



TESIS

Instrumentos de financiamiento urbano en Uruguay.

El potencial de la herramienta de Transferencia de Derechos de Edificabilidad para acciones sobre bienes con protección patrimonial. Aplicación al caso de la Ciudad Vieja de Montevideo.

Comité Académico

Dr. Arq. Pablo Ligrone – Coordinador Académico
Dr. Arq. Mercedes Medina
Dr. Arq. Isabel Martínez
Mg. Arq. Edgardo J. Martínez

Autor: Arq Yenny R. Espósito

Tutor Mag.. Arq. Ernesto Spósito

Noviembre 2019

INDICE**CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA**

1.1 Resumen	4
1.2 Antecedentes, fundamentos.....	4
1.3-Objetivos	6
1.4 Metodología aplicada	6

CAPÍTULO 2 MARCO CONCEPTUAL

2.1 El suelo y la propiedad	7
2.2 Derecho de propiedad privada.....	9
2.3 Patrimonio y protección patrimonial.....	10
2.4 Otros derechos sobre la propiedad.....	11
2.5 La transferencia de derechos de edificabilidad como compensación a la limitación de los derechos de propiedad.....	12

CAPÍTULO 3 MARCO CONTEXTUAL

3.1 El estado de la planificación en Uruguay	
3.1.1 Marco normativo y principios rectores	13
3.1.2 Análisis de aspectos normativos	14
3.1.2.1 Instrumentos de OT según estado de aprobación.....	14
3.1.2.2 Instrumentos de OT según temática.....	20
3.1.2.3 Herramientas tributarias.....	23
3.1.3 Consideraciones sobre los datos obtenidos	24
3.2 Montevideo. Aproximación a su conocimiento	
3.2.1 Marco general El territorio.....	25
3.2.2 Organización político institucional	26
3.2.3 El modelo territorial	27
3.2.4 La dimensión patrimonial.....	30
3.3 La Ciudad Vieja. La gestión de su protección.	
3.3.1 Análisis del territorio	34
3.3.2 Gestión del Territorio	35
3.3.3 Inversiones en Ciudad Vieja.....	37

CAPITULO 4 ANALISIS DE ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES

4.1 Financiamiento urbano internacional Aplicación de la herramienta de transferencia de edificabilidad	
4.1.1 Estados Unidos, Nueva York.....	46
4.1.2 Brasil, Curitiba.....	59
4.1.3 Perú, Lima.....	70
4.1.4 Argentina, Córdoba y otras ciudades	84
4.1.5 Colombia, Manizales.....	93
4.1.6 Consideraciones sobre los casos desarrollados.....	98

4.2 El Mayor aprovechamiento como antecedente de la nueva herramienta	
4.2.1 Norma específica.....	104
4.2.2 Gestión del instrumento.....	105
4.2.3 Resultados obtenidos.....	106
Casos relevantes	
Evaluación de situación general	
Incidencia en el presupuesto departamental	
4.2.4 Gestión de recursos	115
4.2.5 Visiones a futuro	117
4.2.6 Aproximación a la herramienta de Transferencia de derechos.....	118
4.3 Desafíos de la implementación La visión de los informantes calificados	
4.3.1 Del ámbito administrativo departamental.....	121
4.3.2 Del ámbito académico.....	123
4.3.3 Del ámbito privado.....	125
4.3.4 Del ámbito internacional.....	127
CAPITULO 5- LA HERRAMIENTA Y EL MODELO Análisis de su aplicación	
5.1 La herramienta de transferencia de edificabilidad.....	129
5.2 Consideraciones a partir de los casos estudiados.....	130
5.2.1 Relativas a los bienes involucrados y sus relaciones.....	131
Bienes emisores	
Cuantificación de potencialidad transferible: 2 modelos	
Áreas receptoras	
Cálculo de relación.	
5.2.2 Referidas a las características del Derecho Transferible.....	142
5.2.3 Relativas a la gestión	143
CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES y APORTES FINALES.....	151
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157
AGRADECIMIENTOS	161
ANEXOS	162

CAPITULO 1 INTRODUCCIÓN METODOLÓGICA

1.1 Resumen de la Investigación

Frente a la necesidad de tomar acciones para el mantenimiento y recuperación de los bienes patrimoniales el presente trabajo pretende identificar la viabilidad de la herramienta de transferencia de edificabilidad en Montevideo como instrumento para lograr el financiamiento urbano con énfasis en la protección patrimonial. En particular se pretende investigar los potenciales resultados de su aplicación en el área de la Ciudad Vieja de Montevideo.

Los procesos de planificación que orientan el ordenamiento territorial deben asumirse como acciones que contribuyan al desarrollo sostenible y equilibrado de territorio, sin embargo, se observa que ciertas acciones de protección en el ordenamiento territorial generan una problemática basada en la inequidad de cargas y beneficios, las que se transfieren al valor del suelo y dificultan el mantenimiento del bien.

La experiencia internacional muestra la existencia de varias herramientas que se utilizan con el fin de generar financiamiento para mitigar las cargas generadas por la protección, así como para el desarrollo de áreas de interés, entre ellas se encuentra la transferencia de derechos de edificabilidad, tema que se desarrolla en este trabajo.

La estrategia de investigación incluye estudios de bibliografía actualizada y entrevistas donde se verán casos internacionales definiendo sus componentes y su forma de gestión. Serán tomados como insumos para definir las características y condiciones de la aplicación del instrumento en la realidad nacional y en particular en el departamento de Montevideo. Para ello se investigará también por medio de estudio de bibliografía, trabajo de campo y entrevistas a posibles actores locales sobre las condicionantes jurídico-normativas, económicas y urbanísticas del medio local, capaces de albergar este instrumento.

Definidos los parámetros y criterios a utilizar se ensayará la aplicación del instrumento en el caso del Área Patrimonial Ciudad Vieja, y se evaluará su potencial como generador de desarrollos territoriales. Se espera profundizar en el conocimiento de las características que deberá tener la herramienta en nuestro medio, enunciando recomendaciones que sirvan como insumo para su creación.

1.2 Fundamentación y antecedentes

A escala nacional el reconocimiento del valor de los bienes patrimoniales data de los años 70 con la aprobación de la Ley 14040, posteriormente en 1995 interviene la UNESCO con la declaración de Patrimonio Mundial para el Casco Histórico de Colonia del Sacramento y recientemente del Paisaje Cultural Industrial Fray Bentos.

A nivel departamental desde los años 80 Montevideo reconoce el valor de las singularidades de su territorio identificando actualmente diez Áreas Patrimoniales y más de 25000 bienes con diferente

grado de protección por lo que, para lograr el objetivo de preservación y desarrollo de los mismos, es necesario contar con nuevas formas de financiamiento, que permitan un beneficio a la ciudad contando con recursos privados para el mantenimiento de bienes patrimoniales y la revitalización de áreas poco desarrolladas, así como contribuir a revertir las inequidades resultantes de las limitaciones por protección.

En las últimas décadas la Administración departamental ha invertido en preservar bienes de alto valor patrimonial y en la rehabilitación urbana de la Ciudad Vieja, centro histórico de Montevideo. Sin embargo, se trata de políticas coyunturales y que no se desarrollan de la misma forma en todas las áreas patrimoniales de Montevideo.

Paralelamente han existido incentivos a la inversión privada, para el mantenimiento y preservación de los bienes mediante la exoneración del pago de Contribución Inmobiliaria para la Ciudad Vieja, Dto. 26864 de octubre de 1995, extendiéndose a todo el departamento de Montevideo por el Dto. 29884 de abril de 2002 y a nivel Nacional con la exoneración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de materiales de construcción, según Dto. 774/986 y Dto. 220/998.

Como se dijo, una de las opciones que se observa a nivel internacional de generación de financiamiento para la rehabilitación urbana es la transferencia de derechos de edificabilidad. Constituye un instrumento de gestión y regulación del suelo para promover la preservación del patrimonio arquitectónico de la ciudad, las áreas de protección ambiental o los suelos destinados exclusivamente al uso agrícola, con el objetivo de que ello no obligue a expropiaciones ni gasto de recursos públicos. De la misma forma se presenta como uno de los instrumentos que, conjuntamente, cumple el rol de compensador frente a las afectaciones impuestas.

El instrumento a estudio consiste en un proceso mediante el cual los derechos de desarrollo inmobiliario se separan legalmente de aquellas propiedades que la regulación ha determinado proteger (áreas emisoras) y se transfieren a propiedades donde se considera apropiado o deseable un mayor nivel de desarrollo inmobiliario (áreas receptoras).

Esta herramienta habilitará a los propietarios de predios sujetos a determinados grados de protección, a recibir una compensación que guarde proporción con las ganancias potenciales atribuibles al desarrollo inmobiliario esperado, el que se hubiese generado en esos suelos si no tuvieran protección patrimonial, a la vez que fomentarían la reinversión de los fondos obtenidos en el área a proteger y permitirían una adecuada redistribución de plusvalías en el territorio.

Este tipo de derechos edificatorios están presentes en la normativa de diversas ciudades y países de Europa y América desde varias décadas atrás y se han aplicado con diferentes grados de éxito. En Estados Unidos están presentes en más de cien jurisdicciones y la primera vez que se aplicaron fue en la Ciudad de Nueva York en el año 1916. Son de aplicación más reciente en ciudades como Curitiba, Lima y otras, algunos de ellos se desarrollarán como ejemplos

Esta temática ha sido tenida en cuenta en nuestro país, pero no se ha plasmado aun en un instrumento. Este se encuentra enunciado en la Ley 18308 mediante la herramienta de mayor aprovechamiento. Puede aplicarse para conseguir fondos para la conservación patrimonial a través de la utilización de recursos recibidos por el propietario del bien, por la venta de la edificabilidad no utilizada los que deberían utilizarse en forma parcial para el mantenimiento del bien. Estos derechos

de edificabilidad enajenados formarían parte del pago del precio compensatorio necesario para construir mayor edificabilidad en otras áreas.

1.3 Objetivos generales y específicos

Objetivo general

Formular un modelo teórico del Instrumento de transferencia de edificabilidad mediante el conocimiento de casos internacionales y condicionantes locales para su aplicación en un universo representativo del territorio de la Ciudad Vieja de Montevideo.

Objetivos específicos

- Definir los componentes del sistema de transferencia de edificabilidad para el caso del territorio de Montevideo
- Identificar posibles actores involucrados.
- Identificar los potenciales resultados de la aplicación al caso de Ciudad Vieja en relación con el mantenimiento de los bienes patrimoniales y el desarrollo del área.

1.4 Metodología aplicada.

En primera instancia se desarrollarán algunos conceptos necesarios para abordar el tema planteado. Se hacen aproximaciones respecto al tema del derecho de propiedad del suelo, así como del patrimonio y la protección patrimonial. También es de interés reflexionar sobre los conceptos de plusvalía y minusvalía relacionados con el valor del suelo y de la edificación dado que como decíamos anteriormente la planificación y las acciones sobre el territorio generan cambios e inequidades que deberían atenderse.

Para definir el contexto en el cual se desarrollará la herramienta, en el capítulo 3, abordaremos primero el estado de la planificación nacional, como referencia y punto de partida para la aplicación del nuevo instrumento. Se evaluará el avance en la planificación de instrumentos de ordenamiento territorial en todos los departamentos del país, identificando conceptos referidos al valor patrimonial, al mayor aprovechamiento, a la creación de fondos de gestión. También se identifica en la normativa nacional herramientas tributarias como la exoneración de contribución inmobiliaria, potencial generadora de recursos para la rehabilitación de inmuebles con protección.

Posteriormente, se desarrollará un estudio de aproximación al conocimiento de la situación en el departamento de Montevideo, las características de su territorio, así como la organización política institucional marco de gestión del territorio. Se hace una revisión cronológica de los modelos territoriales definidos, y se desarrolla la dimensión patrimonial en el Departamento, estudiando la forma de gestión de los bienes con protección.

Luego del estudio de la situación departamental se profundiza en el conocimiento del territorio de la Ciudad Vieja de Montevideo, tanto de la planificación específica como de las características de los bienes con alto valor patrimonial. Se realiza un recuento de las acciones de intervención realizadas

básicamente por el gobierno departamental para el cuidado y la rehabilitación de inmuebles, espacios públicos y la zona en general desde 1980 hasta la fecha.

En el capítulo 4 se desarrollan temas que servirán como antecedentes y puntos de referencia. Se estudia casos específicos de financiamiento urbano internacional mediante la aplicación de la herramienta de transferencia de edificabilidad. Se identifican algunos ejemplos tratando de obtener sugerencias y aprendizajes para la aplicación en nuestro territorio.

Se desarrolla la aplicación en la ciudad de Nueva York y en particular el caso reciente de rehabilitación de la estructura ferroviaria en el oeste de Manhattan, The High Line. También se estudia la experiencia peruana, básicamente la desarrollada en el Distrito de Miraflores. En Brasil, la aplicación en la ciudad de Curitiba ha tenido diferentes objetivos, se destaca el uso de este instrumento para el sistema de transporte, en este caso desarrollamos la experiencia que tiene por objetivo la protección patrimonial. En Argentina hay varios ejemplos y se encuentra enunciada en normativa de varias ciudades, sin embargo, se destaca la experiencia en la ciudad de Córdoba. Se toma también la normativa colombiana y se desarrolla el caso de la ciudad de Manizales.

Para tener un acercamiento a experiencias con puntos de contacto con la herramienta de Transferencia de Edificabilidad, a nivel del Departamento de Montevideo, se desarrolla la experiencia obtenida por la aplicación de la herramienta de Mayor aprovechamiento, que concede mayor edificabilidad mediante el pago de precio compensatorio. Ésta se plantea como complementaria en la construcción de la transferencia de derechos de edificabilidad. Se encuentra disponible en la normativa departamental desde 2001. Se desarrolla su forma de gestión, las características de los casos ejecutados pudiendo intuir el perfil del interés privado en conseguir mayores edificabilidades, así como los montos y la utilización de los recursos obtenidos, en el lapso entre el inicio de su aplicación hasta la fecha.

Para complementar estos análisis se realizan entrevistas a informantes calificados, del ámbito administrativo departamental, académico, público y privado, así también como del ámbito internacional que sirven como insumos para el conocimiento del territorio, en las diferentes etapas del proceso de creación y validación del modelo.

Conocido el ámbito de aplicación del instrumento que queremos desarrollar, se realiza la definición de un modelo de instrumento de Transferencia de Derecho de Edificabilidad tomando hipótesis de trabajo, definiendo sus componentes y características, de acuerdo al conocimiento adquirido de las experiencias internacionales desarrolladas, y las condicionantes del ámbito local.

Dicho modelo se aplicará a los bienes seleccionados del territorio de estudio, haciendo las evaluaciones necesarias y las correcciones posibles, identificando diferentes opciones.

Finalmente se procede a plantear las conclusiones, realizando un análisis crítico de la situación encontrada en relación a la definición del nuevo instrumento y su modelo de aplicación, como resultado del cumplimiento de los objetivos planteados en el presente trabajo.

CAPITULO 2 MARCO CONCEPTUAL

Es de interés desarrollar algunos conceptos que aportan al mejor entendimiento de la problemática que queremos abordar,

2.1 El suelo y la propiedad

De acuerdo a algunos autores **el suelo** es un bien con características muy particulares: es indispensable, porque no se puede realizar ninguna actividad, incluso la residencial sin tener alguna forma de acceso al suelo; es limitado, es un bien irreproducible por lo menos de manera significativa.

El suelo viable para el desarrollo urbano es aún más restringido porque se limita al suelo dotado de infraestructura o por lo menos con posibilidades de estarlo, lo que genera altos costos.

También es indestructible, es capaz de ofrecer servicios en forma perpetua salvo casos excepcionales relacionados con la contaminación, o degradación, pero generalmente son recuperables. Es Inamovible, tiene además de sus características físicas, las características naturales del entorno, cantidad y calidad de infraestructuras, servicios urbanos, condiciones de compatibilidad o incompatibilidad con las actividades del entorno, estatus social, y derechos de edificabilidad que se le otorgan por normativa (Kunz I, 2010)

De lo antedicho se desprende que el suelo es un bien de múltiples atributos y es difícil de evaluarlo en el mercado. El valor del suelo depende de diferentes factores. Basado en que es capaz de ofrecer un flujo continuo de servicios sería infinito, pero está limitado por el ciclo de los negocios inmobiliarios. El valor de un inmueble también está dado por los beneficios que se espera tener de su explotación. Este valor en un contexto de competencia por el espacio da lugar a la formación de renta, la que se genera sin la intervención del propietario pero que es apropiada por este.

El concepto de **propiedad del suelo** está fuertemente vinculado con el pensamiento político ideológico de la sociedad donde se desarrolla. Debe verse como un conjunto de derechos y obligaciones, los que están definidos en el marco institucional. Este conjunto de reglas impone limitaciones de acuerdo a la función social de la propiedad.

De acuerdo a nuestra regulación la Ley 18308, el Art. 35 expresa: *“Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotación normal del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.*

Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial”.

Tradicionalmente el propietario tiene derecho al uso y disfrute del bien, y a su disposición, es decir

que puede disponer de él a su mejor entender siempre que no contravenga las normas existentes. Para el goce de los beneficios de su bien debe cumplir con las obligaciones, impuestos, contribuciones etc. Este beneficio también se encuentra limitado por las obligaciones que puedan corresponderle por su valor patrimonial o ambiental generando minusvalías.

El Art. 37 de la ley 18308 plantea al respecto que constituyen deberes territoriales para los propietarios de inmuebles en función del interés general, entre otros se destacan el deber de uso, no pudiendo destinarlo a usos contrarios a los previstos por los instrumentos y con las determinaciones que se realicen respecto a estos.

También le cabe el cumplimiento del deber de conservar, manteniéndolo en condiciones de seguridad, salubridad, y realizando obras de conservación oportunas según lo dictamine el gobierno departamental competente.

Alcanza a todos los propietarios las normas de protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural no pudiendo realizar ninguna actividad que los perjudique.

Deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico.

Los propietarios deben cumplir con la rehabilitación y restitución de inmuebles, de acuerdo con las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

2.2 El derecho a la propiedad privada en Uruguay

En nuestro país el derecho de propiedad está consagrado en la Constitución de la República.

El Art. 7º. expresa- *“Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecen por razones de interés general”*.

La ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en su Art. 2º declara que es de *“interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su jurisdicción y soberanía”*. Dice además que el ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

En el Art. 5º se plantean los principios rectores del ordenamiento donde se enumeran entre otros: el inciso e) *“La distribución equitativa de cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados”*; el inciso J) *“La tutela y valoración de patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se le atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico referidos al medio natural y a la diversidad biológica, unidades del paisaje, conjuntos urbanos y monumentos”*.

A partir de la aprobación de la Ley N° 18.308 se incorporan nuevos instrumentos y herramientas para la planificación y gestión del territorio, que dan la posibilidad de manejar esta problemática.

En particular, el Art. 45 de la Ley dice *“Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.”*

En relación al derecho sobre las plusvalías generadas el Art. 46 dice que *“Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación,”*

Asimismo, en su Art. 60 establece que *“Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado. En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.*

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

Entendiendo entonces el ordenamiento territorial como instrumento para el desarrollo de la ciudad, un bien común a todos, pero es necesario que se atiendan las limitaciones que estos generan al derecho de propiedad consagrado en el Art.7º de la Constitución, mediante herramientas que contribuyan al equilibrio.

Desde el punto de vista de la legislación nacional vigente existe la posibilidad de mitigar las limitaciones a partir de beneficios. En particular reconoce el derecho de construir que tiene el propietario de un bien y en caso de no poder ejercerlo otorga la posibilidad de enajenar ese derecho.

Este artículo abre una opción de aplicación de nuevos instrumentos que hagan posible utilizar el mayor aprovechamiento como herramienta de desarrollo de bienes patrimoniales.

2.3 Patrimonio y protección patrimonial

Por consenso el concepto monumentalista y arquitectónico del patrimonio está en desuso y se coincide en que el patrimonio debe incorporar una visión más amplia y abierta al reconocimiento de otros valores culturales más allá de los edificios. El patrimonio es cultura, ambiente, paisaje, costumbres, tradición, identidad y también valor económico.

Se entiende que la conservación de lo patrimonial deja de ser una responsabilidad solo del Estado, y que la participación debe ser una forma de asegurarlo.

En Uruguay la protección de bienes se plasma en la norma desde la Ley 14040 de 1971, con la creación de la Comisión Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC) dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, que está en revisión.

La ley 18308 también reconoce la facultad de protección. Incorpora la dimensión patrimonial al ordenamiento del territorio, dándole el carácter de Instrumento de Ordenamiento Territorial a los inventarios y catálogos, supera la visión objetual propia de la ley 14040 que la restringe a bienes

muebles o inmuebles, extendiéndola a sectores territoriales o zonas del paisaje, Suma el interés ambiental llevando el concepto a los cánones actuales internacionalmente aceptados ampliando el enfoque clásico en los Art. 5º y Art.14 de la ley 14040. (Gorosito R, Ligrone. P, Sánchez, A, 2009).

En los últimos años se han planteado debates teóricos sobre la concepción y la gestión del patrimonio que se plasman en instancias de discusión y publicaciones. Entre otros se enumeran las reuniones realizadas por ICOMOS/Uruguay en 2009 y 2010 para la revisión de la Ley 14040 vigente, las mesas de trabajo de la Comisión Nacional de Patrimonio Cultural en el marco de la discusión de un proyecto ministerial para nueva ley en 2009 así como el Ciclo Patrimonio en debate de 2012, organizado por la Intendencia de Montevideo, pero con amplia participación de “hacedores” del patrimonio, también desde ámbitos no académicos y no institucionales.

También existen numerosos trabajos que abordan nuevos temas a incorporar en la visión de patrimonio y su gestión, por ejemplo, los que se compilan en la publicación Paisajes culturales del Uruguay -paisaje-patrimonio-proyecto-desarrollo local CSIC-2015.

2.4 Otros derechos sobre la propiedad

Derechos de superficie Este derecho está definido dentro del Régimen general de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble de la Ley 18308

El Art. 36 dice que *“el propietario de un inmueble, privado o fiscal, podrá conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición.”*

El derecho de superficie es el derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable y dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo. El titular del derecho de superficie tendrá respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble respecto de este. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en este, salvo estipulación contractual en contrario”.

Derechos de edificabilidad Es habitual que las regulaciones sobre la propiedad se den a través de los derechos de edificabilidad o desarrollo. Esta asignación supone la habilitación o no, de realizar obras, mejoras, o modificaciones sobre el bien, mecanismo necesario para la extracción de renta.

De acuerdo al Art. 38 de la LOTDS referido a facultades y obligaciones territoriales se expresa que *“Los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en las áreas delimitadas de suelo urbano, suelo suburbano o suelo con el atributo de potencialmente transformable, preverán las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad”*

Como consecuencia se otorgan derechos desiguales, por diversas razones, creando inequidades, situación que ha sido identificadas desde hace años y en muchos países donde se incorporan a sus marcos jurídicos mecanismos que resuelven simultáneamente la inequidad de la asignación de derechos de desarrollo y la recuperación de la renta del suelo, aportando además al financiamiento urbano.

2.5 La transferencia de derechos de edificabilidad como compensación a la limitación de los derechos de propiedad.

Se trata de un sistema de acciones y procedimientos que tiene varios nombres según el país donde se utilice y tiene que ver con la posibilidad de la enajenación del área no utilizada edificable, de un bien (por temas de preservación, ambiental, paisajística, patrimonial), para que pueda ser construida en otro sitio.

Así es que se definen áreas emisoras, las que no utilizan su edificabilidad posible y las receptoras, las que son beneficiadas con un incremento de su edificabilidad, utilizando la transferencia de área no edificada de la zona emisora. La relación entre las mismas está regulada con mayor o menor intervención del Estado. Implica la valoración y el registro de los derechos cedidos.

Estos instrumentos intentan resolver la inequidad de asignaciones de edificabilidades para bienes con protección o son creados con fines ligados al desarrollo.

CAPÍTULO 3 MARCO CONTEXTUAL

Para definir el contexto en el cual se desarrolla la herramienta, abordamos primero el estado de la planificación territorial nacional, como referencia y punto de partida para la aplicación del nuevo instrumento.

Posteriormente, se desarrolla un estudio de aproximación al conocimiento de la situación en el departamento de Montevideo, las características de su territorio, así como la organización política institucional marco de gestión del territorio. Se hace una revisión cronológica de los modelos territoriales definidos, y se desarrolla la dimensión patrimonial en el Departamento, estudiando la forma de gestión de los bienes con protección.

Luego del estudio de la situación departamental se profundiza en el conocimiento del territorio de la Ciudad Vieja de Montevideo, tanto de la planificación específica como de las características de los bienes con alto valor patrimonial. Se realiza un recuento de las acciones de intervención realizadas básicamente por el gobierno departamental para el cuidado y la rehabilitación de inmuebles, espacios públicos y la zona en general desde 1980 hasta la fecha.

3.1 El estado de la Planificación en Uruguay

Dado que el tema a abordar en este trabajo es incipiente a nivel nacional, no habiendo aplicaciones del instrumento de transferencia de derechos de edificabilidad, el presente capítulo pretende acercarse a la temática identificando los instrumentos de planificación y las normativas relacionadas con el ordenamiento territorial que se desarrollan en el territorio nacional. Luego busca conocer cuales incluyen la protección patrimonial dentro de sus objetivos y específicamente analizar cuáles son las acciones que se proponen para lograr la mitigación de las cargas generadas por esa protección y el estímulo a su mantenimiento.

Este marco normativo será el punto de partida y el insumo a modificar y/o completar para hacer viable la aplicación de la Herramienta de transferencia de derechos de edificabilidad en el territorio nacional.

3.1.1 Marco normativo nacional y principios rectores

Para comenzar a estudiar el tema es necesario recordar algunos conceptos que se derivan de la normativa existente como los siguientes.

La ley N° 18308 marca un hito en el ordenamiento territorial identificando 12 principios rectores. Interesa destacar en el Art. 5° los incisos siguientes relacionados con la temática en cuestión.

“a) la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable con equidad social y cohesión territorial”,

“e) La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores

públicos y privados”.

“h) El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económicamente solidarios que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural, y la protección de los espacios de interés productivo rural”.

“j) La tutela y valoración del patrimonio cultural constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuye valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos”.

Estos principios se encuentran en la Ley junto con otros sintetizados por R. Gorosito y P Ligrone (2009) como son planificación sostenible, concertación, descentralización, desarrollo local y regional: participación, recuperación de valoraciones, desarrollo integral, desarrollo estratégico: accesibilidad equitativa a un hábitat adecuado, prevención de conflictos e información pública.

Según el texto citado, el legislador al enunciar los principios *“buscó mostrar la esencia sistemática, transversal, interdisciplinaria compleja del Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. O sea que los principios lo son en su esencia y en sus relaciones con los demás principios”.*

De estos criterios se desprende que es de interés de la Ley poner en valor los bienes patrimoniales con una visión de equidad y solidaridad económica, sustentabilidad, lo que debería reflejarse en toda la planificación generada a partir de esta.

3.1.2 Identificación de Instrumentos y normativa relacionada con el Ordenamiento Territorial

Para llevar adelante el trabajo se recopila información sobre los instrumentos y normativas que se aprobaron previo a la Ley de ordenamiento en todos los departamentos, también los aprobados posteriormente a la Ley y los que se encuentran en etapa de elaboración en base a datos del SIT, Sistema de Información Territorial del MVOTMA (Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente) a enero 2019 y datos de IMPO (Centro de Información Oficial), a julio 2019.

Posteriormente se identifican en los instrumentos y normativas, los temas claves relacionados con la protección patrimonial, el mayor aprovechamiento como instrumento para la equidistribución de cargas y beneficios, la creación de fondos especiales y herramientas tributarias aplicables sobre bienes protegidos. Se investigó además sobre otras acciones que los gobiernos han desarrollado sobre bienes con protección.

Se organizan según el tipo y de acuerdo a temática de interés.

3.1.2.1 Análisis de Instrumentos según estado de elaboración y tipo.

a) Instrumentos aprobados previos a la Ley

El SIT recopila variada información sobre fraccionamiento, zonificación, etc. en todos los departamentos del país. Además, enumera la normativa anterior a la LOTDS en lo que llama

Planificación departamental y Planificación local desarrollado en Normativa Local Previo a la LOTDS, y Normativa Parcial Previo a la LOTDS.

Entre los últimos es de interés destacar los que se enmarcarían como instrumentos de planificación, semejantes a los que la ley propone organizados por departamentos. Son 38 documentos que según se entiende se aprobaron por las autoridades departamentales desde 1954. También se incluyen algunos que siendo posteriores al 2008 no se enmarcaron en los procedimientos que la ley establece.

Se trata de 7 instrumentos de planificación departamental y 31 de planificación local correspondientes a 11 departamentos en total. No surgiendo información sobre documentos relacionados con la planificación en los departamentos de San José, Florida, Flores, Colonia, Maldonado, Durazno, Soriano y Treinta y Tres.

Se enumeran los instrumentos aprobados previo a la LOTDS, determinando tipo y cantidad de instrumentos.

Cantidad de Instrumentos aprobados previo LOTDS	Departamento	Planificación departamental	Planificación local -
1	ARTIGAS		1
1	CANELONES		1
2	CERRO LARGO		2
1	FLORIDA	1	
1	LAVALLEJA	1	
16	MONTEVIDEO	2	14
7	PAYSANDU		7
1	RIVERA	1	
3	ROCHA	1	2
2	SALTO		2
3	TACUAREMBO	1	2

Figura 1-Tabla de Instrumentos aprobados previo a la Ley. Elaboración propia Fuente SIT MVOTMA

b) Instrumentos aprobados en el marco de la Ley N° 18308

Según los datos de MVOTMA a diciembre 2018 hay 80 instrumentos aprobados.

En el ámbito nacional por ley N° 19.527 de agosto de 2017 se encuentran aprobadas las **Directrices Nacionales** de Ordenamiento Territorial, que constituyen el instrumento general de ordenamiento del territorio.

En el Art. 9° de la LOTDS se plantea que es de su competencia “*el establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia, la definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas*”, entre otras.

La ley define otros instrumentos en este ámbito: **los programas nacionales**. De acuerdo al Art. 11 su “*objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional*”.

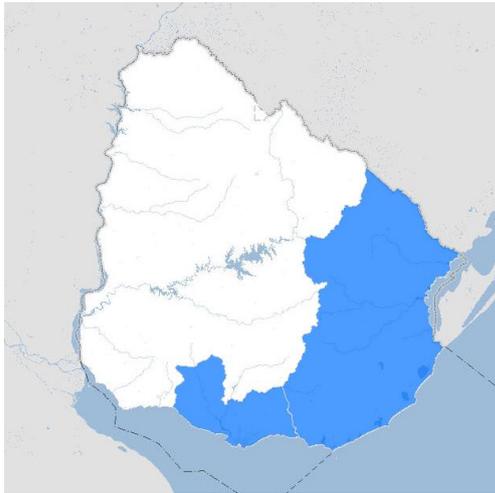


Figura 2 Directrices Regionales Fuente SIT MVOYMA

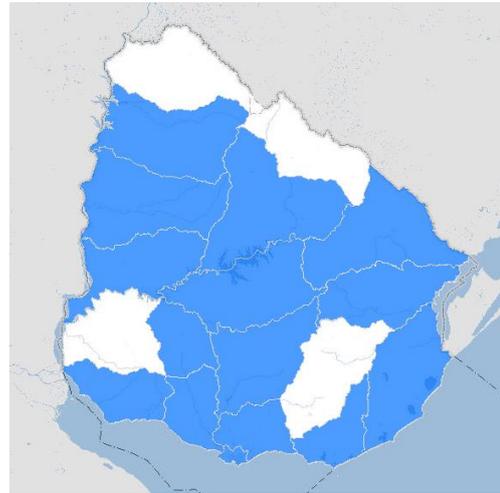


Figura 3- Directrices Departamentales SIT MVOTMA

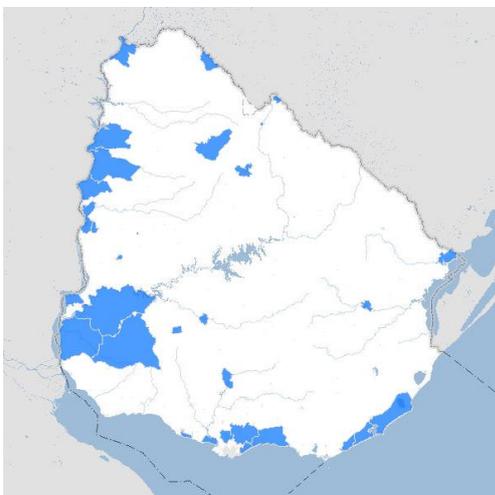


Figura 4-Planes locales Fuente SIT MVOTMA



Figura 5 Planes Especiales vista parcial SIT MVOTMA

Las Estrategias Regionales de acuerdo al Art. 12 son “*los instrumentos de carácter estructural referidos al territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que compartan problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supra departamental para su óptima y eficaz planificación*” Se encuentran aprobadas dos, que incluyen los departamentos de Montevideo, Canelones, San José en una y en otra Maldonado, Lavalleja, Cerro Largo, Rocha y Treinta y Tres.

La elaboración de estos instrumentos es dirigida por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

La DINOT tiene un papel fundamental en la coordinación de la política territorial a nivel nacional y departamental, promoviendo una interpretación común de la ley y la aplicación de criterios similares

en los distintos departamentos. Los artículos respectivos definen para cada instrumento quién tiene las competencias para su elaboración y cómo se realiza su aprobación.

La ley les da competencias a los gobiernos departamentales para la realización de su planificación, debiendo atenerse a diferentes instancias de comunicación y correspondencia al ámbito nacional. Es con este objetivo que se han firmado convenios de cooperación técnica y financiera entre el MVOTMA y los gobiernos departamentales para la elaboración de diversos instrumentos.

En el Art.15 se define que “**la Ordenanza Departamental de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento**”.

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se definen en el Art.16: “*constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo. Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sostenible del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo*”. Ya tienen aprobadas sus directrices 15 departamentos.

Así mismo en el ámbito departamental también se definen los **Planes Locales** de Ordenamiento del Territorio (Art.17) que “*son los instrumentos para el ordenamiento de ámbitos geográficos locales dentro de un departamento*”. Se identificaron 32 planes locales aprobados, que se distribuyen en todos los departamentos salvo Colonia y Montevideo. De acuerdo a consultas realizadas la Administración Departamental asume que el Plan de Ordenamiento Territorial aprobado en 1998 (POT) cumple esa función.

Los **Planes Interdepartamentales** de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible según el Art. 18 “*constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de micro regiones compartidas*” Aun no se identifican planes de este tipo aprobados.

Se definen en el Art.19 los **Instrumentos Especiales**, entre los que se enumeran Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de bienes y espacios. Se han identificado 30 instrumentos aprobados correspondientes a los 19 departamentos.

En particular en el Art. 20 la ley define que “**los Planes Parciales** *constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras*”.

“**Los Planes Sectoriales** *constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante*”.

En el Art. 21 se definen los **Programas de Actuación Integrada** que constituyen “*el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría suburbana y con el atributo de potencialmente transformable*”, y se da las indicaciones de los requerimientos mínimos que deberá incluir. También explica que tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros. El Departamento de Maldonado cuenta con gran cantidad de estos instrumentos aprobados en relación al resto de los departamentos, siendo también predominante dentro de su planificación.

Por último en el Art. 22 se definen **los Inventarios, Catálogos** y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios “ *Son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden*”. No se identifican estos instrumentos aprobados en el marco de la Ley.

Cantidad de Instrumentos aprobados	Departamento	Directrices Regionales	Directrices Departamentales	Planes Locales	Planes Sectoriales	PAI	Planes Parciales	Planes Especiales
2	ARTIGAS			2				
10	CANELONES	1	1	2	1	1	1	2
3	CERRO LARGO	1	1	1				
1	COLONIA		1					
2	DURAZNO		1	1				
3	FLORES		1	1			1	
2	FLORIDA		1	1				
1	LAVALLEJA	1						
13	MALDONADO	1	1	2		9		
8	MONTEVIDEO	1	1			1	3	2
5	PAYSANDU		1	4				
5	RIO NEGRO		1	4				
6	RIVERA			1	1	3	1	
5	ROCHA	1	1	2		1		
5	SALTO		1	4				
4	SAN JOSE	1	1	2				
3	SORIANO			3				
2	TACUAREMBO		1	1		1		
3	TREINTA Y TRES	1	1	1				

Figura 6 Cantidad de Instrumentos según ámbito, aprobados al 31 diciembre 2018
Elaboración propia Fuente SIT MVOTMA

De los datos encontrados puede deducirse que todos los departamentos tienen algún instrumento de planificación aprobado.

