la dimensión institucional (por la definición de comisiones y de un consejo consultivo). Cabe ponderar que a pesar de que Brasil no ha avanzado en el tema de la gobernanza metropolitana en el Estatuto de la Ciudad, aprobó en 2015 el Estatuto de la Metrópolis, Ley 13.089/15.

Cuadro 14 | Gobernanza urbana

País	Gobernanza urbana
BRASIL	Establece competencias para cada nivel de gobierno y prevé un capítulo específico sobre la gestión democrática. No establece un régimen sancionatorio, limitándose a prever algunas penalidades de improbidad administrativa. Es importante ponderar que, tras 14 años desde su vigencia, se aprobó el Estatuto de la Metrópolis, Ley 13.089/15, que trajo el reglamento sobre la gobernanza metropolitana.
CHILE	No avanza en la materia referente a la gobernanza urbana además de los ritos y procedimientos relativos a la parcelación del suelo.
COLOMBIA	Establece competencias para cada nivel de gobierno y detalla el contenido y ritos de aprobación de los instrumentos de planificación. También estableció un papel estratégico para el Gobierno Nacional en la promoción del desarrollo urbano.
ECUADOR	La ley establece competencias para cada nivel de gobierno y avanza en el establecimiento de un régimen de sanciones bastante robusto. Aunque prevea la creación de un consejo técnico de uso y gestión urbana a nivel nacional para tratar sobre los asuntos referidos a la planificación urbana, dicho consejo no cuenta con representación de la sociedad civil. También prevé la creación de superintendencias de ordenamiento territorial, uso y gestión urbana en todos los niveles de gobierno para tratar del proceso de elaboración, aprobación e implantación de los planes e instrumentos urbanísticos. Prevé además la creación de un registro nacional integrado georreferenciado.
EL SALVADOR	La ley se dedica con fuerza al tema de la gobernanza urbana. Se prevén consejos de ordenamiento y desarrollo territorial a niveles nacional y sub-nacional. A nivel municipal, se prevé el consejo municipal. Los consejos nacional y sub-nacional se componen de miembros del ejecutivo nacional y de alcaldes, sin participación de la sociedad. Existe también la previsión de que los consejos nacional y sub-nacional dispongan de un equipo técnico para que apoye sus actividades. Además, la ley prevé un sistema de ordenamiento y desarrollo territorial compuesto por los siguientes instrumentos: <ul style="list-style-type: none"> — Política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial. — Instrumentos de planificación territorial: <ul style="list-style-type: none"> • Ámbito nacional: plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial; • Ámbito sub-nacional: estrategias y planes sub-nacionales de ordenamiento y desarrollo territorial y planes especiales territoriales.

- Micro-regional sphere: Municipal or Micro-regional territory organization and development Plans;
 - Rural and Urban Development Plans;
 - Partial Plans;
- Instruments for the territory development program.
- Instruments for analysis, evaluation and participation:
- National territorial information system;
 - Territorial impact evaluation system;
 - A system for citizenship participation and territorial consultation.

The law sets out a rather complete sanctioning regime, establishing sanctions and violations. The law succeeds in classifying the levels of violations, in providing for mitigating and aggravating factors, in setting out accountabilities either in the case of the violator or in the case of the inspection agent, and also defines the procedures to be applied.

GUATEMALA	Does not advance on the matter relating to urban governance.
HONDURAS	<p>The law focuses mainly on the theme of urban governance, with society participation. It provides for the National Council for Territory Organization, establishing its composition and functions, with a consulting, deliberative and advisory nature. In respect of the composition, it counts on the participation of representatives of the national executive power as well as representatives of municipalities, universities, workers, the legislative power, political parties among other representatives of society.</p> <p>The law provides for an executive committee for territory organization, whose purpose is to support the national council.</p> <p>State Councils for Territory Organization are also provided for, whose composition has representation from the national council who are present at the state level.</p> <p>The law also establishes the competences for national, subnational and local bodies and governments in respect of themes related to territory organization.</p> <p>In relation to participation of society, the law has a chapter establishing the instances and instruments for participation of citizens.</p> <p>Finally, the law establishes an institutional technical framework for territory organization, identifying institutions that are relevant for the process of planning and management of territory organization.</p>
MEXICO	Significant advances in defining institutional competences for territory organization and urban development. Establishes mechanisms for society participation, actions to guarantee transparency, information systems, citizens' oversight and mechanisms to foster and finance urban development. It also establishes a sanctioning regime.
PANAMA	Establishes the competences of each level of government as well as content and rites for approval of plans. Even if in a simplified manner, it moves forward in defining a sanctioning regime. In the municipal sphere, it provides for the creation of a Municipal Planning Board to monitor the preparation of the municipal plan.
PERU	The law defines the content of various plans and their respective rites for approval. However, it does not move forward in defining the competences of each public body and entity, being limited to the provision of mechanisms for cooperation and of a national urban observatory.

- Ámbito micro-regional: Planes municipales o micro-regionales de ordenamiento y desarrollo territorial;
 - Planes de desarrollo urbano rural;
 - Planes parciales;
- Instrumentos del Programa de desarrollo territorial.
- Instrumentos de análisis, evaluación y participación:
- Sistema nacional de información territorial;
 - Sistema de evaluación de impacto territorial;
 - Sistema de participación ciudadana y consulta territorial.

La ley prevé un régimen sancionatorio bastante completo, con establecimiento de sanciones e infracciones. La ley avanza en la clasificación de los niveles de las infracciones, en la previsión de los atenuantes y agravantes, en la previsión de responsabilidades, ya sean del infractor o de la figura del fiscalizador, y define también los procedimientos a aplicar.

GUATEMALA	No avanza en la materia relacionada a la gobernanza urbana.
HONDURAS	<p>La ley se dedica fuertemente al tema de la gobernanza urbana, verificando la participación de la sociedad. Prevé el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, estableciendo su composición y sus funciones, con carácter consultivo, deliberativo y de asesoría. Con relación a la composición, cuenta con la participación de representantes del Ejecutivo a nivel nacional y también con representantes de los municipios, de las universidades, de trabajadores, del legislativo, de los partidos políticos, entre otros representantes de la sociedad.</p> <p>La ley prevé un comité ejecutivo de ordenamiento territorial con la función de apoyar el consejo nacional.</p> <p>Se prevén también los Consejos de los Estados de Ordenamiento Territorial, cuya composición deriva de las entidades de representación del consejo nacional que estén presentes a nivel de los estados.</p> <p>Además, la ley establece las competencias para los órganos y gobiernos en los niveles nacional, sub-nacional y local, con relación a los temas relacionados al ordenamiento territorial.</p> <p>Con relación a la participación de la sociedad, la ley reserva un capítulo que establece instancias e instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana.</p> <p>Por fin, la ley establece un marco técnico institucional para el ordenamiento territorial, identificando instituciones con función relevante para el proceso de planificación y gestión del ordenamiento territorial.</p>
MÉXICO	Avanza significativamente en la definición de competencias institucionales para el ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Establece mecanismos de participación de la sociedad, acciones para asegurar la transparencia, sistemas de información, observatorios ciudadanos y mecanismos de fomento y financiación del desarrollo urbano. Establece además un régimen sancionatorio.
PANAMÁ	Establece las competencias de cada nivel de gobierno, así como los contenidos y los ritos de aprobación de los planes. Aunque de forma simplificada, avanza en la definición de un régimen sancionatorio. En el ámbito municipal prevé la creación de una Junta de Planificación Municipal para acompañar la elaboración del plan municipal.
PERÚ	La ley define contenidos de los diversos planes y respectivos ritos de aprobación. Sin

It does not provide for society participation in the processes of urban planning and management.

URUGUAY The law succeeds to move forward in the theme of urban governance by establishing the competences of various bodies involved in territory organization, by creating the national committee for territory organization, by establishing rites for approval of plans, by providing for a national territorial information system, by providing for cooperation mechanisms among the various levels of government and mechanisms for control of territory occupation.

Although a great many countries have advanced in defining institutional competences of diverse levels of government in relation to territory organization and urban development (except for the cases of Guatemala and Chile), with some having advanced also in respect of a sanctioning regime, especially Ecuador, none has systemically addressed the financing theme. In addition, few countries explicitly provided for society participation in councils, commissions and committees, as is the case of Honduras.

GENERAL COMMENTS BY COUNTRY

BRAZIL: Since the City Statute was the object of a case study, comments will be made in Part II of the present report.

CHILE: Chile introduced its law relating to urban planning and constructions in 1976 and it underwent several revisions, resulting in a complex and extensive law, with 190 articles (excluding repeals and provisional provisions) and 125 pages. Such length is explained in the light of pragmatic and operational processes for licensing and authorization of works, construction, land parceling, etc. The analysis carried out in this study has kept to the themes relating to urban planning (and not those of construction or the licensing process in order to avoid asymmetries with other laws studied) We can say that Chilean law addresses the elements of urbanization and land parceling, but does not move forward in the rules of land use and occupation nor in respect of urban and legal instruments geared to controlling and prompting urban development.

COLOMBIA: Since Law 388/97 was the object of a case study, comments will be made in Part II of present report.

EL SALVADOR: The law introduces a system and a national policy for territory organization and development and addresses in a more holistic manner the normative, institutional, monitoring, evaluation and financing aspects of urban development. The law focuses on the institutional nature of urban planning and urban policy management, hence the greater level of details of responsibilities, competences and procedures. The law does not focus on the territorial dimension. It is worth pointing out that in respect of the territorial division by zones for the purpose of local scale planning, the law introduces the concept of special zones for social interest housing, not only as a polygon with specific rules for land parceling, utilization and occupation, but as a territory for special treatment.

ECUADOR: Since the Organic Law for Territory Organization, Land Use and Management was the object of a case study, comments will be made in Part II of the present report.

GUATEMALA: The law dates from 1956 and is extremely short. In addition to establishing regulation at

embargo, no avanza en la definición de las competencias de cada órgano y ente público, limitándose a la previsión de mecanismos de cooperación y de un observatorio urbano nacional. No prevé la participación de la sociedad en los procesos de planificación y gestión urbana.

URUGUAY La ley avanza en el tema de la gobernanza urbana al establecer las competencias de los diversos órganos envueltos en el ordenamiento territorial, al crear el comité nacional de ordenamiento territorial, al establecer ritos de aprobación de los planes, al prever un sistema nacional de información territorial, al prever mecanismos de cooperación entre los diversos niveles de gobiernos y al prever mecanismos de control de la ocupación territorial.

Aunque gran parte de los países haya avanzado en la definición de las competencias institucionales de los diversos niveles de gobierno con relación al ordenamiento territorial y desarrollo urbano (con excepción de Guatemala y Chile), siendo que algunos de ellos avanzaron incluso en el régimen sancionatorio, con destaque para Ecuador, ninguno de ellos abordó el tema de la financiación de forma sistémica. Y pocos países previeron de forma explícita instancias de participación de la sociedad en consejos, comisiones y comités, como en el caso de Honduras.

COMENTARIOS GENERALES POR PAÍSES

BRASIL: Considerando que el Estatuto de la Ciudad fue objeto de estudio de caso, los comentarios se realizarán en la Parte II de este informe.

CHILE: La ley chilena relativa al urbanismo y construcciones se promulgó en 1976 y pasó por innumerables revisiones, que tuvieron como resultado una ley compleja y extensa, con 190 artículos (excluyendo las revocaciones y disposiciones transitorias) y 125 páginas. Tal extensión se explica por el sesgo pragmático y operativo de los procesos de licenciamiento y autorización de obras, construcciones, parcelación del suelo etc. El análisis realizado en el presente trabajo se atuvo a los temas relacionados a la planificación urbana (y no al de las construcciones o del proceso de licenciamiento, para no generar asimetrías con las demás leyes estudiadas). Podemos decir que la ley chilena trata de los elementos de urbanización y de parcelación del suelo, sin avanzar en las reglas de uso y ocupación y en los instrumentos urbanísticos y jurídicos enfocados en el control y la inducción del desarrollo urbano.

COLOMBIA: Considerando que la Ley 388/97 fue objeto de estudio de caso, los comentarios se realizarán en la Parte II de este informe.

EL SALVADOR: La ley instituye un sistema y una política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial, otorgando un abordaje más holístico con relación a los aspectos normativos, institucionales, de monitoreo y evaluación y financiación del desarrollo urbano. El enfoque de la ley está en el carácter institucional de manejo de la planificación urbana y de la política urbana, por eso el mayor nivel de detalle de las responsabilidades, competencias y procedimientos. La ley no presenta enfoque en la dimensión territorial. Vale destacar que, en la división territorial por zonas para fines de planificación en la escala local, introduce el concepto de la zona especial de vivienda de interés social, no tan solo como un polígono con reglas específicas de parcelación, uso y ocupación del suelo, sino como un territorio de tratamiento especial.

intra-urban level only, the law does not advance in instruments, guidelines and governance systems, and is limited to listing the content of the Regulating Plan to be drawn up by municipalities.

HONDURAS: The law has a strong bias towards governance, hardly touching on the local environment and on the technical and instrumental dimension of territory organization and urban development. The highlight is the clear manner in which it addresses society participation in the planning and management processes, establishing instances and instruments for society participation.

MEXICO: It is one of the most comprehensive, complete and recent laws in the region. It explicitly mentions the right to the city and links urban development to public interest. It is the only law that addresses metropolitan governance in a specific chapter, moving forward in institutional aspects for planning and management of metropolitan territorial units (although it does not create a specific governmental body with the same hierarchy as that of states and municipalities). It has also a dedicated chapter on the theme of urban mobility and of integrated management of risks and natural disasters.

PANAMA: Panama has a simple law, more focused on institutional aspects relating to content, rites and forms of approval of territory organization plans. It does not advance in defining other instruments beyond territory organization plans nor in establishing guidelines for territory organization, although it is one of the finest laws in defining minimum plan content.

PERU: The Peruvian law adopts the concept of “territorial conditioning”, whose definition is not explicitly mentioned in the law, although there is a table attached with the definition of the terms used in the law. It seems that this territorial conditioning is the provision of urban conditions in terms of infrastructure, urban services and occupation adapted to the physical environment and to environmental and cultural aspects so that human settlements can occur in a sustainable manner. Another important aspect to mention in respect of the Peruvian law is the apparent influence of the Colombian law, since some territory organization strategies applied in the Colombian case were adopted, such as instruments to adjust plots of land, specific plans (similar to partial plans) and urban management units (similar to urban action units); land classification; adoption of different typologies of plans according to territorial planning units; among other aspects. It is worth pointing out that the Peruvian law moves forward in defining the classification of land use zones at national level, providing a methodological uniformity to the preparation of urban plans by municipalities.