Los departamentos que más han desarrollado instrumentos de planificación posteriormente a la Ley son los que se encuentran en el área sur este del país. Se trata de los departamentos de Maldonado, Canelones, Montevideo y los sigue Rivera.

El departamento de Lavalleja cuenta únicamente con las Estrategias regionales de la Región Este.

c) Instrumentos en elaboración

Si bien aún su reglamentación no es aplicable, existen variados instrumentos de ordenamiento territorial que se encuentran en proceso en los distintos departamentos.

Según los datos del SIT se verifica que se encuentran en diferentes estados de avance, desde algunos en etapa de inicio, otros en proceso de aprobación por la Junta Departamental correspondiente y otros en las etapas intermedias. Se enumera a continuación el desglose de instrumentos por departamento y por tipo.

Cant*	Departamento	Interdep	Directrices Dep.	Planes Locales	Planes Sect.	PAI	Planes Parciales	Planes Esp.	Catálogos	Ordenanzas
3	ARTIGAS		1	2						
20	CANELONES			5	2	8	4		1	
1	CERRO LARGO			1						
6	COLONIA			5			1			
6	DURAZNO	1		2		3				
1	FLORES									1
4	FLORIDA	1	1	1						1
4	LAVALLEJA	1	1	2						
17	MALDONADO	1		2	3	13	1			
10	MONTEVIDEO					6	2		2	
2	PAYSANDU			1		1				
2	RIO NEGRO			2						
8	RIVERA			2		6				
4	ROCHA			2	1		1			
3	SALTO			2		1				
5	SAN JOSE			3		1	1			
3	SORIANO		1			1	1			
4	TACUAREMBO			2		2				
2	TREINTA Y TRES	1		1						

Figura 7 Cantidad de Instrumentos según ámbito, en elaboración al 31 diciembre 2018
Elaboración propia Fuente SIT MVOTMA

De los 109 instrumentos en etapa de elaboración se desprende que se están completando los departamentos con directrices departamentales y se están desarrollando gran cantidad de planes locales y programas de actuación integrada. Se identifica la elaboración de un catálogo de bienes patrimoniales en el departamento de Canelones correspondiendo al Catálogo patrimonial del Municipio de Santa Lucía, así como Inventarios para bienes de Av. 18 de Julio y Conjuntos Urbanos Protegidos en Montevideo.

Posteriormente a la sistematización de los datos de MVOTMA para este trabajo (hasta dic2018) se identifica que el IMPO agrega la aprobación de un PAI Pueblo SEPE en Tacuarembó en enero de 2019.

El MVOTMA informa entre sus novedades que el 17 de junio la Junta Departamental de San José aprobó el Plan Local de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de San José de Mayo¹

También expresa que se promulgó un nuevo instrumento de política pública para el cuidado y la gestión planificada de nuestras costas. La nueva Ley N° 19.772, denominada Directriz Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del Espacio Costero del Océano Atlántico y del Río de la Plata².

3.1.2.2 Análisis de instrumentos según temática

a) Se reconoce el tema de la protección patrimonial.

Revisados los documentos aprobados, se constata que la protección de los bienes patrimoniales se encuentra presente en 37 textos normativos departamentales. En orden cronológico aparecen Artigas, Rivera, San José, Montevideo, Paysandú, Soriano Rocha, Flores, Florida, Canelones, Maldonado, Río Negro y Salto.

A modo de ejemplo se presenta la Resolución Intendencia de Artigas 7424/015. Esta aprueba Plan de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Ciudad de Artigas y de su Micro región

Sección IV: Normas patrimoniales

Art. 79) *Comisión del Patrimonio Cultural y Natural del Departamento de Artigas. “Ratificase lo dispuesto en el Decreto 2727 del 22 de noviembre de 2007, el cual crea la Comisión del Patrimonio Cultural y Natural del Departamento de Artigas y establece sus cometidos”.*

Art. 80) Grados de Protección Patrimonial.

“Sin perjuicio de lo establecido en el decreto 2727 del 22 de noviembre de 2007, la Comisión del Patrimonio Cultural y Natural del Departamento de Artigas, establecerá los distintos grados de Protección Patrimonial a aquellos elementos que hayan sido incluidos en el Inventario, en función de las características particulares de las edificaciones, de los elementos significativos identificados, de modo de garantizar la preservación de las características testimoniales.”

¹ <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10012894-san-jose-de-mayo-aprobo-su-plan-de-ordenamiento-territorial>

² <https://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013107-hay-nueva-ley-para-el-cuidado-de-la-costa>

b) Instrumentos donde se utiliza la figura de mayor aprovechamiento.

Teniendo en cuenta los instrumentos aprobados se realizó un análisis para evaluar cuántos de ellos tenían en cuenta el tema de “mayor aprovechamiento” y de qué forma lo abordaban en referencia al Art. 60 de la Ley N° 18308.

El tema aparece mencionado en normativas de 29 documentos de Canelones, Soriano, Montevideo, Cerro Largo, Flores y Rocha etc..

Un ejemplo aparece en la Resolución Intendencia de Cerro Largo S/N del año 2007 Decreto 20/007. Plan urbano de Ciudad de Melo

Capítulo 6- De los Mayores aprovechamientos

Art. 47.-“Mayor Aprovechamiento. *El mayor aprovechamiento es el incremento del valor económico producido en los inmuebles que se ven involucrados en una operación urbanística. Se origina a partir de la variación de los siguientes factores respecto al Régimen General o Patrimonial: usos autorizados, edificabilidad, normativa de reparcelamientos, o por la combinación de estos parámetros. El mayor aprovechamiento se regula por el Régimen Específico*”.

En la Resolución Intendencia de Rocha 3570/009 Reglamentación de los instrumentos de planificación establecidos por la Ley N° 18308, aparece una transcripción exacta del Art.60 de la Ley incluyendo el tema de transferencia enunciado en la misma.

c) Fondos de gestión territorial y con objetivos de protección

Una de las formas que se ha encontrado para realizar acciones que den como resultado una ciudad más equilibrada en cuanto a la distribución de los ingresos para obras ha sido el fondo de gestión territorial. Se trata de la unión de capitales provenientes de diferentes orígenes (recursos presupuestales, donaciones, impuestos particulares, recaudaciones por mayor aprovechamiento, etc.) los que se usan para realizar obras en lugares de prioridad para la administración departamental.

Se identificó esta herramienta en diferentes documentos, algunas veces en instrumentos de planificación en decretos departamentales, otras veces en reglamentaciones a través de resoluciones departamentales. Se encuentra esta herramienta tanto en la normativa previa a la LOTDS como en la posterior.

Puede identificarse algunos casos cuyo destino tiene que ver con la protección y puesta en valor de los bienes patrimoniales. En la mayoría de los casos queda especificado en la normativa que los fondos se dedican a concretar los objetivos planteados en los instrumentos de planificación, pero generalmente se dedican a otros temas. Se enumeran algunas.

Fondos de gestión territorial

Se pudo identificar 12 instrumentos donde se crean Fondos de Gestión Territorial, en Colonia, Rivera, Canelones, Maldonado, Paysandú, Rio Negro, Durazno y Treinta y Tres.

Como ejemplo se menciona la norma de Intendencia de Canelones, Resolución 5924/010 Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de Microrregión de la Costa (Costa Plan).

Art. 19.7 Fondo de Gestión Urbana.

“Autorízase la creación del Fondo de Gestión Urbana, con el objeto de aportar al cumplimiento de los fines y objetivos del Costaplan contenidos en el Art. 5º de este Decreto Departamental, y con carácter extensivo a la totalidad del territorio departamental”.

Fondo de gestión territorial para fines de preservación patrimonial

En departamentos como Montevideo, Rivera, Florida se identifican herramientas que permiten designar fondos para la protección patrimonial, integrando el capital con fondos presupuestales, donaciones, porcentajes de tributos y otras recaudaciones de la administración.

Es el caso de Intendencia de Montevideo, Decreto 29434, correspondiente al Presupuesto de la Intendencia de Montevideo a partir del 1 de enero de 2001. En su Art. 79 se crea el Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural y se define el destino de los recursos, los que serán detallados en el capítulo específico destinado al caso de Montevideo.

Otro ejemplo es la Ordenanza N° 3/2007 de desarrollo y ordenamiento Territorial del Departamento de Rivera. En su Art. 67. Recursos expresa:

“A los efectos de la instrumentación del Programa Turismo, Patrimonio y Ambiente en lo referente a las políticas de valorización del patrimonio departamental, se establecen los siguientes procedimientos administrativos para la obtención de recursos y para el incentivo de las políticas patrimoniales.

a) Fondo de Patrimonio Departamental. Constitúyase un Fondo especial mediante la apertura en la cuenta Intendencia de Rivera una subcuenta denominada Fondo de Patrimonio Departamental, cuyos recursos provendrán de: La partida y los rubros que le asigne el presupuesto Departamental (...).”

Para el Departamento de Florida, se encuentra la Resolución de Promulgación del Decreto Departamental 19/012 En el Art.25.se expresa: *“Constitúyase el "Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural", mediante la apertura de una subcuenta en la cuenta respectiva denominada "Instituto Departamental del Patrimonio Cultural...”*

3.1.2.3 Análisis de herramientas tributarias - exoneraciones de impuesto contribución inmobiliaria

Si bien no son acciones directas, se entiende que la exoneración de impuestos a bienes con protección patrimonial colabora en la preservación de los mismos. También existen herramientas que realizan exoneraciones por aportes económicos con fines de protección.

Entre la normativa departamental se detallan la correspondiente a Colonia, Florida, Montevideo y Rocha.

A modo de ejemplo, la Intendencia de Colonia, en la Resolución 1241/006 de promulgación del presupuesto quinquenal para el periodo 2006-2010 plantea el Art. 163. Este expresa que: *“Se otorgarán beneficios tributarios adicionales a aquellos propietarios de inmuebles que efectúen inversiones con el fin de mantener sus valores patrimoniales. Las pautas de qué tipo de trabajo serán consideradas a los efectos de otorgar los beneficios serán regulados por la Dirección de Arquitectura y Paseos Públicos, previa aprobación del Ejecutivo con la anuencia de la Junta Departamental y con previo informe favorable del Consejo Ejecutivo Honorario de las Obras de Preservación y Reconstrucción de la antigua Colonia del Sacramento.”*

Intendencia de Florida plantea además de exoneraciones a los propietarios, beneficios a quienes aporten a la conservación de bienes según la Resolución de promulgación del Decreto Departamental 19/012.

Art. 24.- (Exoneración fiscal) *“Las personas físicas o jurídicas, propietarias de bienes inmuebles declarados Monumento Departamental, Históricos, Artísticos, Arqueológicos o Naturales, y de Bienes de Interés Cultural, quedan exoneradas del pago del impuesto de Contribución Inmobiliaria Urbana, en tanto esas personas se ajusten a las obligaciones consagradas por este Decreto, y a lo establecido para cada caso por el "Instituto departamental del Patrimonio Cultural”.*

Art. 26 (Mecenazgo). *“Las personas física o jurídicas, contribuyentes de tributos de fuente departamental, que efectúen donaciones en efectivo para el "Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural" o para proyectos declarados de fomento artístico, cultural, en el marco de un Plan Especial de Manejo y Protección de bienes patrimoniales o de protección de monumentos departamentales o de bienes de interés cultural, gozarán de los beneficios tributarios siguientes: 20% del monto donado se imputará como pago a cuenta de los tributos mencionados en este artículo”.*

La Intendencia de Montevideo tiene el Decreto 29884, Resolución 1431/02 que aplica a los inmuebles catalogados con grado de protección. El Art. 2º faculta a la Intendencia de Montevideo a conceder exoneraciones de pago del importe correspondiente al tributo de Contribución Inmobiliaria, en los inmuebles catalogados con ciertas condiciones que establece la norma, relacionadas con el buen mantenimiento, la presentación de las autorizaciones correspondientes para hacer modificaciones al bien, entre otras.

3.1.3 Consideraciones sobre los datos obtenidos.

Del trabajo realizado se desprende que a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible se generó un impulso planificador en todo el país.

Según los datos recabados en 50 años de planificación departamental previos a la Ley se aprobaron 37 instrumentos y algunas normativas complementarias.

En el periodo posterior al 2008, y hasta la fecha se han aprobado 80 instrumentos y se encuentran en proceso 109.

Puede verse que, si bien la Planificación ha tenido en cuenta el tema de la equidistribución de cargas y beneficios, son pocas las medidas reales para contrarrestar la carga que significa la protección de un territorio y menos aún si es por tener valor patrimonial.

En cuanto al tema de protección patrimonial, es de destacar que al ser incorporado por la ley como uno de los criterios de planificación se encuentran presentes en la mayoría de los nuevos instrumentos aprobados.

Se identificaron claramente 2 departamentos que han creado fondos con recursos económicos para aportar en la preservación patrimonial (Rivera, y Florida) y otro como Montevideo que a partir de su FEGUR (Fondo de Gestión Urbana y Rural) posibilita su contribución, pero en la gestión no se aplica. Existen algunos casos donde con fondos departamentales se actúa fuertemente sobre bienes patrimoniales como dinamizadores en el territorio. Estos últimos puntos serán desarrollados para el caso de Montevideo en los capítulos siguientes.

Se reconocieron varias normativas departamentales que actuando por medio de la exoneración tributaria a los propietarios de bienes con alto valor patrimonial logran colaborar en el mantenimiento de los mismos.

Esta herramienta es útil para propiedades con valores altos de contribución inmobiliaria, preferentemente ubicados en áreas centrales de alto valor económico (Áreas patrimoniales Carrasco y Pocitos en Montevideo), donde el monto de la exoneración otorgada puede ser alto.

No son muchos los propietarios de bienes que solicitan la exoneración. Según fuentes técnicas de la Administración Departamental consultadas, esta herramienta no se encuentra muy difundida, y solo aproximadamente el 10 % de los bienes patrimoniales se han beneficiado con ello.

Muy pocas han sido las normas identificadas en este trabajo que, por aporte de fondos, exoneraciones, etc. contribuyan activamente en el mantenimiento de bienes protegidos mitigando las cargas asociadas a la protección. De todas las fuentes consultadas y más de 100 documentos revisados, son menos del 10% las herramientas encontradas con ese fin.

De acuerdo a consultas realizadas, varios Planes Territoriales desarrollados para sectores del departamento de Montevideo, que incluyen en sus ámbitos Áreas de Protección Patrimonial (Plan Espacial de Ordenación, Protección y Mejora de Carrasco y Punta Gorda, y Plan Especial de Ordenación Protección y Mejora de Prado-Capurro), incorporaban otras herramientas en su etapa de redacción relacionadas con nuevas formas de gestión de los bienes patrimoniales que no quedaron definidas en los documentos finales aprobados.

3.2 Montevideo, aproximación a su conocimiento.

3.2.1 Marco general. El territorio.

Montevideo, tiene 530 km², es el departamento menos extenso, con 1.319.108 habitantes según censo de 2011, el más poblado, y con 2489 hab/km², el más densamente poblado. La gran mayoría de la población se asienta en el área urbana que ocupa un 40% del territorio.

De acuerdo a las Directrices Departamentales³, el departamento posee una complejidad funcional generada a partir de diferentes roles que ha asumido desde su fundación:

- mantiene su vocación original: una ciudad-puerto, la vocación balnearia y la construcción de la rambla la que marca un hito como paseo ciudadano,
- un Montevideo rural que abastece a la capital y al país con hortalizas y frutales,
- un Montevideo metropolitano, como expansión territorial en un contexto de estancamiento demográfico.
- un Montevideo local- como mosaico único de singularidades territoriales y tejidos sociales.

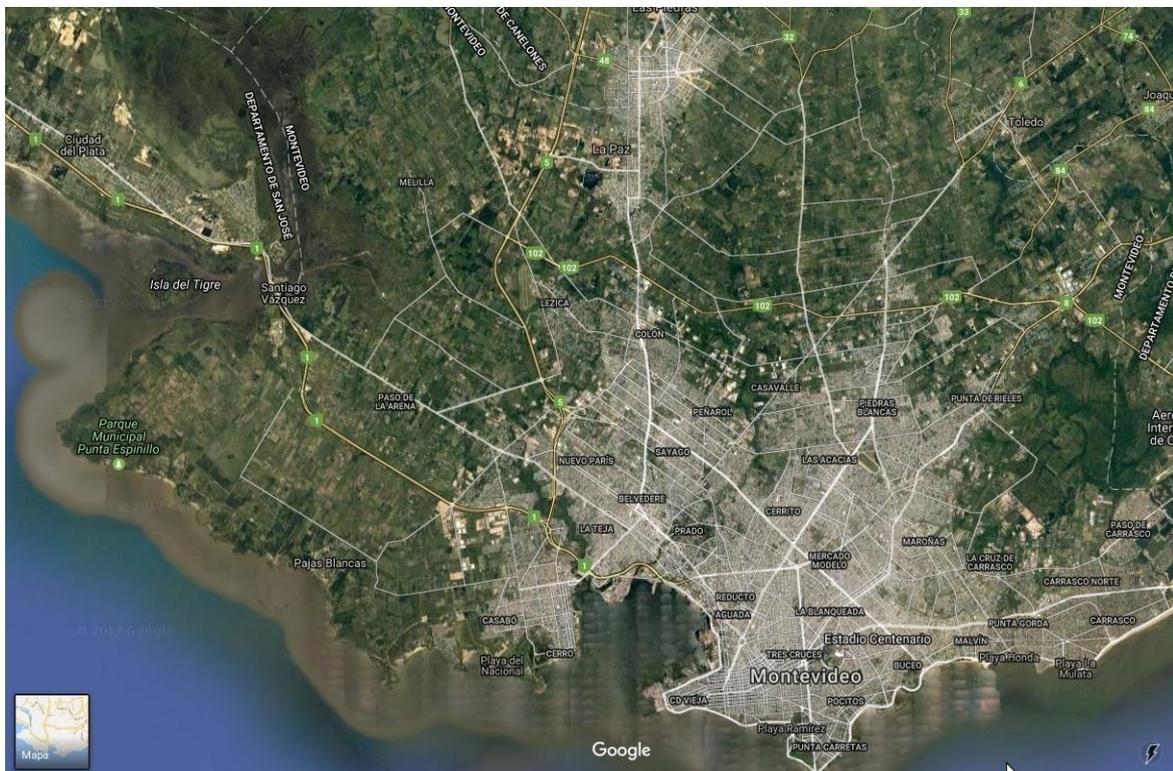


Figura 8 Fuente Imagen satelital Fuente Google Earth 2019

³ Directrices Departamentales Decreto N° 34.870 (14/11/2013)

3.2.2 Organización político institucional

El gobierno en el Departamento se ejerce a partir de una Intendencia Departamental. Su estructura orgánica se desarrolla por medio de 11 Departamentos con competencias y temáticas específicas: Cultura, Desarrollo Ambiental, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo Sostenible e inteligente, Desarrollo Urbano, Gestión Humana y Recursos Materiales, Movilidad, Planificación, Recursos Financieros y Secretaria General. También existen Asesorías vinculadas directamente al Intendente.

El territorio se divide según una organización política institucional local en 8 Municipios y administrativa en 18 Centros Comunales Zonales(CCZ). Los límites de cada Municipio abarcan de 1 a 3 CCZ-

En 1990 se constituyó el primer paso de la descentralización. Esta era a nivel político ejercida por la Junta Local; a nivel social era ejercida por el Concejo Vecinal y a nivel administrativo por los CCZ.

Posteriormente en 2008 las Juntas Locales desaparecen cuando se aprueba la Ley de descentralización, con órganos de gobierno municipal profundizando los procesos de participación y de democratización de las decisiones en el territorio.

Los Municipios están dirigidos por Consejos Municipales designados electoralmente, siendo el Alcalde uno de sus miembros.

Contribuyen a ello la existencia de experiencias de Presupuesto Participativo donde se proponen y deciden en instancias de consulta pública, la asignación de recursos de la administración central para ser utilizados en acciones puntuales de interés en los barrios.



Figura 9 División en Municipios, Fuente SIG⁴ Intendencia de Montevideo



Figura 10 Centros Comunales Zonales Fuente SIG Intendencia de Montevideo

⁴ Sistema de Información Geográfica <http://sig.montevideo.gub.uy/>

3.2.3 El modelo territorial planteado

De acuerdo a lo expresado en el Avance de la Revisión del Plan Montevideo, el modelo adoptado por el POT, Plan de Ordenamiento Territorial de 1998, se corresponde con una interpretación de la realidad territorial compuesta en una parte por estructuras y sistemas territoriales y por otra parte por usos del suelo y localización de actividades.

Componentes del Modelo Territorial

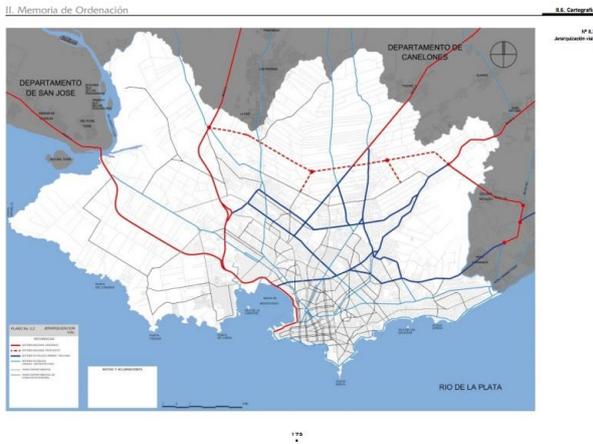


Figura 11 Sistema Vial
Fuente Intendencia de Montevideo

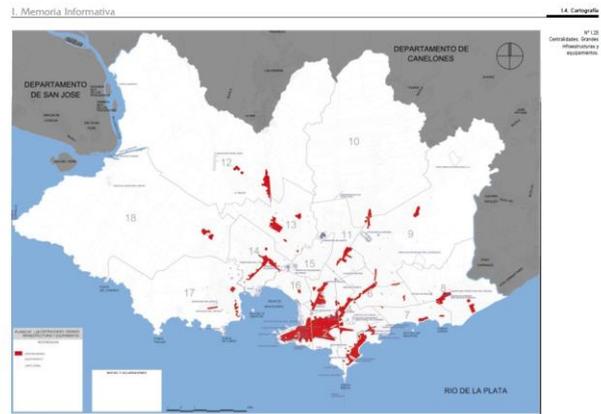


Figura 12 Centralidades
Fuente Intendencia de Montevideo

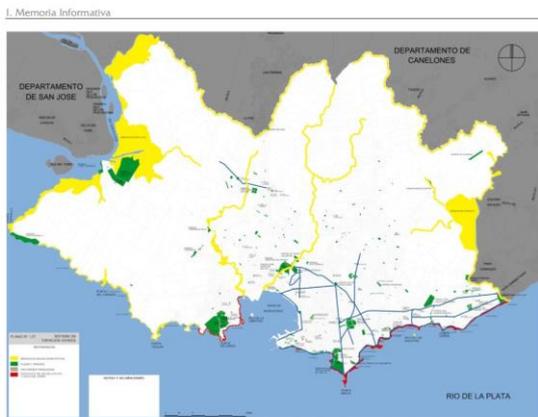


Figura 13 Espacios verdes
Fuente Intendencia de Montevideo

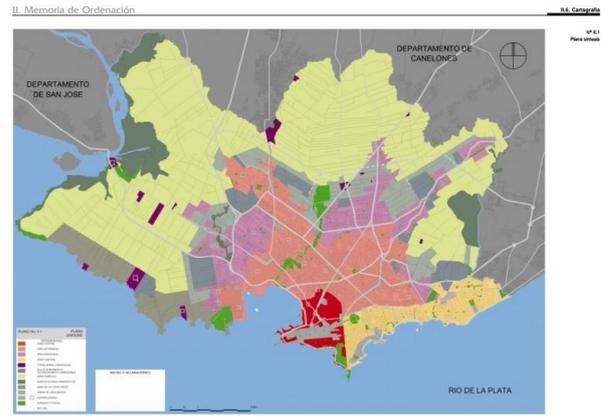


Figura 14 Plano síntesis
Fuente Intendencia de Montevideo

A la luz de las transformaciones del territorio en 2010 el documento Avance expresa la necesidad de revisarlo, pero entendiendo que se mantiene en sus aspectos sustantivos, debiendo adecuarse preferentemente en el desarrollo de infraestructuras y en la definición de nuevas áreas para usos no residenciales.

Componentes del Modelo Territorial -Según Revisión POT 2010.

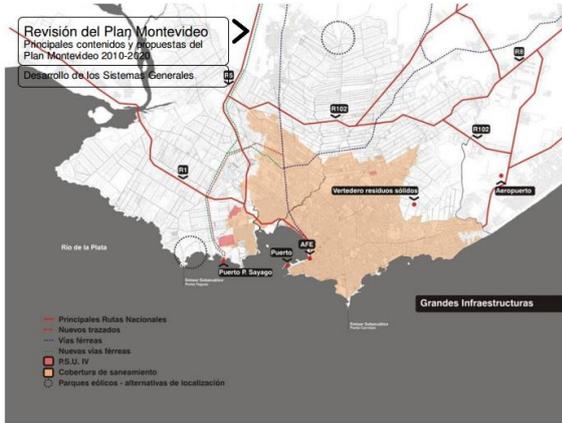


Figura 15 Grandes infraestructuras Fuente Intendencia de Montevideo

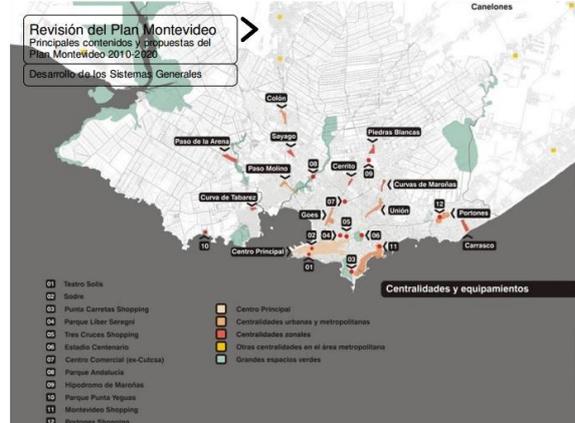


Figura 16 Centralidades y equipamientos Fuente Intendencia de Montevideo



Figura 17 Equipamientos logísticos e infraestructura Fuente Intendencia de Montevideo

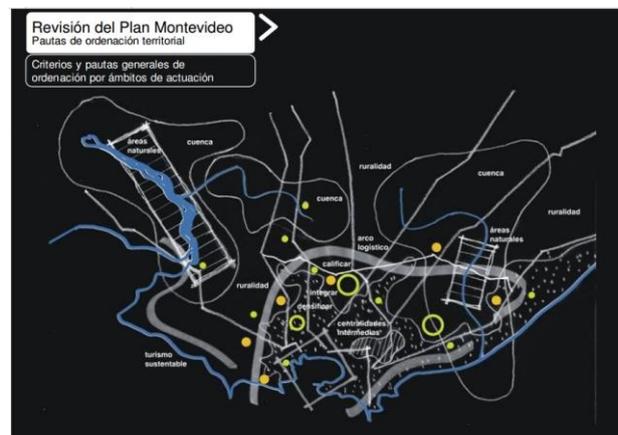


Figura 18 Plano síntesis Fuente Intendencia de Montevideo

En las Directrices Departamentales, se mantiene el modelo propuesto, adaptándolo a las transformaciones constatadas, enunciando los sistemas y estructuras territoriales como lectura sistemática de los diferentes componentes territoriales. Identifica el sistema de asentamientos humanos (ámbito rural y urbano), el sistema funcional (infraestructura básica, movilidad, habitación-residencia-espacios públicos centralidades, equipamientos colectivos), sistema productivo, sistema de espacios protegidos y sistema institucional dando respuesta a las preocupaciones planteadas mediante la definición de territorios estratégicos.

Territorios estratégicos – Directrices Departamentales 2014

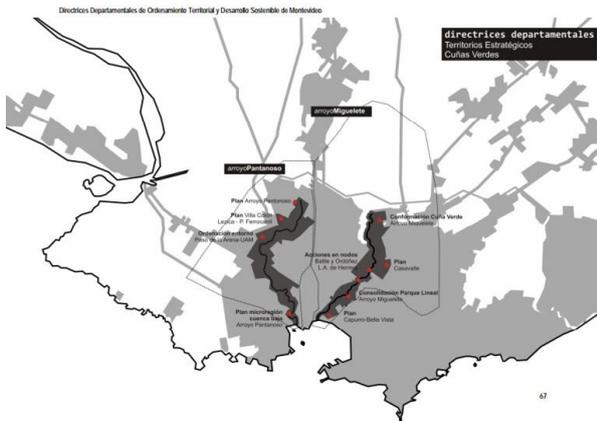


Figura 19 Territorio estratégico – Cuñas verde
Fuente Intendencia de Montevideo

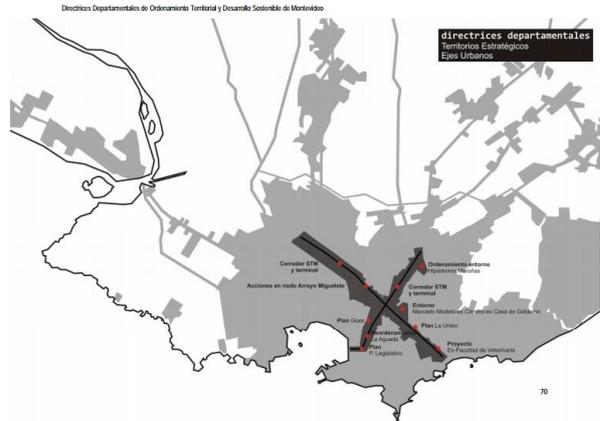


Figura 20 Territorio estratégico -Ejes urbanos
Fuente Intendencia de Montevideo

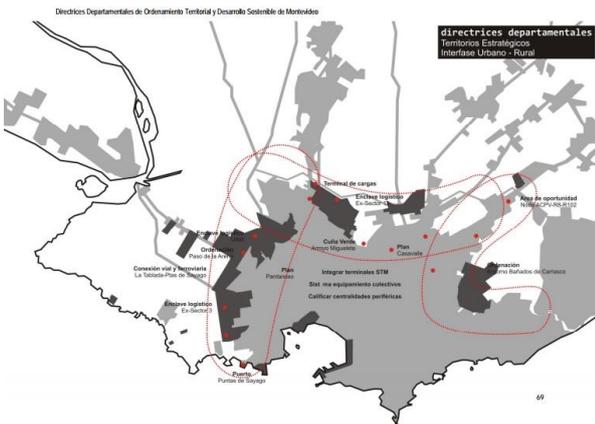


Figura 21 Territorio estratégico – Interfase Urbano-rural
Fuente Intendencia de Montevideo

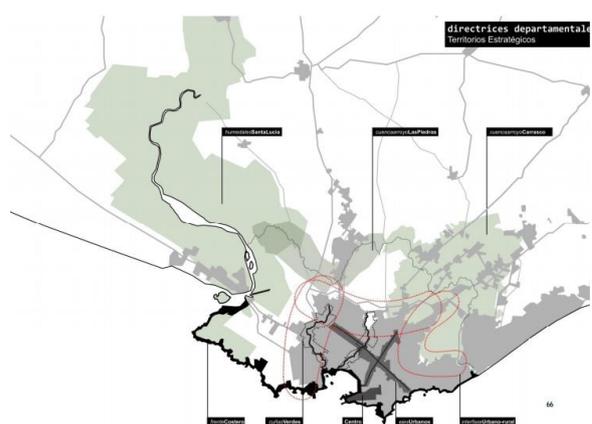


Figura 22 Síntesis - Territorios estratégicos
Fuente Intendencia de Montevideo

Nuevas definiciones

Las Directrices Departamentales incluyeron la categorización del suelo de Montevideo, intentando adecuar las categorías de suelo de POT a las definidas por la Ley 18308.

En ese marco se delimitaron además áreas potencialmente transformables Art. 34, zonas del territorio que podrían transformarse en el futuro mediante un programa de actuación integrada. PAI.

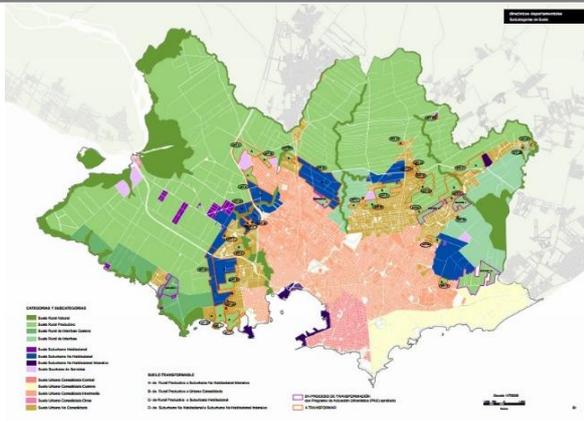


Figura 23 Categorización de Suelo Fuente Intendencia de Montevideo

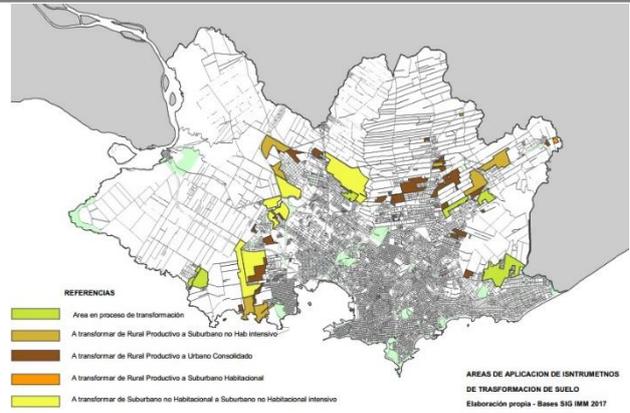


Figura 24 Áreas de suelo potencialmente transformable Fuente Intendencia de Montevideo

3.2.4 Dimensión urbano-patrimonial

Montevideo cuenta con un vasto mecanismo de protección patrimonial constituido por normativas y procedimientos, así como instituciones que lo gestionan de carácter nacional y departamental.

En lo nacional, depende del Ministerio de Educación y Cultura, por medio de la Comisión Nacional de Patrimonio Cultural (CNPC) según ley 14040 de 1971.

En lo departamental la gestión nace en los años 80, y se inicia para salvaguardar los bienes de la Ciudad Vieja (1982), corresponde a la Unidad de Patrimonio División Planificación Territorial Departamento de Planificación, de la Intendencia de Montevideo creada en 1990.

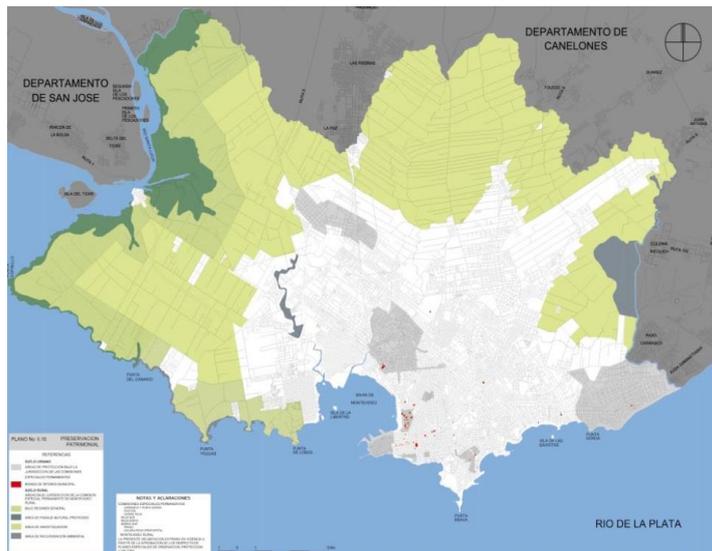


Figura 25 Áreas de Protección según POT Decreto 28242 /1998 Fuente Intendencia de Montevideo

En nuestro país y en este departamento, la gestión del patrimonio se encuentra ligada al ordenamiento territorial, a diferencia de otras experiencias latinoamericanas como Bogotá, Colombia donde el patrimonio se gestiona desde Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

A nivel Departamental, si bien las acciones comienzan en los 80, el Plan de Ordenamiento Territorial de 1998 retoma el tema patrimonial y define áreas singulares para su protección y rehabilitación, recomendando la redacción de planes especiales de. Art. D.223.235.

Existen hoy 9 áreas en régimen patrimonial de suelo urbano: Ciudad Vieja, Barrio Sur, Pocitos, Prado, Peñarol, Barrio Reus al Norte, Barrio Reus al Sur, Carrasco-Punta Gorda, 18 de Julio y Villa Colón (en régimen general con protección).

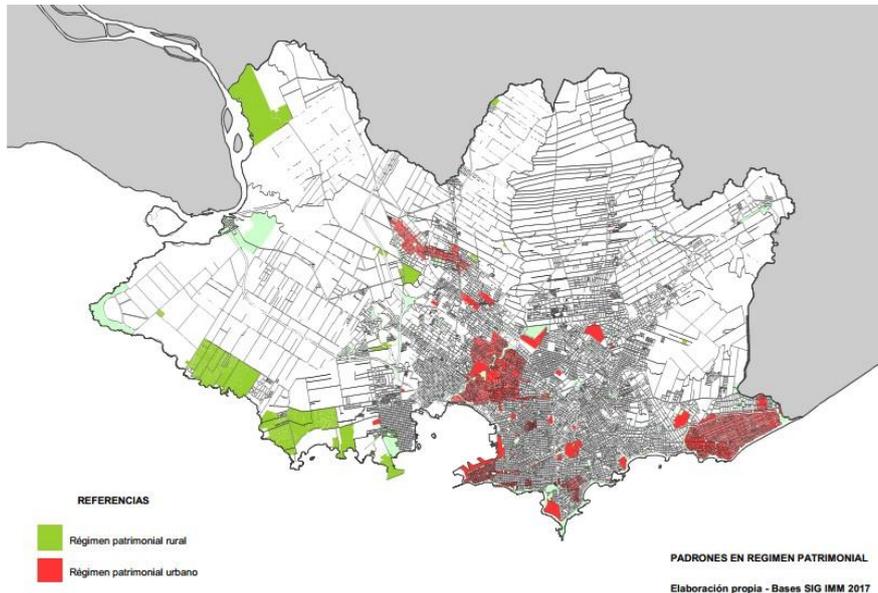


Figura 26 Padrones en régimen patrimonial urbano y rural,
Fuentes SIG Intendencia de Montevideo

Se reconocen aproximadamente 25000 bienes con protección patrimonial, la mayoría de ellos ubicados en estas áreas de protección. Para su gestión las Áreas Patrimoniales cuentan con oficinas locales descentralizadas en el territorio, dependientes de la Unidad de Protección de Patrimonio, las llamadas Comisiones Especiales Permanentes. Las mismas tienen competencias únicamente de gestión, no contando con rubros económicos para realizar acciones de salvaguarda.

Recientemente se han modificado y perfeccionado las competencias de estos órganos participativos, diferenciando las áreas técnicas como Oficinas del Área Patrimonial, dirigidas por Coordinadores Ejecutivos, y las Comisiones Especiales permanentes (CEP), como órgano asesor.

También se ha creado la Comisión Especial Permanente para atender el suelo rural de Montevideo, la que depende directamente de la División Planificación Territorial.

Las CEPs están formadas por representantes de diferentes ámbitos relacionados con la temática patrimonial. Según el caso y en relación con las particularidades de cada zona, están integradas por representantes de la intendencia, (del ámbito departamental, y local tanto de las áreas técnicas de los CCZ o de los Consejos Vecinales del territorio que incluye) así como actores de la sociedad: Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo (FADU), Sociedad de Arquitectos del Uruguay(SAU),

Asociación de Promotores Privados de la Construcción de Uruguay (APPCU), Comisión de Patrimonio Cultural de la Nación(CPCN) etc.

De los bienes con protección en Montevideo se destacan unos 5000 bienes que tienen alto grado de protección, por su importancia testimonial.

La normativa define el concepto de Grado de Protección patrimonial en el Art. D 223.236.1 (Digesto Departamental)

“Se entiende por tal la importancia testimonial del edificio, que puede estar dada por sus características morfológicas y/o tipológicas, por sus elementos significativos, por su integración al entorno urbano, por su importancia como elemento referencial urbano, por su significado histórico o cultural. La determinación del grado de protección patrimonial implica el nivel de intervención arquitectónica y fija las pautas para la actuación en cada uno de los edificios de acuerdo al grado asignado, en relación con el valor patrimonial a proteger.

Se establece una escala de catalogación que consta de cinco grados de acuerdo a los diferentes alcances de la protección que merezca el bien”.

De cero a 4, siendo el 0 el grado asignado a un bien con sustitución deseable y 4 a un inmueble donde se limitan fuertemente las intervenciones posibles.

Unos 350 inmuebles han sido declarados Bienes de Interés Departamental. En 1995 (Dto. 26864, se reconocen a todos los bienes con declaración de Monumento Histórico Nacional (MEC) como bienes de Interés Departamental.

A la fecha 2 bienes tienen declaración de Interés Municipal, correspondientes a esta nueva figura de protección aprobada en 2016, que innova en la forma de ver el bien. La diferencia radica en que la solicitud de declaración de los mismos debe surgir de la comunidad organizada, valorando el inmueble por su valor simbólico.

Si bien la CNPC y las CEP gestionan el mismo territorio sus competencias pueden ser complementarias

Competencias de la CNPC

- Asesorar en la identificación de los bienes a ser declarados monumentos históricos; custodiar su conservación y promoverlos tanto en el país como en el exterior.
- Proponer la adquisición de bienes culturales, como ser documentos (manuscritos o impresos) relacionados con la historia del país; obras raras de la bibliografía uruguaya (libros, escritos, publicaciones); obras artísticas, arqueológicas o históricas.
- Proponer el plan para realizar y publicar el inventario del patrimonio cultural.
- Proponer cambios en el destino de los bienes culturales propiedad de organismos oficiales.

Competencias de las CEP

- Propiciar la ejecución de proyectos de restauración, de rehabilitación o mecanismos de puesta en valor de los bienes que forman parte del Área Patrimonial bajo su jurisdicción,
- Asesorar a la Intendencia de Montevideo en la evaluación de las propuestas de intervención física o de ocupación del espacio privado y espacio público dentro del Área Patrimonial,
- Asesorar a la Intendencia de Montevideo en materia de excepciones o tolerancias en la aplicación de las normas vigentes dentro de su área de competencia,
- Supervisar en primera instancia la realización de Inventarios del Patrimonio Cultural del Área Patrimonial y proponer la calificación de los bienes en Grados de Protección Patrimonial.
- Promover la divulgación y el conocimiento de los valores del patrimonio cultural del Área Patrimonial.
- Asesorar al Gobierno Departamental y al Gobierno Municipal en aquellas cuestiones que la Administración entienda pertinente, especialmente en temas relacionados al patrimonio cultural en general y al territorio donde se localiza la Comisión en particular

Coordinación entre instituciones.

Según la Ley 14040 la CNPC deberá comunicar a los Gobiernos Departamentales los bienes inmuebles declarados monumento histórico, y no podrán autorizar obras o demoliciones de esos bienes sin aprobación previa de la Comisión. El ámbito de coordinación particular se da en el seno de las Comisiones Especiales Permanentes de la IMM cuando existe delegado de la CNPC.

3.3 La Ciudad Vieja, gestión de su protección.

3.3.1 Análisis del territorio

Se reconoce como Ciudad Vieja de Montevideo al casco histórico de la ciudad, zona delimitada por el antiguo recinto amurallado de período colonial.

En la actualidad también se identifica como un centro financiero, administrativo y cultural de la capital. Su territorio posee la mayor concentración de valores culturales del país, por contener un conjunto urbano y arquitectónico de alta calidad, una importante cantidad de museos, galerías de arte y centros culturales de diversa índole.

Su territorio alberga la Plaza Zabala, la plaza Matriz, la Iglesia Matriz y el Cabildo, Así también el principal escenario cultural de Montevideo, el Teatro Solís. Es un polo turístico siendo la puerta de entrada de visitantes extranjeros desde el Puerto.



Figura 27 Tramo calle Alzaibar- Fuente Inventario CV2010



Figura 28 Tramo calle Sarandí Fuente Inventario CV2010

La Ciudad Vieja de Montevideo tiene 1,75 km², 175 Hás. de las cuales la superficie urbana ocupa 120 Hás, excluye el área portuaria y un área amanzanada de 70 Hás. (excluye las Ramblas Sur y Portuaria) Contiene 126 manzanas edificadas: incluidas totalmente en Área Patrimonial y 10 manzanas incluidas parcialmente en Área Patrimonial, 8 manzanas destinadas a espacio público y 1906 padrones. Se estima que la población residente es de 12.555 hab. según censo 2011.



Figura 29 Imagen satelital Ciudad Vieja Fuente Google Earth

3.3.2 La Gestión del territorio

Como se comentó anteriormente, Montevideo se encuentra dividido en Municipios, constituyendo el tercer nivel de gobierno, y subdividido en zonas con gestión administrativa, correspondientes a los Centros Comunales Zonales. La Ciudad Vieja se encuentra dentro del Municipio B y se está comprendida dentro del Centro Comunal Zonal 1.

Por otro lado, está la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja (CEPCV), una dependencia creada en 1982 a la que originalmente se le atribuyeron competencias técnicas de protección patrimonial, de planificación y de gestión urbana. En el mismo año se aprobó el Decreto Departamental de protección patrimonial que declara a la Ciudad Vieja “Área Testimonial”

Como ya hemos dicho la CEPCV, depende de la Unidad de Protección del Patrimonio, de la División Planificación Territorial del Departamento de Planificación. Es un órgano asesor multistitucional que trabaja junto a las Oficinas técnicas del Área Patrimonial.

CIUDAD VIEJA y la protección patrimonial

El área de la Ciudad Vieja presenta 1906 padrones de los cuales el 51 % tiene alto grado de protección. Actualmente se identifican 966 inmuebles con grado GPP 2, 3 o 4 o con declaración de Monumento Histórico Nacional. Se dividen en 642 padrones con GPP 2, 276 padrones con GPP 3 y, con GPP 4 hay 48 padrones.

Esta valoración surge a partir de la realización de 3 Inventarios de bienes patrimoniales – 1983-2000 y 2010 que evalúan las condiciones del bien y asignan su grado de protección.

El primero se produjo en conjunto con la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, siendo también el primero en su tipo que se realizó en el país. Se trataba de fichas en formato papel, donde se describen los datos del padrón, del inmueble, el destino, el nombre de la institución que hacía uso del mismo, se incorporan fotografías y croquis de las fachadas a escala, identificando rasgos fundamentales, plantas, cúpulas, altura propia y de construcciones linderas, y se asigna Grado de Protección.

Posteriormente, en el marco de la redacción del Plan Especial de Ciudad Vieja se realizó el segundo inventario en el año 2000. Este revisó los grados de protección asignados, e incorporó el relevamiento de algunos espacios públicos. Se realizó un procesamiento informático del trabajo, mediante una plataforma de uso interno.

El Inventario de Ciudad Vieja del 2010 implicó el relevamiento del total de padrones, espacios, plazas y tramos de calles del área, realizando unas 2.000 fichas donde se describen sus características, elementos significativos, se incorporan registros gráficos y fotográficos, se realiza una valoración patrimonial, se establecen recomendaciones y se asigna un Grado de Protección. De acuerdo a lo conversado con el Arq. Ernesto Spósito, Director de la Unidad de Protección de Patrimonio de IM, con el inventario de 2010 se intentó ampliar el público interesado en su información. A diferencia de los inventarios anteriores que fundamentalmente se trataban de herramientas técnicas, este inventario incorpora campos de información para el público en general

Una de las formas de acercamiento a la población en general fue la disponibilidad de la información mediante fichas accesibles desde una página web creada para ese fin⁵



Figura 33 Ficha de Inventario 2010 Fuente –Web Inventario CV2010

Se incluye como una innovación en el Inventario 2010 la posibilidad de incorporar un campo de “recomendaciones” que prevea acciones de valoración y de reversibilidad de afectaciones a los bienes que, de concretarse, permitirían una recalificación automática del Grado de Protección (valoración) Patrimonial.

3.3.3 La inversión en la Ciudad Vieja.

A partir de información suministrada por la Unidad de Protección del Patrimonio, y la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja, y tomando como base dos trabajos de investigación sobre la gestión de la Ciudad Vieja⁶ realizados por el Arq. Ernesto Spósito⁷, se hacen algunas consideraciones sobre el proceso de inversión que se ha realizado en la Ciudad Vieja en el período 2003-2010, para el cual se tiene sistematizada la información. Para el periodo posterior se realizan estimaciones basadas en las conversaciones mantenidas con la Secretaria Ejecutiva de la CEP Arq.

⁵ Disponible en <http://inventariociudadvieja.montevideo.gub.uy/>

⁶ Revisión Plan Ciudad Vieja 2010. La protección patrimonial y el desarrollo sustentables Ciudad Vieja Avance 2011

⁷ Arq. Ernesto Spósito. Director de la Unidad de Protección del Patrimonio Intendencia de Montevideo

Irene Lois, e información disponible de la Administración Departamental.

Se ha visto la necesidad de dividirlo en 3 etapas, dado que se identifica un periodo inicial de gestión diferenciada de territorio montevideano, posteriormente un periodo donde se aplica un instrumento de ordenamiento territorial clave como ser el Plan Especial y una tercera etapa desde el 2010 hasta la actualidad, que junto con la creación del tercer inventario de Ciudad Vieja se plantean a nivel institucional evaluaciones y nuevas propuestas.

Período años 80- 2003

Como se dijo a partir de los años 80 comienza un periodo de reconocimiento de áreas singulares, la primera en reconocerse fue la Ciudad Vieja de Montevideo, que a partir del Dto. 20843 de la junta Departamental de Montevideo es definida como Área Testimonial, así como con la creación de la Comisión Especial Permanente de la Ciudad Vieja en 1982.

Desde su creación hasta el año 2003 y durante los primeros años de gestión la CEPCV apuntó al desarrollo de normativa municipal de rehabilitación patrimonial, a la intervención en algunos espacios públicos por medio de coordinación con acciones de otras dependencias de la IMM y a la promoción de vivienda, ya fuera nueva o por rehabilitación de edificios de alto valor patrimonial, a través de la inversión del Banco Hipotecario del Uruguay o de promotores privados. (Spósito E.2011)

Es el periodo donde nace el Grupo de Estudios Urbanos, que busca sensibilizar sobre el control y la preservación de esta área urbana. Estas acciones nacen en oposición a una política liberal en lo económico, y bajo una fuerte especulación inmobiliaria, basados en una lógica de renovación por sustitución. Es así que se asiste a la demolición indiscriminada de numerosos inmuebles de alto valor patrimonial, afectando al área e iniciando un proceso de deterioro. (Berdía A-Roland,P. 2008)

El 12% de los padrones de la Ciudad Vieja eran baldíos. Según un estudio realizado en 1982 *“el área de baldíos equivale a casi doce manzanas vacías en un total de ciento cuatro computadas. Esta cifra se establece aún sin considerar todos los padrones actualmente señalados con carteles de demolición, ni las construcciones tapiadas presumiblemente para ser destruidas”*⁸(GEU, 1983).

Con el fin de identificar bienes e intentar controlar el proceso de deterioro se realiza el primer inventario básico de patrimonio arquitectónico en 1983 antes mencionado. Posteriormente en 1986, se declaran con protección de monumentos históricos nacionales muchas obras de esta área, y de otras zonas de Montevideo.

La Intendencia de Montevideo propicia entre 1985 y 1990 un convenio para facilitar el acceso a crédito para la construcción de vivienda. En este marco se realizan gran cantidad de cooperativas que colaborarían en un proceso de completamiento y rehabilitación del tejido urbano del área histórica.

En los 90 comienzan las políticas públicas de incentivos donde se destaca la posibilidad de exoneraciones de contribución inmobiliaria para los bienes con protección patrimonial por parte de

⁸ Publicación La Ciudad Vieja de Montevideo. Posibilidades de rehabilitación GEU 1983

la Intendencia y la exoneración de IVA, impuesto al valor agregado a obras de recuperación edilicia en los límites de Ciudad Vieja por parte del Estado.

Al mismo tiempo la Intendencia invierte en forma importante en la compra de bienes inmuebles para su rehabilitación, incorporándolos a la Cartera de tierras, las que posteriormente se destinarán a la instalación de cooperativas de vivienda.

En 1998 se aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), denominado también Plan Montevideo. A partir de un modelo territorial se estableció innovadores instrumentos de ordenamiento y gestión territorial. Se reconoce el Área patrimonial Ciudad Vieja y plantea la necesidad de la redacción de un Plan Especial que se concretará en el 2003.

Ciudad Vieja 2003-2010

El Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de la Ciudad Vieja plantea que el Gobierno Municipal sea el impulsor principal de una estrategia basada en la participación de actores públicos y privados, y suma de capacidades,

El plan identifica un conjunto de modos de actuación cuya aplicación coordinada permite viabilizar la estrategia.: Comunicación, Regulación e Incentivos, Actuaciones de Calificación y Rehabilitación, Actuaciones de Reestructuración.

Al amparo de lo previsto en el Decreto N° 28.242 Art. D. 57 se designan Proyectos de Detalle “*Son las figuras de planeamiento mediante las que es posible completar y definir alineaciones, nivelaciones, afectaciones, edificabilidad, alturas, usos, ordenación de volúmenes...*” Se definen como áreas de oportunidad, por sus ventajas de localización, su relativa disponibilidad de suelo y capacidad de transformación.

El Plan Especial plantea como Áreas de Proyectos de Detalle: Acceso Sur, Escollera, Atarazana – Puerto y Acceso Norte, el que se profundizará desarrollará en próximos capítulos.

Se coordina la ejecución del Plan con instituciones de carácter nacional que actuarán y cooperarán en este territorio: MVOTMA- Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente, BSE, Banco de Seguros del Estado, MEC – Ministerio de educación y Cultura.

También se recibe la cooperación de Instituciones como la Junta de Andalucía, la diputación de Barcelona, y la Comisión Europea, para la realización de las actuaciones propuestas.

Pese a que el inicio de la implementación del Plan Especial coincidió con una de las crisis económicas y financieras más importantes en el Uruguay, se logró establecer que esta era una oportunidad más que una limitante.

Es necesario reconocer que la cooperación internacional, particularmente de la Junta de Andalucía y la Comisión Europea fue un factor definitivo, no solo para contar con recursos extraordinarios sino también como un aliciente adicional en procura de mejores resultados (Spósito E 2011).

Dentro del tejido edilicio de Ciudad Vieja se destacan edificaciones de alto valor patrimonial de diferentes épocas. Dado que no está arraigado en el medio la costumbre de mantenimiento permanente de las edificaciones, se ha llegado a esta época con un importante deterioro.

Con el objetivo de recuperación de las construcciones el Estado implementa acciones de adquisición de bienes mediante mecanismos de expropiación o canje de deuda, o mediación estatal para la gestión privada, procurando que se conserve un componente de accesibilidad pública y la promoción de obras de rehabilitación.



Figura 34 Gráfico de Intervenciones según tipo, Fuente Revisión 2010 CV Ernesto Spósito-

En cuanto a la cuantificación de acciones concretas en el marco de la evaluación realizada por la CEPCV en 2010, referente a los datos de permisos de construcción, la rehabilitación de fachada y rehabilitación edilicia constituyen el 85 % de las obras realizadas con destino vivienda en el área a estudio en el periodo en cuestión.

En cuanto a las acciones dedicadas al desarrollo de la centralidad y el desarrollo económico se produjo una reactivación a partir de nueva oferta comercial y de esparcimiento nocturno. Se realizan nuevas áreas peatonales que promovieron la expansión del comercio destinado tanto al público que llega a la Ciudad Vieja, desde el resto de la ciudad como al turismo.

Se promovió un incremento de las mismas dándose un aumento del 400 % del área peatonal en obra ejecutada, sin eliminar la accesibilidad de los vehículos, articulando calles exclusivamente peatonales, calles con coexistencia de tráfico y calles con ensanche de vereda.

La evaluación realizada revela que el destino del uso de suelo donde se realizaron obras fueron en más de un 60% exclusivamente a comercio, oficinas y servicios. (Spósito E. 2010)

Se realizaron intervenciones destinadas a la vivienda y el desarrollo social local, apoyándose en la Cartera de Tierras. La IMM estimuló la realización de cooperativas de viviendas por ayuda mutua.

Para periodo 2003- 2010 se invirtieron 32.553.000 U\$S entre recursos institucionales municipales, nacionales, cooperación internacional y otras entidades nacionales. Estos montos incluyen obras para espacio público, cartera de tierras, cooperativas de viviendas y las obras de Rehabilitación del Teatro Solís que insumieron 18.200.000 U\$S. (Spósito E 2011).

Entre 1982 y el 2010 se realizaron intervenciones en 50896 m2, de estos más de 75 % 38413 m2 se realizaron en el periodo posterior a la aprobación del Plan Especial de Ciudad Vieja.

También puede constatarse que el 84 % de la inversión realizada en el territorio corresponde a rubros de la IMM.

PLAN ESPECIAL de ORDENACIÓN, PROTECCIÓN Y MEJORA de CIUDAD VIEJA | revisión 2010

INVERSIONES DE INTENDENCIA DE MONTEVIDEO

PROYECTO	TIPO DE OPERACIÓN	AÑO	INVERSIÓN IMM	COOPERACIÓN INTERNACIONAL	COOPERACIÓN NACIONAL	TOTAL
CARTERA DE TIERRAS	rehabilitación	1998	1.500.000			1.500.000
COVICINI I	rehabilitación	1998	390.000			390.000
MUJEFA	rehabilitación	1998	245.000			245.000
COVICINI II	rehabilitación	2004	695.000			695.000
REORDENAMIENTO TRANSPORTE COLECTIVO	obra nueva	2005	250.000			250.000
FACHADAS PÉREZ CASTELLANO	rehabilitación	2004	30.000		30.000 (INCA)	60.000
EDIFICIO JAUREGUIBERRY	rehabilitación/expropiación	2005-09	1.350.000	320.000 (Diputación de Barcelona)	150.000 (MVOTMA)	1.820.000
TEATRO SOLÍS (cuerpo central)	rehabilitación	2000-05	14.000.000			14.000.000
TEATRO SOLÍS (alas laterales)	rehabilitación	2006-08	4.000.000		1.200.000 (rara avis)	5.200.000
MAP1	rehabilitación	2003-05	1.040.000			1.040.000
CIUDAD VIEJA RENEVA	rehabilitación/formación /empleo	2004-05	180.000	1.020.000 (Comisión Europea)		1.200.000
PEATONAL SARANDÍ II	obra nueva	2005	50.000	250.000 (Comisión Europea)		300.000
ESCUELA ANDALUZA DE SALUD PÚBLICA	rehabilitación	2005	6.500	93.500 (Junta de Andalucía)		100.000
PLAZA DE LA ESCOLLERA	obra nueva	2005			60.000 (TCP)	60.000
PEATONAL PÉREZ CASTELLANO II / PIEDRAS Y CARÉ	obra nueva	2008-09	235.000	235.000 (Junta de Andalucía)		470.000
PASEO PEATONAL RAMBLA PORTUARIA	obra nueva	2008	310.000	310.000 (Junta de Andalucía)		620.000
PEATONAL PÉREZ CASTELLANO BUSARANDÍ WASHINGTON	obra nueva	2009-10	591.000	591.000 (Junta de Andalucía)		1.182.000
PLAZA CONSTITUCIÓN	rehabilitación	2010	664.000			664.000
PLAZA DEL CARNAVAL	obra nueva	2009	162.000	162.000 (Junta de Andalucía)		324.000
INSTITUTO NACIONAL DE ARTES ESCENICAS	rehabilitación	2009-10	100.000 (Cooperación IMM)		200.000 (MEC)	300.000
MURALLA ABIERTA	rehabilitación	2009-10	58.000 (Santiago de Compostela)	232.000	290.000 (BSE)	290.000
FONDO ROTATORIO PARA REFACCIONES	rehabilitación	2005-10	873.265	873.265 (Junta de Andalucía)	1.746.530 (MVOTMA)	3.493.060
SUBSIDIO PARA REHAB. DE FACHADAS	rehabilitación	2005-10	78.475	78.475 (Junta de Andalucía)	156.950 (MVOTMA)	313.900
TOTAL			26.808.240	4.165.240	3.543.480	34.516.960
PORCENTAJES			84%	10.5%	5.5%	100%

Fuente: GEPCV
 División Espacios Públicos y Edificaciones
 Servicio de Diseño y Dirección de Obra
 Servicios de Tierras y Viviendas
 Servicio de Ingeniería de Tránsito
 Programa Ciudad Vieja Renueva

Figura 35 Tabla de Inversiones realizadas en Ciudad Vieja
 Fuente Plan Ciudad Vieja- revisión 2010 Spósito E

Periodo 2010- a la actualidad

Para el estudio de los últimos años no se pudo contar con datos cuantitativos sistematizados tan exhaustivos como para los periodos anteriores, pero a partir de entrevistas calificadas se puede afirmar que se han seguido desarrollando en forma constante las actuaciones de rehabilitación y obra nueva en los inmuebles de la zona.

Se han mantenido también las implantaciones de nuevas cooperativas de vivienda que siguen aportando al proceso de completamiento de la Ciudad Vieja.

Las obras edilicias de mayor envergadura se mantienen en la zona central de la Ciudad Vieja correspondiendo a las actividades que necesitan adecuación de infraestructuras, como son bancos, oficinas, etc.

Si bien ha sido importante el proceso de construcción y rehabilitación, aún se encuentran zonas con alto estado de deterioro.

En relación a las obras en las áreas peatonales se marca el desarrollo edilicio con foco en la zona de la Peatonal Pérez Castellano y el Mercado del Puerto, donde se han rehabilitado varias propiedades y existen proyectos en proceso para predios cercanos incorporando usos públicos.



Figura 36 – Grafico de obras dentro del Programa Revitalización Ciudad Vieja Fuente IMM

En la publicación “Montevideo, una ciudad para vivirla”, referida a la rendición de cuentas de la Administración para el periodo 2010-2015, se plantea que se ha continuado con el proceso de préstamos de la Oficina de Rehabilitación en esta zona. En conjunto entre la División Espacios Públicos, Hábitat y Edificación, y el Centro de Fotografía se incluye un nuevo espacio de exposición fotográfico al aire libre en la zona.

A principios de 2015 se termina el proceso de refacción de la fachada del Cabildo de Montevideo. La actuación comprendió la totalidad de la envolvente, sobre las calles Sarandí y Juan Carlos Gómez. También se realizó la impermeabilización y el tratamiento de la totalidad de la cubierta de

techo.

En el nuevo periodo de la Administración Departamental se comienza a trabajar en el desarrollo de una propuesta para el mejoramiento del uso de los espacios de la Ciudad Vieja. Estos estudios han sido plasmados en un proyecto que se ha llamado “Ciudad Vieja a escala humana”.

Se propone abordar la rehabilitación del espacio público de la Ciudad Vieja desde cuatro pilares:

- una movilidad sostenible donde puedan coexistir las diferentes formas de tránsito, peatonal, ciclovías, transporte público, autos.
- accesibilidad universal, con equipamiento inclusivo, funcional y eficiente a nivel de movilidad, señalización, gestión de residuos y tecnología aplicada.
- espacio público como lugar de encuentro y democratización.
- gestión integrada, enmarcado en una política de transversalidad de la Administración.

Como obras se plantean

- Subprograma Peatones - reparación del total de las veredas de la Ciudad Vieja, exceptuando las áreas peatonales. Cambiando baldosas por hormigón (30,000 m²) y mejorando las áreas de losas de granito (5000 m²).
- Subprograma Coexistencias - ensanche de veredas para mejoramiento del tránsito peatonal sobre las calles Cerrito y Buenos Aires y la creación de aceras rebasables manteniendo nivel de vereda en algunos cruces importantes.
- Subprograma Proyectos especiales - supone la calificación de espacios públicos y sus entornos.



Figura 37 Proyecto Plaza Larocca Fuente IMM



Figura 38 Proyecto Áreas de descanso Fuente IMM

- Subprograma Estaciones de descanso - implica la generación de áreas con equipamiento destinadas a la apropiación eventual de los transeúntes.
- Subprograma Equipamiento - abarca la sustitución o colocación de equipamiento urbano tales como papeleras, bolardos, paradas de ómnibus, cartelería etc.
- Subprograma Readecuación vial - realización de obras de mejora de calzadas.
- Subprograma Alumbrado - implica el cambio de todas las luminarias existentes en las calles y en las peatonales por otras nuevas con tecnología LED. Se realizarán a su vez varias intervenciones puntuales a partir de proyectos especiales para la iluminación de edificios de alto valor patrimonial.

De acuerdo a información de IMM en el período 2015 a julio de 2019 se han realizado las intervenciones que siguen, llegando a una total aproximado de 11.060.000 U\$S, entre los diferentes

programas.

Nombre	Presupuesto	Período	Avance	Monto U\$S aprox
Estación de descanso Washington	11.108.659	01/06/2017 - 04/02/2019	100%	370288
Estación de descanso Bartolomé Mitre	5.143.808	01/02/2017 - 21/12/2018	:100%	165.930
Ciudad Vieja sin fronteras	1.200.000	01/06/2018 - 07/12/2018	100%	38.710
Estación del Bus Turístico	2.025.031	15/12/2016 - 28/07/2018	100%	69825
Separadores viales de ciclovías	2.671.800	27/04/2017 - 15/02/2018	100%	89060
Plazoletas calle Cerrito	6.459.892	12/01/2017 - 28/07/2017	100%	215.330
Cartelería del nomenclátor y señalética de tránsito	0	07/03/2016 - 29/06/2018	100%	0
Bolardos metálicos	627.080	02/02/2016 - 31/07/2018	100%	30902
Ensanche de veredas y readecuación de calles Cerrito y Buenos Aires	37.177.821	08/06/2016 - 06/10/2016	100%	1.376.956
Construcción de veredas y rampas	214.193.979	03/08/2015 - 28/02/2018	100%	7.139.799
Papeleras públicas	1.245.254	18/11/2015 - 31/08/2018	100%	44.476
Unidades de monitoreo ambiental	1.000.029	08/02/2016 - 30/11/2016	100%	37038
Maqueta Ciudad Vieja	250.000	01/04/2016 - 09/12/2016	100%	9259
Plazoleta Isabelino Gradín	3.144.435	03/08/2015 - 18/10/2016	100%	116.460
Readecuación entorno Puerta de la Ciudadela	22.178.261	01/12/2016 - 20/12/2017	100%	821.417
Circunvalación Durango	14.912.082	01/11/2016 - 06/07/2019	56%	269.380
Plaza de la Diversidad	20.550.619	01/08/2017 - 08/07/2019	45%	308.259
Plaza Larocca	22.171.049	15/12/2016 - 14/11/2019	53%	379053
Alumbrado público	37.460.215	01/04/2016 - 31/05/2019	: 99%	1.196310

Figura 39 Tabla de inversiones Elaboración propia Datos IMM⁹

En resumen, en cuanto a acciones de inversión en el territorio de la Ciudad Vieja para la puesta en valor del área y el desarrollo de la misma, ha sido variada según los datos aportados por los diferentes trabajos revisados. Se han dirigido tanto hacia intervenciones sobre el espacio público como en propuestas de densificación o específicas de restauración, también con diversas fuentes de financiamiento.

Como se dijo para periodo 2003- 2010, puede constatarse una inversión superior a los 32 millones de dólares entre recursos institucionales municipales, nacionales, cooperación internacional y otras entidades nacionales. En el último periodo administrativo el énfasis está dado por la inversión en el espacio público del entorno de los 11 millones de dólares.

⁹ Datos disponibles en <http://www.montevideo.gub.uy/SigesVisualizador/faces/inicio.xhtml>

CAPITULO 4

ANÁLISIS DE ANTECEDENTES INTERNACIONALES Y NACIONALES

En este capítulo se desarrollan temas que servirán como antecedentes y puntos de referencia al momento de definir las consideraciones necesarias para el diseño de la herramienta. Se estudian casos específicos de financiamiento urbano internacional mediante la aplicación de la herramienta de transferencia de edificabilidad. Se identifican algunos ejemplos tratando de obtener sugerencias y aprendizajes para la aplicación en nuestro territorio.

Para tener un acercamiento a experiencias con puntos de contacto al tema que nos compete, en el ámbito del Departamento de Montevideo, se estudia la aplicación de la herramienta de Mayor Aprovechamiento, que concede mayor edificabilidad mediante el pago de precio compensatorio.

Para complementar estos análisis se realizan entrevistas a informantes calificados de diferentes ámbitos que sirven como insumo para el conocimiento del territorio en las diferentes etapas del proceso de creación y validación del modelo.

4.1 FINANCIAMIENTO URBANO INTERNACIONAL

Aplicación de la herramienta de transferencia de derechos de edificabilidad

Referencias internacionales

La experiencia internacional muestra la existencia de varias herramientas que se utilizan con el fin de generar financiamiento para mitigar las cargas generadas por la protección, así como para el desarrollo de áreas de interés.

A continuación, se describen varios casos de experiencia internacional donde el objeto ha sido la utilización de la herramienta de transferencia de derechos de edificabilidad para poner en valor áreas o bienes con valor patrimonial. Se evalúa la normativa que se aplica y los casos específicos concretados.

Se ha revisado variada información sobre casos relacionados con este instrumento. La elección de los casos se basa en el conocimiento de la herramienta en diferentes escalas y contextos, pero tratando de evaluar en cada uno las características que pudieran aportar a nuestro caso de estudio, Montevideo y la Ciudad Vieja. Tienen en común la aplicación en marcos relativamente reducidos, o con algunas posibles semejanzas con el nuestro.

El caso de la transferencia de derechos en Nueva York, tiene la característica de ser de los más antiguos y con una extensa aplicación. Se estudia la normativa base y en particular un caso de reciente aplicación en la zona de Chelsea, Manhattan, donde se ubica la infraestructura ferroviaria histórica de la High Line. El instrumento se incorpora en un plan de rezonificación de un sector de la Isla, con características particulares.

Posteriormente se desarrollan una serie de casos latinoamericanos. En Curitiba la herramienta se ha implementado para diferentes objetivos, es muy utilizada para la creación de espacios públicos

y el ensanche de vías de tránsito. Este trabajo evalúa la normativa y la aplicación con objeto de preservación de bienes históricos.

En Lima Perú, se desarrolla la experiencia para la protección de casonas patrimoniales en Miraflores, contando con varias normas.

También se evalúa la herramienta en diferentes ciudades de Argentina, Corrientes, Posadas, y se profundiza en el caso de Córdoba.

Se revisa la normativa para el caso de Colombia, muy nombrada como referente, pero sin aplicación dentro de los planes de ordenamiento territorial. Se desarrolla el caso de Manizales implementado dentro de políticas sectoriales en la Municipalidad.

Como resumen, al final del presente capítulo se determinan una serie de temas comunes a las experiencias evaluadas, pero tratados de diversas formas que forman parte de los insumos para la definición de la herramienta en el territorio nacional.

4.1.1 Transferencia de Derecho de Desarrollo en Nueva York Estados Unidos.

Se aborda el caso de la ciudad de Nueva York como uno de los lugares donde el uso del instrumento ha sido muy extendido. Se analiza su aplicación en la rehabilitación de la High Line. La utilización de esta herramienta ha tenido gran difusión en la política territorial de esta ciudad. Según estudios realizados, se estima que la tercera parte de los edificios construidos hacia el sur de Central Park desde 2007 hasta 2012 superaron la edificabilidad permitida utilizando Transferencia de Derechos de Desarrollo (TDR), como se muestra en la figura 1.

Por la venta de estos TDR entre 2003 y 2011 se recaudó 1000 millones de dólares. (Altskan et al,2017)



Figura 1- Edificios en el Bajo Manhattan construidos por encima de su edificabilidad permitida (Altskan et al,2017)

Este instrumento permite a los propietarios de parcelas construir más allá de las restricciones planteadas por los planes de zonificación vigentes. El territorio se encuentra sectorizado en 126 áreas con distritos de zonificación donde se permite diferentes edificabilidades con el fin del ordenamiento del mismo, a partir de diferentes FAR (áreas de piso edificable).

La FAR o proporción de área de piso, es la relación entre el área total del piso del edificio y el área del predio. Cada distrito de zonificación tiene un valor FAR que, cuando se multiplica por el área de lote produce la cantidad máxima de área de piso permitida. Por ejemplo, en un lote de zonificación de 10,000 pies cuadrados en un distrito con una FAR máxima de 1.0, el área de piso en el lote de zonificación no puede exceder los 10,000 pies cuadrados.

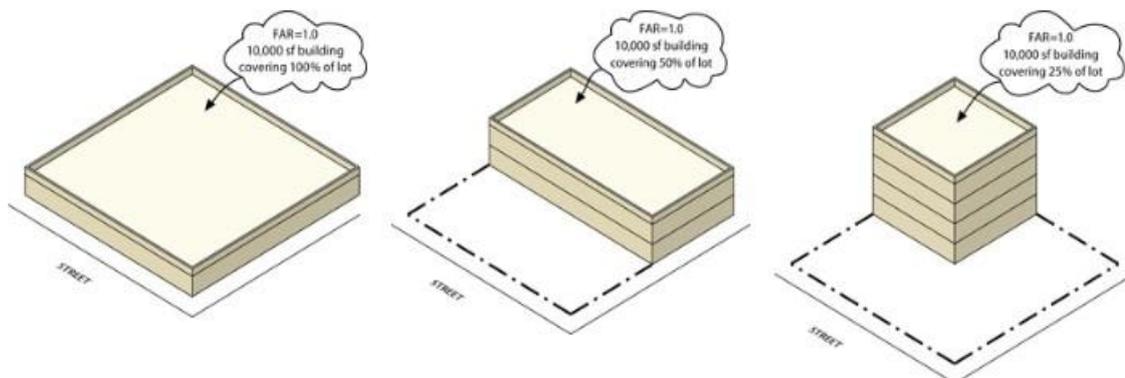


Figura 2 Ejemplos de diferente edificabilidad con FAR 1
Fuente: NYC Department of City Planning 2019

La transferencia de derechos de desarrollo en la ciudad de Nueva York, en la actualidad, se puede realizar mediante tres opciones, 1) fusión de padrones linderos, 2) transferencia desde bienes con valor histórico, 3) transferencias entre distritos por fines especiales.