URUGUAY: We can say that the law is very comprehensive and complete because it provides for concepts, instruments and governance. The concepts and instruments used seem to have been influenced by Brazil’s City Statute and by the Colombian law. It is worth highlighting the provision of a percentage of land allocated for social housing, which ranges from 10 to 30 percent of the quantity of housing units to be produced.

PART II: ANALYSIS OF CASE STUDIES: BRAZIL, COLOMBIA AND ECUADOR

The analysis of the experiences of Brazil, Colombia and Ecuador in drawing up and implementing national laws that address the theme of the urban policy (or that of territory organization and urban development, whichever the case), shows similarities and differences among these three countries. In this study, we intend to not only identify these similarities and differences but also learn the lessons on the role that a national urban development law may have in the formulation of national urban policies and, above all, under which matrix of urban policy such laws should be developed.

Territory and urban development laws in Brazil and Colombia were drawn up in periods very close to each other (the Colombian law dates from 1997 and the Brazilian law was drawn up in 2001, only 4 years later). In turn, the Ecuadorian law was recently approved in 2016 (15 years after the Brazilian law), having had the opportunity to evaluate the application of Brazilian and Colombian

ECUADOR: Considerando que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión Urbana fue objeto de estudio de caso, los comentarios se realizarán en la Parte II de este informe.

GUATEMALA: La ley es de 1956 y es extremadamente concisa. Además de establecer la regulación solamente a nivel intra-urbano, no avanza en instrumentos, directrices y sistemas de gobernanza, limitándose a enumerar contenidos del Plan Regulador a ser elaborado por los municipios.

HONDURAS: La ley presenta un fuerte sesgo de gobernanza, con poco enfoque en el ámbito local y en la dimensión técnica e instrumental para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano. El destaque está a cargo de la forma expresa de tratamiento de la participación de la sociedad en los procesos de planificación y gestión, estableciendo instancias e instrumentos de participación de la sociedad.

MÉXICO: Es una de las leyes más amplias, completas y recientes en la región. Cita explícitamente el derecho a la ciudad y condiciona el desarrollo urbano al interés público. Es la única ley que trata de la gobernanza metropolitana en un capítulo específico, avanzando en aspectos institucionales para la planificación y gestión de las unidades territoriales metropolitanas (no llega a crear un ente gubernamental específico de igual jerarquía que los estados y Municipios). También reservó un capítulo especial para el tema de la movilidad urbana y de la gestión integrada de riesgos y desastres naturales.

PANAMÁ: Es una ley simple, más enfocada en los aspectos institucionales relativos a los contenidos, ritos y formas de aprobación de los planes de ordenamiento territorial. No avanza en la definición de otros instrumentos además de los planes de ordenamiento territorial y en el establecimiento de directrices de ordenamiento territorial, aunque sea una de las leyes más primorosas en la definición del contenido mínimo de los planes.

PERÚ: La ley peruana adopta el concepto de “condicionamiento territorial”, cuya definición no se cita explícitamente en la ley, aunque haya un cuadro anexo con las definiciones de los términos utilizados en la ley. Todo indica que ese condicionamiento del territorio sea la dotación de condiciones urbanas en términos de infraestructura, servicios urbanos y adecuación de la ocupación al medio físico y a los aspectos ambientales y culturales para que los asentamientos humanos ocurran de forma sostenible. Otro aspecto importante a citar de la ley peruana es su aparente influencia de la ley colombiana, una vez que se adoptaron algunas estrategias de ordenamiento territorial aplicadas en el caso colombiano, como los instrumentos del reajuste de terrenos, de los planes específicos (similares a los planes parciales) y de las unidades de gestión urbanística (similares a las unidades de actuación urbanística), la clasificación del suelo, la adopción de diferentes tipologías de planes conforme unidades territoriales de planificación, entre otros aspectos. También cabe destacar que la ley peruana avanza en la definición de clasificación de zonas de uso del suelo a nivel nacional, proporcionando una uniformización metodológica para la elaboración de los planes urbanísticos por parte de los municipios.

URUGUAY: Se puede decir que es una ley bastante completa y amplia, pues avanza en los conceptos, en los instrumentos y en la gobernanza. Los conceptos e instrumentos utilizados parecen haber tenido influencia del Estatuto de la Ciudad en Brasil y de la ley colombiana. Cabe destacar la previsión de reserva de suelo para vivienda social en un porcentaje que varía del 10 al 30% de la cantidad de viviendas a construir.

PARTE II: ANÁLISIS DE LOS ESTUDIOS DE CASO: BRASIL, COLOMBIA Y ECUADOR

El examen de la experiencia de Brasil, de Colombia y de Ecuador en la elaboración e implantación de leyes nacionales que tratan del tema de la política urbana (o del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, según corresponda), demuestra semejanzas y diferencias entre esos tres países. En este estudio se pretende identificar no tan solo esas semejanzas y diferencias, sino obtener lecciones sobre el papel

laws and absorb the main achievements of these laws. As we will see in this study, the Ecuadorian law contains elements of the laws of both Colombia and Brazil, indicating some influence of the laws of these countries probably because of the circulation of ideas about the Colombian and Brazilian experiences in Latin America. Indeed, the World Urban Forum, for example, held in Rio de Janeiro in 2010 helped to disseminate the City Statute and the national policy for urban development practiced in Brazil in the first decade of this century, likewise the World Urban Forum held in Medellin in 2014 disseminated the Colombian experience.

On the other hand, the Brazilian law does not contain the content structure or the instruments and concepts that use the terminology employed in the Colombian law, which make us believe that there has not been any influence of the Colombian law on the Brazilian law.

The examination of the case studies suggests that the laws of Brazil, Colombia and Ecuador have been drawn up based on three main assumptions:

- As a need to regulate the theme of urban policy that had been included in the Political Constitution of each country that had undergone recent changes: Colombia's Political Constitution dates from 1991 and the Territorial Development Law was passed in 1997; Brazil's Federal Constitution is from 1988 and the City Statute was approved in 2001; Ecuador's Political Constitution is from 2008 and the Organic Law for Territory Organization, Land use and Management dates from 2016.
- As a need to respond to a situation of social and territorial inequality, environment degradation and urban segregation in the cities of the respective countries with a view to improving and overcoming this situation.
- As developments of the critical mass of each country in political, social and professional mobilization around the theme of urban policy as well as the state-of-the art of theoretical and empirical bases relating to urban policy themes in each country.

The analysis of the case studies indicates that the first two assumptions resulted in similarities in the laws, that is, in addition to regulating the theme of urban policy established in their respective Political Constitutions, the laws also recognized the problems of each country's urban situation and sought to explore its transformation. The last assumption identified, however, seems to have granted some differences in the laws: while the Colombian law seems to have an instrumental focus, exploring an instrument application system with a strong territorial and operational connection, the Brazilian law focuses on planning processes from the perspective of an association of instruments to tackle certain urban dynamics. The Ecuadorian law in turn, besides having absorbed part of Colombia and Brazil's strategies, has an institutional focus, seeking greater integration among levels of government in the development of the urban policy. Let us consider these differences.

Colombia's Law 388/97 lays down a clear combination of a set of instruments applied in different territorial scales, with distinct purposes, to plan and operationalize transformations:

- The Territorial Organization Plan (POT) is a planning instrument that is applicable on the entire municipal territory and establishes a set of instruments, defines general urban norms, land classification (identifying urban areas, urban expansion areas, rural areas and environmental protection areas) and the polygons of strategic and priority transformation.
- Partial Plans, in turn, are planning instruments that articulate mechanisms to operationalize the strategic and priority transformation polygons established in the POT. These polygons include all urban expansion areas and some areas of "urban renovation" within the urban perimeter. The focus of operationalizing these transformations lies in the equitable sharing of burdens and benefits, which will provide legal confidence and economic viability for intended transformations to become effective. Furthermore, the Partial Plan advances in the morphological characterization (physiognomy) of the intended urban concept.
- Urban Action Units (UAU) are areas defined within the Partial Plan polygons, which gather all urbanization costs and respective associated benefits (building potential resulting from rights

que una ley nacional de desarrollo urbano puede tener en la estructuración de políticas nacionales urbanas y, principalmente, bajo qué matriz de política urbana deben desarrollarse dichas leyes.

Las leyes de desarrollo urbano y territorial de Brasil y Colombia se elaboraron en períodos muy cercanos (la ley colombiana es de 1997 y la ley brasileña de 2001, apenas 4 años después). A su vez, la ley ecuatoriana recién se aprobó en 2016 (15 años después de la ley brasileña), habiendo tenido la oportunidad de evaluar la aplicación de las leyes brasileña y colombiana y absorber los principales avances de ellas. Como veremos a lo largo de este estudio, la ley ecuatoriana contempla elementos de las leyes de Colombia y de Brasil, indicando que hay alguna influencia de las leyes de esos dos países, probablemente fruto de la circulación de ideas sobre las experiencias colombiana y brasileña en América Latina. De hecho, por ejemplo, el Fórum Urbano Mundial realizado en Río de Janeiro en 2010 ayudó a difundir el estatuto de la Ciudad y la política nacional de desarrollo urbano practicada en Brasil a lo largo de la primera década de este siglo, así como el Fórum Urbano Mundial realizado en Medellín en 2014 difundió la experiencia colombiana.

Por otro lado, la ley brasileña no dispone de estructura de contenidos, así como de instrumentos y conceptos que utilizan la terminología adoptada en la ley colombiana, lo que nos lleva a creer que no haya habido influencia de la ley colombiana sobre la ley brasileña.

El examen de los estudios de caso sugiere que las leyes de Brasil, Colombia y Ecuador hayan sido elaboradas a partir de 3 premisas principales:

- Como necesidad de reglamentar el tema de la política urbana inserido en la Constitución Política de cada país que había pasado por cambios recientes: la Constitución Política de Colombia es de 1991 y la ley de ordenamiento territorial fue aprobada en 1997; la Constitución Federal de Brasil es de 1988 y el Estatuto de la Ciudad fue aprobado en 2001; la Constitución Política de Ecuador es de 2008 y la ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo urbano es de 2016.
- Como necesidad de proporcionar una respuesta al cuadro de desigualdades socio-territoriales, degradación ambiental y segregación urbana de las ciudades de los respectivos países, en el sentido de avanzar en la superación de ese cuadro.
- Como desdoblamiento de la masa crítica de cada país en la movilización política, social y profesional sobre el tema de la política urbana y también respecto a la vanguardia de las bases teóricas y empíricas relativas al temario de la política urbana en cada país.

El análisis de los estudios de caso indica que las dos primeras premisas resultaron en semejanzas en las leyes, es decir, además de reglamentar el tema de la política urbana establecido en las respectivas Constituciones Políticas, las leyes también reconocieron los problemas del cuadro urbano de cada país y buscaron explorar su transformación. La última premisa identificada parece haber proporcionado algunas diferencias en las leyes: mientras la ley colombiana parece haber dado un enfoque instrumental, al explorar un sistema de aplicación de instrumentos con fuerte vínculo territorial y operativo, la ley brasileña proporcionó un enfoque en los procesos de planificación, por la perspectiva de asociación de los instrumentos para el enfrentamiento de determinadas dinámicas urbanas. A su vez, la ley ecuatoriana, además de haber absorbido parte de las estrategias de Colombia y de Brasil, proporcionó un enfoque institucional, buscando una mayor integración de los niveles de gobierno en el desarrollo de la política urbana. Veamos mejor esas diferencias.

La Ley 388/97 de Colombia prevé la clara combinación de un conjunto de instrumentos que se aplican en escalas territoriales diferentes y tienen finalidades distintas en la planificación y en la puesta en operación de las transformaciones:

- El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es un instrumento de planificación que incide sobre la totalidad del territorio municipal y establece un conjunto de instrumentos, define las normas urbanísticas generales, la clasificación del suelo (identificando las áreas urbanas, de expansión urbana, rural y de protección ambiental) y los polígonos de transformación estratégica y prioritaria.

to build). They are a means to operationalize intended transformations in the Partial Plan and in areas within it. Depending on the case, different instruments are used for equitable sharing of burdens and benefits (the law provides for instruments of adjustment of plots of land, property integration and cooperation between participants, according to maintenance of ownership after execution of the project and changes in the land structure configuration).

As can be seen, the Colombian law institutionalized an intermediate scale for planning and management as an integral part of the urban planning system, probably influenced by Spanish urbanism. That is, by conditioning the transformation of some polygons in an integrated manner, the law detaches itself from the logic of individualized plot-by-plot licensing zoning. If on one hand, the intermediate scale brought greater potential for urban gains, on the other hand, its practice on a large scale by municipalities became complex, although there have been a couple of relevant experiments, such as in the cities of Medellin and Bogota.

On the other hand, Brazil's City Statute provides for a Master Plan as the primary instrument for planning the municipality. The Master Plan should bring together the other instruments defined in the Statute's "menu", as well as new instruments created by the municipality. The Statute leaves open the form of application of such instruments, provided that they establish a dialogue with urban policy guidelines defined therein.

Well, this discretionary approach placed the responsibility of regulating and applying such instruments on the municipalities that inevitably depended on the critical mass of each location in respect of the urban policy theme. And what is the predominant critical mass in Brazilian cities? A combination of technical knowledge on zoning, plot by plot licensing, and land parceling, as well as area by area licensing with the political practice of patrimonialism, i.e no distinction between state and private property ownership. The major result of its application was precisely the maintenance of old urban planning practices that preceded the City Statute. There has been significant progress with the introduction of the Statute, however only in specific areas, and precisely in cases where the government had a willingness and knowledge to break away from the old urban order. We can say, for example, that the Municipality of Sao Paulo was one of these isolated cases, with the recent revision experience of the legal framework of the municipal urban policy in the period from 2013 to 2016.

Here we must consider that Law 12.608/12, which set forth the National Policy for Protection and Civil Defense, brought changes to the City Statute with a view to establishing measures for integrated prevention and management of risks and natural disasters. One such measure was the requirement of a specific project in the case of municipalities that intend to expand their urban perimeter². Considering that the provisions of this project can be dealt with in a master plan, such a specific project is the only mechanism that addresses the intermediate scale similarly to that mentioned in the Colombian case. So far, we have no news of its regulation and implementation by Brazilian municipalities.