Las transferencias desde bienes históricos y los distritos especiales están orientados a la preservación de edificios o usos particulares de la tierra y requieren la intervención del ente regulador, obligaciones de aprobación y mantenimiento en el proceso de transferencia.

Las transferencias realizadas por fusiones de padrones permiten que los propietarios de parcelas se coordinen con los propietarios vecinos para reclasificar sus padrones individuales como un lote contiguo. Esto permite transferir los derechos de desarrollo dentro del lote sin la necesidad de aprobación de una oficina reguladora.

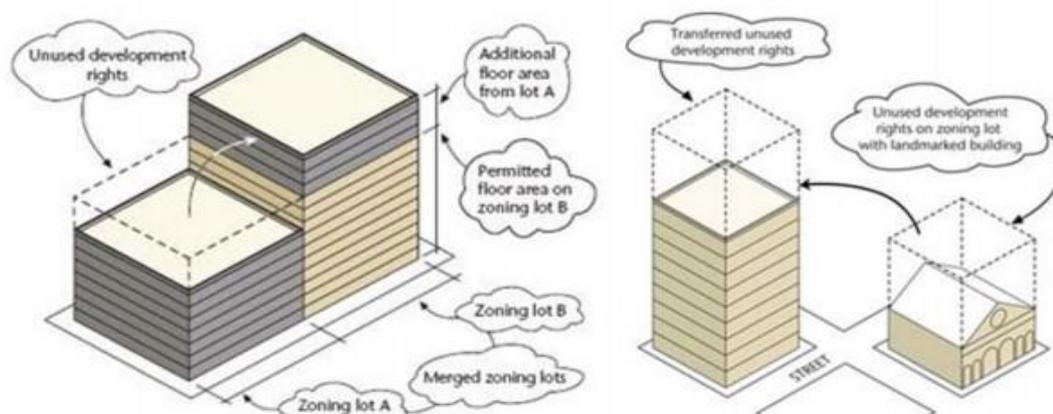


Figura 3. Ejemplos de transferencia FAR entre edificios en una fusión de lotes de zonificación y una transferencia de derechos de desarrollo desde una parcela ubicada a través de una intersección con un bien histórico.
Fuente: NYC Department of City Planning 2019

Para promover eficientemente el uso de TDR, muchos municipios crean “bancos de derechos de desarrollo” que actúan como el mecanismo a través del cual se producen estas transferencias en

el mercado inmobiliario.

Estos ‘bancos’ son administrados por los municipios, compran derechos de desarrollo ‘no utilizados’ a parcelas subdesarrolladas, con el objetivo de obtener cierto control al mantener la demanda durante los momentos de bajo interés del mercado inmobiliario.

De acuerdo al estudio realizado por A. Altskan, K. Logan, H. Fleishery R Book, sin estos bancos, los TDR dejarían de ser una inversión financiera o un método de conservación exitosos. En tiempos de desarrollo inmobiliario lento, los propietarios de espacios verdes o propiedades históricas no tendrían incentivos financieros para preservar las características de sus inmuebles. ya que no habría desarrolladores buscando comprar sus permisos FAR no utilizados.

El uso de la herramienta para bienes con valor histórico

La Ley de Preservación de Monumentos Históricos, de 1965 asignó a la Comisión de Preservación de Monumentos Históricos de la Ciudad de Nueva York (LPC) para designar sitios, estructuras o áreas como “Landmark”, basado en el interés histórico, estético o arquitectónico.

Posteriormente dicha Ley incluyó el primer ‘Mecanismo de Transferencia de Densidad’, un antecesor de la Transferencia de los Derechos de Desarrollo de hoy, en el cual los propietarios de un “Landmark” podrían vender sus FAR no utilizado.

Posteriormente se realizan modificaciones a la norma, que aclaran aspectos técnicos del proceso, entre ellas que las Transferencias de Derechos de Desarrollo pueden ocurrir solo una vez y que el uso de la Transferencia en los bienes históricos deba ser evaluada por la Comisión de Planificación de la Ciudad, órgano de 13 miembros, presidido por el Director de Planificación de la ciudad designado por el Alcalde, representantes de los condados, y un representante del Defensor del Pueblo; esto implicó un aumento en los tiempos y costos del proceso.

De acuerdo a la información obtenida de la web institucional de dicha Comisión, desde su creación la LPC ha designado más de 36000 edificios y sitios. (LPC.2019)

Es posible designar 4 tipos: edificios individuales, que incluyen desde rascacielos hasta granjas; escenarios interiores, habitualmente abiertos o accesibles al público, como el vestíbulo del Empire State; Monumentos escénicos, se trata de parques de propiedad de la ciudad como el Central Park y los Distritos Históricos, áreas de la ciudad que poseen un significado arquitectónico e histórico y un “sentido de lugar” distinto. Los ejemplos incluyen los distritos históricos como Greenwich Village, Chelsea, entre otros.

Una vez que un sitio, estructura o área recibe la designación de “landmark”, no se puede demoler, y cualquier alteración del sitio requiere la aprobación de la Comisión.

Aún en vigencia hoy, la Comisión debe proponer designaciones a través de una audiencia pública y recibir la aprobación del Ayuntamiento.

Además, se prevé un proceso mediante el cual los propietarios pueden apelar la designación basándose en la prueba de la pérdida potencial de ingresos debido a las restricciones de desarrollo. También pueden recibir una exoneración completa o una reducción de los impuestos para mitigar la presunta carga financiera causada por la designación.

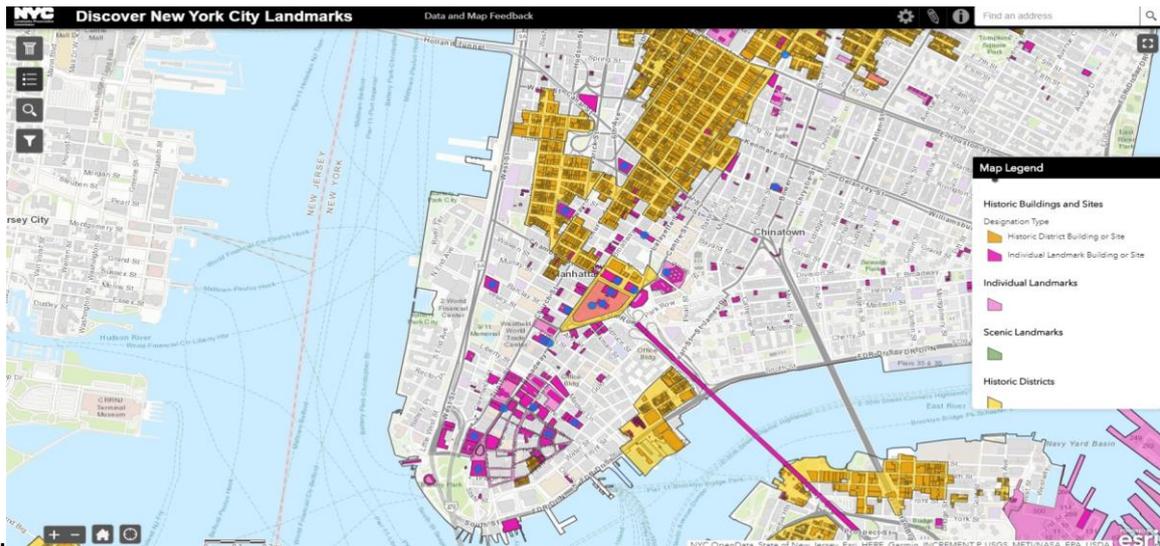


Figura 4 Ubicación de Landmark Fuente <https://nyclpc.maps.arcgis.com/apps/>

De acuerdo al trabajo realizado por A. Altskan, K. Logan, H. Fleishery R Book, el uso de transferencias de derechos de desarrollo en bienes con protección patrimonial (landmark), rara vez se utiliza, y puede visualizarse en la tabla comparativa de los diversos tipos de transferencia.

Solamente 2 de los 421 casos referidos utilizan la herramienta para generar edificabilidad a partir de bienes patrimoniales. Estiman que eso se ha debido a que las transferencias de derechos de desarrollo en lotes contiguos necesitan menos controles, y por lo tanto menor tiempo para la utilización de los derechos, así como menos costos, condiciones más beneficiosas para los emprendedores.

	Between affiliates	Arm's length	Total
Zoning lot merger	57	328	385
Landmark program	0	2	2
Special purpose district	3	31	34
Total	60	361	421

Sources: ACRIS, Furman Center analysis of recorded property documents

Figura 5 Número de transferencia de Derechos de desarrollo realizada por tipo 2003-2011¹

¹ Tabla extraída de trabajo realizado por Altskan A, Logan K, Fleisher H y Book R, Transfer of Development Rights in New York City

El caso de la High Line en Nueva York.

Se profundiza en este caso dado que se ha utilizado la herramienta dentro del Plan de rezonificación y por medio de ello se logra la puesta en valor de dicha estructura y su mantenimiento.

The High Line es un parque lineal elevado, ubicado en el sector oeste de Manhattan. Surge como consecuencia de una acción de reconversión de una infraestructura ferroviaria abandonada en los años 80, sector de un viaducto construido a comienzos del siglo XX para abastecer de carga a la zona industrial.

Atraviesa las zonas de Meatpacking District, Chelsea y Hell’s Kitchen, Es un paseo parquizado ininterrumpido sobre 23 cuadras urbanas con diferentes vistas y bajadas hacia las calles que cruza y hacia la arquitectura industrial, los rascacielos del Midtown y el Río Hudson.



Figura 5 Viaducto (1930) ²



Figura 6 Paseo peatonal (Fuente propia)



Figura 7 Extremo sur de High Line (Fuente propia)



Figura 8 Paseo peatonal (Fuente propia³)

Frente al decrecimiento de la actividad industrial y el desarrollo de otros medios de transporte, la vía fue perdiendo uso hasta ser abandonada en los años '80.

² Imagen tomada de original expuesta en Chelsea Market – abril 2019

³ Imágenes tomadas por la autora – abril 2019

Al proceso de declive siguió un proceso de abandono, durante el cual sufrió varias mutilaciones, vandalismo y, curiosamente, colonización por la naturaleza silvestre.

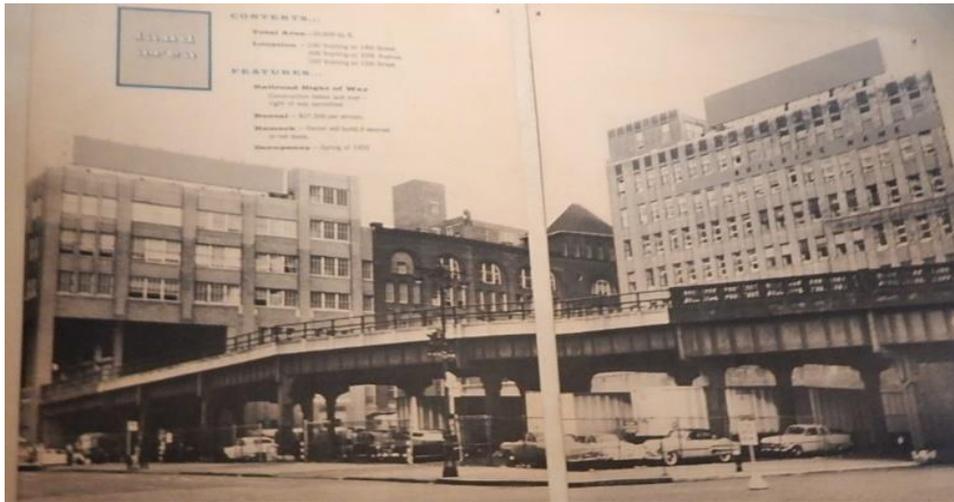


Figura 9 –Vista del viaducto-Publicación Land Area 1959.

A principios de este siglo XXI, frente a la constatación de deterioro y el inminente desmantelamiento fundamentalmente generado por las presiones de los desarrolladores y los dueños de las tierras, algunos residentes del barrio se agrupan para evitar su demolición.

Surgen iniciativas comunitarias como el Chelsea Plan y las primeras reuniones de la Greenwich Village Society for Historical Preservation.

También se crea Friends of The High Line (FHL), fundación sin fines de lucro integrada por residentes del barrio, dueños de negocios, profesionales del diseño y grupos civiles que tenía como misión en un principio evitar la demolición del High Line. Este grupo desarrolló diversas actividades de difusión, que pusieron el tema a la vista a nivel nacional.

Se inicia así el proceso de conservación y rehabilitación que culminó con su reconversión para espacio público.



Figura 10 Logo tipo HL

En un trabajo conjunto entre los FHL y el Gobierno de la Ciudad se estudia la posibilidad de aplicar la transferencia de derechos de desarrollo (TDR) de manera de transferir los derechos que no se usarían de los padrones ubicados debajo o contiguos a lo largo de la servidumbre de la High Line hacia otros terrenos ubicados en la 10th y 11th Avenida que incrementarían su potencial de construcción en altura.

La preocupación también se generaba en relación al mantenimiento de usos no residenciales, como culturales, galerías de arte etc. que estaba llegando a la zona.

En relación a la morfología de los nuevos desarrollos, se estudia la posibilidad de controlar la volumetría alrededor de la High Line para garantizar iluminación natural y buena ventilación de la rehabilitada zona parquizada, conservando además sus visuales de interés a la ciudad y al río. Plantea prohibir la construcción por encima del viaducto para mantenerlo como espacio abierto, condición que hasta el momento estaba permitida siempre que se dejara libre la altura suficiente para que pasara un tren.

La norma

En diciembre de 2004, el Departamento de Planificación de la Ciudad de Nueva York declara la zona como Distrito Especial, y se plantea la rezonificación en junio de 2005.

Como se describe en la Resolución de Zonificación, el propósito general de esta rezonificación es “... alentar y guiar el desarrollo de West Chelsea como un vecindario de uso mixto dinámico ...”, para alentar el desarrollo residencial, para apoyar el crecimiento de los usos relacionados con las artes, que facilite el espacio abierto de High Line para crear transiciones al distrito histórico de Chelsea y Hudson Yards.

Específicamente para la propuesta de zonificación de West Chelsea, la aprobación del Concejo Municipal incluye modificaciones a la edificabilidad en cuanto a volumen, densidad y normas específicas para el desarrollo comercial y de viviendas, entre otras.



Figura 11 Volumetría del área del Plan (Fuente West Chelsea rezoning Proposal)

Como ya ha sido mencionado, una característica especial de este plan es su área controlada conocida como “Corredor de transferencia de High Line”.

Entre las condiciones se establecen restricciones de edificabilidad (FAR) para los desarrollos al oeste de High Line y se permite que los dueños de propiedades dentro de este corredor puedan transferir sus derechos de desarrollo no utilizados a “sitios de recepción”. Los “sitios de recepción” pueden a su vez aumentar su FAR en entre 1.0 y 2.65 FAR, dependiendo de la condición particular de cada subárea.

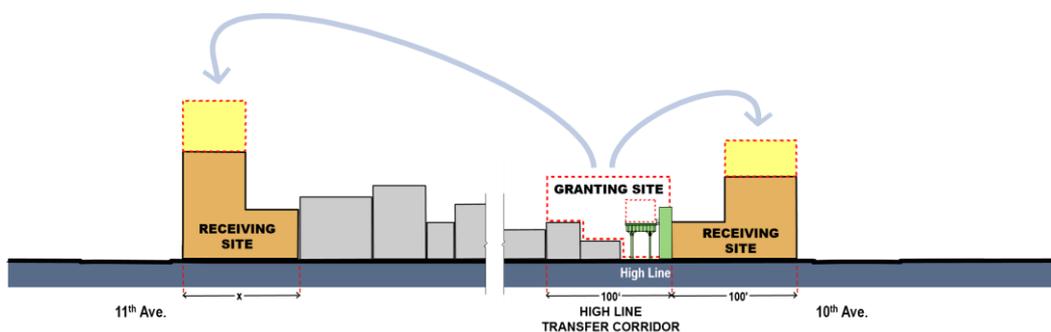


Figura 12 Destinos de transferencias de derechos. Fuente West Chelsea rezoning Proposal

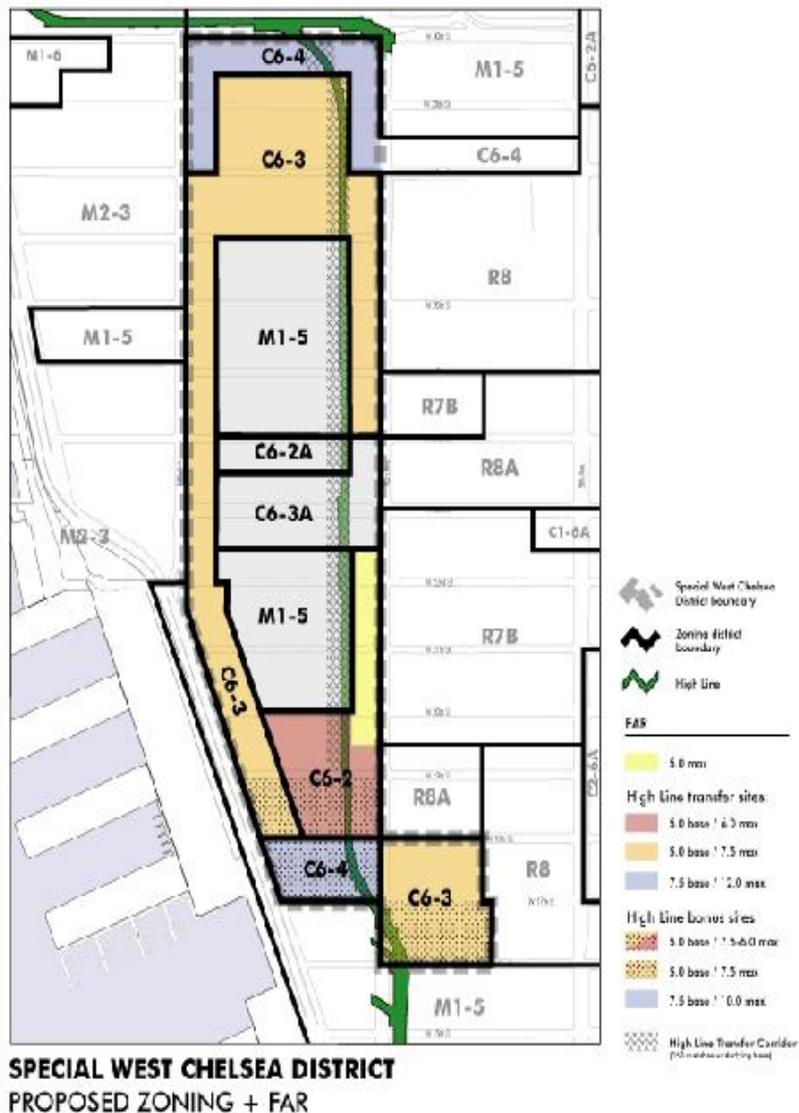


Figura 13 Zonas propuestas en el ámbito del Plan, Fuente West Chelsea rezoning Proposal

Cuando los desarrolladores optan por el Programa de Vivienda Inclusiva de la Ciudad de Nueva York (I.H.P.)⁴ o contribuyen al Fondo de Mejoramiento de High Line, pueden obtener bonificaciones adicionales en algunas zonas, lo que permite un mayor desarrollo.

Otra característica de este plan es la definición de condiciones específicas para sitios particulares en lugar de aplicar reglas generales. Para acceder a la transferencia de derechos de desarrollo, algunos predios debajo de High Line tienen la obligatoriedad de conceder acceso directo o servidumbre para el paso con la finalidad de facilitar el uso peatonal de High Line.

También se imponen restricciones especiales de altura y retroceso de las volumetrías a lo largo de la High Line para preservar la luz y el espacio abierto.

Se identifica como un sector singular del corredor de la High Line, la zona entre las calles West 16th y 19th, donde se amplía y cruza sobre 10th Avenue. El desarrollo inmobiliario ubicado allí podría recibir mediante Bonos de mejora, un incremento en la edificabilidad incorporando

⁴ Programas para la construcción de viviendas de ingresos medios o bajos. Fuente -Una visión del Urbanismo Guía 1

elementos en el diseño de sus emprendimientos que beneficien el proyecto de la High Line.



Figura 14 Circulaciones verticales –Fuente propia



Figura 15 Circulaciones verticales –Fuente propia

Las mejoras incluyen acceso a escaleras y ascensores en las tres cuadras, baños públicos y mantenimiento de espacios en West 16th Street, una plaza pública a nivel en 10th Avenue entre las calles West 17th y 18th, y restauración, rehabilitación e implementación del espacio abierto las calles 16th y 20th del oeste.

El uso de Bono de Mejora de High Line daría como resultado la implementación del 20 por ciento del espacio abierto de High Line, en su sector más representativo. (Meiqing Li 2014)



Figura 16 Diferenciación de caminería, y vegetación



Figura 17 Fuente propia abril 2019

Resultados obtenidos

Según un estudio realizado por el Centro Furman para Políticas Inmobiliarias y Urbanas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Nueva York, entre 2003 y 2011, hubo 17 transferencias a través del programa TDR especial del Distrito Oeste de Chelsea, que representan más de un tercio del total de aproximadamente 765,999 pies cuadrados disponibles, unos 71000 m². (Meiqing L, 2014)

El tamaño de los predios desde los que se realizó la transferencia osciló entre 643 pies cuadrados (60 m²) a 55.991 pies cuadrados (5200 m²).

La transferencia más grande desde el High Line Transfer Corridor se realizó hacia el extremo norte del distrito. Se utilizó seis transferencias desde diferentes predios para un solo proyecto inmobiliario, el Avalon West Chelsea agregando 111,000 pies cuadrados (10.000 m2 aproximadamente).



Figura 18 Edificio: Avalon West Chelsea , 3 torres de 30 pisos, con 305 unidades Fuente: Web promocional.



Figura 19 Zona del edificio Avalon Fuente: Web promocional

Algunos desarrolladores optan por combinar diferentes bonificaciones para agregar edificabilidad a su desarrollo. Un ejemplo es la utilización de la Exención de impuestos 80/20⁵ en conjunto con el programa de vivienda inclusiva (I.H.P.).

Dos proyectos residenciales iniciados en los últimos años adoptaron este esquema. Uno es el Caledonia que está ubicado en 450 W. 17th St. y el otro es una propiedad de alquiler en 316 11th Ave. desarrollado por Douglaston Realty Corp. (Meiqing Li 2014)



Figura 20
Edificio Caledonia
469 unidades
2 torres, 24 pisos
Acceso directo desde High Line

Fuente Web promocional



Figura 21
Edificio de 316 11Th
396 unidades

Fuente Web promocional

Desde el inicio del Distrito Especial West Chelsea y hasta 2016, con el apoyo de estos beneficios se han construido más de 2,500 unidades residenciales (aproximadamente 1,800 unidades de alquiler) en 23 desarrollos y docena de desarrollos residenciales en etapa de proyecto con más de 700 unidades nuevas (Rew, 2016).

⁵ El Programa de Construcción de Vivienda Nueva 80/20 es un programa del estado y de la ciudad que ofrece financiamiento a bajo costo y deducciones tributarias a los constructores que destinen al menos el 20% de un edificio a familias de ingresos bajos Fuente -Una visión del Urbanismo Guía 1

Esta revitalización, está acompañada de la construcción de edificaciones de autores de renombre e imagen destacada. A lo largo del corredor se ubican entre otros, un edificio de viviendas de la Arq. Zaha Hadid, el centro de artes The Shed y The Vessel, una escalinata abierta a modo de mirador. Complementa los servicios una nueva línea metro “34 th-Hudson Yards” al extremo norte de la High Line.



Figura 22
The Shed
Centro de artes
Escénicas

Fuente propia



Figura 23
The Vessel
Mirador

Fuente propia



Figura 24 Área Norte High Line Fuente propia abril 2019



Figura 25- Interior de Estación de Metro - Fuente propia

El proceso de rehabilitación de la High Line que comenzó en 2009, insumió 152.3 millones de dólares de fondos públicos. Para 2013, se identificó un beneficio económico acumulativo hacia la ciudad de cerca de 1000 millones de dólares, muy por encima de los aproximadamente 200 millones que se habían proyectado originalmente. (Chona G. 2019).

Síntesis

Caso Nueva York The High Line – Ámbito: West Chelsea	Fuente West Chelsea rezoning Proposal -High Line Inside
Descripción de objetivos del Instrumento (TDR) dentro del West Chelsea rezoning	Alentar el desarrollo residencial, para apoyar el crecimiento de los usos relacionados con las artes, que facilite el espacio abierto de High Line para crear transiciones al distrito histórico de Chelsea y Hudson Yards,
Normativa	West Chelsea rezoning Proposal (modificación de la normativa general)
Bienes Emisores	Predios bajo la High Line “Corredor de transferencia de High Line”
Bienes Receptores	Predios de la 10th y 11th Avenidas definidos por el plan
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula)	Aumento de área de piso (FAR) en entre 1.0 y 2.65 FAR de acuerdo a la zonificación del plan
Unidad de medida	Pie cuadrado
Cantidad de veces que se emite	Se emite una sola vez
Forma de comercialización de TDR	La comercialización es directa entre el propietario y el agente inmobiliario o desarrollador
Institución de gestión de dinero de TDR	No hay institución intermediaria.
Obligatoriedad	Opcional para los propietarios de Bienes emisores.
Aplicación	2003 / 2011 (dato parcial)
Cantidad de casos de TDR emitidos	17 transferencias estudiadas
Cantidad de pie cuadrados utilizados	250.000 pie2 aprox. (765,999 pie2 disponibles)

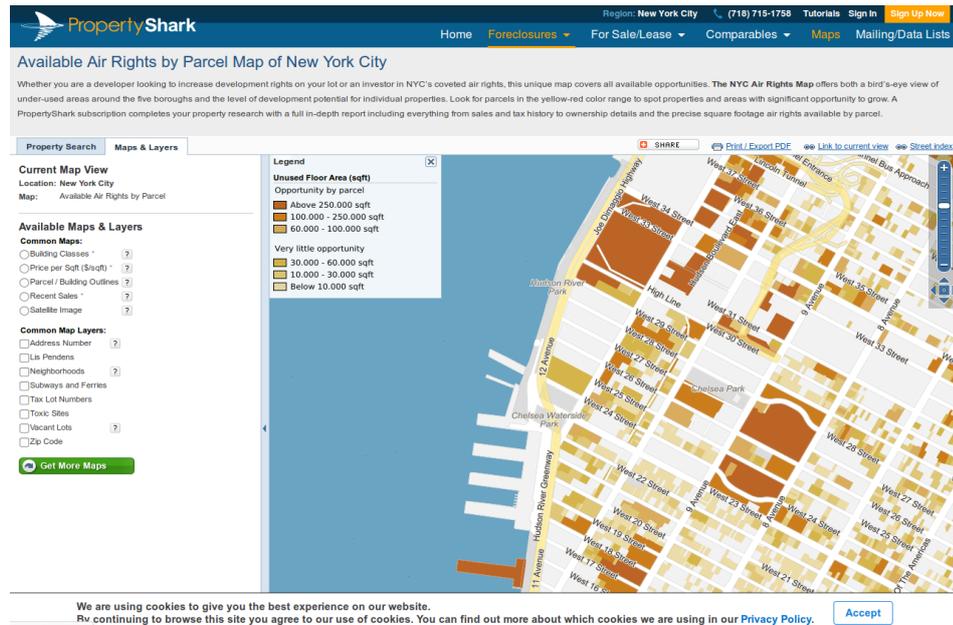
Figura 26- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

Otros comentarios

Se destaca en el proceso de la aplicación de la herramienta:

- el Involucramiento de los interesados en el proceso a partir de la creación de Friends of The High Line (FHL).
- es un proyecto específico de mejoramiento de la zona, “Corredor de transferencia de High Line “, que determina claramente las áreas emisoras y receptoras, y sus restricciones. Incluye además promociones específicas de utilización del derecho para usos de viviendas.
- la creación del Fondo de mejoramiento de la High line, con aportes de los propios beneficiarios de las transferencias de edificabilidad.
- la posibilidad de la creación de bancos de derechos municipales, para manejar la demanda. Esta forma permite la participación y la supervisión del gobierno sobre el proceso.

- la disponibilidad de datos de TDR disponibles en página web de inmobiliaria (Property Shark) permite conocer y difundir la oferta de derechos.



- Figura 27 Sitio web con la edificabilidad disponible – Fuente PropertyShark

Se identifica como problemática la existencia de competencia entre modos diferentes de conseguir la transferencia de derechos de edificabilidad, con gestiones diferentes, lo que hace que el emprendedor opte por las más simples. La transferencia entre lotes vecinos se realiza entre privados sin la injerencia de la administración.

Se plantea el riesgo de que se transforme en una política de recaudación, fuera del marco de la planificación, dado la fuerte presión inmobiliaria existente.

Hay estudios estadísticos que plantean que el desarrollo de la High Line a profundizando un proceso de gentrificación que se estaba desarrollando en el Área de Chelsea., sobre todo en el sector próximo a la vía, donde aparecen rentas altas superiores a la de las manzanas contiguas, vivienda utilizada como medio de inversión y los alquileres más elevados de distrito (Esteban .M 2018).

4.1.2 La experiencia de Brasil - Curitiba

Curitiba está ubicada en el sur de Brasil, siendo la capital del Estado de Paraná, con 1.746.896 habitantes. La Región Metropolitana de Curitiba (RMC) está compuesta por 26 municipios, cubriendo aproximadamente 15.000 km² y una población de poco más de 3 millones de personas, según el censo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) del 2007

Los temas de planificación toman relevancia hacia los años 40 cuando se desarrolla el proyecto del ingeniero francés Alfred Agache, conocido como “el Plan Agache” o “de las Avenidas “. El concepto radio céntrico, establece un sistema de carreteras jerárquicas, por avenidas radiales y perimetrales, define una zonificación de áreas funcionalmente especializadas e implementa una serie de medidas de saneamiento que van desde la creación de nuevos parques con el propósito de construcción de represas en los ríos hasta temas relacionados con la infraestructura y la normalización de los aspectos constructivos. Estableció parámetros para los edificios y las directrices de orden sanitaria como el drenaje en la zona de retroceso frontal (IPPUC,2004 Instituto de pesquisas y planeamiento urbano de Curitiba).

Debido al crecimiento desordenado, en 1965 se diseña un nuevo plan basado en la zonificación, el sistema vial y el transporte público, considerando además las interacciones ambientales económicas y sociales entre ellos. Surge también en este año el Instituto de Investigación y Planeación Urbana de Curitiba (IPPUC), órgano encargado de la planificación de la ciudad para supervisar la ejecución del Plan Maestro de 1966. En el año 2004 se realiza la adaptación de este último al Estatuto de la Ciudad⁶.

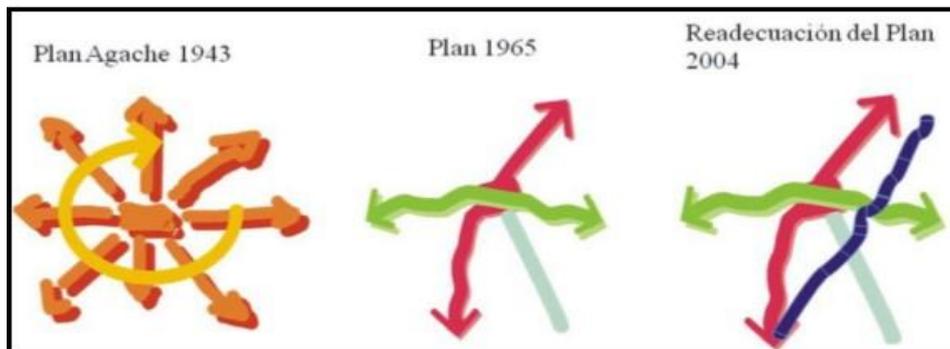


Figura 28 –Evolución de los Planes de Curitiba Fuente Fukuda L. 2010.

En estas políticas de planificación están tomadas en cuenta las posibilidades de conservar el medio ambiente a través de acciones para prevenir inundaciones, conservación de los valles y zonas verdes.

Estas medidas que tienen como objetivo la preservación, el mantenimiento y la restauración, establecen criterios y parámetros para uso y ocupación de las tierras, que han sido muy restrictivas.

⁶ El Estatuto de la Ciudad (ley federal N° 10.257) desarrolla los artículos 182 y 183 de la Constitución Brasileña de 1988. Promulgada en 2001, establece la política nacional de desarrollo urbano.

Estas son acompañadas por leyes y decretos dando facilidades, incentivos tributarios y fiscales, así como permitiendo la transferencia del potencial constructivo de estas propiedades a otras áreas. Se define el instrumento de transferencia para conservación de áreas verdes.

La utilización de la transferencia para usos de protección patrimonial.

Desde la década de los 80 es posible incrementar el potencial constructivo de edificios de vivienda, comercio y servicios mediante transferencias desde áreas verdes o unidades de conservación con el objeto de conservación del patrimonio histórico, cultural y ambiental.

También se plantean mecanismos de control de la densidad como “factores de corrección”, según el área de ciudad, con el objetivo de alentar transferencias a zonas de interés para la Municipalidad.

Desde 1982 establecido por la ley municipal No. 6.337/1982, se utiliza la herramienta para fomentar la preservación de edificios de valor cultural llamados UIP (Unidades de interés de preservación). Ella permite el derecho de construir en otro lugar por la necesidad de preservación y con el compromiso del propietario de preservarlo.

Analizado el periodo desde 1993 hasta 2003, de acuerdo a información del IPPUC, se habían incorporado a la herramienta 8 inmuebles.

Los primeros fueron la Catedral de Curitiba, la sede de la Universidad Federal de Paraná y la Sociedade Garibaldi. En total generaron 35.620 m2 de potencial concedido, representando igual número de acciones que comercializadas generaron en torno a 7 millones de reales, exclusivos para la restauración de los edificios.

Al 2003 se encontraba en proceso la UIP correspondiente a la antigua sede del Museo Paranaense, que adicionaría 12500 m2 para conceder. (Mota A. 2005)

UIEP	Potencial Concedido (m ²)	Valor do Restauro (R\$)	Nº de cotas de 1,00 m ²	Valor da cota (R\$)
Catedral Basílica de Curitiba	6.850,00	1.370.000,00	6.850	200,00
Universidade Federal do Paraná	5.200,00	1.040.000,00	5.200	200,00
Sociedade Garibaldi	3.100,00	620.000,00	3.100	200,00
Reservatório Alto de São Francisco	2.450,00	490.000,00	2.450	200,00
Ministério Público	10.200,00	2.040.000,00	10.200	200,00
UPE	3.560,00	712.000,00	3.560	200,00
Sociedade 13 de Maio	1.360,00	272.000,00	1360	200,00
Fundação Cultural de Curitiba	2.900,00	580.000,00	2.900	200,00
Antiga Sede do Museu Paranaense	12.500,00	Até o momento não foi fechado	Até o momento não foi fechado	Até o momento não foi fechado
Total	35.620,00	7.124.000,00	35.620	-

Fonte: Revista do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba n.º 05 (2003).

Figura 29 Unidades de Interés de preservación ⁷

⁷ Tabla extraída de Mota A., 2005

Se destacan:



Figura 30 UIP Dto. 381/93 Catedral de Curitiba
Fuente www.catedralcuritiba.com



Figura 31 Sede Sociedade Garibaldi
Fuente gazatadopovo.br



Figura 32 UIP Dto. 381/93 Universidad federal do Paraná



Figura 33 Museo Paranaense
Web Guía geográfico Curitiba

Según Ricardo Serraglio Polucha⁸, investigador de IPPUC, la aplicación de la transferencia con el objetivo de rehabilitación no ha sido muy eficiente. Entre las dificultades planteadas es que se trataba de edificios de gran tamaño por lo que requería para su preservación de gran cantidad de potencial constructivo. Otras de las limitaciones al avance de este instrumento era que muchos de los bienes eran edificios institucionales y requería de una negociación entre las entidades.

Posteriormente se instaura el uso de las CPC (Cota Potencial Constructivo) para los bienes protegidos (UIEP Unidade de Preservação de Especial Interesse). Se logró una forma más ágil de operar, consistía en la definición de un potencial constructivo y la creación de acciones (Cotas) correspondientes emitidas por la municipalidad. Las ventas de las mismas permitían la restauración. Para 2016, se contemplaron 19 propiedades.