In the case of Ecuador, the study of the law indicates that both the logic of intermediate scale and the logic of zoning were incorporated in the referred law. The differentiation is at the institutional dimension of the law, which establishes a sanctioning regime that attributes a certain leading responsibility over the control of urban policy to the national government (especially by the technical council of urban use and management at national level and by superintendents of territory organization, urban use and management at all levels of government).

Another aspect to consider is the dimension of cities democratic management. Although the

² The law provides for the following minimum content of the urban expansion project: I – demarcation of the new urban perimeter; II – delimitation of the areas that restrict urbanization and the areas subject to special control because of threats of natural disasters; III – definition of specific guidelines and areas that will be used for the provision of infrastructure, transportation system, amenities and public urban and social facilities; IV – definition of parameters of land parceling, use and occupation in order to promote the diversity of uses and contribute to job and income creation; V – provision of areas of social interest housing by means of demarcation of special zones of social interest and other urban policy instruments, when use for housing is allowed; VI – definition of specific guidelines and instruments for protection of the environment and historic and cultural heritage sites; and VII – definition of mechanisms to guarantee fair distribution of burdens and benefits resulting from the process of urbanization of urban expansion territory and recovery for the community of property value appreciation resulting from public power action.

- Los Planes Parciales son instrumentos de planificación que articulan mecanismos de puesta en operación de los polígonos de transformación estratégica y prioritaria establecidos en el POT. Esos polígonos son todas las áreas de expansión urbana y determinadas áreas de "renovación urbana" demarcadas dentro del perímetro urbano. El enfoque en la puesta en operación de dichas transformaciones está en el ejercicio de la compartición equitativa de costos y beneficios, que otorgará seguridad jurídica y viabilidad económica para hacer efectivas las transformaciones pretendidas. Además, el Plan Parcial avanza en la caracterización morfológica (fisionomía) de la concepción urbana pretendida.
- Las Unidades de Actuación Urbanística (UAU) son porciones definidas dentro de los polígonos de los Planes Parciales que reúnen todas las cargas de urbanización y los respectivos beneficios asociados (potencial constructivo proveniente de los derechos de construcción). Son un medio de poner en operación las transformaciones pretendidas en el Plan Parcial en porciones en su interior. Y, conforme el caso, se utilizan diferentes instrumentos para el ejercicio de la compartición equitativa de costos y beneficios (la ley prevé los instrumentos de reajuste de terrenos, de la integración inmobiliaria y de la cooperación entre partícipes, conforme la permanencia del dominio de la propiedad tras la realización del proyecto y los cambios en la configuración de la estructura del suelo).

Como se puede observar, la ley colombiana institucionalizó la escala intermedia de planificación y gestión como parte integrante del sistema de planificación urbana, probablemente como influencia del urbanismo español. Es decir, al condicionar la transformación de determinados polígonos de forma integrada, la ley rompe con la lógica de la zonificación de licenciamiento individualizado parcela a parcela. Si, por un lado, la incorporación de la escala intermedia trajo un potencial de beneficios urbanísticos, por otro lado, tornó compleja su práctica en larga escala por parte de los municipios, aunque haya habido experimentos relevantes, como en las ciudades de Medellin y Bogotá.

A su vez, el Estatuto de la Ciudad brasileño prevé el Plan Maestro como el principal instrumento de planificación del municipio que debe reunir los demás instrumentos definidos en el "menú" del Estatuto, además de nuevos instrumentos creados por el municipio. El Estatuto deja abierta la forma de aplicación de dichos instrumentos, siempre y cuando dialoguen con las directrices de política urbana que en él se definen.

Ahora bien, esa discrecionalidad dejó a cargo de los municipios la función de reglamentar y aplicar tales instrumentos, que inevitablemente dependió de la masa crítica de cada local sobre el tema de la política urbana. ¿Y cuál es la masa crítica predominante en las ciudades brasileñas? Justamente una combinación de conocimiento técnico sobre ordenación, de licenciamiento parcela a parcela, y sobre parcelación del suelo, también de licenciamiento gleba a gleba, con la práctica política del patrimonialismo en las relaciones entre público y privado. El resultado mayoritario de su aplicación fue justamente el mantenimiento de las prácticas de planificación del antiguo orden urbanístico que antecedió al Estatuto de la Ciudad. Hubo avances significativos en la implantación del Estatuto, pero de forma puntual, justamente en los casos en que se dispuso de coyunturas de gobierno con disposición y conocimiento para romper con el antiguo orden urbanístico. Podemos decir, por ejemplo, que el Municipio de São Paulo fue uno de esos casos aislados, con la experiencia reciente de revisión del marco regulatorio de la política urbana municipal en el período de 2013 a 2016.

Aquí cabe ponderar que la Ley 12.608/12, que instituyó la Política Nacional de Protección y Defensa Civil, trajo cambios en el Estatuto de la Ciudad de modo de prevenir medidas de prevención y gestión integrada de riesgos y desastres naturales. Una de esas medidas fue la exigencia de un proyecto específico en el caso de los municipios que pretendan la ampliación del perímetro urbano². Aunque las disposiciones de ese proyecto puedan tratarse en un plan maestro, dicho proyecto específico es

² La ley prevé el siguiente contenido mínimo del proyecto de expansión urbana: I – demarcación del nuevo perímetro urbano; II – delimitación de los tramos con restricciones a la urbanización y de los tramos sujetos a control especial en función de amenazas de desastres naturales; III –

three laws address the theme in the definition of principles and guidelines, the City Statute seems to have gone beyond rhetoric by creating a specific chapter to address the matter and providing for the subordination of all public management actions on urban territory to participatory processes, including the municipal budget. The Ecuadorian law missed the opportunity to move forward in democratic management by establishing a technical council for urban use and management at national level without the participation of society.

In respect of property value appreciation management generated by public and collective actions, the three countries advanced significantly in the matter, with the Colombian and Ecuadorian laws addressing more explicitly property value appreciation management in the processes of land parceling, urbanization and building whereas the Brazilian law only addresses property value appreciation at the building stage process. That is, the Brazilian instruments (onerous building right and consortiated urban operations) are focused on property value appreciation management associated with rights to build, whereas Colombian and Ecuadorian instruments address also the processes of urbanization and land parceling (partial plans, urban action units, adjustment of plots of land, real estate integration, cooperation among participants, etc.).

The following table shows a summary of the main types of instruments used in each country analyzed in the case studies.

el único mecanismo que trata de la escala intermedia de forma semejante a la citada en el caso colombiano. Hasta el presente momento no hay noticia de su reglamentación e implantación por parte de los municipios brasileños.

En el caso de Ecuador, el examen de la ley indica que tanto la lógica de la escala intermedia, como la lógica de la ordenación, se incorporaron en la referida ley. La diferenciación se encuentra en la dimensión institucional de la ley, que establece un régimen sancionatorio que atribuye cierto carácter protagonista al gobierno nacional en el control de la política urbana (especialmente por el consejo técnico de uso y gestión urbana a nivel nacional y por las superintendencias de ordenamiento territorial, uso y gestión urbana en todos los niveles de gobierno).

Otro aspecto por considerar es la dimensión de la gestión democrática de las ciudades. Aunque las 3 leyes aborden el tema en la definición de los principios y directrices, el Estatuto de la Ciudad parece haber ido más allá de la retórica al crear un capítulo específico para tratar sobre el tema y prever la sumisión de todas las acciones de la gestión pública sobre el territorio urbano a procesos participativos, incluyendo al órgano municipal. La ley ecuatoriana perdió la oportunidad de avanzar en la gestión democrática al prever el consejo técnico de uso y gestión urbana a nivel nacional sin la participación de la sociedad.

Con relación al tema de la gestión de la valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas, los tres países avanzaron de forma significativa en el asunto, siendo que las leyes colombiana y ecuatoriana tratan de forma más explícita de la gestión de la valoración en los procesos de parcelación, urbanización y edificación, mientras que la ley brasileña trata solamente de la gestión de la valoración inmobiliaria en el proceso de edificación. Es decir, los instrumentos brasileños (otorga onerosa del derecho de construir y operaciones urbanas consorciadas) se enfocan en la gestión de la valoración inmobiliaria asociada a los derechos de construcción, mientras que los instrumentos colombianos y ecuatorianos tratan también de los procesos de urbanización y parcelación del suelo (planes parciales, unidades de actuación urbanística, reajuste de terrenos, integración inmobiliaria, cooperación entre partícipes etc.).

El siguiente cuadro muestra una síntesis de los principales tipos de instrumentos utilizados en cada país analizado en el estudio de caso.

Table 15 : Summary of instruments at local scale | Brazil, Colombia and Ecuador

Type of instrument	Brazil	Colombia	Ecuador
Main planning instrument at local level	Master Plan (same instrument for all municipalities with compulsory preparation by all).	Territory Organization Plans for cities with over 100,000 inhabitants. Basic territory organization plans for cities with more than 30,000 and less than 100,000 inhabitants. Territory organization schemes for cities with less than 30,000 inhabitants.	Territory Organization and Development Plan (same instrument for all municipalities with compulsory preparation by all).
Main instruments at intermediate scale	Not applicable.	Partial Plans and Urban Action Units.	Partial Plans and Urban Action Units.
Main instruments for property value appreciation management	Onerous building right (a grant of the right to build against payment). Consortiated urban operations.	Adjustment of plots of land. Real estate Integration. Cooperation among participants. Participation in property value appreciation.	Adjustment of plots of land. Real estate Integration. Cooperation among participants. Onerous building rights.
Main instruments for promotion of the right to housing	Special zones of social interest. Special adverse possession of urban property (usucaption).	Urban macro-projects.	Special zones of social interest. Regularization of informal settlements.
Main instruments for combatting property speculation	Compulsory parceling, building and utilization. Progressive property tax (IPTU) over time. Expropriation with payment in bonds.	Declaration of development and priority construction.	Declaration of development and priority construction.

In the field of implementation, we see that in the case of Brazil, there has been a significant quantitative progress in the preparation of master plans, and in 2015, almost 90 percent of municipalities bound by compulsory plan preparation had their master plans drafted. However, in the qualitative sphere, *stricto sensu*, these master plans lack adequate regulatory instruments in order to guarantee their operationalization and consequently an effective promotion of urban transformation in the sense of overcoming the urban problems already mentioned.

Cuadro 15 : Síntesis de los instrumentos en la escala local | Brasil, Colombia y Ecuador

Tipo de instrumento	Brasil	Colombia	Ecuador
Principal instrumento de planificación en la escala local	Plan Maestro (un mismo instrumento para todo el universo de municipios con obligatoriedad de su elaboración).	Planes de Ordenamiento Territorial para ciudades con más de 100 mil habitantes. Planes básicos de ordenamiento territorial para ciudades con más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes. Esquemas de ordenamiento territorial para ciudades con menos de 30 mil habitantes.	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (un mismo instrumento para todo el universo de municipios con obligatoriedad de su elaboración).
Principales instrumentos en la escala intermedia	No se aplica.	Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística.	Planes Parciales y Unidades de Actuación Urbanística.
Principales instrumentos de gestión de la valoración inmobiliaria	Otorga onerosa del derecho de construir. Operaciones Urbanas Consorciadas.	Reajuste de terrenos. Integración inmobiliaria. Cooperación entre participantes. Participación en la valoración inmobiliaria.	Reajuste de terrenos. Integración inmobiliaria. Cooperación entre participantes. Concesión onerosa de los derechos de construcción.
Principales instrumentos de promoción del derecho a la vivienda	Zonas especiales de interés social. Usucapión especial de inmueble urbano.	Macroproyectos urbanos.	Zonas especiales de interés social. Regularización de asentamientos informales.
Principales instrumentos de combate a la especulación inmobiliaria	Parcelación, edificación y utilización obligatorios. IPTU progresivo en el tiempo. Expropiación con pago en títulos.	Declaración de desarrollo y construcción prioritaria.	Declaración de desarrollo y construcción prioritaria.

En el campo de la implantación, verificamos que en el caso brasileño hubo un avance cuantitativo importante en la elaboración de planes maestros, siendo que en 2015 casi el 90% de los municipios con obligatoriedad de elaboración habían elaborado sus planes maestros. No obstante, en la dimensión cualitativa *stricto sensu*, los planes maestros tienen una adecuada reglamentación de los instrumentos a fin de asegurar su puesta en operación y consecuentemente la realización de transformaciones urbanas en el sentido de superar los problemas urbanos ya citados.

When we do an in-depth examination of the correlation between public investment programs for overcoming urban deficiencies and master plans, there seems to be some kind of immiscibility: the allocation of investments by the Federal Government for upgrading precarious settlements, production of social housing, basic sanitation and urban mobility was not supported in the master plans which lacked guidance for these investments precisely because of the qualitative deficiency of the plans. It is important to emphasize that at national level there have been developments also in the field of regulation, as follows:

- National System for Social Interest Housing, Law 11.124/2005.
- National Basic Sanitation Guidelines, Law 11.445/2007.
- Land Tenure Regularization of Social Interest, Law 11.977/2009,
- National Urban Mobility Policy, Law 12.587/2012.
- National Policy for Protection and Civil Defense, Law 12.608/2012
- Metropolis Statute, Law 13.089/2015.

Similar to Brazil, Colombia advanced quantitatively in the preparation of territory organization plans, with almost 100 percent of plans already drafted. From the qualitative point of view, although the case study points out problems in respect of a lack of linkage between the plans themselves and regional planning, major public investments, prevailing logic of urban codes (zoning) in some cases, technical quality of plans in terms of coherence between objectives and instruments and also the demarcation of instruments in the territory, there have been significant qualitative strides forward that resulted in concrete urban improvements.

Both in Brazil and Colombia, heterogeneity of municipalities and the need to strengthen local institutional capacities seem to be relevant elements to be considered for future urban plan generations which will undergo revisions: Brazil faces a challenge to adapt the City Statute to cities of average and small sizes, which are predominant in the country, in spite of the majority of the population being concentrated in metropolitan regions. The same occurs in Colombia, however, the Colombian law modeled plans according to the size of municipalities:

- Territory Organization Plans for cities with over 100 thousand inhabitants.
- Basic territory organization plans for cities with more than 30 thousand and less than 100 thousand inhabitants.
- Territory organization schemes for cities with less than 30 thousand inhabitants.

As for strengthening local institutional capacities, there are shortages and gaps of all sorts, especially technical teams, information systems and equipment for urban planning both in Brazil and in Colombia, and their case studies acknowledge this as a weakness to overcome.

In respect of implementation, Ecuador has little to contribute because their law has only recently been approved. In this context, Brazil and Colombia lessons remain to be studied.

* * *

The study of the three laws points to a key issue to be considered by all countries in the region: the creation of a new urban order, as a result of urban reform movements that occurred in each country and that found in the laws studied some strategies for overcoming an unequal, excluding, elitist and segregating urban situation in their cities. We can say that this new urban order will feature the following elements:

- Acknowledgement of the right to property but subordinated to public policies and urban regulation, in order to guarantee social and public interest rights.
- Acknowledgement of the urban situation with environmental degradation, unequal access by low-income population and vulnerable social groups to urban services, to opportunities resulting from urban development and to decent housing. And the public function of urban

Cuando avanzamos en el estudio de la correlación entre los programas de inversiones públicas para la superación de las carencias urbanas y los planes maestros, parece haber cierta inmiscibilidad: la asignación de inversiones por parte del Gobierno Federal en urbanización de asentamientos precarios, producción de vivienda social, saneamiento básico y movilidad urbana no encontró respaldo en los planes maestros para la orientación de esas inversiones, justamente por la deficiencia cualitativa de los planes. Es importante subrayar además que a nivel nacional también hubo avances en el campo de la reglamentación, conforme a continuación:

- Sistema nacional de vivienda de interés social, Ley 11.124/2005.
- Directrices nacionales de saneamiento básico, Ley 11.445/2007.
- Regularización del suelo de interés social, Ley 11.977/2009,
- Política nacional de movilidad urbana, Ley 12.587/2012.
- Política nacional de protección de defensa civil, Ley 12.608/2012
- Estatuto de la metrópolis, Ley 13.089/2015.

A su vez, de forma semejante a Brasil, Colombia avanzó cuantitativamente en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, habiendo elaborado casi el 100% de los planes. Desde el punto de vista cualitativo, aunque el estudio de caso indique problemas respecto a la desarticulación de los planes con la planificación regional, con las inversiones públicas de mayor envergadura, con la prevalencia de la lógica códigos de urbanismo (zoneamiento) en algunos casos, con la calidad técnica de los planes en términos de la coherencia entre objetivos e instrumentos y también respecto a la demarcación de los instrumentos en el territorio, hubo avances cualitativos importantes, que resultaron en mejoras urbanas concretas.

Tanto en el caso de Brasil como en el de Colombia, la heterogeneidad de los municipios y la necesidad de fortalecimiento de las capacidades institucionales locales parecen ser elementos relevantes que deben considerarse en las próximas generaciones de planes urbanos que pasarán por revisiones: existe un desafío en Brasil que es adaptar el Estatuto de la Ciudad a las ciudades medianas y pequeñas, que son la mayoría en el país, a pesar de que la mayor parte de la población está concentrada en las regiones metropolitanas. Lo mismo ocurre en Colombia; sin embargo, la ley colombiana moduló los planes conforme el tamaño de los municipios:

- Planes de Ordenamiento Territorial para ciudades con más de 100 mil habitantes.
- Planes básicos de ordenamiento territorial para ciudades con más de 30 mil y menos de 100 mil habitantes.
- Esquemas de ordenamiento territorial para ciudades con menos de 30 mil habitantes.

Respecto al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, existen carencias de todo orden, especialmente de equipos técnicos, de sistemas de información y de equipos para el ejercicio de la planificación urbana, tanto en Brasil como en Colombia, cuyos estudios de caso las reconocieron como una fragilidad a ser superada.

En el ítem implantación, Ecuador tiene poco que contribuir en función de la reciente aprobación de su ley. En ese contexto, quedan por examinar las lecciones de Brasil y de Colombia.

* * *

El estudio de las 3 leyes señala un deber que todos los países de la región deben considerar: La constitución de un nuevo orden urbanístico, fruto de los movimientos de reforma urbana que ocurrieron de forma propia en cada país y que encontraron en las leyes estudiadas algunas estrategias para la superación del cuadro urbano desigual, excluyente, elitista y segregador de sus ciudades. Podemos decir que ese nuevo orden urbanístico se caracteriza por los siguientes elementos:

- El reconocimiento del derecho a la propiedad y su subordinación a las políticas públicas y a la regulación urbana en la garantía de derechos sociales y del interés público.

planning should be committed to overcoming this situation.

- The establishment of instruments and tools that influence the logic of production and transformation of the territory in the sense of producing sustainable cities for all inhabitants and modification of the urban situation mentioned.
- The establishment of mechanisms and governance bodies that guarantee participatory processes and democratic management of plans, projects and programs relating to urban policy.

References

- ECLAC. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. ECLAC, Santiago, 2015.
- MONTANDON, Daniel Todtmann. **International Seminar on Urban Instruments for Land Value Appreciation Management and Induction of Urban Development: a Brazil-Japan-Colombia Dialogue**. Brasilia, Ministry of Cities, 2009.
- _____. “Desafios para a implementação do Estatuto da Cidade no Brasil”. In: BRAVO, Alvaro A. Sánchez: **Sostenibilidad ambiental urbana**. Sevilla, Spain: ArCIBel Editores, S. L., 2012.
- _____. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Master’s Dissertation, FAUUSP, Sao Paulo, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann and SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades IPPUR/UFRJ, 2011.
- UN. **New Urban Agenda**. Resolution adopted by the General Assembly on 23 December 2016.
- ROSSBACH, Anaclaudia and CARVALHO, Celso Santos: **The City Statute of Brazil, a Commentary**. Sao Paulo: Ministry of Cities and Cities Alliance, 2010.
- ROSSBACH, Anaclaudia. **Estatuto da Cidade - a velha e a nova ordem urbana: uma análise da implementação da lei**. Sao Paulo: Cities Alliance, Publisher Brazil, 2016.

Laws analyzed

- BRAZIL. **The City Statute**, Law 10.257/2001.
- CHILE: **Ley General de Urbanismo y Construcciones**, 1976.
- COLOMBIA: **Ley de Desarrollo Territorial**, Law 688/1997.
- EL SALVADOR: **Ley de ordenamiento y desarrollo territorial**, Law 644/2011.
- ECUADOR: **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo**, 2016.
- GUATEMALA: **Ley Preliminar de Urbanismo**, Law 583/1956.
- HONDURAS: **Ley de Ordenamiento Territorial**, Decree 180/2003.
- MEXICO: **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, 2016.
- PANAMA: **Ley del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano**, Law 6/2006.
- PERU: **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible**, Supreme Decree 004/2011 and 72/2016.
- URUGUAY: **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**, Law 18.308/2008.

Daniel Todtmann Montandon Architect graduated from Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001), with a Master’s Degree in urban and regional planning from the School of Architecture and Urban Planning of the University of Sao Paulo – FAUUSP (2009) and a PhD in urban and regional planning from FAUUSP (beginning of 2017). Daniel was an urban planner at the Municipal Secretariat of Planning – SEMPLA, of the Municipality of Sao Paulo (2002 to 2008) and Urban Planning Director at the Ministry of Cities (2008 to 2011). At the Municipal Secretariat of Urban Development of the Local Government of Sao Paulo, he was director of the Land Use Department (2013 to 2016), president of the Urban Landscape Protection Committee- CPPU (2013 to 2015), president of the Technical Urban legislation Chamber- CTLU (2015 to 2016) and full representative of the Secretariat at the Municipal Council for Urban Policy- CMPU (2015 to 2016), having coordinated the revision of the zoning law (Law 16.402/16) and participated in drafting the Strategic Master Plan (Law 16.050/14). He joined Escola da Cidade teaching urban and regional planning in January of 2013 and has been providing consulting services in urban legislation and planning since January of 2017.

- El reconocimiento del cuadro urbano de degradación ambiental, de acceso desigual por parte de la población de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables a los servicios urbanos, a las oportunidades provenientes del desarrollo urbano y a la vivienda digna, siendo que la función pública de la planificación urbana debe estar comprometida con la superación de ese cuadro.
- El establecimiento de instrumentos y herramientas que interfieran en la lógica de producción y transformación del territorio en el sentido de producir ciudades sostenibles para todos los habitantes y de modificación del cuadro urbano mencionado.
- El establecimiento de mecanismos e institutos de gobernanza que aseguren procesos participativos y la gestión democrática de los planes, proyectos y programas relacionados a la política urbana.

Referencias

- CEPAL. **Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe**. CEPAL, Santiago, 2015.
- MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Seminário Internacional Instrumentos Urbanísticos de Gestão da Valorização da Terra e de Indução do Desenvolvimento Urbano: um diálogo Brasil-Japão-Colômbia**. Brasilia, Ministerio de las Ciudades, 2009.
- _____. “Desafios para la implementación del Estatuto de la Ciudad en Brasil”. In: BRAVO, Álvaro A. Sánchez: **Sostenibilidad ambiental urbana**. Sevilla, España: ArCIBel Editores, S. L., 2012.
- _____. **Operações Urbanas em São Paulo: da negociação financeira ao compartilhamento equitativo de custos e benefícios**. Disertación de maestría, FAUUSP, São Paulo, 2009.
- MONTANDON, Daniel Todtmann e SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital, Observatório das Cidades IPPUR/UFRJ, 2011.
- ONU. **Nueva Agenda Urbana**. Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2016.
- ROSSBACH, Anaclaudia e CARVALHO, Celso Santos: **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministerio de las Ciudades y Alianza de Ciudades, 2010.
- ROSSBACH, Anaclaudia. **Estatuto da Cidade - a velha e a nova ordem urbana: uma análise da implementação da lei**. São Paulo: Cities Alliance, Publisher Brasil, 2016.

Leyes analizadas

- BRASIL. **Estatuto de la Ciudad**, Ley 10.257/2001.
- CHILE. **Ley General de Urbanismo y Construcciones**, 1976.
- COLOMBIA. **Ley de Desarrollo Territorial**, Ley 688/1997.
- EL SALVADOR. **Ley de ordenamiento y desarrollo territorial**, Ley 644/2011.
- ECUADOR. **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo**, 2016.
- GUATEMALA. **Ley Preliminar de Urbanismo**, Ley 583/1956.
- HONDURAS. **Ley de Ordenamiento Territorial**, Decreto 180/2003.
- MÉXICO. **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, 2016.
- PANAMÁ. **Ley del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano**, Ley 6/2006.
- PERÚ. **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible**, Decreto Supremo 004/2011 y 72/2016.
- URUGUAY. **Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible**, Ley 18.308/2008.

Daniel Todtmann Montandon Arquitecto formado en la Universidad Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Maestría en planificación urbana y regional en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo – FAUUSP (2009). Doctorando en planificación urbana y regional en la FAUUSP (inicio en 2017). Fue planificador urbano en la Secretaría Municipal de Planificación – SEMPLA del Municipio de São Paulo (2002 a 2008) y Director de Planificación Urbana en el Ministerio de las Ciudades (2008 a 2011). En la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de São Paulo fue director del Departamento de Uso del Suelo (2013 a 2016), presidente de la Comisión de Protección al Paisaje Urbano- CPPU (2013 a 2015), presidente de la Cámara Técnica de Legislación Urbanística- CTLU (2015 a 2016) y representante titular de la Secretaría en el Consejo Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), habiendo sido responsable por la coordinación de la revisión de la ley de zonificación (Ley 16.402/16) y participado en la elaboración del Plan Maestro Estratégico (Ley 16.050/14). Es profesor de planificación urbana y regional en la Escuela de la Ciudad desde enero de 2013 y consultor en legislación y planificación urbana desde enero de 2017.



CIUDAD DE MEXICO, Mexico

Capítulo IV

Recomendaciones para la institucionalización de los marcos jurídicos urbanos nacionales

Ana Claudia Rosbach y Daniel Todtmann Montandon

English

Chapter IV

Recommendations for the Institutionalization of National Urban Legal Frameworks

Ana Claudia Rosbach and Daniel Todtmann Montandon

GOING BACK TO CHAPTERS 2 AND 3, the case studies of Brazil, Colombia and Ecuador point to the creation of a **new urban order**, resulting from Urban Reform movements which took place each in their own way in the different countries, and which found in the legislation studied some strategies to overcome the unequal, excluding, elitist and segregating urban setting of their cities. And they identified some elements which characterize this new urban order:

- The recognition of the right to property and its subordination to public policies and to urban regulation to ensure social rights and the public interest.
- The recognition of the urban setting as environmentally degraded and offering unequal access by the low-income population and vulnerable social groups to urban services, to opportunities resulting from urban development and to decent housing – considering that the public function of urban planning should be committed to overcoming this situation.
- The establishment of instruments and tools to interfere with the logic of production and transformation of the territory so as to produce sustainable cities for all inhabitants and to bring about the change in the aforementioned urban situation.
- The establishment of mechanisms and governance institutes to ensure participatory processes and the democratic management of urban policy plans, projects and programs.

Starting from these elements and after reexamining the 11 laws and the 3 case studies, recommendations were made divided into three blocks:

- Recommendations regarding the **framing process** of urban development laws, aiming to establish some basic elements to confer political and social legitimacy to these laws.
- Recommendations regarding the **contents** to be addressed by urban development laws, organized into three components: a first component addressing concepts, principles and guidelines; a second component related to instruments according to the several themes, scales and levels of governance; and a third component geared to the governance system for the implementation process and functioning of the provisions of the law.
- Recommendations regarding the **interface between urban development laws and national urban policies**, so that the laws will count on an institutional and administrative arrangement for their full implementation. The concept of a national urban policy is equally defined in the New Urban Agenda (NUA) and was drafted during the preparation process for the Habitat III Conference, the main goal being to build a framework of policies, regulations and programs for the urban agenda of every country.

It is important to ponder that the focus of such recommendations is the right to the city in its cross-cutting dimension, so as to link concepts, principles and guidelines to instruments and their components, as well as to the urban governance system.