La herramienta también puede ser utilizada para aplicar el potencial constructivo en el mismo predio del bien a preservar. Esta opción puede generar situaciones discutibles, ya que se logra la

⁸ Autor de *Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo 2017*

restauración del inmueble, pero con una solución que aporta poco al entorno (Lopes B. 2017)
 En la imagen puede identificarse delante de un gran edificio un inmueble restaurado.



Figuras 34 y 35 Aplicación TPC sobre propiedad protegida (Lopes B. 2017)

Paralelamente en el 2001 en el Estatuto de la Ciudad se desarrollan nuevos instrumentos basados en el concepto de suelo creado, como OOPC (Outorga Onerosa do Direito de Construir) TDC (Transferência do Direito de Construir) ya utilizada para fines de conservación.

El OODC se definió como la posibilidad de cobrar por el derecho a construir por encima del coeficiente de utilización básica por parte de las autoridades públicas vinculando la aplicación de fondos recaudados en fines urbanos de interés público (utilizado anteriormente para viviendas sociales).

El TDC se definió como la autorización para que el propietario ejerza el derecho de construir su propiedad en otra ubicación, mediante transferencia o venta de este derecho, siempre con fines de interés público.

Ricardo Serraglio Polucha también hace un estudio comparativo sobre la utilización de varios instrumentos relacionados con la concesión de potencial constructivo. La OODC (Outorga Onerosa do Direito de Construir), la TDC (Transferência do Direito de Construir) y la CPC (Cota Potencial Constructivo).

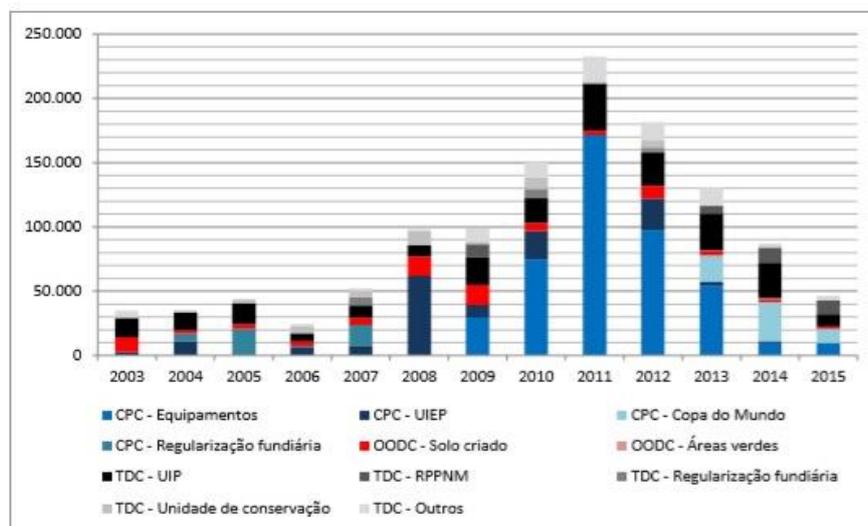


Figura 36 Distribución del potencial construido adquirido por tipo de instrumento de suelo creado entre 2003 y 2015
 Fuente Secretaria Municipal de Urbanismo. Elaboración Ricardo Serraglio Polucha (2017)

La municipalidad ha definido diferentes tipos de CPC para financiar objetivos o proyectos específicos los que se identifican en el gráfico.

Puede verse que la mayoría del potencial constructivo se accede por el sistema de CPC, por medio de compra de (cotas) acciones que vende la Municipalidad.

El autor plantea además que se han realizado entre 2013 y 2015 unas 537 operaciones. Según su estudio para 407 de esos casos era más beneficioso la herramienta CPC que la OODC.

En el gráfico también puede constatarse que una parte muy menor del potencial construido adquirido corresponde a la herramienta que tienen objetivo patrimonial, representada en dos tipos de aplicaciones: la TDC (Transferência do Direito de Construir) para Unidades de Interés Patrimonial (UIP) y las CPC (Cota potencial constructivo) para las UIEP, Unidade de Preservação de Especial Interesse.

La Norma

En enero de 2000 la Cámara Municipal de Curitiba aprueba la **Ley 9803**, que dispone normativa sobre la Transferencia del Potencial constructivo.

El Art.1º dispone que *“El propietario de un inmueble impedido de utilizar plenamente el potencial constructivo definido en la Ley de Zonificación y Uso del suelo, por limitaciones urbanísticas relativas a la protección y preservación del Patrimonio Histórico, Cultural, Natural y Ambiental definidas por El poder público, podrá transferir parcial o totalmente el potencial no utilizable de ese inmueble, previa autorización del Poder Público Municipal”*

También plantea que podrá ser usado como forma de indemnización en las expropiaciones destinadas a mejoras viales, equipamientos públicos, programas habitacionales de interés social, programas de recuperación ambiental entre otros.

Determina que **el potencial constructivo se definirá** en metros cuadrados y que estará determinado por el área del terreno cedente multiplicado por el Coeficiente de aprovechamiento permitido en la zona cedente.

El potencial transferible estará relacionado con el valor del metro cuadrado del terreno del inmueble que cede y del que recibe, teniendo en cuenta coeficientes de aprovechamiento de ambas zonas.

El valor del metro cuadrado del terreno que cede y del que recibe el potencial, será evaluado por los criterios definidos en la Ley nº 7291, de 12 de diciembre de 1988, utilizados en el escrutinio del Impuesto de Transmisión de Bienes Inmuebles (ITBI).

El Art 4 de la Ley define que para los bienes o derechos transferidos que: *“el valor venal se determinará por valoración, observando los siguientes elementos: I. Precio de mercado actual. II Ubicación III. Características de la propiedad tales como: área, topografía, edificios y accesibilidad a equipamiento urbano”*.

La Ley 9803 también define las **zonas que pueden recibir potencial** constructivo, pero aclara que deberán atender a los parámetros de la Ley de zonificación y usos de suelo.

La Transferencia se realizará previa autorización de la Secretaría Municipal de Urbanismos (SMU) quien realizará la expedición de un certificado.

Para la utilización del potencial transferido será necesaria la autorización previa al permiso de construcción, teniendo en cuenta la cantidad de metros cuadrados de transferencia, el coeficiente de aprovechamiento, la altura y el uso según las exigencias de la norma.

La transferencia **será anotada en el registro competente**. Para el edificio que cede la anotación deberá contener además del potencial constructivo que transfiere las condiciones de protección, conservación y preservación según sea el caso.



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA

QUADRO I

TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

ZONAS / SETORES	USOS	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO	ALTURA MÁXIMA (pav.)	AFASTAMENTO DAS DIVISAS (7)
ZR-3	Habitação Coletiva Habitação Transitória 1	1,5	4	
ZR-4 – Batel (1) (2) (3)	Habitação Coletiva Habitação Transitória 1	2,5	10	Pav. térreo = Facultado Demais pav. = H/6 atendido o mínimo de 2,50m
ZR-AG – Alto da Glória ZR-M – Mérces Demais ZR-4 (4)	Habitação Coletiva Habitação Transitória 1	2,5	8	
ZR-4 – Alto da XV (1)	Habitação Coletiva Habitação Transitória 1	2,5	10	
	Habitação Transitória 2 Edifício de Escritório Comunitário 2 – Saúde Comunitário 2 e 3 – Ensino	2,0	10	Até 2 pav. = Facultado Acima de 2 pav. = H/6 atendido o mínimo de 2,50m
ZR-4 – Rebouças ZR-3 – Rebouças / Prado Velho (1)	Habitação Coletiva Habitação Transitória 1	2,5	8	
	Habitação Transitória 2 Edifício de Escritório Comunitário 2 e 3 – Ensino	2,0	8	

Figura 37 Tabla de transferencia de potencial constructivo según condiciones. Anexo Ley 9803

En marzo de 2012 se aprueba el **decreto 1850**, el cual define las condiciones de aplicación de la concesión del potencial constructivo, así como las disposiciones relacionadas con las transferencias. Se ocupa de consideraciones de diferentes tipos de concesión y transferencia según el tipo de área de interés en la que se encuentre el bien emisor.

La concesión del potencial constructivo derivado de la Unidad de Interés de Preservación (UIP) dependerá del análisis previo y aprobación a la **Comisión de Evaluación del Patrimonio Cultural (CAPC)**, mediante un protocolo específico.

La documentación necesaria para la tramitación de la concesión de la cesión de potencial constructivo, será establecida por la Secretaría Municipal del Urbanismo (SMU) por medio de un instrumento apropiado. Luego de aprobada la autorización dicha Secretaría emitirá el certificado de Concesión de Potencial Constructivo.

El Certificado de Concesión incluirá el nombre del propietario del potencial constructivo y su identificación, dirección del inmueble a ser cedido el potencial y su a identificación fiscal; zonificación, coeficiente de aprovechamiento del lote; potencial constructivo cedido, valor unitario del terreno según la evaluación de la Prefeitura Municipal de Curitiba, condiciones de concesión y transferencia del potencial constructivo establecidas por la CAPC.

La expedición del Certificado de Concesión de Potencial Constructivo depende de la aprobación del **proyecto de restauración de la Unidad de Preservación** y expedirá el permiso respectivo, el mismo estará a nombre del propietario de la UIP.

La concesión del potencial constructivo deberá ser anotada en el título de propiedad del inmueble que tiene la UIP, y esta documentación deberá ser presentada al momento de solicitar la transferencia del potencial constructivo, lo que será puesto a consideración de la CAPC, junto con un **cronograma de restauración** del UIP. Se podrá solicitar para ello una cuota de hasta el 35 % del total cedido.

La transferencia de la totalidad del potencial constructivo, solamente será autorizada después de la expedición del Certificado de Vista de la conclusión de la obra CVCO, de la UIP referente al restauro que originó el potencial.

La expedición del permiso de construcción para el inmueble que recibe el potencial será con la previa emisión del Certificado de Transferencia de Potencial Constructivo.

Cada transferencia de potencial constructivo deberá ser anotada en el título de propiedad del inmueble que contiene la UIP, quedando una transferencia condicionada a la presentación del documento con la anotación de la anteriormente realizada. Para la última la transferencia de su anotación será necesaria para el cierre del proceso administrativo, mediante el Término de Compromiso firmado por el interesado.

Por el decreto 993 de 2014, se disponen consideraciones para llevar adelante el Programa Especial de Gobierno. Con ese objetivo se realiza la concesión de incentivos. Consistirá en la concesión de parámetros constructivos, mediante transferencia de potencial, según lo establecido por la legislación vigente, mediante la adquisición de **acciones de potenciales constructivos** determinadas de acuerdo con la necesidad del Programa.

Pone a disposición 45000 acciones de 1 m² cada una (El **Dto. 73-2014** sube a 60000 acciones), que podrán adquirirse para ser utilizadas en destino vivienda y comercio.

Los montos resultantes se recaudarán en una cuenta bancaria vinculada a la Municipalidad de Curitiba Se utilizarán para la implantación de equipamientos urbanos y comunitarios, creación de espacios públicos de ocio y zonas verdes, también para indemnizar expropiaciones.

Se definirá el valor correspondiente de cada acción. De acuerdo **al Dto. 344-2019** el valor de cada acción de Potencial Constructivo colocado en una oferta pública por parte del Municipio de Curitiba tendrá un valor unitario para fines comerciales, de R \$ 814,63, que será válido siempre que las acciones estén disponibles para la adquisición.

El reajuste del valor de la acción está vinculado a la variación del costo unitario básico de construcción (CUB) calculado por la Unión de la Industria de la Construcción del Estado de Paraná (SINDUSCON-PR).

Como se plantea, en Curitiba se negocian las acciones con valor fijo, sin embargo, en otras ciudades de Brasil se realizan **subastas públicas** para la obtención de potencial constructivo. Según plantea Smolka⁹ en San Pablo se utilizan los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC) Los promotores compiten a través de subastas electrónicas públicas reguladas por la Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Esta instrumentación debe ser transparente y toda la documentación relevante aparece en el sitio web de la Bolsa de Valores de San Pablo, y es negociado como uno de los instrumentos financieros disponibles junto con las acciones y fondos mutuos. (Smolka M. 2013).

La Ley 14794 aprobada en 2016, establece la **protección del Patrimonio Cultural** del Municipio de Curitiba, crea el Consejo Municipal del Patrimonio Cultural de Curitiba (CMPC), establece el Fondo para la Protección del Patrimonio Cultural (FUNPAC), hace un listado de los bienes considerados con valor patrimonial, entre otras medidas.

Dentro del **régimen de incentivos** para garantizar la conservación, preservación y mantenimiento de los bienes patrimoniales, propone la reducción del impuesto a la propiedad urbana (IPTU), la elaboración de leyes de incentivos culturales e incentivos constructivos y la asociación entre el poder público y la iniciativa privada.

El incentivo constructivo consiste en la autorización para construir un edificio por encima de los límites establecidos por la legislación vigente, tras el compromiso formal del propietario de la propiedad protegida de preservarla. Este podrá ser ejercido en el mismo predio donde se encuentra el bien protegido o en otro predio cuando no pueda construirse en este.

El potencial constructivo otorgado puede ser renovado cada 15 años, sujeto a la buena conservación o previa presentación de un proyecto de restauración.

Una vez aprobada la concesión del incentivo, el propietario será responsable de la conservación, y de no realizarse se aplicarán sanciones previstas por la ley. En caso de demolición o destrucción del bien, el monto correspondiente al potencial otorgado será devuelto al gobierno por el valor actual del potencial de construcción vendido por el Municipio.

ANEXO 1 - RELAÇÃO DOS BENS IMÓVEIS DO PATRIMÔNIO CULTURAL DE CURITIBA

IF	NOME/ENDEREÇO	NOME RUA	Nº	BAIRRO	REGIONAL
11001028	IGREJA ORTODOXA, Unidade de Interesse de Preservação	R. BRIGADEIRO FRANCO	375	MERCÊS	Matriz
11004010	RESERVATÓRIO DO ALTO SÃO FRANCISCO, Unidade de Interesse de Preservação	R. DOS PRESBITEROS	55	SÃO FRANCISCO	Matriz
11004019	TELEPAR, Unidade de Interesse de Preservação	AV. MANOEL RIBAS	75	SÃO FRANCISCO	Matriz
11007006	CINEMATECA, Unidade de Interesse de Preservação	R. PRESIDENTE CARLOS CAVALCANTI	1196	SÃO FRANCISCO	Matriz
11007007	R. PRESIDENTE CARLOS CAVALCANTI - 1212, Unidade de Interesse de Preservação	R. PRESIDENTE CARLOS CAVALCANTI	1212	SÃO FRANCISCO	Matriz
11007022	CASA WICHERT - CINEMATECA, Unidade de Interesse de Preservação	R. PRESIDENTE CARLOS CAVALCANTI	1184	SÃO FRANCISCO	Matriz
11007024	NOVELAS CURITIBANAS, Unidade de Interesse de Preservação	R. PRESIDENTE CARLOS CAVALCANTI	1262	SÃO FRANCISCO	Matriz
11008010	R. ALMIRANTE BARROSO - 78, Unidade de Interesse de Preservação	R. ALMIRANTE BARROSO	78	SÃO FRANCISCO	Matriz
11009002	R. TRAJANO REIS - 389, Unidade de Interesse de Preservação	R. TRAJANO REIS	389	SÃO FRANCISCO	Matriz
11009006	R. TRAJANO REIS - 351, Unidade de Interesse de Preservação	R. TRAJANO REIS	351	SÃO FRANCISCO	Matriz
11009007	R. TRAJANO REIS - 343, Unidade de Interesse de Preservação	R. TRAJANO REIS	343	SÃO FRANCISCO	Matriz
11009016	R. TRAJANO REIS - 325, Unidade de Interesse de Preservação	R. TRAJANO REIS	325	SÃO FRANCISCO	Matriz
11009017	R. TRAJANO REIS - 315, Unidade de Interesse de Preservação	R. TRAJANO REIS	315	SÃO FRANCISCO	Matriz

Figura 38 tabla de bienes con valor patrimonial Ley 14794 Anexo- visión parcial

⁹ Smolka M.–Instrumentación de la recuperación de la Plusvalía en América Latina 2013

Esta ley también crea el Fondo de Protección al Patrimonio Cultural (FUNPAC), con el objetivo de proporcionar apoyo financiero, de forma complementaria, a proyectos y acciones dirigidos a la promoción, preservación, mantenimiento y conservación del patrimonio cultural de la Municipalidad de Curitiba. Atiende acciones de investigación, capacitación, promoción, creación de servicios, adquisición de inmuebles protegidos por expropiación etc.

Otros comentarios

La página web de la Prefectura Municipal de Curitiba pone a disposición una amplia explicación sobre cómo acceder a los derechos y simuladores para calcular el potencial constructivo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO

SOLICITAÇÃO DE AQUISIÇÃO/TRANSFERÊNCIA DE POTENCIAL CONSTRUTIVO

NOME DO PROPRIETÁRIO ADQUIRENTE: _____ CPF / CNPJ: _____
 ENDEREÇO DE CONTATO: _____ TELEFONE: _____

POTENCIAL A SER ADQUIRIDO (ASSINALAR SUA OPÇÃO)

PEG / UIEP (LEI 9803/2000) DOCUMENTOS 1.A.8.A.7 UIP / RPPNM (LEI 9803/2000) DOCUMENTOS 1.1.A.8.A.7
 SOLO CRIADO (LEI 9802/2000) DOCUMENTOS 1.A.8.A.7 DEMAIS POTENCIAIS (LEI 9803/2000) DOCUMENTOS 1.1.A.8.A.7
 DECRETO Nº 302/2018 DOCUMENTOS 1.A.8.3.2

LOTE QUE RECEBE O POTENCIAL

INDICAÇÃO FISCAL: _____
 USO DA EDIFICAÇÃO: HABITACIONAL COMERCIAL

TIPO DE INCENTIVO PRETENDIDO	ÁREA CORRESPONDENTE	M2
ACRÉSCIMO DE COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO		M2
ACRÉSCIMO DE PAVIMENTOS Nº	ÁREA TOTAL DOS PRATOS ACRÉSCIDOS (CONP + R CONP)	M2
ACRÉSCIMO DE PORTE COMERCIAL		M2
ACRÉSCIMO DE ÁTICO (PEB / UIEP)		M2
PARÂMETROS ACRÉSCIDOS DECRETO Nº 302/2018		
ÁREA DO LOTE (M2)	Nº TOTAL DE UNIDADES HABITACIONAIS	

LOTE QUE CEDE O POTENCIAL (UIP/RPPNM/DEMAIS POTENCIAIS)

NOME DO PROPRIETÁRIO TRANSMITENTE: _____ INDICAÇÃO FISCAL DO LOTE QUE CEDE O POTENCIAL: _____

DOCUMENTOS NECESSÁRIOS

- REGISTRO DE IMÓVEIS ATUALIZADO NOS ÚLTIMOS 90 (NOVENTA) DIAS, ORIGINAL OU CÓPIA AUTENTICADA, DO LOTE A RECEBER O POTENCIAL;
- REGISTRO DE IMÓVEIS ATUALIZADO NOS ÚLTIMOS 90 (NOVENTA) DIAS, DO LOTE QUE CEDE O POTENCIAL COM A AVERBAÇÃO DA ÚLTIMA TRANSFERÊNCIA (UIP E RPPNM);
- APRESENTAR QUADRO DE ÁREAS POR PAVIMENTO E TOTAL, INDICANDO O USO E AS ÁREAS COMPUTÁVEIS E NÃO COMPUTÁVEIS POR BLOCO;
- NO CASO DE PESSOA JURÍDICA, DEVERÁ ANEXAR CERTIDÃO SIMPLIFICADA EMITIDA PELA JUNTA COMERCIAL E DECLARAÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE DE PESSOA JURÍDICA, CONFORME ANEXO I DA PORTARIA Nº 08/2016;
- NO CASO DE ACRÉSCIMO DE ÁTICO, DEVERÁ APRESENTAR, QUADRO DE ÁREAS: Á ÁREA TOTAL DO PAVIMENTO IMEDIATAMENTE INFERIOR OU DO TIPO, Á ÁREA TOTAL DO ÁTICO, BEM COMO ÁREA A ADQUIRIR;
- EM CASOS ESPECÍFICOS SERÁ SOLICITADA DOCUMENTAÇÃO COMPLEMENTAR;
- O AUTOR DO PROJETO E/OU RESPONSÁVEL TÉCNICO SE RESPONSABILIZAM POR TODAS AS INFORMAÇÕES FORNECIDAS;
- FORMULÁRIO DO CÁLCULO DO POTENCIAL CONSTRUTIVO (DECRETO Nº 302/2018), ORIGINAL, ASSINADO PELA SMU/PMC.

CURITIBA, _____ DE _____ DE _____

ASSINATURA DO PROPRIETÁRIO _____

Figura 39 Formulário de solicitud de trasferencia de potencial constructivo

Fuente – Municipalidad de Curitiba¹⁰

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
SECRETARIA MUNICIPAL DO URBANISMO
SIMULAÇÃO DE ACRÉSCIMO DE POTENCIAIS CONSTRUTIVOS

Dados básicos do lote para simulação de Potencial Construtivo

Uso da edificação: _____
 Zonasamento do lote: _____
 Sistema Viário: _____
 Área do lote: _____ m²
 Área computável a ser acrescida: _____ m²
 Número de pavimentos a serem acrescidos: _____
 Área dos pavimentos acrescidos (total = computável + não comput): _____ m²
 Número total de unidades habitacionais do empreendimento: _____
 Valor unitário do lote que recebe potencial (R\$ / m²): _____
 Indicação fiscal / Endereço do lote que cede potencial: _____

Parâmetros básicos do lote definidos de acordo com a Lei Municipal n.º 9.800 / 2000

Coefficiente de aproveitamento do: _____ Números de pavimentos: _____
 Área computável total de construç: _____ m²

Solo Criado

Área computável (m ²)	coeficiente solicitado	Total	tax. admitid
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Cálculo da fração de rateio (m) usar referente ao potencial construtivo: _____

Transferência de potencial construtivo UIP / Outros Potenciais / RPPNM

Área computável (m ²)	coeficiente solicitado	Total	tax. admitid
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Potencial construtivo a ser transferido (origem do potencial): _____
 Saldo Potencial Construtivo selecionado: _____

Potencial Construtivo de Programa Especial de Governo

Área computável (m ²)	coeficiente solicitado	Total	tax. admitid
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____

Potencial construtivo a ser adquirido (cc): _____ Valor de cada cc: _____
 Valor do potencial construtivo a adq: _____

Observação geral: _____

Figura 40 Simulador de Incremento de potencial constructivo.

Fuente – Municipalidad de Curitiba

¹⁰ Formularios y Simulador disponibles en <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/potencial-construtivo-unidade-de-interesse-de-preservacao-uiip/461>

Síntesis

Caso Curitiba	Fuente www.curitiba.pr.gov.br
Descripción de objetivos del Instrumento Transferencia de edificabilidad	Preservación del Patrimonio Histórico, Cultural, Natural y Ambiental, indemnización de expropiaciones para equipamiento público o vías.
Normativa	Ley 9803-Dto 1850-12, Dto. 1241-13 Dto. 993-14, 334-19, Ley 14794
Bienes Emisores	Bienes inmuebles Patrimonio Cultural Ley 14794
Bienes Receptores	Definidos en los anexos de la norma Dto. 1850 -12 y modificados por Dto. 1241-13
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula) Potencial constructivo transferible para caso de Unidades de Interés de preservación (UIP) (Unidades Especiales de Interés de Preservación)	<p>Pt = Potencial constructivo transferible</p> $Pt = Pc \times \frac{Vmc}{Vmr} \times \frac{Cc}{Cr}$ <p>Pc = Ca X A :</p> <p>Pc = Potencial constructivo</p> <p>Ca = Coeficiente de aprovechamiento permitido en la zona o sector donde está ubicado el inmueble cedente</p> <p>A = Área total del terreno cedente.</p> <p>Vmc = Valor del metro cuadrado de terreno del inmueble que cede el potencial</p> <p>VMR = Valor del metro cuadrado de terreno del inmueble que recibe el potencial</p> <p>Cc= Coeficiente de aprovechamiento de la zona o sector donde está localizado el inmueble que cede el potencial</p> <p>Cr = Coeficiente de aprovechamiento de la zona o sector donde está ubicado el inmueble que recibe el potencial</p>
Unidad de medida m2 o \$	M2 ponderados
Cantidad de veces que se emite	Dto. 1850-2 Se emite una vez, es particionable Ley 14794 , cada 15 años
Forma de registro de los derechos	La concesión se anotará en el Título de propiedad del bien que cede (UIP), de la misma forma que las transferencias de la concesión.
Certificado	Certificado de Concesión de Potencial Constructivo
Forma de comercialización de derechos	Emisión por parte de la Municipalidad – Oferta pública Recaudo por la Municipalidad Para usos en el Programa de Gobierno u conservación



Institución de gestión de recursos económicos	La Municipalidad
Forma de uso de los recursos	Para el caso de UIP 35% para restauración del bien Para usos en el Programa de Gobierno , espacios públicos, vías, equipamiento, compensación de expropiación
Cantidad de casos de bienes emisores	8 casos para UIP.35620 m2 (del 1992 al 2003) +11 casos con UIEP .Más 50000 m2 total (2016)
Cantidad de m2 emitidos	60000 acciones de 1 m2 desde 2014
Problemática encontrada	-Bajo interés de utilización por UIP o UIEP, por competencia con otros instrumentos. -Algunas soluciones urbanas discutibles cuando el bien receptor es el mismo que el que cede.

Figura 41- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

4.1.3 La experiencia peruana- Lima

Lima, capital de Perú, fue fundada en 1535 por Francisco Pizarro, con el nombre Ciudad de Los Reyes. Fue la capital del Virreinato de Perú, durante la época de conquista española.

Pero hay vestigios mucho más antiguos de su historia encontrados en la zona arqueológica, de la Huaca Pucllana, antiguo centro ceremonial de la Cultura Lima (200 a 700 d.C.).

El centro histórico de Lima fue declarado Patrimonio de la Humanidad por UNESCO en 1991.

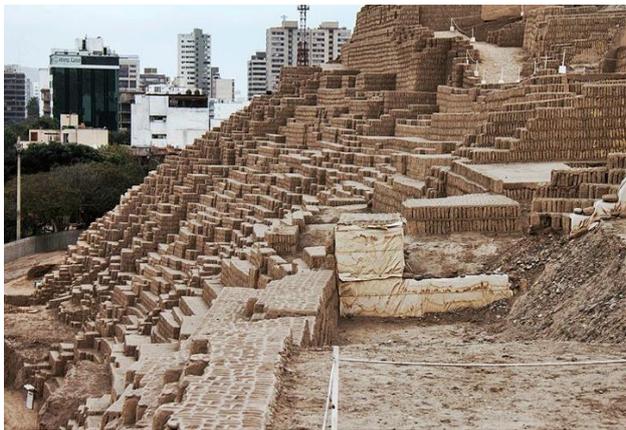


Figura 42 Zona arqueológica de la Huaca Pucllana

Fuente: Web Museo de Sitio Huaca Pucllana



Figura 43 Casa Osambela Monumento Histórico

Fuente: Web Lima Antigua

La provincia de Lima se encuentra dividida en 43 distritos, uno de ellos es Miraflores.

Este distrito se halla ubicado a orillas del mar en la parte sur de Lima a unos 8.5 Kilómetros de la Plaza de Armas, centro histórico de la ciudad.

Según el Censo Nacional 2007 de Población y Vivienda ejecutado por el INEI, Miraflores, contaba con 85,065 habitantes, que constituye el 1% del total de Lima Metropolitana y 0.3% a nivel de todo el país.

Miraflores es reconocida como una zona turística, donde se encuentran desde estructuras arqueológicas, antiguas casonas y quintas, así como centros comerciales y hoteles de nivel internacional, tiendas artesanales, galerías de arte, teatros etc.

El caso de Transferencia de derechos de edificabilidad en el Distrito de Miraflores.

A finales de la década de 2010, se comienza a hablar en Miraflores del tema de la preservación de casonas con valores patrimoniales. Ello surge a partir de la preocupación por la venta de los inmuebles en el centro histórico como resultado de la presión inmobiliaria. Entre 2012 y 2013 se promueven las ordenanzas 387/MM y 401/MM para preservar el carácter y la historia de la zona. De acuerdo a la Municipalidad existen más de 200 casonas en peligro de demolición.

Estas ordenanzas permiten la transferencia de “alturas adicionales de edificación” y obligan a los propietarios a la preservación a perpetuidad de los inmuebles.

La ordenanza 387/MM constituye y regula microzonas de valor urbanístico como generadoras y ejes de aprovechamiento del potencial de desarrollo urbano del distrito. La ordenanza 401/MM establece especificaciones para la aplicación de la 387/MM.

A partir de las Ordenanzas antes nombradas se genera el Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores. Hasta finales del 2014 se acogieron a la norma 12 inmuebles pudiéndose generar aproximadamente 16.000 metros cuadrados de Derechos de Edificabilidad, pero a esa fecha solo se había podido colocar un poco más de la mitad de ellos. Se restauran dos casas y se encuentra en proceso de hacerlo una tercera.



Figura 44 Casa Quinta Microzona 28 de julio Programa Conservación de Casonas
Fuente Web Municipalidad de Miraflores

En diciembre de 2014 se aprueba la Ordenanza metropolitana 1869/mml (de ámbito mayor a la de Miraflores) la que regula la transferencia de derechos de edificabilidad a nivel provincial y es la única que puede declarar las zonas receptoras.

Por lo tanto, deja al Distrito de Miraflores sin la posibilidad de seguir acogiendo nuevas casonas dentro del programa de conservación, pero reconoce los derechos edificatorios adquiridos antes de la publicación de la norma, por lo que pueden seguirse comercializando los derechos de transferencia ya aprobados y realizándose las tareas de conservación.

La ordenanza 1869/mml no puede aplicarse hasta que no se apruebe y reglamente el Plan Urbano de Lima, dado que es este el que define las áreas de aplicación.



Figura 45 y 46 Antes y después de la restauración fachada Casona Suarez Fuente Web Urbanistas.lat



Figura 47 y 48 Antes y después de la restauración del patio interior. Fuente Municipalidad de Miraflores



Figura 49 Folleto de difusión Fuente Web publimetro.pe

Actualmente según la Arq. Sandra Salles¹¹, entrevistada, se han completado las tareas de conservación de 12 casonas encontrándose ahora en la etapa de control de mantenimiento. Quedaron 55 propietarios a la espera de transferencia, de esos casos se demolieron unos 20 inmuebles.



Figura 49 y 50 Durante la restauración de La Quinta Prado Fuente Web Urbanistas. Iat.

¹¹ Arq. Sandra Salles, Magister en Restauración de Monumentos, encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores Lima Perú,

Posteriormente en 2016 se aprueba a nivel nacional el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (RATDUS) generado a partir del Ministerio de Vivienda, Tiene por objeto regular los procedimientos técnicos que siguen los Gobiernos Locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones.

Esta norma define dentro de los Instrumentos de financiamiento urbano los DAET, Derechos Adicionales de Edificación Transferibles que consiste en el traslado del potencial derecho de edificación. Sus objetivos son proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos, preservar las áreas agrícolas, preservar o implementar las áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades, promover el desarrollo urbanístico en el sistema vial primario o metropolitano o en las zonas identificadas en el plan de Desarrollo Urbano (PDU), promover la aplicación del Código Técnico de Construcción Sostenible, en las edificaciones.

Se definen los criterios para identificar las posibles zonas generadoras y las zonas receptoras y se determinan las características de los Certificados de Derechos Adicionales de Edificaciones Transferibles (CDAET), así como las obligaciones según el tipo de suelo emisor teniendo el deber de conservación, rehabilitación del bien o la preservación del área agrícola.

La implementación de la herramienta no ha avanzado dado que necesita la aprobación previa de los Planes de Desarrollo Urbano que cada ciudad.

Se plantea una síntesis cronológica de las normas y los casos considerados.

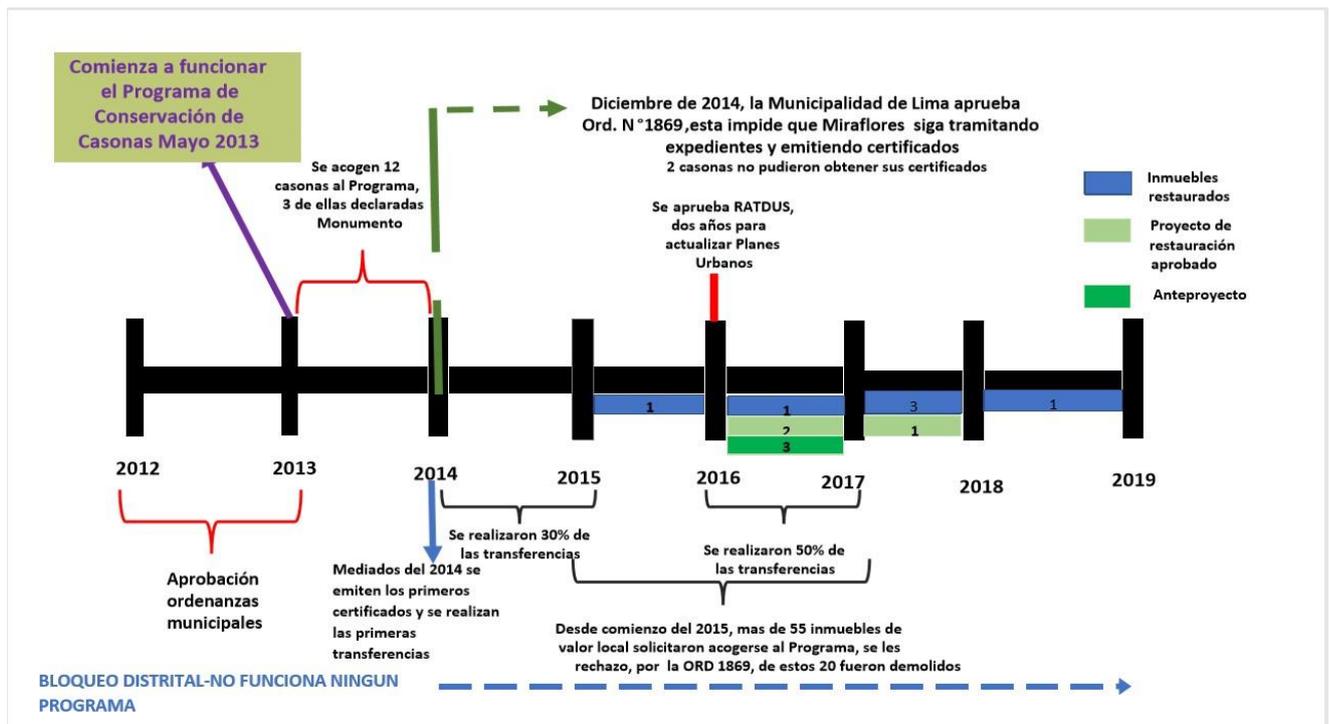


Figura 51–Casos y normas Elaboración Arq. Sandra Salles 2019

A nivel nacional, tomando en cuenta la nueva normativa vigente (RATDUS del Ministerio de Vivienda) y con el fin de seguir adelante con el tema de la conservación de los inmuebles el Ministerio de Cultura promueve en el 2018 el Programa Alturas para la Cultura (*Art 2 del Decreto Supremo N° 011-2018-VIVIENDA*).

Se trata de un proyecto Piloto para tres ciudades **Arequipa, Iquitos y Trujillo**, que poseen zonas monumentales declaradas Patrimonio Cultural de la Nación.

Durante el año 2018 los equipos técnicos de ambos ministerios han realizado estudios y diseñado metodologías para dotar a las ciudades de información que haga posible la implementación del instrumento. Se han realizado talleres de sensibilización con propietarios y desarrolladores inmobiliarios, apuntando también al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las ciudades que integran el proyecto piloto. (Urbanistas.lat 2019)



Figura 52 Tríptico difusión Altura para la Cultura Fuente Web Urbanistas.lat.

Frente al incendio y posterior demolición de la casona Loyer **la ciudad de Trujillo** es la primera en avanzar con el proyecto. Las autoridades del Ministerio de Cultura informan que existe la Ordenanza Municipal aprobada por el Concejo Provincial de Trujillo (N°029-2018/PMT, que autoriza la sectorización y reglamenta los Derechos Adicionales de Edificación Transferible (DAET) para la conservación del Patrimonio Cultural Inmueble. Plantean que tienen 229 casonas con valor de las cuales 40 presentan graves riesgos.

También se encuentra vigente la norma N° 1135-2018, que aprueba la sectorización y reglamenta los derechos adicionales de edificación transferibles (DAET) para la conservación del patrimonio cultural inmueble en el marco del proyecto piloto “Altura para la Cultura” en la ciudad de **Arequipa**.