As for the component addressing the instruments, we attempted to clearly avoid the sectoral

VOLVIENDO A LOS CAPÍTULOOS 2 Y 3, los estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador señalaron la constitución de un **nuevo orden urbanístico**, fruto de los movimientos de Reforma Urbana que ocurrieron de forma propia en cada país y que encontraron en las leyes estudiadas algunas estrategias para la superación del cuadro urbano desigual, excluyente, elitista y segregador de sus ciudades. Identificamos algunos elementos que caracterizan ese nuevo orden urbanístico:

- El reconocimiento del derecho a la propiedad y su subordinación a las políticas públicas y a la regulación urbana en la garantía de derechos sociales y del interés público.
- El reconocimiento del cuadro urbano de degradación ambiental, de acceso desigual por parte de la población de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables a los servicios urbanos, a las oportunidades provenientes del desarrollo urbano y a la vivienda digna, siendo que la función pública de la planificación urbana debe estar comprometida con la superación de ese cuadro.
- El establecimiento de instrumentos y herramientas que interfieran en la lógica de producción y transformación del territorio en el sentido de producir ciudades sostenibles para todos los habitantes y de modificación del cuadro urbano mencionado.
- El establecimiento de mecanismos e institutos de gobernanza que aseguren procesos participativos y la gestión democrática de los planes, proyectos y programas relacionados a la política urbana.

A partir de esos elementos y del nuevo examen de las 11 leyes y de los 3 estudios de caso se propusieron recomendaciones en 3 bloques:

- Recomendaciones respecto al **proceso de formulación** de las leyes de desarrollo urbano, que tienen como objetivo establecer algunos elementos de base que permitan que las leyes tengan legitimidad política y social.
- Recomendaciones respecto a los **contenidos** de que traten las leyes de desarrollo urbano, organizados en 3 componentes: un componente que trata de los conceptos, principios y directrices, un segundo componente que trata de los instrumentos conforme los diversos temas, escalas y niveles de gobernanza y un tercer componente, enfocado en el sistema de gobernanza para el proceso de implementación y funcionamiento de las disposiciones de la ley.
- Recomendaciones respecto a la **interfaz de las leyes de desarrollo urbano con las políticas nacionales urbanas**, de modo que las leyes dispongan de un arreglo institucional y administrativo para su plena implementación. El concepto de política urbana nacional está igualmente definido por la NAU y elaborado durante el proceso preparatorio para la Conferencia Hábitat III, teniendo como objetivo principal la construcción de un marco de políticas, reglamentaciones y programas para la agenda urbana de cada país.

Es importante ponderar que el enfoque de las recomendaciones es el derecho a la ciudad en su

logic, and to offer instead a systemic and integrated vision of the cities territory, seeking to encompass this set of instruments in the structuring process of a framework of National Urban Policies. To that end, we eliminated sectoral plans (housing, transportation, sanitation, drainage, solid waste, etc.), and their contents were included in general plans for territory organization and urban development

Here are the suggested recommendations, divided into three blocks.

RECOMMENDATIONS REGARDING THE FRAMING PROCESS OF URBAN DEVELOPMENT LAWS

1. **To recognize the problematic urban** setting as environmentally degraded and offering unequal access by the low-income population and vulnerable social groups to urban services, to opportunities resulting from urban development and to decent housing. Laws should engage in a dialogue with these problems in order to overcome the logic of unequal production and transformation of cities and to change the status quo of this unequal urban setting.
2. **To have a Political Constitution** which defines several rights and the correlation among them. For example, by laying down social rights and the right to property, the Constitution should set the limits of each of them, especially of the right to property which, for instance, should be conditioned to the fulfilment of its social and environmental function.
3. **To establish a broad participatory process** which puts all social actors at the same level of equality in the debate. A legitimate participatory process is not only one which envisages participatory activities, such as public hearings, but also a process which brings to surface conflicts and disputes over the territory, with broad transparency regarding decisions (clarifying values, criteria and arguments), and providing ample space for all segments of society, especially for more vulnerable social groups.
4. To ponder that the recommendations raised here should **recognize and adapt to regional, cultural, and social peculiarities of every country**.
5. **To consider different types of territorial units** (main urban nuclei, urban conglomerations, villages and districts), taking into account urban conurbations and networks of cities in order to establish appropriate urban planning instruments. This is a way to prescribe simpler instruments for smaller cities with less technical and institutional capacity to exercise urban planning, and more complex instruments for larger cities with better technical and institutional capacity.
6. **To provide for the achievement of the Sustainable Development Goals (SDG)**, especially Goal 11, and the provisions of the United Nations New Urban Agenda.

RECOMMENDATIONS REGARDING CONTENTS TO BE ADDRESSED IN URBAN DEVELOPMENT LAWS

COMPONENT I: CONCEPTS, PRINCIPLES AND GUIDELINES

1. **To subordinate the right to property to the public interest established in the municipal urban plan.** Although this guideline points to the discretion of every city in defining what public interest means, it is fundamental that the national law defines the values that will qualify public interest. From that standpoint, the right to build is recognized as a public good, separate from the right to property, and its concession should be conditional to meeting the urban rules stipulated in the municipal urban plan and to financial compensation, when appropriate.
2. **To define what the right to the city is**, with social rights and human rights being incorporated in the programmatic, regulatory and territorial dimension of urban public policies and urban planning in their several scales of action (local, regional and national).
3. **To provide for the guarantee of the right to a sustainable city for all.** To attain that, public action on the territory should seek to reduce inequalities and social vulnerabilities, and to offer

dimensión transversal, de modo de articular los conceptos, principios y directrices a los instrumentos y sus componentes y también al sistema de gobernanza urbana.

Con relación al componente que trata de los instrumentos, se buscó la clara superación de la lógica sectorial, a fin de propiciar una visión sistémica e integrada del territorio de las ciudades, en la línea de comprender este conjunto de instrumentos en un proceso de estructuración del marco de Políticas Urbanas Nacionales. Para tanto, se eliminaron los planes sectoriales (vivienda, transporte, saneamiento, drenaje, residuos sólidos etc.) y sus contenidos se incorporaron en planes generales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

A seguir, la propuesta de recomendaciones conforme los 3 bloques.

RECOMENDACIONES RESPECTO AL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO

1. **Reconocer el cuadro urbano problemático** de degradación ambiental, de acceso desigual por parte de la población de bajos ingresos y grupos sociales vulnerables a los servicios urbanos, a las oportunidades provenientes del desarrollo urbano y a la vivienda digna. Las leyes deben dialogar con esos problemas con el objetivo de superar la lógica de producción y transformación desigual de las ciudades y alterar el *status quo* de ese cuadro urbano desigual.
2. **Disponer de una Constitución Política** que defina los diversos derechos y la correlación entre ellos. Por ejemplo, al prever los derechos sociales y el derecho de propiedad, la Constitución debe establecer el límite de cada uno, especialmente el derecho de propiedad, que, por ejemplo, debe estar condicionado al cumplimiento de su función social y ambiental.
3. **Establecer un amplio proceso participativo** que coloque a todos los actores sociales en el mismo nivel de igualdad para el debate. Un proceso participativo legítimo no es tan solo aquel que prevé actividades participativas como audiencias públicas, sino un proceso que coloque sobre la mesa los conflictos y disputas sobre el territorio, con amplia transparencia sobre las decisiones (aclarando los valores, criterios y argumentos), dando amplio espacio a todos los segmentos de la sociedad, especialmente a los grupos sociales más vulnerables.
4. Ponderar que las recomendaciones presentadas aquí deben **reconocer y adaptarse a las peculiaridades regionales, culturales y sociales de cada país**.
5. **Considerar los diferentes tipos de unidades territoriales** (núcleos urbanos principales, aglomeraciones urbanas, pueblos y distritos), llevando en consideración las conurbaciones urbanas y las redes de ciudades para fines de establecer instrumentos de planificación urbana incidentes. Es una manera de prever instrumentos más simples en ciudades menores con menor capacidad técnica e institucional para el ejercicio de la planificación urbana e instrumentos más complejos en ciudades mayores con mejor capacidad técnica e institucional.
6. **Prever el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, especialmente el objetivo 11 y también las disposiciones de la Nueva Agenda Urbana de la ONU.

RECOMENDACIONES RESPECTO A LOS CONTENIDOS A TRATAR EN LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO

COMPONENTE I: CONCEPTOS, PRINCIPIOS Y DIRECTRICES

1. **Subordinar el derecho a la propiedad al interés público establecido en el plan urbano municipal.** Aunque esa directriz apunte para la discrecionalidad de cada ciudad en la definición de lo que es el interés público, es fundamental que la ley nacional defina los valores que califiquen el interés público. Desde esa perspectiva, el derecho de construir se reconoce como un bien público, separado del derecho a la propiedad y su concesión debe estar condicionada al cumplimiento de reglas urbanísticas estipuladas en el plan urbano municipal y también a la compensación onerosa, cuando sea el caso.
2. **Definir lo que es el derecho a la ciudad**, ponderando que los derechos sociales y los derechos

universal provision of public services and sustainable urban mobility throughout the territory, with the same standard of quality.

4. To lay down that the whole process of drafting, review or alterations of laws, plans and projects, which have relevant urban repercussions, **can count on an ample participatory process**. Likewise, to lay down that such plans, projects and laws have a **democratic management system** for social control of their implementation and review.
5. **To provide for the reversal to the community of part of the land value appreciation generated by public and collective action**, as a way to better distribute the gains obtained through the urban development process and to help finance urban public policies.
6. **To define the concepts of urban land, rural land, urban expansion land and environmental protection land**, aiming to promote an adequate territorial application of planning and management instruments according to this classification.
7. **To establish criteria for the recognition of metropolitan regions.**
8. **To define the concept of common interest functions in the metropolitan territory**, so as to facilitate planning and management of metropolitan regions.
9. To follow the recommendations of the NUA, of SDGs and of other UN documents that acknowledge human rights regarding **gender equality and women empowerment** in urban public policies.
10. **To define the concept of urban resilience** and guidelines to adapt infrastructure and buildings accordingly.

To forbid forced evictions of socially vulnerable groups, considering that, in case of need to displace families for the execution of public and private interventions, this be done in accordance with UN provisions on human rights.

COMPONENT II: THE INSTRUMENTS

1) Instruments at the national level:

- a) to prescribe **national urban development and territory organization plans** which seek to go beyond a sectoral approach (housing, transportation, basic sanitation, etc.), recognize the most vulnerable regions of the country, establish priorities for resource allocation and assistance according to these regions' degree of vulnerability, and are linked to national budget and fiscal plans. It is important to clarify that here it is not about logistic and transportation infrastructure at a national scale, but rather infrastructure at the urban scale.
- b) to drive and start structuring processes of National Urban Policies. These processes are understood as the participatory and gradual design of a framework of policies, plans, investment programs and of a regulatory framework, all aimed at tackling urban issues in the country, in order to integrate sectoral efforts and to ensure the institutionalization of a participatory multi-level multi-player governance model, also ensuring the leading role and autonomy of local governments in defining strategies and implementation priorities.

2) Instruments at subnational or regional level:

- a) To prescribe **regional urban development and territory organization plans**, all linked to their respective national plan, with corresponding contents.
- b) To prescribe **urban plans for every territorial unit** (or metropolitan region), containing definition of metropolitan interest functions, a general urban macro infrastructure plan (transportation, sanitation, drainage, solid waste, etc.), urban macro zoning, land classification (urban, rural, urban expansion land and environmental protection land), basic guidelines for land use regulation and metropolitan scale instruments.

humanos se incorporen en una dimensión programática, regulatoria y territorial de las políticas públicas urbanas y de la planificación urbana en sus diversas escalas de actuación (local, regional, nacional).

3. **Prever la garantía del derecho a la ciudad sostenible para todos los habitantes**. Para tanto, las acciones públicas sobre el territorio deben buscar la reducción de las desigualdades y vulnerabilidades sociales y la universalización de la oferta de servicios públicos y de la movilidad urbana sostenible en todo el territorio, con el mismo estándar.
4. Prever que todo el proceso de elaboración, revisión o alteración de leyes, planes y proyectos que tengan repercusión urbana relevante **cuenta con un amplio proceso participativo**. Del mismo modo, prever que los mencionados planes, proyectos y leyes dispongan de un **sistema de gestión democrática** para el control social de su implementación y revisión.
5. **Prever la devolución a la colectividad de parte de la valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas**, como una forma de distribuir mejor los beneficios obtenidos por el proceso de desarrollo urbano y ayudar en la financiación de las políticas públicas urbanas.
6. **Definir el concepto de suelo urbano, suelo rural, suelo de expansión urbana y suelo de protección ambiental**, con el intuito de articular la incidencia territorial de los instrumentos de planificación y gestión conforme esa clasificación.
7. **Establecer los criterios para el reconocimiento de regiones metropolitanas.**
8. **Definir el concepto de funciones de interés común en el territorio metropolitano**, con el objetivo de facilitar la planificación y gestión de las regiones metropolitanas.
9. Seguir las recomendaciones de la NAU, de los ODS y demás documentos de reconocimiento de los derechos humanos de la ONU respecto a la **igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres** en las políticas públicas urbanas.
10. **Definir el concepto de resiliencia urbana** y directrices para la adecuación de las infraestructuras y edificaciones de acuerdo con ese concepto.
Prohibir los desalojos forzados de grupos sociales vulnerables, previendo que en el caso de la necesidad de desplazamiento de familias para la implementación de acciones públicas y privadas, este ocurra en cumplimiento a las disposiciones de la ONU sobre derechos humanos.

COMPONENTE II: INSTRUMENTOS

1) Instrumentos a nivel nacional:

- a) prever **planes nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial** que busquen la superación de la visión sectorial (vivienda, transporte, saneamiento básico etc.), que reconozcan las regiones más vulnerables en el país, que establezcan prioridades para la asignación de recursos y para asistencia conforme el grado de vulnerabilidad de dichas regiones y que se articulen con los planes presupuestarios y fiscales nacionales. Es importante aclarar que aquí no se está tratando de la infraestructura de logística y transporte en escala nacional, sino de la infraestructura en escala urbana.
- b) iniciar procesos de estructuración de Políticas Urbanas Nacionales, entendidos como el formateo participativo y gradual de un marco de políticas, planes, programas de inversión y marco regulatorio con el objetivo de enfrentar las cuestiones urbanas del país de forma de integrar esfuerzos sectoriales y asegurar la institucionalización de un modelo de gobernanza participativo con diversidad de actores, multinivel y asegurando el protagonismo y la autonomía de los gobiernos locales en la definición de estrategias y prioridades e implementación.

2) Instrumentos a nivel subnacional o regional:

- a) Prever **planes regionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial** de forma articulada al respectivo plan nacional, con la misma correspondencia de contenidos.

- 3) Instruments at the local level:
- a) To prescribe **local urban development and territory organization plans** with a strong physical and territorial bias and a strategic development vision (that can also be simply called local urban plans). These plans should:
 - i) be approved by law;
 - ii) be differentiated in terms of complexity of the planning piece according to the municipality's population size;
 - iii) provide for a reversal of the unequal urban condition in the municipality, respecting regional, cultural, environmental, social and economic peculiarities of such municipality;
 - iv) contain a clear territory organization and urban development strategy in compliance with established concepts, guidelines and principles;
 - v) define a general urban infrastructure plan (transportation, sanitation, drainage, solid waste, etc.), considering how to overcome the municipality's urban needs, and its linkage with the planning of national and regional scale infrastructure; also to consider is infrastructure sizing that should be in synergy with construction and population densities planned for in the plan itself. In the case of mid-size and large cities, their territory configuration should seek a compact urban form;
 - vi) establish urban norms for land parceling, use and occupation, considering the prospect of changing inequality in the urban environment and considering cultural preservation, environmental protection, protection of indigenous populations – where applicable – and, in the case of mid-size and large cities, seeking a compact urban form.
 - vii) establish a set of urban territory management instruments, so as to enable the intended territory organization and urban development strategy;
 - viii) establish instruments and mechanisms for integrated management of natural risks and disasters, including mapping of risks and susceptibilities, technical standards for the urban infrastructure project and other instruments focused on prevention;
 - ix) establish guidelines for sizing and configuration of public spaces, taking into account environmental and universal accessibility aspects;
 - x) establish specific norms for acquisition, utilization, destination and disposal of municipal public assets, considering the need to make these real estate properties available for the installation of social amenities;
 - xi) establish instances for monitoring and social control over their implementation, involving society's participation.
 - b) **To prescribe instruments which make it possible to return to society real estate value appreciation generated by public and collective action**, so as to contribute to the financing of urban development in the municipality. Such instruments should be contained in the local urban plan law.
 - c) **To prescribe instruments which penalize vacant land use** and land vacancy for speculative purposes in locations provided with infrastructure, urban services and jobs. Such instruments should be contained in the local urban plan law.
 - d) **To prescribe instruments which drive integrated upgrading of precarious settlements** and land tenure regularization of social interest. Such instruments should be contained in the local urban plan law.
 - e) **To prescribe instruments which support the production of social housing**, in particular special zones of social interest, indicating areas for construction of social housing projects; and social housing production quotas according to actions of land parceling and/or building. Such instruments should be contained in the local urban plan law.
 - f) **To prescribe instruments for assessment of urban and environmental impacts.**

- b) Prever **planes urbanos para cada unidad territorial metropolitana** (o región metropolitana), conteniendo la definición de las funciones de interés metropolitano, el plan general de macro-infraestructuras urbanas (transporte, saneamiento, drenaje, residuos sólidos, etc.), el macro-zoneamiento urbano, la clasificación del suelo (urbano, rural, de expansión urbana y de protección ambiental), las directrices básicas de regulación del uso del suelo y los instrumentos de carácter metropolitano.
- 3) Instrumentos a nivel local:
- a) Prever **planes locales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial** con fuerte sesgo físico-territorial y visión estratégica de desarrollo (pudiendo denominarse simplemente de planes urbanos locales):
 - i) que se aprueben por ley;
 - ii) que de diferencien en términos de complejidad de la pieza de planificación conforme el tamaño de la población de los municipios;
 - iii) que prevean la reversión del cuadro urbano desigual del municipio, respetando las peculiaridades regionales, culturales, ambientales, sociales y económicas del municipio;
 - iv) que contengan una clara estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano en atención a los conceptos, directrices y principios establecidos;
 - v) que definan un plan general de infraestructuras urbanas (transporte, saneamiento, drenaje, residuos sólidos etc.) considerando la superación de las carencias urbanas del municipio y su articulación con la planificación de las infraestructuras en las escalas nacional y regional; considerar también que el dimensionamiento de las infraestructuras debe estar en sinergia con las densidades constructivas y poblacionales planificadas en el propio plan y en los casos de ciudades medianas y grandes, su configuración territorial debe buscar la forma urbana compacta;
 - vi) que establezcan normas urbanísticas de parcelación, uso y ocupación del suelo considerando la perspectiva de modificación del cuadro urbano desigual del municipio y también la preservación cultural, la protección ambiental, la protección de la población indígena (cuando corresponda) y cuando se trate de ciudades mediana y grandes buscar la forma urbana compacta;
 - vii) que establezcan un conjunto de instrumentos de gestión territorial urbana para viabilizar la estrategia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano pretendida;
 - viii) que establezcan instrumentos y mecanismos para la gestión integrada de riesgos y desastres naturales, incluyendo el mapeo de riesgos y susceptibilidades, normas técnicas para el proyecto de infraestructuras urbanas y demás instrumentos enfocados en la prevención;
 - ix) que establezcan directrices para el dimensionamiento y la configuración de los espacios públicos, llevando en cuenta los aspectos ambientales y de accesibilidad universal;
 - x) que establezcan normas específicas para la adquisición, utilización, destino y enajenación de los bienes públicos municipales, considerando la necesidad de poner a disposición esos inmuebles para la instalación de equipos sociales;
 - xi) que establezcan instancias de monitoreo y control social de su implementación, incluyendo la participación de la sociedad.
 - b) **Prever instrumentos que hagan viable la recuperación para la colectividad de la valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas**, de modo de contribuir con la financiación del desarrollo urbano del municipio, debiendo estar contenidos en la ley del plan urbano local.
 - c) **Prever instrumentos que penalicen la ociosidad del uso del suelo** y su retención para

- g) **To prescribe the earmarking of a property of heritage interest**, to preserve real estate and territories of cultural, historic, social, environmental, archeological interest or which have a value to be preserved.
- h) **To prescribe the instrument of expropriation**, establishing indemnification options.

COMPONENT III: THE GOVERNANCE SYSTEM

- 1) **To provide for administrative instances of coordination and execution of urban plans and projects** and the definition of the respective institutional competences. It is recommended that laws envisage the creation of specific urban planning bodies (urban development and territory organization) at national, regional and local levels.
- 2) **To provide for a sanctioning regime (a system of penalties)**, considering the functions of each administrative body at national, regional and local level in the adoption of measures for control, inspection and sanction. It is desirable that the law also sets forth sanctions for noncompliance with qualitative aspects of the instruments, especially when plans and projects do not meet the concepts, principles and guidelines established in the national law.
- 3) **To provide for mechanisms to finance urban development** through the adoption of traditional mechanisms, such as allocation of funds from public budgets for investments and subsidies, but also through the adoption of alternative mechanisms to fund urban development, such as:
 - a) the employment of instruments which make it possible to return to society real estate value appreciation generated by public and collective action;
 - b) the provision that part of the resources obtained from property taxes be allocated to urban improvements set forth in local urban plans;
 - c) the provision that part of the resources arising from royalties – and other financial contribution modalities derived from mineral and energy exploration – be allocated to urban improvements set forth in local urban plans;
 - d) the granting of loans by banks and other international organizations with a focus on promoting urban improvements set forth in local urban plans, in particular interventions geared to reduce urban deficiencies, but always mindful of fiscal responsibilities.
- 4) **To provide for the structuring of a territory information system**, with ample transparency. It is fundamental that information related to plans, projects and works be integrated in georeferenced information systems and be widely accessible to the general public. It is indispensable to make it broadly available and publicized in the World Wide Web (the internet). It is suggested that open data be made available in the internet, and that systems be structured at the national, regional and local scale, in an integrated manner, their coordination and integration to be handled at national level. It is important to observe that, in order to have integration, it might be necessary to standardize contents and the graphical representation of the plans.
- 5) **To provide for instances and mechanisms of participation**. It is indispensable to create councils at the national, regional and local levels, with equal participation of civil society and Public Power, with advisory and consultative competence regarding the drafting and implementation of urban plans and projects. It is desirable that laws set out criteria to form these councils, to elect its members and their capacities, also considering situations where it might be pertinent for the council to suggest the enforcement of sanctions. It is equally fundamental to envisage the organization of conferences, referendums and public hearings, in accordance with the type of plans and projects. For example, it is fundamental that every local urban plan be submitted to public hearings in accordance with the regions and themes (housing, sanitation, transportation, etc.)

- fines especulativos en locales con oferta de infraestructura, servicios urbanos y empleos, debiendo estar contenidos en la ley del plan urbano local.
- d) **Prever instrumentos que hagan viable la urbanización integrada de asentamientos precarios** y la regularización del suelo de interés social, debiendo estar contenidos en la ley del plan urbano local.
- e) **Prever instrumentos de apoyo a la producción de vivienda social**, especialmente zonas especiales de interés social, con la indicación de áreas para la construcción de vivienda social; y cotas de producción de vivienda social conforme acciones de parcelación y/o edificación, debiendo estar contenidos en la ley del plan urbano local.
- f) **Prever instrumentos de evaluación de impactos urbanísticos y ambientales**.
- g) **Prever el instituto de declaración de monumento histórico** para la preservación de inmuebles y territorios de interés cultural, histórico, social, ambiental, arqueológico o que presenten otro valor a ser preservado.
- h) **Prever el instrumento de la expropiación** estableciendo las formas de indemnización.

COMPONENTE III: SISTEMA DE GOBERNANZA

- 1) **Prever instancias administrativas de coordinación y ejecución de los planes y proyectos urbanos** y la definición de las respectivas competencias institucionales. Se recomienda que las leyes prevean la creación de órganos específicos de planificación urbana (desarrollo urbano y ordenamiento territorial) en las esferas nacional, regional y local.
- 2) **Prever un régimen sancionatorio**, considerando las funciones de cada instancia administrativa en los niveles nacional, regional y local en la adopción de medidas de control, fiscalización y sanción. Es deseable que la ley también prevea sanciones por el no cumplimiento de los aspectos cualitativos de los instrumentos, especialmente cuando los planes y proyectos no estén en conformidad con los conceptos, principios y directrices establecidos en la ley nacional.
- 3) **Prever mecanismos de financiación del desarrollo urbano** por medio de la adopción de los mecanismos tradicionales, tales como la asignación de recursos provenientes de los presupuestos públicos para inversiones y subsidios, pero también por medio de la adopción de mecanismos alternativos de financiación del desarrollo urbano¹, como:
 - a) la utilización de instrumentos que hagan viable la recuperación para la colectividad de la valoración inmobiliaria generada por acciones públicas y colectivas;
 - b) la previsión de que parte de los recursos obtenidos por la tributación sobre la propiedad se asignen a mejoras urbanas previstas en los planes urbanos locales;
 - c) la previsión de que parte de los recursos provenientes de royalties – y demás modalidades de contribuciones financieras derivadas de la explotación mineral y energética – se asignen a mejorar urbanas previstas en los planes urbanos locales;
 - d) la celebración de préstamos con bancos y demás entidades internacionales con enfoque en la promoción de mejoras urbanas previstas en los planes urbanos locales, especialmente a las intervenciones destinadas a la reducción de las mayores carencias urbanas, observando siempre la responsabilidad fiscal.
- 4) **Prever la estructuración de un sistema de informaciones territoriales**, con amplia transparencia. Es fundamental que las informaciones relativas a los planes, proyectos y obras estén integradas en sistemas de información con base georreferenciada y con amplio acceso público, siendo indispensable su puesta a disposición y amplia divulgación en la red mundial de computadoras, internet. Se sugiere que también se pongan a disposición los datos abiertos en internet y que los sistemas se estructuren en

¹ Consideramos mecanismos alternativos de financiación los recursos provenientes de instrumentos y fuentes externas a los presupuestos públicos de los gobiernos nacional, subnacional y local.

RECOMMENDATIONS RELATED TO THE INTERFACE BETWEEN URBAN DEVELOPMENT LAWS AND NATIONAL URBAN POLICIES

It is fundamental that every country organizes a national urban policy which lays down the institutional conditions for the viability and materialization of changes in the urban territory, in order to cope with a problematic urban situation, especially to reduce social and territorial inequalities.

The National Urban Policy may be understood as a tool for the government to achieve a better impact on the urban territory by means of aligned sectoral policies which impact urban areas and development of the institutional environment. Additionally, a National Urban Policy should encompass territories at metropolitan and regional scales, in their urban-rural extension, as well as at a supranational level.

It is a process of a technical and political nature, and, in this regard, the definition of priorities presupposes an inclusive dialogue, striving for consensus and involving all key stakeholders. It is important to effectively assess existing capabilities and the need to adjust the existing legal, institutional and fiscal frameworks, as well as sectoral public policy guidelines.

A process to structure a National Urban Policy has the potential to become transformational, as it drives better coherence between national and local policies and fosters cooperation and collaboration at all levels. Along those lines, there is an intrinsic power to this process which may ensure the leading role to be played by local authorities and communities by building capacities, defining legal and political mandates, and expanding investments once the rebalancing of fiscal systems has taken place.

The urban development and territory organization law advocated here presupposes a cultural change in managing urban policies. For that change to occur, it is fundamental to modify the way in which the government operates – its structure, practices and logic. In this context, it is suggested that the national urban development and territory organization law be an integral part of the national urban policy, which comprises:

1. A **legal framework** of laws, regulations and norms related to urban policy themes. Here, it is worth noting that the main legal frameworks are the Political Constitution and the national urban development and territory organization law, which is the object of the present study.
2. A **national urban development and territory organization plan** which lays out priorities for resource allocation, in accordance with country's regions and their respective levels of social vulnerability.
3. **Administrative instances** of coordination and execution of national programs, respecting the autonomy of local governments.
4. **National urban development and territory organization programs**, covering the themes of housing, basic sanitation, urban transportation and solid waste, with a focus on eliminating urban deficiencies and driving integrated action in the territory.
5. **Participatory, multi-level and multi-player governance models. An alternative** consists of establishing a **system of councils with the participation of society and the Public Power** at national, regional local levels, so as to foster ample society participation, aiming at having social control over their implementation, in addition to ensuring the leading role and the autonomy of local governments.
6. **Assessment and monitoring** of results, with full information transparency.