De acuerdo a lo conversado con la Arq. Sandra Salles aún no se ha podido ejecutar el proyecto. Existe preocupación por la implementación de estas normativas que están prontas para ser aplicadas pero que no encuentran voluntad política para ello.

Además, estaba diseñado, en su fase de monitoreo, para generar indicadores de funcionamiento que serían evaluados con la finalidad de servir como base para realizar ajustes a la normativa vigente, y serían recogidos posteriormente en una guía de implementación de los DAET a nivel nacional. (Urbanistas.lat)

Las Normas

Se definen a continuación algunas condiciones que plantean las normas antes mencionadas, porque se entiende que forman parte de un proceso de avance en las determinaciones a partir de dar solución a ciertas problemáticas que se fueron encontrando. Las mismas corresponden a diferentes ámbitos y como vimos, se han desarrollado a lo largo del tiempo desde la norma Municipal, luego la norma provincial y la última en aprobarse fue la norma a nivel nacional.

Se profundiza en las ordenanzas 387/MM y 401/MM, la Ordenanza 1869 /MML y el) Decreto Supremo N°011-2018/Vivienda. (RATDUS).

A nivel municipal. En julio de 2012 la Municipalidad de Miraflores aprueba la **Ordenanza 387** según las competencias que permite la Constitución Política del Perú y la ley Orgánica de las Municipalidades.

Dicha institución plantea en la norma que es de su interés preservar y conservar las áreas que tengan valor urbanístico y aprovechar el potencial de desarrollo que ofrece el distrito y para agilizar su conservación define microzonas donde se pueden desarrollar planes de protección y promoción.

La norma tiene como objeto” *identificar y delimitar las Microzonas de Valor Urbanístico del distrito de Miraflores y establecer una regulación especial orientada a la conservación y protección, así como delimitar los Ejes de aprovechamiento del potencial de desarrollo urbano los cuales serán receptores de las transferencias de alturas adicionales de edificación, con la finalidad de asegurar labores de conservación y mantenimiento de las primeras*”

La norma alcanza a todos los predios que se encuentren dentro de las zonas de valor urbanístico, así como para los inmuebles que sean declarados Bienes Culturales por el Ministerio de Cultura, cuyos propietarios quieran acogerse de **forma voluntaria** a las condicionantes de la norma.

Las microzonas son áreas con *“edificaciones de características predominantemente homogéneas en el tratamiento de sus fachadas, volumetría, perfil urbano. tipología y/o estilo arquitectónico, declarados o no por el Ministerio de Cultura como bienes culturales inmuebles, que conforman espacios o sub espacios organizados por ejes, con valor de conjunto apreciable desde el ámbito público y que tienen un régimen especial de conservación y desarrollo”.*



Figura 53 Microzonas Fuente Ordenanza 387/MM

Los **Ejes de aprovechamiento** de Potencial de desarrollo Urbano son áreas donde se ubican predios que conforman espacios urbanos con características adecuadas en cuanto a secciones viales, flujos peatonales y vehiculares, perfil urbano, dotación de servicios básicos y complementarios y equipamiento urbano, que los hacen apropiados para su densificación.



Figura 54 Ejes de aprovechamiento. Fuente Ordenanza 387/MM

Se define **la altura adicional de edificación**: Es aquella altura hasta lo cual se puede edificar en los inmuebles ubicados en los Ejes de Aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano, por encima de lo altura máximo normativa vigente.

Las transferencia de estas alturas adicionales mencionadas se realizan mediante un proceso en el cual los titulares de predios ubicados dentro de los Microzonas o de los predios declarados como bienes culturales inmuebles podrán utilizar o favor propio o transferir a favor de terceros, los derechos de alturas adicionales de edificación equivalentes al área edificable máximo permitido no aprovechado en éstos, para aplicarse en predios localizados en /os Ejes de Aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano.

Los predios ubicados en los Ejes de aprovechamiento podrán ejecutar proyectos con la altura equivalente a la suma de la altura normativa correspondiente a la vía en la que se encuentra más la altura adicional conferida por las operaciones de transferencia de altura, considerando como altura máxima la definida por esta norma.

Ejes de Aprovechamiento del Potencial de Desarrollo Urbano

N°	VIA	ALTURA NORMATIVA VIGENTE	ALTURA MÁXIMA PERMITIDA APLICANDO OPERACIONES DE TRANSFERENCIA DE ALTURAS ADICIONALES DE EDIFICACIÓN
1	AV. ANGAMOS OESTE de la cuadra 1 a la 7	10 pisos	12 pisos
2	AV. ANGAMOS ESTE	10 pisos	12 pisos
3	AV. PARDO de la cuadra 8 a la 13	20 pisos	23 pisos
4	AV. PARDO de la cuadra 1 a la 7	1.5 (a+)	1.5 (a+) + 3 pisos
5	AV. RICARDO PALMA	1.5 (a+)	1.5 (a+) + 3 pisos
6	AV. ALFREDO BENAVIDES de la cuadra 1 a la 7	1.5 (a+)	1.5 (a+) + 2 pisos
7	AV. ALFREDO BENAVIDES de la cuadra 8 a la 30	10 pisos	12 pisos
8	AV. AREQUIPA de la cuadra 38 a la 51	12 pisos	14 pisos
9	AV. AREQUIPA cuadra 52	1.5 (a+)	1.5 (a+) + 2 pisos
10	AV. JOSÉ A. LARCO	1.5 (a+)	1.5 (a+) + 2 pisos
11	PASEO DE LA REPÚBLICA	17 pisos	20 pisos
12	AV. ROOSEVELT	10 pisos	12 pisos
13	MALECÓN DE LA MARINA	17 pisos	20 pisos
14	MALECÓN CISNEROS	17 pisos	20 pisos
15	MALECÓN DE LA RESERVA	17 pisos	20 pisos
16	MALECÓN ARMENDARIZ	17 pisos	20 pisos
17	AV. TEJADA	17 pisos	20 pisos

Figura 55 Tabla de Ejes de aprovechamiento y sus aturas permitidas . Fuente Ordenanza 387/MM

La norma también establece criterios generales de intervención en las edificaciones según el caso.

Para las que se encuentran en las microzonas, pero no tienen declaración del Ministerio de Cultura, deben conservarse y mantenerse el cerco, el retiro y las primeras crujías de la edificación, pudiendo la Municipalidad (Comisión Técnica de Edificación) exigir la conservación de otras áreas de la edificación. Se autorizan obras de remodelación y ampliación.

La altura de fachada deberá mantenerse, y obras en la parte posterior deberán respetar una altura que no supere la línea de registro visual de la acera del lado opuesto de la calzada. También se estipula la existencia de un área libre (sin ocupación) al final del predio, con consideraciones particulares según zona. Todo ello "preservando la unidad y carácter del conjunto, la traza urbana, la morfología y la secuencia espacial". Las edificaciones declaradas como bienes culturales inmuebles se rigen por consideraciones del Ministerio de Cultura.

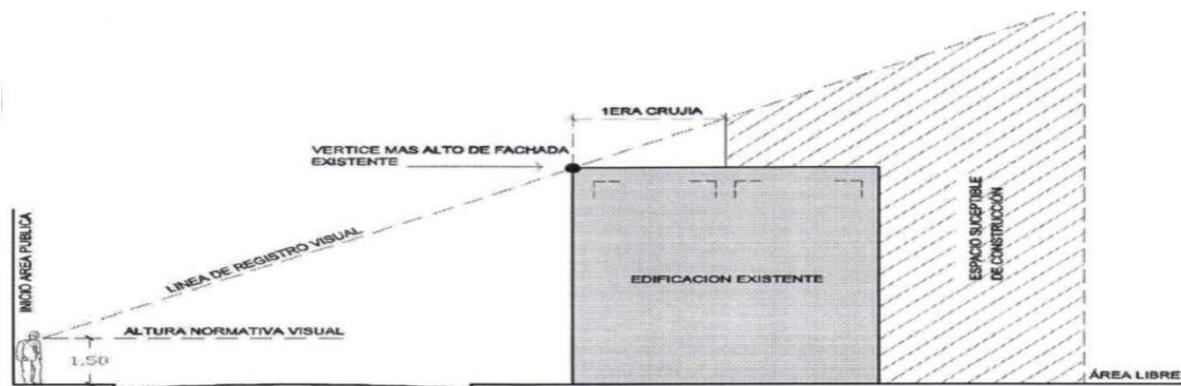


Figura 56 Gráfico de extensión de línea visual Fuente Ordenanza 387

Para las construcciones que se encuentran en las microzonas se controlará el régimen de conservación definido en las normas generales no pudiendo demolerse totalmente, y pudiendo solamente realizarse obras de remodelación y ampliación.

La norma 387 establece consideraciones específicas en relación a las operaciones de transferencia de alturas adicionales de edificación.

Define que la propiedad de los derechos de altura adicional corresponde al propietario del bien, y estará vinculada a dicho inmueble. Estos derechos serán transferibles por la voluntad del titular, por herencia, podrán transferirse y hacerse efectivos por partes, en su totalidad y solo podrán ser ejercidos una vez.

En mayo de 2013 se aprueba la **Ordenanza 481/MM**, la que plantea disposiciones especiales que para la aplicación de la Ordenanza 387/MM referidas al trámite para acogerse a los alcances de la ordenanza, la regulación de la transferencia del Certificado de Derechos Edificatorios, la aplicación de los derechos edificatorios, la inscripción de cargas registrales, la puesta en valor de los predios materia de conservación, el otorgamiento de licencias de edificación en los ejes de aprovechamiento del potencial de desarrollo urbano, entre otros.

Síntesis

Caso Miraflores – Ámbito: Distrito de Miraflores Datos y fuente	Normas y entrevista Arq. Sandra Salles Encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores 2012-2017
Descripción de objetivos del Instrumento Transferencia de edificabilidad	Preservar y conservar las áreas que tengan valor urbanístico, aprovechar el potencial de desarrollo que ofrece el distrito y agilizar su conservación.
Normativa	Ordenanza 387 /MM y Ordenanza 401/ MM
Bienes Emisores	Microzonas de Valor Urbanístico y Bienes Culturales declarados por el Ministerio de Cultura
Bienes Receptores	Ejes de Aprovechamiento de potencial de desarrollo urbano
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula)	Altura Adicional de Edificación = Área del predio por cantidad de pisos según la zona (teniendo en cuenta áreas libres-retiros exigibles), menos el área ya construida
Unidad de medida	Se transfieren metros cuadrados, en relación uno a uno entre zona emisora y receptora
Vigencia DE emitidos y recibidos	No tienen vigencia salvo que el propietario generados no quiera pertenecer más al sistema Tampoco plazo para su ejecución.
Cantidad de veces que se emite	Se emite una sola vez
Forma de registro de Derecho	Registro administrativo con Sistema de información Geográfico.
Forma de registro de los CDE	Se registra el Certificado de derechos edificatorios se inscribe en la Superintendencia Nacional de registros públicos.
Contenido de los CDE	Incluye los datos del propietario, inmueble, metros cuadrados y la carga que implica, mantenimiento a perpetuidad.
Forma de comercialización	La comercialización es directa entre el propietario y el agente inmobiliario o desarrollador
Institución de gestión de los recursos	No hay institución intermediaria. La Municipalidad solamente controla el mantenimiento del inmueble
Forma de uso de los recursos	El dinero llega al propietario y no se controla cuanto del mismo se usa para la restauración.
Obligatoriedad	Opcional para los propietarios de Bienes emisores.
	Incorporación de bienes al sistema desde 2012

Aplicación	hasta 2014
Cantidad de casos de bienes emitidos	Se desarrollaron 12 casos
Cantidad de m2 emitidos	Se contabilizaron 16000 m2, con datos de 8 casos
Problemática encontrada en la definición de los Derechos Edificatorios.	Determinación clara de las características de las áreas emisoras y receptoras. Creación de protocolos de implementación. Condiciones técnicas consecuencia de las nuevas alturas, en las propias edificaciones y en el entorno (cambio de normativa edilicia)
La gestión de los DE	Alto costo de implementación técnica sin ninguna contraprestación para la Municipalidad salvo la de conservación del bien para la ciudad
En la venta de los DE	Sin problema- sistema ágil 1 a 1 de negociación directa
Externalidades no contempladas	Negociación entre propietario y desarrollador por el precio, gran ganancia del agente inmobiliario. Venta de propiedades restauradas, negocio inmobiliario para el propietario, gentrificación Retención del emisor del Derechos para especular, sin hacer la conservación y reventa por parte de los desarrolladores,

Figura 57- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

A nivel provincial. En diciembre de 2014 se aprueba **la Ordenanza 1869 /MML** con aplicación sobre todo el territorio de la Provincia de Lima Metropolitana con el objeto de regular la transferencia de los derechos de edificación definidos en las políticas del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PMDU). En particular con el fin de proteger y conservar las zonas monumentales de la provincia de Lima y el Centro Histórico Patrimonio de la Humanidad, así como para preservar o implementar áreas de creación o ampliación de espacios públicos o vías urbanas de la ciudad.

Esta norma plantea que la Municipalidad Metropolitana de Lima es la única competente para determinar las áreas emisoras y receptoras de los Derechos de Edificación, así como de otorgar los derechos de edificación correspondientes en los predios ubicados en la Provincia de Lima y que la Gerencia de Desarrollo Urbano será el órgano competente para emitir Certificados de Derechos de Edificación.

La norma define **Inmuebles Monumento** como los que son *“una creación arquitectónica aislada, el sitio urbano o rural que expresa el testimonio de una civilización determinada, de una evolución significativa o de un acontecimiento histórico. Tal noción no solamente comprende las grandes creaciones, sino también las obras modestas, que con el tiempo han adquirido significado cultural”*. Estos son expresamente declarados por el Ministerio de Cultura.

Se define también los **Inmuebles de Valor Monumental**: *“son aquellos inmuebles que sin haber sido declarados monumentos revisten valor arquitectónico o histórico”*. y deben ser identificados

por la Municipalidad Distrital y reconocidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Establece que el Derecho de Edificación es la facultad de disponer sobre las potencialidades edificatorias actuales o prospectivas generadas por un predio. Se definen **Zonas Generadoras** de Derechos de edificación (ZG-DE) y **Zonas Receptoras** de derechos de Edificación (ZR-DE), con semejantes condiciones que las planteadas por las Ordenanzas de Miraflores.

Se define que las zonas de protección y de conservación monumental y el centro histórico, tendrá como sus zonas receptoras las zonas urbanas determinadas por el plan PMDU.

Se definen las zonas generadoras como las que corresponden a los Inmuebles Monumentos y de Valor Monumental, así como ciertos suelos privados o de dominio público dentro de la zona urbana que pueda ser definido por el PMDU para nuevos espacios públicos y ampliación de vías.

Se crea un **Registro Administrativo** donde se inscriben los Derechos de Edificación. Cada registro contendrá la ubicación del predio, la naturaleza del predio- rural o urbano-potencialidades edificatorias generadas expresadas en metros cuadrados, emisión del Certificado, su transferencia y su cancelación.

Los Certificados por esta norma tienen las mismas consideraciones que en las Ordenanzas anteriores en cuanto a contenido, obligatoriedad de su registro, sin embargo, se le establece una vigencia de 10 años contados a partir de su emisión pudiendo ser objeto de renovación por un plazo similar.

La Ordenanza plantea que la venta de los Certificados de Derecho de Edificación (CDE) se debe realizar mediante un **Fideicomiso, constituido para ese fin** cuyo patrimonio está formado por los Certificados de los propietarios que quieran acogerse a los beneficios del sistema. La administración estará a cargo de la Caja Metropolitana de Lima pudiendo ser seleccionado otra institución financiera.

El beneficio de la venta de los CDE se destinará en **un 60% a la reparación** y mantenimiento del predio, para una reserva futura del predio emisor para reembolsar las reparaciones realizadas por el propietario en los 5 años anteriores a la ordenanza. **EL restante 40%** se repartirá en partes iguales entre en distrito receptor y el fideicomiso. El primero deberá utilizarlo para acondicionar áreas libres, ampliar vías peatonales o vehiculares, resultantes del aumento de la densidad de uso. El fideicomiso hará uso de su parte para mantener o reparar inmuebles protegidos que demanden recursos adicionales a los que le pudiera corresponder.

Para el caso que la Municipalidad necesite predios para espacios públicos o ensanches de vías se podrán emitir Certificados de Derechos de Edificación, en cuyo caso el producido por la venta a través del Fideicomiso será integrada al propietario del predio afectado.

La norma plantea que, para los casos de municipalidades distritales que ya tengan normas que regulen la transferencia de derechos de edificación se mantienen los derechos generados y otorgados por dicha normativa y posteriormente deberá reglamentarse.

Síntesis

Caso Ámbito Provincia de Lima Datos y fuente	Normas y entrevista Arq. Sandra Salles Encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores 2012-2017
Descripción de objetivos del Instrumento Transferencia de edificabilidad	Regular la transferencia de los derechos de edificación definidos en las políticas del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PMDU). En particular con el fin de proteger y conservar las zonas monumentales de la provincia de Lima y el Centro Histórico Patrimonio de la Humanidad, así como para preservar o implementar áreas de creación o ampliación de espacios públicos o vías urbanas de la ciudad.
Normativa	Ordenanza 1869/ MML
Bienes Emisores	(ZG-DE) Inmuebles de Valor Monumental identificados por Municipalidad Distrital y reconocidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima e Inmuebles Monumentos declarados por el Ministerio de Cultura
Bienes Receptores	(ZR-DE) las zonas urbanas determinadas por el plan PMDU Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula)	Sin datos en la norma – a reglamentar
Unidad de medida	Se transfieren metros cuadrados
Vigencia de derechos emitidos y recibidos	Vigencia de 10 años contados a partir de su emisión pudiendo ser objeto de renovación por na plazo similar.
Cantidad de veces que se emite	Se emite una sola vez
Forma de registro de Derecho	Registro administrativo con ubicación del predio, la naturaleza del predio- rural o urbano-potencialidades edificatorias generadas expresadas en metros cuadrados, emisión del Certificado, su transferencia y su cancelación
Forma de registro de los CDE	Se registra el Certificado de derechos edificatorios dentro del rubro de cargas y gravámenes de la Partida del Registro de Predios correspondiente.
Contenido de los CDE	Nombre de la Zona Generadora - Identificación y descripción del predio - Limitación urbanística del predio que se atiende - Determinación exacta del derecho de edificación que corresponde - Las zonas receptoras que son compatibles con la zona generadora

Forma de comercialización	Venta por Fideicomiso (a reglamentar)
Institución de gestión de dinero	Caja Metropolitana de Lima (Institución financiera de la Municipalidad)
Forma de uso de los dineros	Para uso de conservación , corresponde un 60% para la restauración, un 20% para distrito receptos y 20% para el fideicomiso a utilizar en obras
Obligatoriedad	En las ZR-DE solo se dará incremento de Edificabilidad por Transferencia de derechos
Aplicación	Sin aplicación, a la espera de aprobación del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano y su reglamentación

Figura 58- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

A nivel nacional. En 2016 se aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible (**RATDUS**) Decreto Supremo N°011-2018/Vivienda.

Tiene por objeto regular los procedimientos técnicos que siguen los Gobiernos Locales a nivel nacional, en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión del suelo, de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano de sus circunscripciones.

Esta norma define dentro de los Instrumentos de financiamiento urbano los DAET derechos adicionales de edificación transferibles, que consiste en el traslado del potencial derecho de edificación.

Sus objetivos son proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos, preservar las áreas agrícolas, preservar o implementar las áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades, promover el desarrollo urbanístico en el sistema vial primario o metropolitano o en las zonas identificadas en el plan de Desarrollo Urbano (PDU), promover la aplicación del Código Técnico de Construcción Sostenible, en las edificaciones.

Se definen los criterios para identificar las posibles zonas generadoras y las zonas receptoras y se determinan las características de los Certificados de Derechos Adicionales de Edificaciones Transferibles (CDAET) Así como las obligaciones según el tipo de suelo emisor teniendo el deber de conservación, rehabilitación del bien o la presentación del área agrícola.

Síntesis

Caso – Ámbito: Alcance Nacional Datos y fuente	Normas y entrevista Arq. Sandra Salles Encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores 2012-2017 – 2017-2018- Ministerio de Cultura
Descripción de objetivos del Instrumento Transferencia de edificabilidad	Dentro de los instrumentos de Financiamiento define los DAET (Derechos Adicionales de Edificación transferibles) con objetivos de proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos,

	preservar las áreas agrícolas. preservar o implementar las áreas para la creación o ampliación de espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades, promover el desarrollo urbanístico en el sistema vial.
Normativa	Decreto Supremo N°011-2018-Vivienda
Bienes Emisores	Los determinados en los Planes de Desarrollo Urbano (zonas monumentales y centros históricos, zonas agrícolas, zonas de reserva espacios públicos, o vías primarias)
Bienes Receptores	Los determinados en los Planes de Desarrollo Urbano (predios localizados con frente a vías primarias o zonas de desarrollo urbanístico)
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula)	Sin dato en la norma
Unidad de medida m2 o \$	Sin dato en la norma
Vigencia CDAET emitidos y recibidos	Los CDAET tienen plazo de 10 años a partir de la emisión hasta cuando haya hecho uso de la totalidad de los derechos
Cantidad de veces que se emite	Se emite una sola vez
Forma de registro de Derecho	En el Registro Administrativo que implemente la Municipalidad Provincial
Forma de registro de los Certificados	Se registra el Certificado de derechos edificatorios dentro del rubro de cargas y gravámenes de la Partida del Registro de Predios correspondiente
Institución de gestión de dinero	Sin dato en la norma
Forma de uso de los dineros	Para caso de bienes monumentales, obligación de conservación, rehabilitación y/o restauración. Para casos de zonas agrícolas, obligación de preservar el área. Para el resto de los casos no hay obligaciones.
Aplicación	Aplicación en desarrollo dentro del Proyecto Altura para la Cultura en las ciudades de Trujillo, Arequipa e Iquitos

Figura 59 - Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

Las dos últimas normas referidas al tema no fueron reglamentadas, por lo que no es posible ver detalles en su aplicación, sin embargo, existe información disponible sobre su proceso de diseño las que fueron aportadas por la Arq. Sandra Salles, encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores 2012-2017 y que hasta el 2018 se desempeñaba cumpliendo tareas en Ministerio de Cultura para la implementación de la herramienta a nivel nacional.

4.1.4 -La experiencia de Argentina -

Pudo identificarse varias experiencias realizadas utilizando la transferencia de derechos de edificabilidad en ciudades de la República Argentina, las que se implementan desde los ámbitos de los municipales. Se profundiza en el caso de la ciudad de Córdoba y se nombran otros casos también del interior del país.

Ciudad de Córdoba

Es la ciudad capital de la provincia argentina de Córdoba. Se sitúa en la región central del país, a ambas orillas del río Suquia. Fue fundada en 1576, y las primeras 70 manzanas se organizaron en diseño de damero al estilo español. En el centro frente a la Plaza, se ubicaron el Cabildo y la Iglesia Mayor.

Actualmente es la segunda ciudad más poblada de la Argentina después de Buenos Aires y la más extensa del país. Cuenta con una población de 1,329 604 millones de habitantes según censo nacional de 2010.



Figura 60 Centro Histórico Iglesia catedral
Fuente Web



Figura 61 Centro Histórico Cabildo
Fuente Web

De acuerdo a la Municipalidad se identifican 2362 inmuebles con valores patrimoniales a proteger que se distribuyen de la siguiente tabla según el Distrito, encontrando que más del 20 % de los inmuebles catalogados tienen un nivel alto de valor a proteger.

Patrimonio arquitectónico urbano de la Ciudad de Córdoba

Distritos - barrios	Total general	Total Inmuebles	Categoría Monumental	Categoría Alta
D 1: Barrio General Paz	241	237		13
D1: Barrio Pueyrredon	12	11		4
D2: Barrio San Vicente	203	191	1	17
D3: Alta Cba-Cofico- Independencia	270	249		24

D3: San Martín	68	64		5
D 4: Centro Histórico	477	457	19	87
D 4: Güemes-Observ.-P De Los Andes	138	130		33
D4 : Nueva Córdoba	214	210	1	52
D4 : Mercado Norte	99	93		10
D4 :Alberdi	270	268	11	29
D: Varios - Noroeste	313	313		144
D6: Alto Alberdi	33	31		3
Otros Barrios	108	108		88
Total por Categoría	2.446	2.362	32	509

Figura 62 Tabla de tipo de bienes según categoría

Fuente Dirección de Estadísticas y Censos, Municipalidad de Córdoba

La experiencia de la protección patrimonial relacionada con la transferencia de potencial de edificabilidad en la Ciudad de Córdoba tiene una detallada normativa y se ha aplicado en varios casos. Se ha tomado como referencia para la redacción de otras normas sobre el tema, como es el caso de la ciudad de Corrientes de acuerdo a lo conversado con la Arq. Susana María Odena¹². A lo largo de la experiencia la norma base ha sido modificada incorporando condicionantes.

Uno de los casos aplicados se trata de la Recuperación de la Casa Italianizante. Esta casa, de unos 360 m² data del año 1900 y está ubicada próxima al centro histórico colonial de la ciudad de Córdoba.

La rehabilitación fue realizada dentro de las condiciones de una "obra de conservación de patrimonio de categoría alta" según Ordenanza N 11.190, cumpliendo los requerimientos exigidos para el logro del Certificado de Edificabilidad Potencial Transferible (CEPT) a otorgar por la Municipalidad. Proyecto realizado en 2013. (plataforma arquitectura2019)



Figura 63 Exterior Casa Italianizante antes de rehabilitación Fuente www.plataformaarquitectura.cl



Figura 64 Interior antes de rehabilitación Fuente www.plataformaarquitectura.cl

¹² Arq. Susana María Odena especialista en Planificación Urbano Territorial, especialista en Desarrollo Urbano Sostenible, entre otros. Integrante de la Secretaria de Desarrollo Urbano de la Comuna de Corrientes, trabajó en el desarrollo de la normativa de transferencia de derechos de desarrollo para esta dependencia.



Figura 65 Exterior luego de restauración
Fuente www.plataformaarquitectura.cl

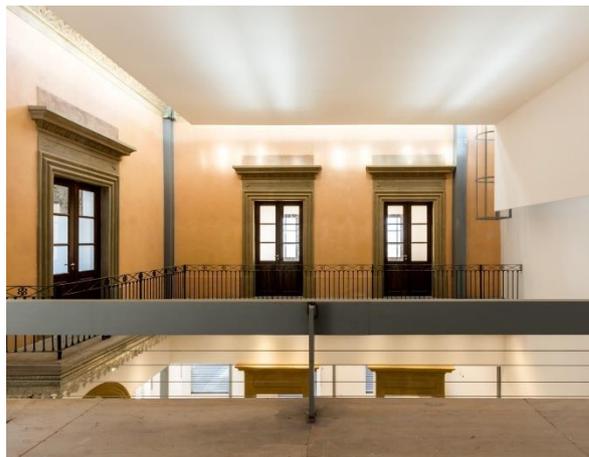


Figura 66 Interior, luego de restauración
Fuente www.plataformaarquitectura.cl

Estudiados los casos y tomando como fuentes la información de Decretos y Ordenanzas de la Municipalidad de Córdoba se pudo constatar la aplicación de la herramienta en 5 casos que se desarrollaron desde 2007 al 2015. Se identifica número de parcela, cantidad de metros cuadrados emitidos, parcelas receptoras y cantidad de metros cuadrados recibidos.

Nº Parcela Emisora (Distrito-Zona-Manzana-Parcela) m2 emitidos	Parcela receptora A (m2 recibidos)	Parcela receptora B (m2 recibidos)	Parcela receptora C (m2 recibidos)	Parcela receptora D (m2 recibidos)
04-09-034-010 620 m2	04-09-054-034 620 m2			
04-09-034-011 1.656,42 m2	04-09-015-031 164,96 m2	04-09-003-003 751,47 m2	04-12-003-076 393,04 m2	04-09-054-034 346,42 m2
04-03-032-021 553 m2	04-02-026-006- 239 m2	04-02-026-061 290 m2		
01-25-033-042 4176 m2	04-02-01-014 670 m2			
04-12-007-003 2547 m2	04-12-01-061 210 m2	04-12-019-059 1072 m2		
9552 m2 emitidos			Total utilizado	4757 m2

Figura 67 Tabla de edificabilidad emitida por parcelas emisoras y la edificabilidad correspondiente a parcelas receptoras de cada caso, elaboración propia. Fuente: Decretos y Ordenanzas del Gobierno de Córdoba¹³

De la tabla anterior llama la atención que una de las parcelas emite casi el 50 % de los m2 totales de la herramienta y 3 de ellas suman el 85%. También se desprende que los emisores de gran cantidad de área deben hacerlo en partes y que parecería que la demanda recibe partes acotadas de m2 disponibles, habiendo sido receptoras 10 parcelas.

¹³ Disponible en - <https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

La norma

De la información obtenida pueden identificarse 3 ordenanzas, que son la base de las regulaciones normativas; **la Ordenanza 10.626** que regula las declaraciones de interés cultural de componentes del patrimonio arquitectónico urbanístico, **la Ordenanza 11.202**, también llamada “de acciones de protección del patrimonio construido de Córdoba” y **la Ordenanza 11.190** llamada “de protección del patrimonio urbanístico y de las áreas de valor cultural de la ciudad”.

Debe agregarse las ordenanzas que tienen contenido específico como la **Ordenanza 7064** que regula la demolición de los inmuebles, la **Ordenanza 7064** con sus modificativas 10739 y 11356 que delimitan el Centro Histórico de la ciudad, entre otras¹⁴.

La Ordenanza 11.190 del 2006 se plantea como objetivos “Proteger los edificios singulares de valor histórico y/o arquitectónico, que constituyen elementos que caracterizan y otorgan identidad al entorno en que se encuentran. Preservar y poner en valor los elementos significativos del tejido urbano y las situaciones de valor ambiental que caracterizan los barrios históricos. Implementar instrumentos de gestión para hacer efectivas la protección y puesta en valor del patrimonio”.

DISTRITO 4: CENTRO HISTÓRICO

N°	IDENTIFICACIÓN	AÑO	UBICACIÓN	NOMENCLATURA				CATEGORÍA					OBSERVACIONES	
				D	Z	M	P	Monumental	Alta	Media	Baja	Testimonial		
1	Viviendas apareadas Italiani	1927	Santa Rosa 491	04	02	045	033							
2	Viviendas apareadas Italiani	1927	Santa Rosa 483 / 485	04	02	045	034							
3	Vivienda Italianiz.		Santa Rosa 425	04	02	045	009							
4	Viviendas	1929	Sucre 239	04	02	045	013							
5	Vivienda	1930	Sucre 231	04	02	045	014							
6	Vivienda Italianiz.	1924	Sucre 225	04	02	045	015							
7	Vivienda Art Decó	1933	Juliv 270	04	02	045	030							
8	L.Com.P.B. of Viv. P.A. Aca	1930	Esc. Sucre y Santa Rosa	04	02	046	001							
9	L.Com.P.B. of Viv. P.A. Italia	1939	Santa Rosa 385 / 389	04	02	046	002							
10	Viviendas Racionalistas (1ª)	1939	Santa Rosa 381	04	02	046	003							
11	L.Com.P.B. of Viv. P.A. Raci	1946	Santa Rosa	04	02	046	010							
12	L.Com.P.B. of Viv. P.A. Raci	1955	Esc. Tucumán y Santa Rosa	04	02	047	001							
13	Comercio	1933	Santa Rosa 257 / 261	04	02	047	005							

Figura 68 Tabla parcial del Catálogo de bienes según categorías. Fuente Ordenanza 11.190

Identifica Áreas de Protección Patrimonial (APP) y criterios para la categorización de los bienes, determinando Bienes de: Categoría Monumental: Valor excepcional; Categoría Alta: Valor singular tipológico, estético-arquitectónico, histórico; Categoría Media: Valor singular arquitectónico-urbano-ambiental; Categoría Baja: Valor social, de identidad, y Categoría Testimonial: Valor documentario testimonial.

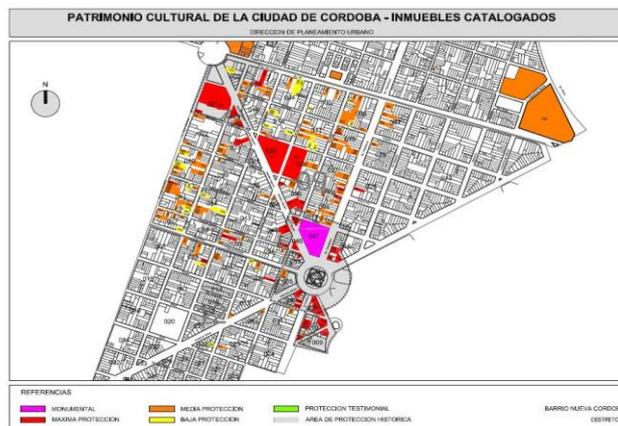


Figura 69 Distribución geográfica de bienes según categoría sector Nueva Córdoba Fuente Dirección de Planeamiento Urbano¹⁵

¹⁴ Basado en <https://issuu.com/> 1º encuentro de investigadores que estudian la ciudad de Córdoba. Jorge Nieto

¹⁵ <http://certificadoept.blogspot.com/2009/02/certificado-de-edificabilidad-potencial.html>

La ordenanza 11202 de la Municipalidad de Córdoba fue aprobada en 2007 y tuvo modificaciones en 2014 y 2017)

“Establece las acciones de tutela de los valores culturales y/o paisajísticos de los bienes considerados componentes del Patrimonio de la ciudad, de propiedad pública o privada, incluidos en el Catálogo de Bienes Inmuebles y Lugares del Patrimonio de la Ciudad de Córdoba, según Ordenanza N° 11190. Crea el Registro Público Especial de CEPT (Certificado de Edificabilidad Potencial Transferible). Crea el Consejo Asesor de Patrimonio de la Ciudad de Córdoba. Crea el Fondo Especial para la preservación del Patrimonio de la Ciudad”

En principio la norma establece la definición de términos que se van a utilizar en la misma y los niveles de protección, detallando a que se refiere cuando se utilizan.

También estipula otras consideraciones sobre el mantenimiento y la preservación de los bienes según el Catálogo realizado en la ordenanza Nro. 11190 y la forma de gestión de los permisos de construcción para desarrollar obras en estos bienes, debiendo tener la autorización de oficinas relacionadas con la protección patrimonial de los mismos.

Determina la obligación de protección del bien por parte de su propietario y declara que el Ejecutivo Municipal promoverá medios para hacer posible ese mantenimiento. Entre ellos plantea la exoneración o cancelación de contribuciones fiscales del inmueble protegido, y la posibilidad de ser objeto de acciones de conservación con aportes del Fondo Especial para la preservación del Patrimonio de la Ciudad.

En particular establece según el Art 17 que *“cuando por las características del bien catalogado, su implantación en la parcela, y lo fijado en las acciones de protección establecidas en el art. 4º,” (condiciones de intervenciones en bienes) “no fuera factible aprovechar la capacidad constructiva de la parcela, el Departamento Ejecutivo Municipal podrá autorizar su transferencia a otra parcela receptora”*

El Art 18º. Faculta al Departamento Ejecutivo a *“emitir **Certificado de Edificabilidad Potencial Transferible** (en adelante CEPT) a los fines de compensar la restricción de edificabilidad que impone la preservación de bienes de patrimonio. El mismo expresa la superficie cubierta que resulta de la diferencia entre la capacidad edificable potencial permitida por norma en la parcela en la cual se encuentra el inmueble catalogado y la superficie construida del mismo”. –*

El Certificado tiene una vigencia de 3 años contados a partir de la fecha de su emisión.

Se crea el **Registro Público Especial** de CEPT con la función de registrar *“ nombre del titular del bien catalogado y el crédito otorgado”* Se define como bienes capaces de recibir CEPT los catalogados como categoría alta en la ordenanza 11190, pudiendo la autoridad incluir los inmuebles de Categoría Media o Baja cuando formen parte de áreas, tramos o conjuntos de valor patrimonial. Quedan excluidos los inmuebles pertenecientes al Estado Nacional, Provincial o Municipal, sus entes autárquicos y descentralizados y empresas con algún tipo de participación estatal.

Se firmará un convenio entre el propietario y la Municipalidad, donde se establece el compromiso del propietario de proteger el bien catalogado realizando las tareas previstas en el Plan de

Conservación y Restauración aprobado por la Dirección General de Cultura y Patrimonios y sujeto a un programa de control periódico de esa dependencia. La capacidad constructiva quedará restringida a la volumetría existente.

El “crédito” obtenido por los CEPT podrá ser dividido en partes, hasta que se agote.

Se definen como **parcelas receptoras**, las que se encuentran en el **Áreas de Promoción Urbana (APU)** definidas en la ordenanza N° 8256/86 y modificatorias y se definen diferentes condiciones de aplicación (máxima altura y volumen) según el tipo de Zonas de Ocupación dentro de la APU según cuenten o no con reglamentación de “planos limite”.

La norma también define los casos en los que no es de aplicación, cuando las edificaciones receptoras han realizado obras en contradicción con la norma vigente o sin permisos apropiados. Así como cuando han sido receptoras de disposiciones especiales, de excepciones autorizadas por la Secretaria de Planeamiento.

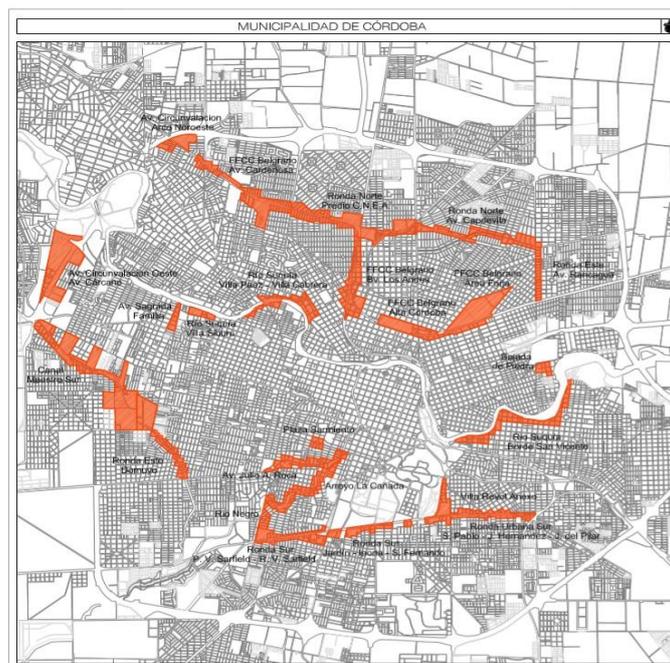


Figura 70 Áreas de Promoción Urbana- Zonas de recepción Fuente Ordenanza 11.202

De acuerdo al Art 25 la autorización de la aplicación de los CEPT sobre un inmueble receptor será autorizada por Decreto del Ejecutivo Municipal y contendrá la edificabilidad potencial a transferir autorizada en el CEPT, el incremento de edificabilidad en la parcela receptora, la equivalencia en superficie cubierta entre la capacidad constructiva a transferir de la parcela del bien catalogado y la parcela receptora en base a la valuación que efectuar la Dirección de catastro Municipal.

También se incluirá el informe técnico donde se indique el estado de conservación del bien catalogado y el cumplimiento de las obligaciones a cargo del propietario, así como el informe técnico de la parcela receptora en relación a las edificaciones existentes y condiciones normativas. La norma establece también las sanciones y multas aplicables en caso de no cumplimiento de las obligaciones o inexactitud de la documentación presentada.

Esta norma también crea el **Consejo Asesor de Patrimonio de la Ciudad de Córdoba**, órgano interinstitucional, con delegados de la Municipalidad y de instituciones educativas y

representativas de agrupaciones vinculadas a la temática. Su objeto entre otros es Asesorar al Departamento Ejecutivo Municipal en todo lo relativo a las acciones de protección y tutela del Patrimonio construido de la Ciudad.

Se crea el **Fondo Especial para la preservación del Patrimonio de la Ciudad** a los fines de financiar los gastos que demandare la aplicación de la Ordenanza.

Síntesis

Caso Córdoba Municipalidad de Córdoba	Fuente https://static.cordoba.gov.ar/DigestoWeb
Descripción de objetivos del Instrumento Transferencia de edificabilidad	“A los fines de compensar la restricción de edificabilidad que impone la preservación de bienes de patrimonio”. Art 18 Ord 11202
Normativa	Ord 11202 Ord 11190
Bienes Emisores	Bienes inmuebles catalogados en Ord 11190, excluidos los de propiedad estatal o relacionados con ello
Bienes Receptores	Áreas de Promoción Urbana(APU) definidas en la ordenanza N° 8256/86. No pudiendo ser receptores parcelas con obras en contradicción con la normativa o receptora de excepciones.
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (formula) Edificabilidad Potencial Transferible	La superficie cubierta que resulta de la diferencia entre la capacidad edificable potencial permitida por norma en la parcela en la cual se encuentra el inmueble catalogado y la superficie construida del mismo. -
Unidad de medida	M2 equivalentes a \$ según zona receptora
Vigencia de derechos	3 años
Cantidad de veces que se emite	Una vez
Forma de registro de los derechos	La concesión se anotará en el Registro Público Especial de CEPT, que se crea en la Ord. 11202, mediando un convenio entre el interesado y la municipalidad.
Certificado	Certificado de Edificabilidad Potencial Transferible
Cantidad de casos de derechos emitidos	5 casos (según Dtos. analizados)
Cantidad de m2 emitidos	9552 m2 (según Dtos. analizados)

Figura 71- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

Otras ciudades argentinas.

De acuerdo a la información brindada por la Arq. Susana Odena, en la ciudad de **Corrientes** se ha avanzado en la redacción de una norma similar a la de Córdoba, pero que no terminó de aprobarse.

Se cuenta con un catálogo de bienes públicos y privados con unos 150 casos, con distintos grados de preservación (Cautelar, Estructural, Integral), y que define el tipo de intervenciones que es posible realizar en esos inmuebles lo que queda plasmado en la Ordenanza N° 4158.

El Art 14 define los grados de preservación

- Protección Integral: Implica la preservación total de la obra, incluida su decoración interina y mobiliario,
- Protección Estructural: Implica la preservación de la fachada de la obra y su estructura espacial y tipológica,
- Protección Cautelar: Implica la preservación de la fachada principal y la primera hilera de habitaciones

También se elaboró un proyecto para la realización de transferencias de derechos de edificabilidad. A partir del valor patrimonial y del nivel de preservación se calculaban los Certificados que le correspondían, con una duración de 10 años. Los derechos se inscribían en un Registro Municipal dado que no había sido posible coordinar con el Registro Público.

Figura 72 – Ficha de un bien con Protección Integral Fuente Municipio de Corrientes

En la **Ciudad de Posadas** existe el instrumento para aplicación referida a preservación ambiental.

La Ordenanza de **Fondo de Desarrollo Urbano** define los Indicadores Urbanísticos Diferenciales (IUD) que podrán utilizarse en Áreas de Interés urbanístico designadas por el Plan de cada Sector.

Para hacer uso de ellos es necesario realizar un pago, cuyo cálculo queda determinado en la norma. Se determina una altura base de 9mts y sobre ella la posibilidad de construir.

De acuerdo al Ar.t 2.4.3 ORDENANZA XVIII - N° 128, el monto a pagar se fija según una escala, a mayor altura, mayor porcentaje *“El monto de la compensación será un porcentaje del valor de la superficie construida a partir del uso de dicho indicador. El porcentaje se establece según los rangos fijados en este artículo y el valor de construcción será el mismo que utiliza el Municipio para el cálculo del Derecho de Construcción y Servicios Especiales “*

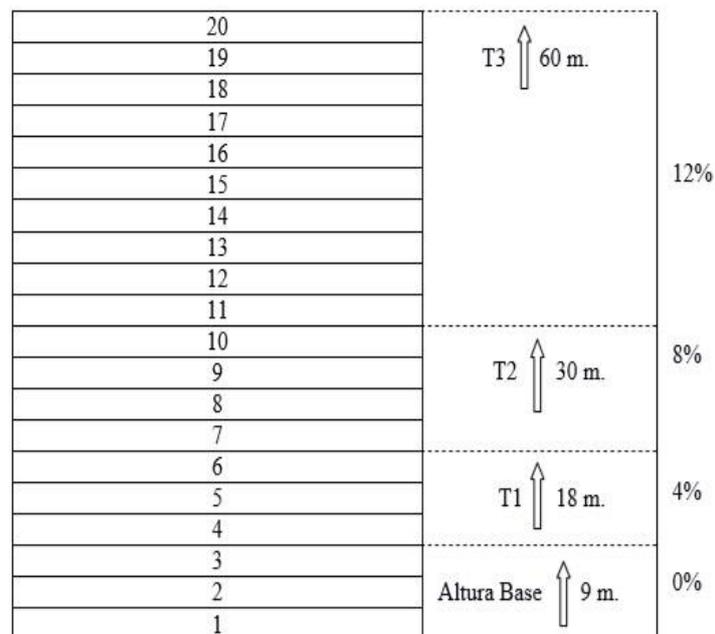


Figura 73 Gráfico de pago de compensación por uso de UID Fuente Ordenanza 128

4.1.5 La experiencia de COLOMBIA

De acuerdo a la información recabada Colombia no ha podido avanzar en la utilización de esta herramienta, aunque cuenta con legislación que la permite.

Según en el Ec. Oscar Borrero Ochoa ¹⁶ la ley marco Nro. 38/978 y dos decretos lo han reglamentado, pero no se aplica porque compite con otros instrumentos.

La Ley 388/97 en el Art.5, plantea que el ordenamiento del territorio comprende un conjunto de políticas administrativas y de planificación física concertada, emprendidas por los municipios o distritos metropolitanos, en ejercicio de su función pública disponiendo de los instrumentos para orientar el desarrollo del territorio, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

En el ámbito municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible según el Art 6 de la Ley 388/97.

Para desarrollar estos objetivos la ley plantea mecanismos para garantizar el reparto equitativo de cargas y beneficios.

En cuanto a los aprovechamientos en el Art. 50, plantea que serán los planes de ordenamiento o planes parciales los que determinarán los índices de edificabilidad sobre los inmuebles que se encuentren en Unidades de Actuación, que se convertirán en los derechos de construcción y desarrollo.

Complementariamente según el Art. 3º de **Dto. 151 de 1998** *“La aplicación del tratamiento de conservación a una zona, predio o inmueble, limita los derechos de construcción y desarrollo. Para compensar esta limitación, se crean los derechos transferibles de construcción y desarrollo, equivalentes a la magnitud en que se ha limitado el desarrollo en una zona, predio o edificación en particular, en comparación con la magnitud de desarrollo que sin esta limitación podría obtenerse dentro de lo definido para la zona o subzona geo-económica homogénea por el Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen”.*

Las transferencias se desarrollan directamente dentro de las Unidades de Actuación de los Planes Parciales, para equilibrar los repartos de carga, sin ser necesaria la emisión de títulos, valores o bonos, según el Documento de Gestión Implementación y seguimiento de Instrumentos Alcaldía de Medellín.

En conjunto con ello, el Art. 88 de la Ley 388 de 1997 expresa otra forma de realizar la transferencia de derechos. *“Las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada.”*

¹⁶ Extraído de Foro Ordenamiento Territorial Bogotá agosto 2017

Según el estudio realizado por la Municipalidad de Medellín, se plantean varias problemáticas en la aplicación de este reparto equitativo de cargas y beneficios, entre otros enumeran:

“No se cuenta con un método validado de aplicación general y orientaciones claras desde el ministerio para el cálculo y reparto de cargas y beneficios”.

“La figura no ha sido lo suficientemente apropiada por los operadores o consultores que diseñan o promueven PP, subestimando su potencial para facilitar ejecución de proyectos”.

“Los propietarios del suelo desconocen totalmente el sistema, los consultores los ponen al margen de su formulación y al final se consideran afectados en el valor de sus obligaciones en relación con sus beneficios asignados a sus predios.”

“Se carece de un sistema de información confiable sobre la actividad edificadora y los costos de la misma que permita evaluaciones objetivas y oportunas”¹⁷.

En un trabajo realizado para el Departamento Nacional de Planificación (Ecometría –Consultores 2013) sobre el impacto de la Ley 388/97, se ha estudiado la aplicación de diferentes instrumentos para 12 ciudades. Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena, entre las más importantes.

En este estudio identifica una serie de instrumentos de gestión y financiación aplicables en el marco de la Ley, y realiza un análisis según se encuentre el instrumento dentro del plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad y si se aplica. El trabajo se realiza tomando como base información suministrada por la municipalidad y por entrevistas locales.

Del cuadro comparativo realizado se desprende que la herramienta de Transferencia de Derechos de Construcción (TDC), se encuentra nombrada en los POT correspondientes a 4 ciudades (Bogotá, Ibagué, Pasto y Neiva), aunque en ellas no se aplica. En el resto de las ciudades, no aparece nombrada ni se aplica. La excepción la plantea la ciudad de Pereira.

Ciudad	Instrumentos de gestión										Instrumentos de financiación					
	UA	C.P	TDC	Re	Int.	Ev.	Ef.	Exp	Dp	Dd	O	Rp	Pv	Va	Bo	O
Bogotá	A	A	N	A	A	A	A	A	N	X	Y	A	A	A	N	Y
Medellín	A	A	Y	Y	A	A	Y	A	Y	Y	A	A	A	A	Y	Y
Cali	A	Y	Y	A	A	A	Y	A	Y	Y	Y	A	N	A	N	Y
Cartagena	A	Y	Y	N	Y	X	Y	X	Y	Y	Y	N	N	N	Y	Y
Ibagué	A	N	N	N	N	A	N	A	Y	Y	Y	Y	N	Y	N	Y
Pasto	A	N	N	N	N	A	N	A	Y	Y	Y	A	N	Y	N	X
Barranquilla	A	Y	Y	Y	Y	X	Y	X	Y	Y	Y	A	A	A	Y	Y
Santa Marta	A	A	Y	A	A	A	A	A	Y	X	Y	A	A	A	A	Y
Manizales	Y	Y	Y	N	Y	X	X	X	X	Y	Y	Y	Y	X	Y	Y
Neiva	N	N	N	N	N	A	N	A	Y	N	Y	N	N	N	Y	Y
Pereira	A	A	A	A	A	A	A	A	Y	N	Y	A	A	A	N	Y

UA= Unidades de Actuación. CP= Cooperación entre Partícipes. TDC= Transferencia de Derechos de Construcción. Re= Reajuste de tierras Int= Integración inmobiliaria. Ev. Enajenación voluntaria. Ef= Enajenación Forzosa. Dp= Derecho de preferencia. Dd= Declaratoria de desarrollo prioritario. Rp= Repartición de cargas. PV=Plusvalía. Va =Valorización. Bo=Bonos de Reforma Urbana O= Otros

A= Esta en POT y aplica
N=Está en el POT pero no aplica
X= No está en El POT pero aplica
Y= No está en el POT y tampoco aplica
S= sin información

Figura 74 Cuadro aplicación de instrumentos de gestión y financiación según ciudad (Ecometría-Consultores)

¹⁷ Extraído de Documento Técnico de soporte POT (Acuerdo 46-2006) Municipio de Medellín

El trabajo de Ecometría Consultores, plantea también que se han desarrollado en paralelo políticas sectoriales en las Municipales, sobre regulación del suelo, referidas a Transporte Masivo, Movilidad Sostenible, Centros Históricos, Turismo, Agua potable etc.

Según el Ec. Oscar Borrero Ochoa un caso de aplicación en el marco de estas regulaciones sectoriales antes nombradas y, el primero, se da en Manizales.

El caso de Manizales, Caldas.

Este Municipio es capital del departamento de Caldas, ubicado en el Centro occidente de Colombia. Tiene una población de 401.398 habitantes según el censo de 2019.



Figura 75 Catedral de la Ciudad



Figura 76 Casa Sanz Fuente Web Centro Histórico

Actualmente el centro histórico está conformado por 48 manzanas, de las cuales 180 edificaciones han sido declaradas como Monumento Histórico Nacional en diciembre de 1999.

Dicha ciudad tiene el **Plan Especial de Protección para el conjunto de Inmuebles de Arquitectura Republicana localizados en el centro de la ciudad de Manizales**

Este plan define en su Capítulo I una clasificación de los inmuebles del Centro Histórico según las obras permitidas en cada uno de ellos.

Se dividen en Conservación Integral (N1), Intervención Restringida (N2). De dos tipos: Conservación Tipológica (N2-A) Conservación de Fachada (N2-B), Reestructuración (N3), Obra Nueva (N4), Intervención en edificios modernos consolidados (N5).

El instrumento de transferencia de derechos de construcción se plantea como un mecanismo de compensación a favor del propietario de un inmueble dentro del régimen de Conservación en el Centro histórico de Manizales según el Art. 104.

El cálculo es diferente según se trate de no poder desarrollarse o por tener que conservar.

Según el Art. 107 define el *“Cálculo de derechos de construcción para inmuebles que no pueden*

desarrollarse. Estos derechos de construcción se expresan en metros cuadrados y su cantidad es el resultado de deducir el área construida de la edificación, del área que tendría la edificación de desarrollarse hasta el límite del índice de construcción establecido para la zona del Centro Histórico y su área de influencia”.

De acuerdo al Art .109, para los casos en que el propietario emprenda obras destinadas a conservar y/o valorar un inmueble dentro del Conjunto de Arquitectura Republicana, se realizará una compensación calculando derechos de construcción.

Los derechos de construcción se expresan en metros cuadrados y su cantidad se determina según las intervenciones que se quieren realizar sobre el bien y la categorización del mismo.

“Las obras **de restauración** de inmuebles de conservación arquitectónica (N-1 y N-2 A) adquieren derechos de construcción equivalentes a un 70 % del área restaurada;

“las obras de **consolidación estructural** de inmuebles de conservación arquitectónica (N-1, N-2 A y N-2 B) y de reestructuración (N-3) son beneficiarios de derechos de construcción equivalentes al 50 % del área consolidada;

“las obras que se realicen tendientes a **restituir valores de fachada o paramentos** en inmuebles de conservación (N-1, N-2 A y N-2 B), reestructuración (N-3) y modernos consolidados (N-5) adquieren derechos de construcción equivalentes al área de fachada o paramento restituido”.

La valoración de los metros cuadrados de construcción a transferir depende de las zonas receptoras a las que se apliquen, igualando o aumentando el área construible.

Según el Art. 114, el Plan no define las **Zonas Receptoras** del derecho, sino que plantea los criterios para su determinación. Le encomienda al Alcalde su definición mediante Decreto, de conformidad con los siguientes criterios:

- “que formen parte de proyectos urbanos específicos y prioritarios, preferiblemente en ejes de actividad local o zonal, y en anillos o sectores de bordes de parques municipales o zonales;
- que por sus especiales características, la zona esté en capacidad de asumir mayor densidad y/o altura;
- que el potencial desarrollo de la zona como receptora de derechos, no genere impactos urbanos negativos; y
- que las especiales condiciones de los proyectos urbanos que en estas zonas se conciben revistan interés para los inversionistas.”

El Art 115 define que los derechos de construcción se plasman en **Títulos de Compensación**, emitidos por la Administración Municipal.

Tendrán las siguientes características: se expresarán en metros cuadrados, su valor será en moneda corriente y lo determinará el mercado. Serán aplicables para bonificaciones de densidad y/o altura adicional en zonas receptoras.

Los vencimientos de las bonificaciones quedarán sujetas al vencimiento de los permisos de construcción. La prescripción del derecho de construcción se realizará a los 20 años de la emisión del Título de Compensación.

La norma también plantea sanciones frente al incumplimiento del deber de cuidar, en forma de multa y con la devolución de la compensación recibida, actualizada.

Síntesis

Tema	Ámbito MANIZALES	Dato y fuente Plan Especial de Protección para el conjunto de Inmuebles de Arquitectura Republicana
Descripción de objetivos del Instrumento	Transferencia de edificabilidad	mecanismo de compensación a favor del propietario de un inmueble de Conservación Arquitectónica y/o Urbanística en el Centro histórico de Manizales
Normativa		Plan Especial Manizales
Bienes Emisores		Inmuebles de Arquitectura Republicana del Centro Histórico.
Bienes Receptores		A definir por el Alcalde.
Calculo de derechos de edificabilidad a transferir (fórmula)		Para caso de no desarrollo, corresponde a los m2 de área potencial menos área construida Para casos de conservación La obra de restauración corresponde 70 % del área restaurada -las obras de consolidación estructural corresponde 50% del área consolidada -las obras que se realicen tendientes a restituir valores de fachada, corresponde m2 de fachada -
Unidad de medida		M2
Vigencia del derecho		20 años
Cantidad de veces que se emite		Una vez
Forma de registro de derechos		Títulos de Compensación, emitidos por la Administración Municipal.

Figura 77- Tabla síntesis del caso estudiado – Elaboración propia

4.1. 6 Consideraciones a partir de los casos estudiados y bibliografía consultada

De la sistematización de casos internacionales analizados surgen 12 puntos que están presentes en el sistema de transferencia de edificabilidad de bienes patrimoniales.

En los procedimientos estudiados se observan componentes relativos a los bienes involucrados y su relación, consideraciones en referencia a las características del derecho a la transferencia y otras relativas a la forma de gestión.

Relativas a los bienes involucrados y sus relaciones

- a) Áreas o bienes emisores.** Se determinan de acuerdo al interés de rehabilitación, mantenimiento, conservación.

Generalmente se trata de bienes de gran valor patrimonial, que se encuentran en zonas de especial interés o tienen algún tipo de declaración institucional que los ampara y limita su edificabilidad. Constituyen hitos arquitectónicos, culturales o de identidad colectiva, y en muchos casos se encuentran en riesgo, por su estado de deterioro. En la experiencia peruana, tanto a nivel municipal como nacional, la herramienta surge como reacción a la destrucción y demolición de bienes con alto valor.

Una problemática encontrada en la experiencia de Curitiba ha sido la forma de tenencia de los bienes. En algunos casos la propiedad estatal de los inmuebles emisores es una dificultad a resolver ya que requiere una negociación entre las entidades institucionales involucradas. La normativa de Córdoba excluye los bienes de propiedad estatal o relacionados con ella.

En relación a la cuantificación de los bienes emisores encontramos que en ciudades como Curitiba (1.746.896 hab.) de acuerdo a la declaración de la Ley 14794, se listan 618 inmuebles del patrimonio cultural.

En Córdoba Argentina (1.300.000 hab.) se plantean unos 2362 inmuebles de los cuales 541 tienen alto valor de protección.

En Manizales Colombia (430.000 hab.) son bienes emisores 180 monumentos históricos.

- b) Áreas receptoras.** Se definen de acuerdo a las zonas que se quieren potenciar, dentro de Planes de Ordenamiento o como sectores de especial interés.

En la bibliografía estudiada y los casos desarrollados se ha visto que es conveniente la aplicación dentro del marco de un Instrumento de planificación (Plan). Esto implica el conocimiento del territorio en forma previa al impacto de la nueva edificabilidad, y la valoración en cuanto a la capacidad urbana para recibirlo. La Transferencia de edificabilidad puede verse asociada a otras acciones, cambios de zonificación, inversiones públicas etc. para colaborar con el desarrollo del área de interés.

En el caso de la normativa de Miraflores, se definen los Ejes de aprovechamiento. Se trata de Avenidas donde en un predio es posible edificar la altura equivalente a la suma de la altura normativa correspondiente a la vía en la que se encuentra, más la altura adicional (por pisos) obtenida por transferencia considerando como altura máxima la definida por esta norma.

c) Forma de cálculo clara- determinación de la cuantificación y valor de la edificabilidad no utilizada, así como el monto transferible al inmueble receptor.

Generalmente se trata de la edificabilidad no utilizada por las imposiciones normativas y se calcula en relación a los metros cuadrados no edificados, teniendo en cuenta la altura de la zona (o cantidad de pisos), y las áreas libres o retiros de los predios.

El caso de Manizales, Colombia plantea también la posibilidad de generar derechos a transferir a partir de acciones de recuperación edilicia, según sean obras de restauración, consolidación estructural o restitución de fachadas, correspondiéndoles según el caso un porcentaje en metros cuadrados de la actuación realizada.

En cuanto a la relación entre la edificabilidad que se emite y los bienes receptores, se identifican varias soluciones. En caso como Miraflores, Lima, la transferencia era 1 a 1 en metros cuadrados. Otros sistemas como el de Curitiba, plantea una fórmula clara, con variables conocidas, con métodos de simulación accesibles para el interesado tanto desarrollador como para el propietario del bien protegido, desde su página web. En este caso se tiene en cuenta el valor del metro cuadrado del inmueble que cede y del que recibe, así también como el coeficiente de aprovechamiento de ambas zonas.

Estos valores transferibles pueden ponderarse según diversos criterios. En el caso de la experiencia de Nueva York, el plan de rezonificación de Chelsea plantea diferentes zonas con posibilidades de incrementar la edificabilidad. Estos beneficios pueden complementarse con otras herramientas, como exoneraciones, bonos de mejoras de la High Line, ponderaciones por uso de vivienda social, que le permiten al desarrollador mayores edificabilidades.

En Córdoba se ha realizado la transferencia de derechos en 5 casos, generando 9552 m², y utilizándose de estos 4757 m² para edificar en otras zonas (datos 2007-2015), quedando metros cuadrados disponibles para seguir en el proceso. Se trata de pocos bienes emisores con gran cantidad de edificabilidad para transferir.

En Curitiba se acogieron al instrumento 19 inmuebles emitiendo y transfiriendo más de 50000 m² desde el 2003 hasta 2016.

La disponibilidad de m² edificables generada en los predios del corredor de la High line se aproximan a los 70.000 m², contribuyendo a ellos predios que emiten entre 60 y 5000 m². Los emprendimientos de mayor escala han recibido alrededor de 10.000 m² de edificabilidad. Hasta 2016 se había realizado 17 transferencias utilizando más del 30% de la edificabilidad disponible.

Relativas a las características del Derecho Transferible.

Se han dado diferentes diseños. En el caso de Miraflores, la Ordenanza 387/MM plantea que los derechos serán transferibles por la voluntad del titular, por herencia, podrán transferirse y hacerse efectivos por partes entre varios propietarios del inmueble. En el caso de Córdoba los derechos de edificabilidad también son divisibles para ser utilizados en diferentes desarrollos.

La mayoría de los casos estudiados plantean la posibilidad de emitirse una sola vez, sin embargo, por temas de conservación, la ley N^o 14798 de patrimonio de Curitiba permite la renovación a los 15 años.

Otra de las características del derecho es la validez para su utilización, tanto para las zonas emisoras y para áreas receptoras.

En varias normas no se plantea esta condición dejando al propietario del bien emisor la posibilidad de incorporarse al sistema cuando lo vea conveniente. Es el caso aplicado por la Municipalidad de Miraflores, Lima.

En otros casos se ha puesto plazos con intención de evitar la especulación. Como medida adicional se han realizado compensaciones, en porcentaje de edificabilidad para usos de derechos en plazos determinados para motivar el uso de los mismos y contribuir al desarrollo de la zona de interés en menor plazo.

En el caso de Córdoba se plantea una vigencia de 3 años y 20 años según la norma de Manizales, Colombia. La Ordenanza 1869 /MML de Lima plantea una vigencia de 10 años desde la emisión pudiendo renovarse por un plazo similar.

Otra de las características referente a este derecho es la obligatoriedad o no de ejercerlo.

En relación a los bienes emisores en todos los casos la incorporación es opcional.

En la Ordenanza 1869 /MML se plantea la obligatoriedad de incorporarse al sistema todo desarrollador que pretenda tener incremento de edificabilidad en las Zonas Receptoras.

Relativas a la forma de gestión

a) Metodología de gestión del proceso de emisión, venta, utilización de los derechos.

En los casos estudiados se ha podido ver que se establecen claramente los pasos para la obtención de los derechos, su transferencia y la forma de utilizarlos.

Para algunos se realiza directamente entre privados como es el caso de la transferencia entre predios linderos en Nueva York, En otros casos es a partir de la intervención de oficinas de los gobiernos municipales, correspondiendo autorizaciones y tramites específicos, básicamente cuando se trata de asesoramiento de oficias especializadas.

La normativa del Distrito de Miraflores. Ord. 387 MM y Ord .401 MM. establecen claramente cómo es todo el proceso para lograr obtener y ejecutar la transferencia de derechos. Define las oficinas donde se realizan los trámites y las competencias de las dependencias intervinientes.

El Dto. 1850 de Curitiba establece las condiciones de aplicación de la herramienta y encomienda a la Secretaría Municipal de Urbanismo la definición de partes del protocolo.

b) Forma de administración y registro de los derechos no utilizados en áreas emisoras y de los derechos recibidos.

En todos los casos se ve como una parte sustancial del sistema, el control administrativo de los casos que quieren incorporarse a esta forma de utilización del potencial de edificabilidad, así como necesario el registro legal de las nuevas condiciones del inmueble. Para el caso de Perú (Miraflores) se registra “una carga” de no demolición y mantenimiento del bien en forma perpetua. Esto debe estar coordinado con las entidades del Estado que correspondan. La norma de Miraflores también propone la creación de un registro administrativo mediante un Sistema de Información Geográfica que facilite la gestión.

También se han realizado experiencias utilizando el Servicio de Registro Notarial de la Municipalidad o la herramienta de la “Servidumbre de Aire”, que no autoriza la construcción por encima de cierta altura para sustituir el Registro Público cuando no ha podido establecerse. Es el caso de la Ciudad de Córdoba donde según la Ordenanza 11.202 la concesión se anota en el Registro Público Especial de CEPT (Certificado de Edificabilidad de Potencial Transferible) mediando un convenio entre el interesado y la Municipalidad.

Para el caso de Curitiba el Certificado de Concesión de Potencial Constructivo se anotará en el Título de Propiedad del Inmueble de la misma forma que su transferencia.

c)- Forma de venta de los derechos constructivos.

Los casos que han utilizado la transacción directa entre propietarios (Nueva York) plantean que no tienen control sobre los resultados pudiendo generarse condiciones urbanas poco favorables.

Para el mantenimiento de la oferta y el control del mercado de las transferencias algunas alcaldías generaban Bancos que compraban y vendían los derechos. Estos ‘bancos’ son administrados por los municipios, compran derechos de edificabilidad ‘no utilizados’ a parcelas subdesarrolladas, con el objetivo de obtener cierto control al mantener la demanda durante los momentos de bajo interés del mercado inmobiliario

De acuerdo al estudio realizado por A. Altskan, K. Logan, H. Fleishery R Book, sin estos bancos, los TDR (Derechos de desarrollo transferibles) dejarían de ser una inversión financiera o un método de conservación exitosos. En tiempos de desarrollo inmobiliario lento, los propietarios de espacios verdes o propiedades históricas no tendrían incentivos financieros para preservar las características de sus inmuebles ya que no habría desarrolladores buscando comprar sus permisos FAR (proporción de área de piso edificable) no utilizados.

De acuerdo a la información recabada la experiencia realizada en Miraflores en el marco de la Ordenanza 387/MM, muestra que la administración municipal realizaba parte de la gestión sin recibir recursos por ello, condición que hace difícil el mantenimiento del sistema. Se investigó sobre la gestión por medio de Bancos del Mercado, pero la propuesta no era atractiva por la escasa cantidad de casos que manejarían.

Para solucionar estas problemáticas la norma de Lima 1859/ MML ha planteado gestión de la venta a partir de un Fideicomiso, administrador de los recursos, la que se reglamentaría. Allí está en juego la credibilidad y competencia de la agencia financiera responsable.

También hay casos donde la Administración ha sido la encargada de la venta de los derechos, como es el caso de Curitiba, emitiendo acciones CPC (Cota potencial constructivo) para los bienes protegidos UIEP (Unidade de Preservação de Especial Interesse), especie de acciones (1 m²) con valor fijo, con cuyos recursos realiza las acciones de restauración.

d)- Utilización de los recursos generados por la transferencia de derechos.

Según el caso de que se trate, esta condición puede estar regulada o no.

Existen casos como el aplicado en Miraflores en que el propietario del inmueble se compromete a la restauración, con la utilización del monto necesario de acuerdo a las tareas de mantenimiento acordadas con la municipalidad, sin tener en cuenta a qué porcentaje del monto recibido corresponde. Según la información recabada esta solución generó, en algunos ejemplos, la utilización de un monto mínimo para la restauración y la posterior venta del inmueble, quedando

el mismo con la carga a perpetuidad del mantenimiento y sin recursos para ello.

La norma 1869/MML de Lima por la cual la gestión de los recursos se realiza mediante un Fideicomiso se plantea la división del monto generado por la venta de derechos en tres partes: el 60 % será utilizado para las tareas de restauración, un 20% se utilizará en obras donde se ubique el bien receptor y el 20% lo utiliza el fideicomiso pudiendo destinarse a otras obras en el bien emisor que no se hayan realizado con el monto antes asignado.

Para el caso de Curitiba el monto a utilizar para la restauración está definido por la norma y corresponde el 35% para los casos de UIP (Unidades de interés de preservación).

e) Control de la etapa de rehabilitación de inmueble Definición de pautas para asegurar la restauración y el mantenimiento del inmueble.

La información obtenida muestra que en experiencias de aplicación del sistema hay incumplimientos en la realización de obras de mantenimiento de los bienes luego de la venta de los derechos, y que los mecanismos punitivos son de muy bajo valor monetario en relación a los montos otorgados por la herramienta.

Lo han solucionado relacionando la autorización final de la obra del bien receptor con la culminación del mantenimiento del bien emisor. Es el caso de Perú de acuerdo a la Ordenanza 387/MM y 401 /MM.

Para el caso de Manizales la norma establece que los propietarios de inmuebles que hubieran recibido compensaciones al incumplir la obligación de conservar, deberán devolver el monto de la compensación recibida, actualizada en el índice de precios al consumidor más diez (10) puntos porcentuales anuales, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables al caso.

f) Generación de la institucionalidad.

De acuerdo al tipo de gestión (más o menos controlada) de los casos estudiados puede identificarse el tipo de institucionalidad necesaria para aplicar el instrumento.

En relación a la evaluación de los bienes se requiere de un equipo multidisciplinario especializado que pueda evaluar las condiciones de cada solicitud, en cuanto a temas de dominio del inmueble, valores a proteger, definición de las tareas de restauración etc., más allá de la posibilidad de estandarizar los casos a tratar.

Como ya se mencionó algunas de las normas estudiadas establecen la metodología, el proceso y las competencias de las oficinas intervinientes (387/MM-401/MM Miraflores).

De la misma forma se debe definir los equipos necesarios o instituciones necesarias para la gestión de los recursos.

g) Convivencia con otras herramientas de adquisición de derechos de edificabilidad

A partir de los casos estudiados puede verse que la utilización de la herramienta será exitosa si es requerida por los desarrolladores inmobiliarios. Para ello deberá ser más beneficiosa que otros instrumentos que logren el mismo objetivo de generar mayores edificabilidades.

En el caso de Nueva York la existencia de otras formas de transferencias de edificabilidad más ágiles y menos costosas hicieron que la generada desde las "landmark" se utilice en pocos casos.

Comparada la cantidad de casos totales entre 2003 y 2011 solo 2 de los 421 casos que utilizaron transferencia de edificabilidad corresponden a la utilización de la herramienta para objetivos de preservación.

Lo mismo sucede en Curitiba, existen varias herramientas relacionadas con la concesión de potencial constructivo, Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC) y Cota Potencial Constructivo (CPC).

Los estudios han determinado que se han realizado 537 operaciones entre 2003 y 2015 de las cuales 19 corresponden a objetivos de protección, por medio de Transferencia de Derecho constructivo desde Unidades de Interés de Preservación (UIP) y con Cotas de Potencial constructivo de UIEP Unidade de Preservação de Especial Interesse.

.h) **Definición de un sistema de monitoreo** para realizar los cambios necesarios luego de la aplicación del instrumento por un periodo determinado de tiempo.

Todos los casos estudiados como antecedentes han sido modificados luego de su aplicación a partir de la experiencia generada. En algunos casos se han limitado algunas condiciones, como en Córdoba (Argentina) donde se excluyó los bienes estatales o relacionados con ellos entre los bienes capaces de emitir derechos. En otros casos ha sido necesario ampliar su ámbito como en Nueva York donde al inicio solo se permitía la transferencia a padrones linderos, y luego se habilita para otras áreas.

Para poder realizar los ajustes que cada ámbito crea necesario, debe basarse en el conocimiento de la situación, condición que puede lograrse implementando un sistema de monitoreo.

Como se dijo la normativa peruana sugiere la incorporación de una herramienta informática como es el Sistema de Información Geográfica para la gestión de los casos, fuente de evaluación de los resultados.

4.2 El Mayor aprovechamiento como antecedente de la nueva herramienta

Se profundiza en el estudio de la herramienta de Mayor aprovechamiento, porque se entiende que es el motor a partir del cual se podrá desarrollar la herramienta de la Transferencia de Edificabilidad en el Departamento de Montevideo. Se pone especial énfasis en los resultados obtenidos para intentar evaluar la presión del Mercado Inmobiliario referente al logro de mayores edificabilidades y la potencialidad de la herramienta para el desarrollo del territorio.

En el Plan Montevideo (1998) o POT nombrado anteriormente, se definieron Programas de Actuación Urbanística (PAU) para la transformación del territorio y se reglamentaron nuevos instrumentos de gestión como el Mayor aprovechamiento (posteriormente incluido en la Ley 18308 Art. 60, recuperando plusvalías en suelo urbano, que se desarrollaron con diferente éxito en las distintas áreas de Montevideo.