In this final stage of the book, it was never our intention to create a guide on how to draft a national urban development and territory organization law as a central element of the national urban legal framework, but rather to identify the elements necessary to advance the **new urban and legal order** resulting from Urban Reform movements in Latin America and the Caribbean. It is believed that this new order requires a cultural change in the management of cities, which, in turn, presupposes

los niveles nacional, regional y local y de forma integrada, cabiendo al nivel nacional su coordinación e integración. Es importante observar que para que ocurra la integración tal vez sea necesario estandarizar los contenidos y la representación gráfica de los planes.

5) **Prever instancias y mecanismos de participación.** Es indispensable la creación de consejos en las esferas nacional, regional y local, con participación paritaria de la sociedad civil y del Poder Público, con competencia consultiva y deliberativa sobre la elaboración e implementación de planes y proyectos urbanos. Es deseable que las leyes establezcan criterios para composición de los consejos, la forma de elección de sus miembros y sus competencias, considerando además las situaciones en que sea pertinente que el consejo sugiera la aplicación de sanciones. También es fundamental prever la realización de conferencias, plebiscitos, referendos y audiencias públicas, conforme los tipos de planes y proyectos. Por ejemplo, es fundamental que todo plan urbano local se someta a audiencias públicas conforme regiones y temas (vivienda, saneamiento, transporte etc.).

RECOMENDACIONES RESPECTO A LA INTERFAZ DE LAS LEYES DE DESARROLLO URBANO CON LAS POLÍTICAS NACIONALES URBANAS

Es fundamental que cada país organice una política urbana nacional que establezca las condiciones institucionales para hacer viable y concretar cambios en el territorio urbano, en el sentido de enfrentar el cuadro problemático urbano, especialmente la reducción de las desigualdades socio-territoriales.

La Política Urbana Nacional puede entenderse como una herramienta para que el gobierno obtenga un mejor impacto en el territorio urbano por medio del alineamiento de las políticas sectoriales que afectan las áreas urbanas y el desarrollo del ambiente institucional. Adicionalmente, una Política Urbana Nacional debe abarcar territorios en las escalas metropolitana y regional, en la extensión urbano-rural y también en el nivel supranacional.

Se trata de un proceso de naturaleza técnica y política; en este sentido la definición de prioridades presupone un diálogo inclusivo, teniendo como objetivo el consenso y envolviendo a todos los actores-clave. Hay que evaluar efectivamente las capacidades existentes y la necesidad de ajustar los marcos jurídicos, institucionales y fiscales existentes, así como las directrices de políticas públicas sectoriales.

Un proceso de estructuración de Política Urbana Nacional tiene el potencial de ser transformador, en la medida en que promueve una mejor coherencia entre las políticas nacionales y locales y la cooperación y colaboración en todas las esferas. En esta línea, hay un poder intrínseco a este proceso que puede asegurar el protagonismo de las autoridades locales y de las comunidades, al construir capacidades, definir mandatos legales y políticos y ampliar las inversiones a partir del reequilibrio de los sistemas fiscales.

La ley de desarrollo urbano y ordenamiento territorial aquí defendida presume un cambio de cultura en la gestión de las políticas urbanas y para que tal cambio ocurra es fundamental modificar la estructura, las prácticas y la lógica de funcionamiento del Estado. En este contexto, se sugiere que la ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial integre una política urbana nacional compuesta por:

1. Un **marco jurídico** de leyes, reglamentos y normas relativos a los temas de la política urbana. Aquí cabe destacar que los marcos legales principales son la Constitución Política y la ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que estamos tratando en este trabajo.
2. Un **plan nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial** que establezca prioridades para la asignación de recursos conforme las regiones del país y sus respectivos niveles de vulnerabilidad social.
3. **Instancias administrativas** de coordinación y ejecución de los programas nacionales, respetando la autonomía de los gobiernos locales.
4. **Programas nacionales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial**, incluyendo los temas

new government practices and new public policies. The central object of the present study was the national urban development and territory organization law as a key element for the creation of this new urban order in a State Policy and not only in government practices. We understand that its drafting and implementation also rely on the construction of national urban policies by democratically elected national governments.

We hope that governments will acknowledge this new urban order as a path to build more just and democratic cities, in compliance with the New Urban Agenda and the Sustainable Development Goals, in particular Goal 11.

Anacláudia Rossbach is economist and regional advisor for the Latin American and Caribbean Region at Cities Alliance.

Daniel Todtmann Montandon Architect graduated from Universidade Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001), with a Master's Degree in urban and regional planning from the School of Architecture and Urban Planning of the University of Sao Paulo – FAUUSP (2009) and a PhD in urban and regional planning from FAUUSP (beginning of 2017). Daniel was an urban planner at the Municipal Secretariat of Planning – SEMPLA, of the Municipality of Sao Paulo (2002 to 2008) and Urban Planning Director at the Ministry of Cities (2008 to 2011). At the Municipal Secretariat of Urban Development of the Local Government of Sao Paulo, he was director of the Land Use Department (2013 to 2016), president of the Urban Landscape Protection Committee- CPPU (2013 to 2015), president of the Technical Urban legislation Chamber- CTLU (2015 to 2016) and full representative of the Secretariat at the Municipal Council for Urban Policy- CMPU (2015 to 2016), having coordinated the revision of the zoning law (Law 16.402/16) and participated in drafting the Strategic Master Plan (Law 16.050/14). He joined Escola da Cidade teaching urban and regional planning in January of 2013 and has been providing consulting services in urban legislation and planning since January of 2017.

de la vivienda, saneamiento básico, transporte urbano y residuos sólidos, con enfoque en la eliminación de las carencias urbanas y en la acción integrada en el territorio.

5. Modelos de gobernanza participativa, multinivel y actores, una alternativa consiste en establecer un **sistema de consejos con participación de la sociedad y del Poder Público** en las instancias nacional, regional y local, de modo de propiciar la amplia participación de la sociedad teniendo como objetivo el control social de su implementación, además de asegurar el protagonismo y la autonomía de los gobiernos locales.

6. Evaluación y monitoreo de sus resultados, con amplia transparencia de las informaciones.

En esta etapa final del libro no se pretendió construir una guía sobre cómo elaborar una ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial como elemento central del marco jurídico urbano nacional, sino identificar los elementos necesarios para avanzar en el **nuevo orden urbanístico y jurídico** como desdoblamiento de los movimientos por la Reforma Urbana en América Latina y Caribe. Se cree que ese nuevo orden requiere un cambio en la cultura de gestión de las ciudades que, a su vez, supone nuevas prácticas de gobierno y nuevas políticas públicas. El objeto central de ese estudio fue la ley nacional de desarrollo urbano y ordenamiento territorial como elemento clave para la institución de ese nuevo orden urbanístico en una política de Estado y no tan solo en prácticas de gobierno. Y entendemos que su elaboración e implementación depende también de la construcción de políticas nacionales urbanas por parte de los gobiernos nacionales elegidos democráticamente.

Esperamos que los gobiernos sean sensibles a ese nuevo orden urbanístico como un camino para la construcción de ciudades más justas y democráticas, en atención a la Nueva Agenda Urbana y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente el objetivo 11.

Anacláudia Rossbach es asesora Regional de La Cities Alliance para América Latina y el Caribe.

Daniel Todtmann Montandon Arquitecto formado en la Universidad Estadual Paulista- Unesp/Bauru (2001). Maestría en planificación urbana y regional en la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo – FAUUSP (2009). Doctorando en planificación urbana y regional en la FAUUSP (inicio en 2017). Fue planificador urbano en la Secretaría Municipal de Planificación – SEMPLA del Municipio de São Paulo (2002 a 2008) y Director de Planificación Urbana en el Ministerio de las Ciudades (2008 a 2011). En la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de São Paulo fue director del Departamento de Uso del Suelo (2013 a 2016), presidente de la Comisión de Protección al Paisaje Urbano- CPPU (2013 a 2015), presidente de la Cámara Técnica de Legislación Urbanística- CTLU (2015 a 2016) y representante titular de la Secretaría en el Consejo Municipal de Política Urbana- CMPU (2015 a 2016), habiendo sido responsable por la coordinación de la revisión de la ley de zonificación (Ley 16.402/16) y participado en la elaboración del Plan Maestro Estratégico (Ley 16.050/14). Es profesor de planificación urbana y regional en la Escuela de la Ciudad desde enero de 2013 y consultor en legislación y planificación urbana desde enero de 2017.

A Guide to the Drafting of Case Studies

THE OBJECTIVE OF THIS DOCUMENT is to propose a guide for the preparation of a comparative study of the experiences of Brazil, Mexico, Colombia and Ecuador relative to the drafting and implementation of their national urban development legislation.

PART I: THE PROCESS OF DRAFTING THE LAW

Explain how the law was conceived and how the territory was organized before the enactment of the law. As a suggestion for the study, you can use the following theme structure (not mandatory):

- Identify who took the initiative of driving the bill of law (society, the executive or legislative power).
- Identify the motivation (which are the main considerations that justified the law being put forward or, also, its legal and constitutional provision. Identify the existence of a national constitution and the period).
- Identify the players and segments of society which participated in the drafting process (records of events attended, legal opinions, news of mobilization in the press or the organization of meetings and events, etc).
- Identify the main themes debated along the drafting process, with an emphasis on controversial points.
- Identify whether specific studies were conducted to substantiate the drafting of the law, whether consulting services were hired and technical expert opinions were sought, and which were the organizations that possibly supported, financed and/or conducted these studies.
- Identify the existence of a possible conceptual or methodological influence from other countries, identifying possibly related schools of thought.
- Identify the time lapse of progress of the bill until passage of the law.

PART II: HOW THE LAW WAS CONCEIVED

- Explain the conceptual foundation: describe the origins and key concepts which influenced the drafting of the law.
- Identify how the social function of property and the right to the city are addressed in each law.
- Explain the distribution of competencies among different levels of government (in the law): explain the role of the national government, regional governments and local authorities.

Guion de Elaboración de los Estudios de Caso

EL OBJETIVO DE ESTE DOCUMENTO es proponer un guion de elaboración de un estudio comparado de la experiencia de Brasil, México, Colombia y Ecuador en la formulación e implantación de sus leyes nacionales de desarrollo urbano.

PARTE I: PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA LEY

Explicar la forma en que se concibió la ley y cómo el ordenamiento territorial se abordaba previamente a la promulgación de la misma. Como sugerencia para el estudio, puede utilizarse la siguiente estructura de temas (no obligatoria):

- Identificar la iniciativa del proyecto de ley (de la sociedad, del Poder Ejecutivo o del Legislativo).
- Identificar la motivación (cuáles son los argumentos principales que justificaron su proposición o incluso su previsión legal o constitucional. Identificar la existencia de una Constitución nacional y el período).
- Identificar los actores y segmentos de la sociedad que participaron en el proceso de elaboración (registros de presencia en eventos, existencia de pareceres, noticias de movilización en la prensa o la realización de eventos, etc.).
- Identificar los principales temas debatidos a lo largo del proceso de formulación, con énfasis en los puntos polémicos.
- Identificar si hubo desarrollo de estudios específicos para subsidiar la elaboración de la ley, si hubo la contratación de servicios de consultoría y pareceres técnicos y cuáles fueron las entidades que eventualmente apoyaron, financiaron y/o realizaron el desarrollo de esos estudios.
- Identificar la existencia de una eventual influencia conceptual o metodológica de otros países, identificándose la corriente de pensamiento eventualmente relacionada.
- Identificar el tiempo de tramitación del proyecto hasta la aprobación de la ley.

PARTE II: CONCEPCIÓN DE LA LEY

- Explicar las bases conceptuales: describir los orígenes y los conceptos clave que influyeron sobre la formulación de la ley.
- Identificar cómo se trata en cada ley la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad.
- Explicar la distribución de competencias entre niveles de gobierno (en la ley): explicar los roles del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y de las autoridades locales.

- Explain how the instruments for planning are conceived and applied. Explain the hierarchy (in particular the scale of incidence in the territory). Explain how the instruments classify the land (urban, rural, protected areas, etc.)
- Explain how strategic themes are addressed in the law: housing, sanitation, public property, the main ecological structure, public spaces, transportation and risk management, among others. Explain the relationship between the themes and the instruments.
- Explain other types of instruments, with a focus on planning, management and financing. To be highlighted:
 - the instruments which contribute to social housing policy, such as the Special Zones of Social Interest and macro projects;
 - the instruments for distribution of costs and benefits, surplus value capture and revenue collection;
 - how rights to build are granted (at no charge or upon payment of a counterpart).
- Describe the methodology and process of building instruments for planning, as well as the players involved. In this section, mention how social participation takes place.
- Describe the content structure of the law.

PART III: LAW IMPLEMENTATION PROCESS

Describe how the elements described in the “how the law was conceived” section were applied in practice. Use the same content described in part II, with an emphasis on outcomes, especially the implementation of instruments by local authorities, difficulties encountered in drafting the law – which includes discussing monitoring and assessment –, and the strategies adopted to overcome such difficulties. It is important to highlight how the foundations of the national law were incorporated at the local level, with an emphasis on the social function of property and the city, and on the right to the city.

GENERAL COMMENTS

- In case there are other national laws addressing specific topics, such as housing, sanitation, transportation, cultural heritage, risk management, land parceling, metropolitan management etc, we suggest that such legislation be merely referenced (there is no need to analyze them).
- Likewise, themes related to expropriation, public records, surveys, taxation, declaration of historical monuments, public assets etc. do not need to be specifically addressed in case the national urban development laws do not have specific provisions about them.
- Identify successful cases for each element analyzed. Show examples and highlight innovations.
- Highlight studies conducted related to law implementation.

- Explicar cómo se conciben y aplican los instrumentos de planificación. Explicar la jerarquía (en especial la escala de incidencia en el territorio). Explicar cómo los instrumentos clasifican el suelo (urbano, rural, protección, etc.).
- Explicar cómo los temas estratégicos son tratados en la ley: vivienda, saneamiento, patrimonio, estructura ecológica principal, espacio público, transporte y gestión del riesgo, entre otros. — Explicar la relación de los temas con los instrumentos.
- Explicar los otros tipos de instrumentos, con enfoque en planificación, gestión y financiación. Destacar:
 - los instrumentos de aporte a la política de vivienda social, como las zonas especiales de interés social y los macro proyectos;
 - los instrumentos de reparto de cargas y beneficios, recuperación de plusvalías y recaudación;
 - cómo se conciben los derechos de construcción (gratuitamente o de forma onerosa).
- Describir la metodología y el proceso de construcción de los instrumentos de planificación, así como los actores involucrados. En esta sección se debe señalar cómo se da la participación social.
- Describir la estructura de contenidos de la ley.

PARTE III: PROCESO DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY

Describir cómo los elementos descritos en la concepción de la ley se aplicaron en la práctica. Utilizar los mismos contenidos descritos en la parte II, con énfasis en los resultados, especialmente la implantación de instrumentos por las autoridades locales, las dificultades encontradas en el desarrollo de la ley, lo que implica hablar de seguimiento y evaluación, y las estrategias implementadas para superarlas. Es importante destacar cómo las bases de la ley nacional fueron incorporadas en la dimensión local, con énfasis en la función social de la ciudad y de la propiedad y también el derecho a la ciudad.

COMENTARIOS GENERALES

- Caso haya otras leyes nacionales que aborden temas específicos, tales como vivienda, saneamiento, transporte, preservación cultural, gestión de riesgos, parcelación del suelo, gestión metropolitana etc., se sugiere que tales leyes solamente sean citadas (no hay necesidad de analizarlas).
- De la misma forma, los temas relativos a la expropiación, registros públicos, catastro, tributación, declaración de monumento histórico, patrimonio público etc. no precisan ser tratados de forma específica caso las leyes nacionales de desarrollo urbano no tengan disposiciones específicas.
- Identificar casos exitosos de cada elemento analizado. Demostrar ejemplos y destacar las innovaciones.
- Destacar estudios hechos sobre la implantación de la ley.

Cuadro síntesis del levantamiento de leyes nacionales de desarrollo urbano en América Latina

PAÍS	Ley nacional de desarrollo urbano o ordenación territorial	Otras leyes según los temas			
		Vivienda	Transporte urbano	Saneamiento	Medio Ambiente
AMERICA DEL SUR					
ARGENTINA	NA	NA	NA	NA	Ley General del Ambiente, Ley 25.675/2002
BOLIVIA	NA	Ley de Regularización del Derecho Proprietario sobre Bienes Inmuebles Urbanos destinados a Vivienda, Ley 247, 05/06/2002	Ley General de Transporte, Ley 165/2011	NA	Ley de Protección y Conservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley 1333/1992
BRASIL	Estatuto de la Ciudad, Ley 10.257/2001	Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, Ley 11.124/2005 Regularização fundiária de interesse social, Lei 11.977/2009	Política Nacional de Movilidad Urbana, Ley 12.587/2012	Directrices nacionales de saneamiento básico, Ley 11.445/2007	Política Nacional del Medio Ambiente, Ley 6.938/1981 Código Forestal, Ley 12.651/2012
COLOMBIA	Lei 688/1997	Decreto 1077 de 2015: Decreto Único Reglamentario del sector vivienda,	Ley 1083 de 2006, Planeación urbana sostenible Ley 1228 de 2008:	Ley 142 de 1994: régimen de los servicios públicos domiciliarios;	Decreto Ley 2811 de 1974: código nacional de recursos naturales renovables y de

Otras leyes según los temas			Forma de consulta			
Riesgo y desastres naturales	Cambios climáticos	Otras informaciones	Consulta en Internet		Respuesta al formulario enviado	
			Sitio web	Fecha	Persona responsable	E-mail
AMERICA DEL SUR						
NA	NA	(3)	www.argentina.gob.ar/ambiente	28/03/2017	Tamara Parma Coordinadora Proyectos Especiales del Hábitat, Subsecretaria de Hábitat y Desarrollo Humano. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda	tparma.sshabitat@gmail.com
Ley de Gestión de Riesgos, Ley 602/2014	Ley 835/2016, Ratifica el "Acuerdo de París" Ley 1988/1999, ratifica el Protocolo de Kyoto Ley 1576/1994, ratifica la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, Ley 300, 15/10/2012 Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado, Ley 777/2016	bolivia.gob.bo/index1.php www.gacetoficialdebolivia.gob.bo	28/03/2017		
Política nacional de protección de defensa civil, Ley 12.608/2012	Política nacional sobre cambio climático, Ley 12.187/2009	Patrimonio de la Unión, Ley 9.636/1998	www4.planalto.gov.br/legislacao	22/04/2017		
Ley 1523 de 2012: política nacional de gestión del riesgo de desastres - creación del Sistema	Ley 164 de 1994: se aprueba la "Convención marco de las	Ley 396 de 1997, modificada por la Ley 1185 de 2008: Ley	Investigación no realizada	07/07/2017	José Antonio Pinzón Bermúdez Subdirector de Vivienda	jpinzon@dn.gov.co szabala@dn.gov.co

ciudad y territorio; incluye aspectos reglamentarios de los Planes de Ordenamiento Territorial, temas sectoriales asociados al OT, otros
Ley 1537 de 2012
Decreto 3111 de 2004

fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión para las carreteras del sistema vial nacional
Ley 1287 de 2009: precisiones sobre accesibilidad
Decreto 1077 de 2015

modificada parcialmente por la Ley 689 de 2001
Decreto 1077 de 2015

protección del medio ambiente
Ley 99 de 1993 : organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA
Decreto 1076 de 2015: Decreto Único Reglamentario del sector ambiente y desarrollo sostenible

Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
Ley 400 de 1997: normas sobre construcciones sismorresistentes
Decreto 1077 de 2015

Naciones Unidas sobre Cambio Climático”
Decreto 298 de 2016: organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático

general de cultura; incluye patrimonio cultural
Ley 9 de 1989: ley de reforma urbana modificada en gran parte pro la Ley 388 de 1997 pero vigente en temas varios
Decreto 4260 de 2007: macroproyectos urbanos

y Desarrollo Urbano
Dirección de Desarrollo Urbano
Departamento Nacional de Planeación
Sandra Karime Zabala Corredor
Asesora Subdirección de Vivienda y Desarrollo Urbano
Dirección de Desarrollo Urbano
Departamento Nacional de Planeación

CHILE

Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1976

Ley 18138/1982, Faculta a las Municipalidades para desarrollar programas de construcción de viviendas e infraestructuras sanitarias, destinados a resolver programas de marginalidad habitacional.

NA

Ley 18902/2010, regulamenta a Superintendencia de Servicios Sanitarios

Ley 19.300/1994, Bases Generales del Medio Ambiente

NA

Existe decreto que aprueba a “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático” da Rio 92. Não foram considerados, por se tratarem de decretos.

Ley 20.958/2016, Establece um Sistema de Aportes al Espacio Público
Ley 19.537/2015, Copropiedad inmobiliaria

www.leychile.cl/Consulta/listado_n_sel?agr=1020&tip-Cat=1
www.gob.cl/

28/03/2017

ECUADOR

Ley Organica de Ordenamiento Territorial, 2016

(1)

(1)

(1)

(1)

(1)

(1)

(3)

Investigación no realizada

PARAGUAY

NA

Ley 3.909/2010, crea la Secretaria Nacional de la Vivienda y el Habitat- SENAVITAT

NA

NA

Ley 1561/00, que crea el Sistema Nacional del Ambiente

NA

Ley 251/93, que aprueba el convenio sobre Cambio Climatico adotado na Conferencia Rio 92

(3)

www.presidencia.gov.py/

12/04/2017

PERÚ

Decreto Supremo 004/2011 7 2/2016
Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible

Decreto Legislativo 1037, inversión provada para la construcción de Vivienda de Interés Social

Ley general de transporte y transito terrestre, Ley 27181/1999

Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de Servicios de Saneamiento

Ley General del Ambiente, Ley 28.611/2005- Política Nacional del Ambiente

Ley que crea el Sistema Nacional de Gestion de Riesgos y Desastres, Ley 29.664/2011

NA

Anteproyecto de Ley General de Desarrollo Urbano

eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/index.php
www.minam.gob.pe/disposiciones/
www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html

21/04/2017

Gloria Maria Mundines Matute
Directora Oficina de Cooperación y Assuntos Internacionales

gmundines@vivienda.gob.pe

URUGUAY

Ley de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, Ley 18.308/2008

Ley Nacional de Vivienda, Ley 13.728/1968
Ley de promoción a la inversión privada en vivienda de interés social, Ley 18.795/2011

NA

Ley de politica nacional de aguas. principios rectores, Ley 18.610/2009

Ley 28611, Ley General del Ambiente

Ley de creacion del sistema nacional de emergencias publico y permanente, Ley 18.621/2009

NA

(3)

www.mvotma.gub.uy/ciudadania/biblioteca/marco-legal.html

21/04/2017

Aunque ha sido entregado, no ha sido informado

Aunque ha sido entregado, no ha sido informado

VENEZUELA	NA	NA	Ley de los sistemas metropolitanos de transporte, 1983	NA	NA
SURINAME	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)
GUYANA	NA	NA	NA	NA	NA

AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

COSTA RICA	NA	NA	NA	Ley de Aguas 276/1942	Ley Orgánica del Ambiente, Ley 7554/1995.
EL SALVADOR	Ley de ordenamiento y desarrollo territorial, Ley 644/2011	NA	NA	Ley de la administración nacional de acueductos y alcantarillados, Ley 341/1961	Ley del medio ambiente, Ley 233/1998
GUATEMALA	Ley Preliminar de Urbanismo, Ley 583/1956	Ley nacional de vivienda, Ley 9/2012	NA	NA	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Ley 68/1986
HONDURAS	Ley de Ordenamiento Territorial, Decreto 180/2003	NA	Ley de Transporte Terrestre de Honduras, Decreto 155/2015	Ley Marco del Sector Agua Potable y Saneamiento, Decreto 118/2003	Ley General del Ambiente, Decreto 104/1993
MÉXICO	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 28/11/2016	Ley de Vivienda, 27/07/2006	NA	NA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 28/01/1988

Lei de organizacion nacional de proteccion civil y administracion de desastre, Decreto Lei 1.557/2001	NA	(3)	www.gobier-noenlinea.ve/home/legislacion.dot	21/04/2017
(2)	(2)	(3)	sin información	21/04/2017
NA	NA	Possui diversas leis ambientais, mas tudo indica que não há uma lei sistêmica e geral sobre o assunto.	gina.gov.gy	21/04/2017

AMÉRICA CENTRAL Y MÉXICO

Ley de convenio constitutivo del Centro de Coordinación para la prevención de desastres naturales en Centroamérica, Ley 7512/1995	Ley de Aprobación del Protocolo de Kyoto, Ley 8219/2002 Ley de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Ley 7414 /1994	(3)	www.minae.go.cr/index.php/es/www.mideplan.go.cr/presidencia.go.cr/	21/04/2017
Ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres, Decreto Ley 777/2005	NA	Lei de urbanismo y construcción, Ley 231/1951 Política Nacional de Vivienda y Hábitat de El Salvador	www.gobernacion.gob.sv/www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/leyes-y-decretos-por-ano	21/04/2017
NA	NA	(3)	old.congreso.gob.gt/Legislacion/decretos1.asp	21/04/2017
NA	Ley del Cambio Climatico, Decreto 297/2013	(3)	Investigación no realizada	Dyrian Beselinoff Asistente Comisionado Presidente- CONVIVIENDA dyrian.beselinoff@convivienda.gob.hn
Ley General de Protección Civil, 06/06/2012 (actualizado en 03/06/2014)	Ley General de Cambio Climatico, 06/06/2012	(3)	Investigación no realizada	Pablo Fernández Marmisolle Daguerrre Coordinador de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) pablo.fernandez@sedatu.gob.mx pfernandez.sedatu@gmail.com

NICARAGUA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	(3)	vicepresidencia.gob.ni/ www.gobenic.gob.ni/ www.elpueblo-presidente.com/	21/04/2017		
PANAMÁ	Ley del ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, Ley 6/2006	NA	NA	NA	NA	NA	NA	(3)	www.miviot.gob.pa	21/04/2017		
CARIBE												
ANGUILA	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
ANTIGUA Y BARBUDA	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
BAHAMAS	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
BARBADOS	NA	Housing Act (1985)	NA	Health Services (2002)	NA	NA	NA	NA			Embora tenha sido entregue, não foi identificado	Embora tenha sido entregue, não foi identificado
BELIZE	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
CUBA	NA	Ley general de la vivienda, Ley 65	NA	NA	Ley de Medio Ambiente, Ley 81	NA	NA	NA	www.gacetaoficial.gob.cu/html/legislacion_cubana.html www.cubagob.cu/	15/05/2017		
DOMINICA	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
GRANADA	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
HAITÍ	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
JAMAICA	NA	The housing act (1973)	NA	NA	The natural resources conservation authoiuty act (1991)	NA	NA	NA	moj.gov.jm/	15/05/2017		
MONSERRAT	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				
REPÚBLICA DOMINICANA	NA	NA	NA	NA	(4)	NA	NA	Propuesta de anteproyecto ley de ordenamiento territorial y uso del suelo	economia.gob.do/mepyd/	15/05/2017		
ST. KITTS AND NEVIS	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)				

SAINT LUCIA	(6)	Saint lucia national housing corporation act (2001)	NA	(5)	Environmental impact assessment regulations (1999)	NA	NA	NA	Jenny Daniel Chief Housing and Urban Renewal Officer Department of Housing, Urban Renewal and Telecommunications	jenny.daniel@govt.lc
ST. VINCENT AND THE GRENADINES	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)		
TRINIDAD AND TOBAGO	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)	(6)		

Notas

El relleno del cuadro está en el idioma en que se han escrito las leyes.

NA = no se aplica (no se ha constatado la ley sobre la materia).

(1) Datos a ser informados por los países en el desarrollo del estudio de caso (siguiente paso de trabajo).

(2) Información no encontrada, por no haber constatado la existencia de sitio oficial del gobierno.

(3) No se han considerado o se han informado otras leyes que tengan relevancia para el tema del desarrollo urbano y la ordenación territorial a escala local.

(4) Sitio web no disponible.

(5) El manejo de residuos sólidos no fue considerado como integrante del saneamiento básico, por lo que no se introdujo aquí.

(6) Aún no investigado por el reducido contingente poblacional y no informado en la consulta hecha por el MINURVI.



Cities Alliance

Cities Without Slums

Autores

Anacláudia Rossbach
Barbara Scholz
Cleandro Krause
Daniel Todtmann Montandon
Fernando Haddad
José Antonio Pinzón Bermúdez
José Morales
Marco Aurélio Costa
Sandra Karime Zabala Corredor
Sirly Castro Tuirán
Virgílio Hernandez
William Cobbett



DNP Departamento
Nacional
de Planeación