Se definen tres regímenes de suelo en cuanto a su gestión: General, Patrimonial (para áreas y bienes con protección) y Específico para casos particulares con limitación temporal, dentro del cual se desarrolla esta herramienta.

4.2.1 Normativa específica

La aplicación del Mayor aprovechamiento aparece como una de las posibilidades de modificaciones al POT aprobado por Dto. 28242. En su Art. D 8 (D223.8-Digesto Departamental) inciso B) plantea una Modificación cualificada. *“Cuando la modificación afecte algún elemento sustancial, suponga incremento de aprovechamiento, cambio de la Zonificación Primaria o modificación directa del régimen del suelo, la aprobación corresponderá a la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente y previo informe de la Comisión Permanente del Plan”.*

Según el Art. 40 del POT, en relación a las modificaciones del Plan se establece el Régimen Específico. *“una normativa especial sustitutiva de la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones” conforme a los objetivos generales del Plan de Ordenamiento. El mismo se aplica “en los casos de modificaciones cualificadas de la normativa vigente que supongan incremento de aprovechamiento, teniendo una naturaleza temporal” indicando además que “las áreas que se incluyan en el régimen específico deberán desarrollarse mediante unidades de actuación, que contemplen la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación, salvo que se trate de propietario único.”*

Se plantea además que los propietarios de suelos en régimen específico deberán pagar a la administración un precio compensatorio que se definirá de acuerdo al área en la que se ubique, Áreas de Promoción (hasta 10%), resto de Montevideo (10%) o si se ampara en la Ley de Viviendas de Interés social (5%).

A partir de la reglamentación del Art. D40 POT. (Dto. 1066/07), se establecen las características e instancias necesarias para la gestión de este instrumento.

El Art 3 define que el mayor aprovechamiento es el incremento del valor económico de los inmuebles involucrados en una intervención en el territorio departamental, originado por variación en los usos autorizados, la edificabilidad, la normativa de fraccionamientos, o la combinación de estos

parámetros, todo ello con respecto a lo establecido en el Régimen General o Patrimonial que el Régimen Específico sustituye.

Este se define también en relación a la edificabilidad básica. Esta es la correspondiente al “conjunto de construcciones que pueden desarrollarse en el volumen definido por el área máxima de ocupación del suelo por una altura igual a la o las alturas máximas autorizadas para éste y conforme a la normativa urbanística y de edificación vigente”.

“Toda autorización para edificar que implique construir por fuera de esa edificabilidad básica, siempre que no configure una tolerancia, constituye mayor edificabilidad y generará mayor aprovechamiento.” “La valoración económica de la mayor edificabilidad se expresa por el valor de comercialización”.

En el Plan Montevideo POT Dto. 28242 se define la edificabilidad básica de todo el territorio en régimen general, determinando alturas y FOS, pero no define áreas donde pueda utilizarse el instrumento de mayor aprovechamiento, sino que puede aplicarse en todo el territorio, y tampoco cual es la edificabilidad máxima autorizable.

Un caso diferente aparece en el Dto. 35118 del 2014 PUDAN Proyecto Urbano de Detalle acceso Norte, correspondiente a varias manzanas al noreste de la Ciudad Vieja, donde se define una altura básica permitida para toda el área y la posibilidad de construir torres con altura obligatoria por encima de la altura reglamentaria, de acuerdo a la volumetría definida en el PUD y con el pago de mayor aprovechamiento correspondiente. Art. D.223.202 Digesto Departamental.

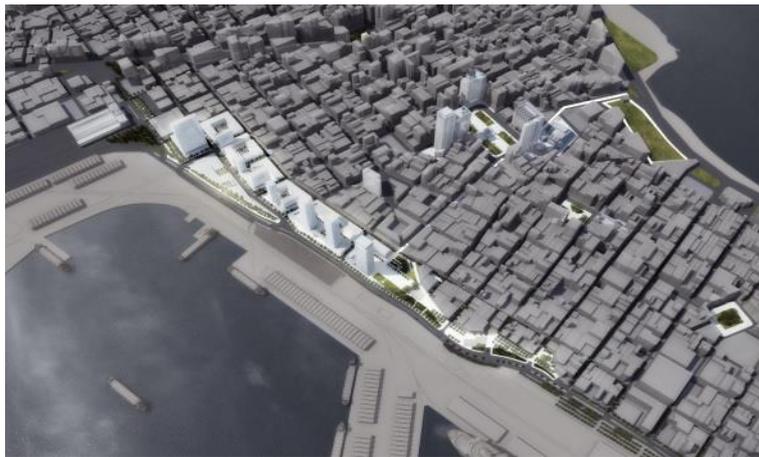


Figura 78 Proyecto Urbano Acceso Norte Fuente- Montevideo 2030

4.2.2 Gestión del instrumento - Procedimiento de autorización de mayor aprovechamiento

Una vez solicitado por el interesado la posibilidad de mayor edificabilidad, y presentados los recaudos que detallen el emprendimiento, la oficina de Catastro y Avalúo de la Intendencia realiza la tasación de la mayor edificabilidad basada en la ubicación, la categoría edilicia estimada y valores promedio de comercialización.

Se estima que llegan entre 2 y 4 solicitudes de mayor aprovechamiento para ser evaluadas, por

mes y que la valoración del m² de mayor edificabilidad podría estar entre 2000 y 4000 U\$, de acuerdo a lo informado por la Administración Departamental.

Para estimar el valor del incremento de la edificabilidad se cuenta con una sistematización de datos relacionado con el valor de comercialización de las construcciones por el mercado y una experiencia de años en este tipo de cálculos.

De acuerdo a la entrevista mantenida con el Ing. Agrimensor Ricardo Zunino del área técnica de esta dependencia, se identifica 4 tipos relacionados al mayor valor derivado de aumento de la edificabilidad.

- a) los relacionados con la superación de la mayor edificabilidad del lote.
- b) la mayor edificabilidad producto de la superación de parámetros urbanos, ej. altura, FOS, aunque se construyan los mismos metros cuadrados.
- c) mayores edificabilidades dadas por la Administración. Es el caso de la permitida en el PUDAN Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte, del gálibo condicionado en Punta Carretas.
- d) otro caso es el que corresponde a las mayores edificabilidades para inmuebles con usos específicos de valor social, Cooperativas, Servicios de Salud.

El caso de aplicación de Mayor aprovechamiento por cambio de categoría de suelo se ha dado para el PAU 10. Se trata de un suelo categoría Rural con APT a Suelo Urbano según la categorización realizada en Directrices Departamentales.

Seguidamente se pone a consideración de la Comisión Permanente del Plan la viabilidad de la propuesta, la que podrá ser denegada si no se adecua a las condiciones urbanas atendibles. La CPP también define el monto del precio compensatorio aplicable, pudiendo exonerar del mismo a la propuesta.

Una vez aceptado por los interesados el precio compensatorio a pagar, la autorización definitiva del régimen específico es realizada por Junta Departamental a partir de proyecto de decreto enviado por la Comisión Permanente. El primer pago, de un monto no menor al diez por ciento, debe realizarse antes de la presentación del Permiso de Construcción (para casos de mayor edificabilidad).

La reglamentación establece la forma de pago, y plazos según la Resolución 1066/07. La vigencia del régimen específico será de 2 años según Dto. 31704.

4.2.3 Resultados obtenidos

Casos relevantes

Como ejemplo se identifican algunos casos particulares de aplicación del instrumento. Se trata de proyectos de envergadura que han significado hitos en sus entornos urbanos.

Se destaca el proyecto que partió con el Montevideo Shopping, las torres Náuticas y posteriormente se extendió al WTC, (World Trade Center Montevideo). Constituye un proyecto urbano de detalle que se ha realizado en varias etapas y cuyo régimen específico se ha renovado por 10 años.



Figura 79 Vista aérea zona WTC- Fuente Web



Figura 80 WTC Fuente Trinity Fotografía

World Trade Center Montevideo es un complejo empresarial. Está compuesto por cinco torres: WTC 1 y WTC 2 de 22 pisos cada una, WTC 3 de 19 pisos, WTC 4 de 40 pisos, WTC Montevideo Free Zone de 24 pisos más dos edificaciones bajas de tres niveles denominadas WTC Avenida y WTC Plaza y una gran plaza central llamada Plaza de las Torres.

Las torres WTC1 y WTC 2 se construyeron dentro del Plan de Desarrollo Urbano de 1993 donde no se cobró precio compensatorio.

Dentro del Proyecto de Detalle de 2001 para la autorización de WTC 3 (308m²), WTC4 (840m²) y WTC Free Zone (544 m²) se autorizaron 1692 m² de mayor aprovechamiento por el cual se pagó precio compensatorio de aproximadamente 2,5 millones de dólares. (Mendive C.2014)

Otro caso de interés es el complejo residencial Diamantis Plaza, el cual se ubica en el predio de la ex planta industrial de Cristalerías del Uruguay. El proyecto consta de 70000 m² construidos, donde se definen 3 torres de 22 pisos y el reciclaje de parte de la planta industrial también con fines habitacionales.

Para este caso se autoriza la construcción en altura del proyecto mediante el pago de precio compensatorio. Dto. 32576. Este pago se realiza en una cuota parte por la obra del tanque de amortiguación del sistema de saneamiento de la zona; y los adicionales de la construcción de la calle por refuerzo del hormigón armado sobre el tanque de amortiguación. (Res 1687/11)



Figura 81 Foto aérea Edificio Diamantis Plaza. Fuente Web

Con la aprobación de la Ley N° 18.795, se han presentado proyectos, que utilizan ambas herramientas.

Es el caso de las torres de viviendas del Shopping Nuevo Centro en construcción. Se trata de 35500 m² destinados a 437 apartamentos. Sobre una altura base de 16,5 metros se construyen 2 torres de 76 m de altura pagando un precio compensatorio de aproximadamente 2,5 millones de dólares. (Mendive C. 2014)



Figura 82 Torres Nuevo Centro Fuente Web promocional



Figura 83 Torres Nuevo Centro Fuente Web promocional

Otro de los edificios que han hecho utilización de esta herramienta de mayor aprovechamiento es FORUM en el Puerto del Buceo, situado en un predio de 11.000 m².

Diseñado por el estudio Carlos Ott Arquitectos en asociación con Carlos Ponce de León Arquitectos, la propuesta plantea una composición en forma de claustro con parque central de 3500 m².

Se autorizó la construcción hasta la altura de 38 metros, en zona de 13.50 metros con pago de precio compensatorio a pagar en 5 años, hasta marzo de 2017 (Res 545/13), por un monto aproximado de 6 millones de dólares.



Figura 84 Edificio Forum Fuente web promocional



Figura 85 Edificio Forum Fuente web promocional

Recientemente, en agosto de 2019, se inaugura el edificio de oficinas Plaza Alemania diseñado por Rafael Viñoly, cuenta con un área construida de 13.390 metros cuadrados con 17 pisos para oficinas. Además del precio compensatorio se exigieron contraprestaciones, una de ellas fue la creación y equipamiento de un nuevo espacio público que ocupa toda el área frontal de la proa del predio.



Figura 86 Edificio Plaza Alemania Web promocional

Situación general a partir del estudio de datos de casos

La Intendencia de Montevideo, ha realizado diversos trabajos de evaluación de datos relacionados con los casos aprobados cuyo pago se ha realizado

Uno de ellos es el realizado en el marco del Convenio entre DINOT IMM-2018 definido por Res. 823/17. Se estudian solicitudes de precios compensatorios cobrados durante el periodo 2002 – 2017 y se identifican 114 casos.

Del total, 94 solicitudes se ubican en Suelo Urbano Consolidado Costero, 13 en suelo Urbano Consolidado Central, 6 en Suelo Urbano Consolidado Intermedio y 1 en Suelo Suburbano No Habitacional. (Figura 88)

La información también puede desagregarse de acuerdo al año de la Resolución Departamental en la cual se realizó su aprobación, encontrado gran variabilidad. (Figura 89)

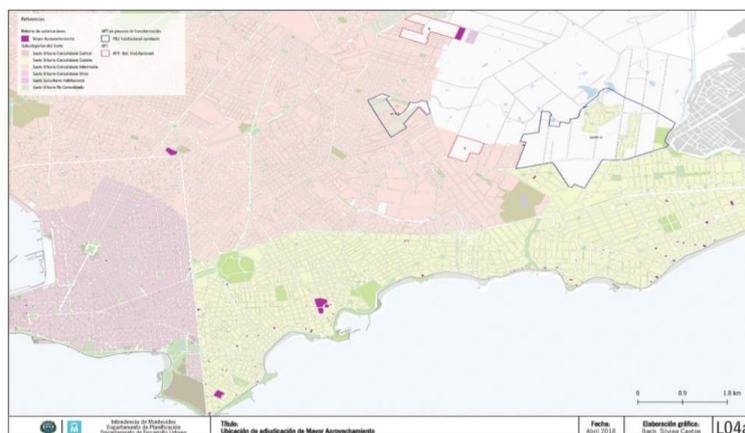


Figura 87 Ubicación geográfica de casos de Mayor aprovechamiento concretados
Fuente –Trabajo Convenio DINOT IMM-2018- Res 823/17

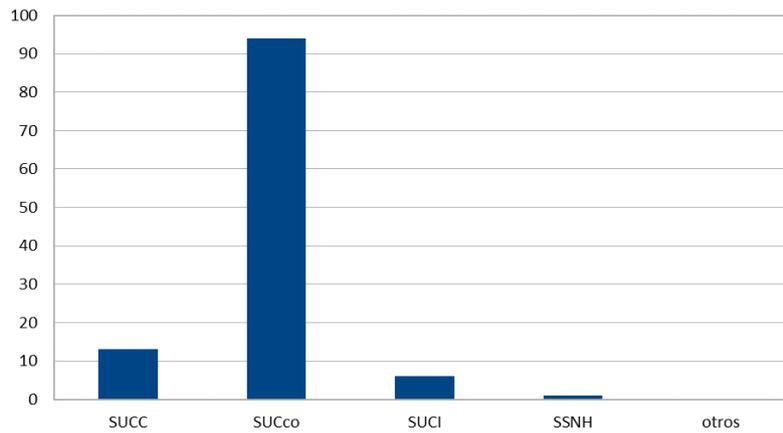


Figura 88 Distribución de casos según Categorías de Suelo de las DD DD. Fuente –Trabajo Convenio DINOT IMM-2018- Res 823/17

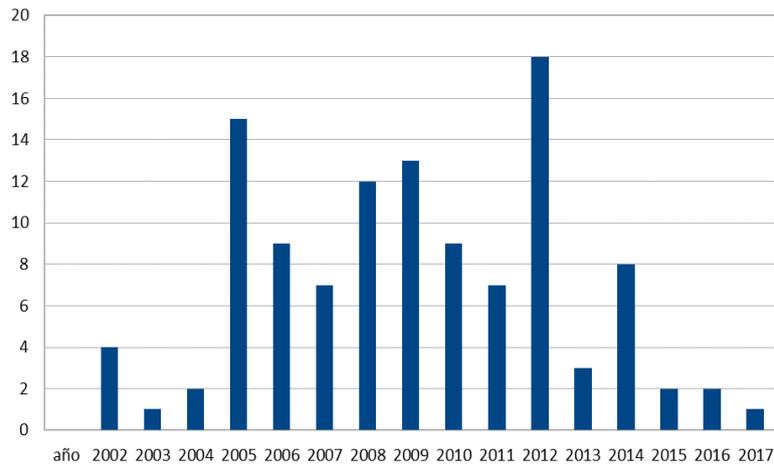


Figura 89 Distribución de casos según el año de aprobación Fuente Trabajo Convenio DINOT IMM-2018- Res 823/17

En cuanto a los casos que finalmente son ejecutados, la mayoría, un 84 % tienen que ver con solicitudes de mayor edificabilidad, en mucho menor medida ocurren las solicitudes relacionadas con Programas de Actuación Integrada o Unidades de Actuación.

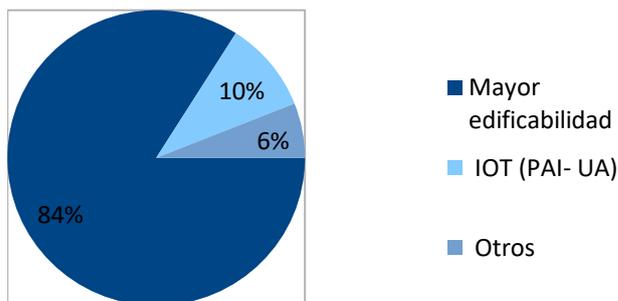


Figura 89 Porcentaje de casos de Mayor aprovechamiento otorgado según tipo. Fuente –Trabajo Convenio DINOT IMM-2018- Res 823/17

Se ha ampliado la información del trabajo antes desarrollado con datos obtenidos de la Administración Departamental donde se plantea que se ha cobrado el precio compensatorio de nuevos casos. Debido a que los datos que se obtienen tienen referencia con la fecha de la resolución que los autoriza, y que como ya se dijo los pagos de precios compensatorios se realizan en cuotas, y en algunos casos durante años, los nuevos datos incorporan pagos referentes a resoluciones de varios años atrás.

Desde 2002 a setiembre de 2019 se identifican 178 casos por los que la Administración ha recibido pago de precio compensatorio.

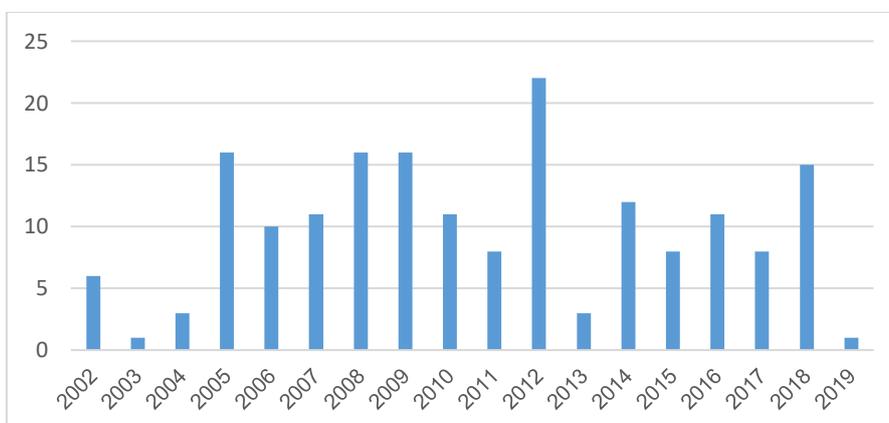


Figura 90 Cantidad de Solicitudes de Mayor edificabilidad con precios compensatorios pagos según año de resolución a setiembre 2019 – Datos IMM – Elaboración propia.

De los 178 casos actualizados, se realiza un estudio más profundo para identificar las características de los mismos.

Se revisan las 94 Resoluciones Departamentales de autorización de mayor edificabilidad que corresponde a los casos pagos del periodo 2010- 2019. Las mismas dan información sobre la ubicación de la solicitud, el uso del inmueble, algunas características de los apartamentos normativos evaluados, se detalla el monto de la valoración del mayor aprovechamiento por las obras solicitadas, el porcentaje que le corresponde de pago por precio compensatorio, así como las dependencias que han evaluado el caso.

En muy pocos casos aparece la cantidad de metros cuadrados de mayor edificabilidad otorgados, y en algunos aparece la calidad de la construcción, y la forma de pago, principalmente cuando se trata de montos elevados.

A partir de una simplificación se intenta estimar una cantidad de metros cuadrados de mayor edificabilidad que podrían haber sido otorgados. Se trata de aproximarse al conocimiento de los casos, con el objetivo de investigación.

La misma tiene en cuenta el monto en \$ uruguayos exigido en el Resolución Departamental de autorización, y un valor estimado en U\$S del metro cuadrado edificado, según año y ubicación de la solicitud de acuerdo la información obtenida de la Administración Departamental.

Se sabe que la información disponible y el alcance de este trabajo solo permite un acercamiento al tema y que el estudio no toma en cuenta las ponderaciones realizadas por la Administración según las variantes de apartamentos normativos que puedan aplicarse.

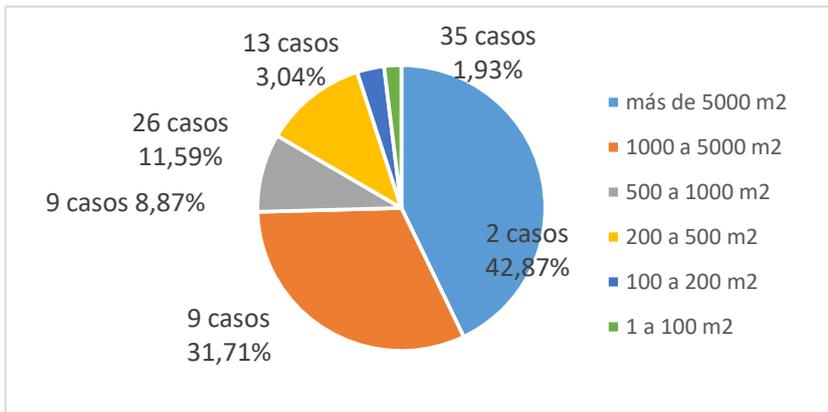


Figura 91 Metros cuadrados otorgados por solicitud según rango. Datos IMM Elaboración Propia

De la evaluación de los casos, se estima que podrían haberse otorgado entre 2010 y 2019 unos 69000 m2 de mayor edificabilidad aproximadamente. De estos, el 70 %, corresponden a los casos que han solicitado más de 1000 m2. (Figura 91)

Sin embargo, se reconoce que entre los casos evaluados no se encuentra el correspondiente al Proyecto Forum, ni el caso del Edificio Plaza Alemania, antes mencionados que generaría varios miles de metros cuadrados de mayor edificabilidad, semejante a los proyectos más grandes autorizados.

Según la gráfica siguiente (Figura 92) el 12 % de los casos solicitan mayores edificabilidades de más de 1000 m2, llevándose entonces el 70 % de la edificabilidad total otorgada,

Casi un 40 % se encuentra entre los que solicitan de 200 y 1000 m2. El otro 50 % solicita menos de 200 m2

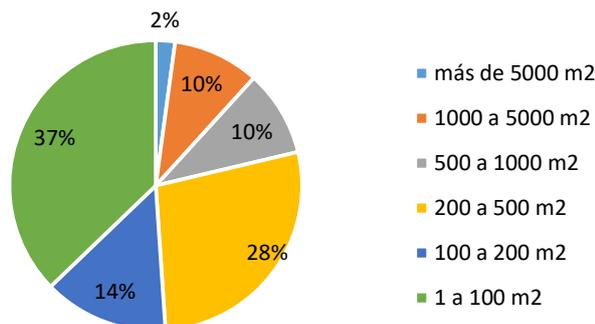


Figura 92 Porcentaje de casos según la cantidad de metros cuadrados otorgados. Datos IMM Elaboración Propia

Si se estudian los casos según su distribución en el territorio, por su ubicación según los Centros Comunales Zonales, este 12% que obtiene la mayor cantidad de metros cuadrados se desarrolla entre los CCZ 1, 3, 4, 5, 13 y 16, constituyendo proyectos de gran escala para su entorno.

Se destacan entre estos las torres del centro comercial Nuevo Centro (CCZ 3) y el proyecto aún en construcción Distrito M, también para uso comercial y de viviendas (CCZ 7), utilizando aproximadamente el 42 % de los metros cuadrados otorgados.

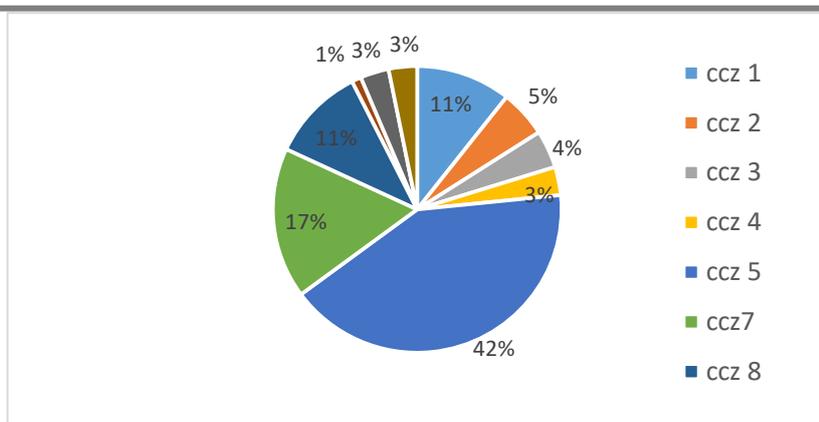


Figura 93 Porcentaje de casos según ubicación
Datos IMM Elaboración Propia

Estudiados los casos por su localización, casi el 60% de los autorizados corresponden al CCZ 5 y CCZ 7, zona costera de alto valor.

Esto podría tener relación con la rentabilidad del suelo y la movilidad de la oferta que se ha dado en los últimos años.

Si se compara la información aportada sobre la cantidad estimada de solicitudes de mayor edificabilidad que son estudiadas por la Administración (de 2 a 4 por mes), con la cantidad de las que podrían haberse aprobado, según los datos obtenidos, (en promedio 10 por años), podría decirse que existe un porcentaje variable y que podría ser considerable, de solicitudes que no llegan a terminar el proceso de aprobación de la mayor edificabilidad, y que muchos de estos casos no corresponden a las áreas costeras donde la rentabilidad de la construcción hace posible tal desarrollo.

Incidencia en el presupuesto departamental.

En la investigación realizada por la Arq. Natalia Brener para su Tesis de Maestría¹⁸, se realiza una aproximación a la herramienta de mayor aprovechamiento como instrumento de recuperación de plusvalías. Se hace un estudio comparativo entre el departamento de Montevideo, Canelones y Maldonado con datos entre 2010 y 2014.

INTENDENCIA DE MONTEVIDEO					
AÑO	Valorización (\$)	Cotización (USD)	Valorización (USD)	Contribución Inmobiliaria (\$)	% Plusvalía y C.I.
2010	17.687.997	19,7	897.867	3.487.597.466	0.51
2011	73.534.827	20,15	3.649.371	3.317.755.376	2.22
2012	33.349.610	19,65	1.697.181	3.011.666.011	1.11
2013	60.182.977	21,65	2.779.814	2.675.141.876	2.25
2014	66.640.929	24,65	2.703.485	2.432.484.162	2.74
TOTAL	251.396.340		11.727.718	14.924.644.892	1.68

Figura 94 Tabla comparativa de ingresos de la Intendencia de Montevideo
Fuente-Natalia Brener 2015

De allí se desprende que los ingresos obtenidos por los gobiernos departamentales por temas de pagos por precio compensatorio son importantes cualitativamente y cuantitativamente. Según entiende los ingresos obtenidos por la Administración Departamental de Montevideo, en el

¹⁸ Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el Marco de la nueva ley 18308 de ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible Tesis de Maestría OTDU FADU Arq. Natalia Brener 2015

quinquenio estudiado, serían en el entorno de los 11 millones de dólares.

Si se compara con los ingresos obtenidos por recaudación del impuesto Contribución inmobiliaria no es significativo. Para el caso de Montevideo, en algunos años sobrepasa el 2% pero, el promedio en el periodo estudiado es de 1, 68%

Según la autora si se compara con los gastos en obras realizados por cada intendencia (Montevideo, Canelones, Maldonado), 20 % aproximado de todo lo recaudado, los ingresos por mayor aprovechamiento pasan a tener otra magnitud, ya que estos representarían entre un 10% y un 25 %, del total invertido por las intendencias en obras y equipamiento público, tierras para realojo, viviendas de interés social e infraestructura.

De acuerdo a los cálculos realizados, la información plasmada en los capítulos anteriores y los cálculos realizados se puede establecer también una relación entre los montos referidos a mayores edificabilidades otorgadas e inversiones realizadas.

Ingresos generados por casos relevantes de utilización de mayor aprovechamiento:

- WTC 3, 4 y WTC Free Zone precio compensatorio de aprox. 2,5 millones de dólares.
- Torres Nuevo Centro, aprox. 2,5 millones de dólares.
- Edificio Forum Puerto del Buceo, 6 millones de dólares aprox.

Ingresos IMM 2010-2014 por precio compensatorio 11.272.718 U\$S (Brenner. N. 2015)

Ingresos cobrados en periodo 2015-2019 por precio compensatorio 8.750.000 U\$S aproximado, no incluye Edificio Forum (Elaboración propia-a partir de datos IMM)

Inversiones realizadas por la Intendencia Departamental

Periodo 2003-2010 se invirtieron 32.553.000 U\$S entre recursos institucionales municipales, nacionales, cooperación internacional y otras entidades nacionales (Espósito E 2011)

Estos montos podrían dividirse en 14.553.000 U\$S para obras en espacio público, cartera de tierras, cooperativas de viviendas si se toma en cuenta que los costos para las obras de Rehabilitación del Teatro Solís fueron de 18.200.000 U\$S.

Periodo 2014-2019 “Ciudad Vieja a escala humana”-Inversión 11.060.000 U\$S (fuente Siges IMM)

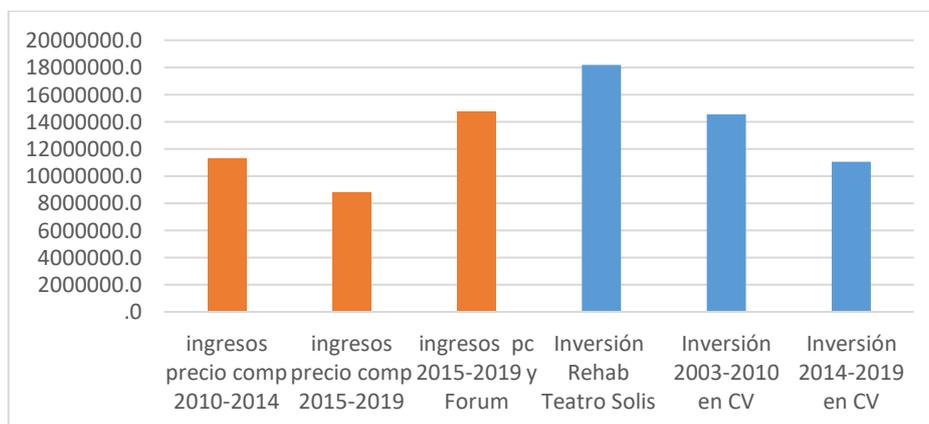


Figura 95 Grafico comparativo de Ingresos por pago de precio compensatorio e Inversiones. Datos IMM Elaboración Propia

Comparados los datos anteriores se constata que los montos obtenidos por el pago de precio compensatorio en el periodo 2010-2014 corresponderían a un 78% de la inversión realizada en ese periodo en la Ciudad Vieja, si se excluye la obra de rehabilitación del Teatro Solís.

Los montos obtenidos por el pago del porcentaje correspondiente a la mayor edificabilidad en el periodo 2015-2019 (incluido el Edificio Forum) también son semejantes a la inversión realizada en el programa Ciudad Vieja a escala humana en todo el periodo 2015-2018.

Si bien los montos obtenidos no permiten grandes inversiones, se entiende que colaboran de forma importante en el aporte de recursos para la realización de obras de la Administración.

4.2.4 Gestión de los recursos obtenidos - Fondo especial de Gestión Urbana y Rural

De acuerdo a la normativa vigente - Dto. 1066/07, los recursos obtenidos por el pago del precio compensatorio se vuelcan al Fondo especial de Gestión Urbana y Rural.

EL FEGUR creado por Decreto – 29434 de 2001 Art. 79, tiene por objeto cumplir con las finalidades y principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial.

En el Art. 81.- se expresa que *“los recursos del Fondo Especial podrán destinarse a:*

a) Financiar total o parcialmente los planes, las actuaciones y los proyectos urbanos jerarquizados por el Programa de Acción Territorial;

b) Contribuir con los titulares de bienes inmuebles con afectación de preservación, que cuenten con informe favorable de la Comisión Especial Permanente con jurisdicción en el área patrimonial correspondiente o de la Unidad para la Protección del Patrimonio Edificio, Urbanístico y Ambiental del Departamento de Montevideo, y en todos los casos, de la Unidad Central de Planificación Municipal, dentro de los términos que se fijen en la normativa que al respecto deberá sancionarse.....”.

Complementando estas normativas en la aprobación del presupuesto quinquenal 2011-2015 se define la asignación de recursos del FEGUR.

Art. 23 Dto. 33753-Incorpórese el Art.79º del Decreto Departamental N° 29434, de 10 de mayo de 2001, el siguiente inciso:

“El 70% (setenta por ciento) de dicho fondo será destinado a la Cartera de Tierras y a la mejora del Espacio Público de los sectores urbanos deficitarios. El mismo será administrado por la División Tierras y Hábitat del Departamento de Acondicionamiento Urbano, debiéndose remitir semestralmente a la Junta Departamental de Montevideo, los ingresos y egresos con detalle de montos y destino del porcentaje mencionado.”

Más recientemente y de acuerdo a la Resolución 79/16 del Tribunal de Cuentas, se crea el “Fondo Capital” para el financiamiento de determinadas obras a través de un Fideicomiso, relacionadas con la movilidad urbana y gestión y tratamiento de residuos sólidos para la ciudad de Montevideo.

Este Fondo se financiará, entre otros rubros con ingresos provenientes de los Precios Compensatorios por Mayor Aprovechamiento.

Obras realizadas con aportes de FEGUR

De acuerdo a la norma la utilización de los recursos del Fondo de Gestión se destina principalmente al tema Cartera de tierras. La Administración marca su importancia como facilitador del acceso a la vivienda en una entrevista realizada a la Arq. Silvana Pissano, Directora de Departamento de Desarrollo Urbano de Montevideo.¹⁹

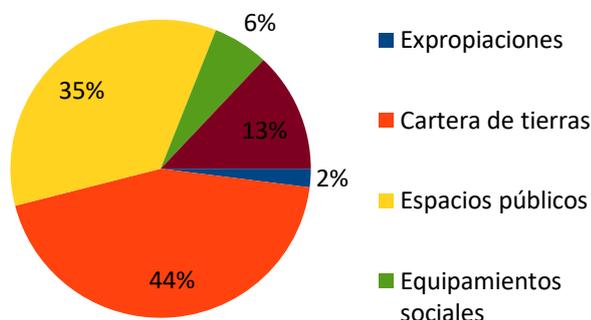


Figura 96 Destinos de los montos del FEGUR

Fuente –Trabajo Convenio DINOT IMM-2018- Res 823/17

De acuerdo a opiniones de la Administración los montos recibidos no son muchos, y los que no se destina a impulsar el tema de vivienda han sido destinados mayoritariamente a actuaciones en áreas periféricas o a la construcción de espacios públicos. Se destaca la construcción de plaza de Casavalle y aportes económicos para el Parque de la Amistad.



Figura 97 Plaza Casavalle Fuente IMM



Figura 98 Plaza Casavalle Fuente IMM

La Plaza Casavalle, forma parte del Plan Parcial Casavalle de rehabilitación de un barrio con fuerte problemática social de la periferia de Montevideo. Se crea un espacio polideportivo inaugurado en noviembre de 2013. Según la Intendencia se destinaron para su construcción 43.7 millones de pesos (aproximadamente 2 millones de dólares).

El Parque de la Amistad es un parque inclusivo con accesibilidad universal abierto a todo público. Se encuentra ubicado en la zona de Villa Dolores, en un sector al frente del Planetario Municipal. La primera etapa se inauguró en marzo de 2015. EL gobierno departamental aportó para su

¹⁹ Entrevista Arq. Silvana Pissano <https://www.uclg-cisdip.org>, en diciembre de 2017

construcción en el entorno de 30.000 millones de pesos según la IM (1,3 millones de dólares aproximadamente). Se encuentra en proceso la ampliación del parque.



Figura 99 Parque de la Amistad Fuente IMM



Figura 100 Parque de la Amistad Fuente Intendencia de Montevideo

4.2.5 Visiones a futuro

De acuerdo a lo conversado con la Administración, se ha comenzado un proceso de revisión de la norma y en particular en los últimos años se ha profundizado, basado en la experiencia de más de una década de aplicación. Recordemos que las bases de este instrumento se encuentran el Art. D40 del POT y se reglamenta por Resolución 1066/07.

Según la entrevista realizada al Ing. Ricardo Zunino²⁰ esta revisión pretende actualizar la herramienta haciendo más flexible su aplicación para adecuarse a nuevas situaciones, cambiando porcentajes en el método de cálculo, entre otras consideraciones

También se está haciendo un análisis basado en las consideraciones de esta herramienta planteada en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y del Manual de Instrumentos de Planificación realizado por el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio ambiente que está siendo promovido como apoyo a la aplicación de los instrumentos de planificación en todos los departamentos.

Según lo conversado con la Arq. Sharon Recalde²¹ desde 2017 la intendencia de Montevideo viene trabajando con la DINOT para la realización de estudios relacionados con el estudio de instrumentos de acceso al Suelo. En febrero de 2017 (Res 823/17) se suscribe el convenio que tiene entre sus objetivos el análisis y sistematización de instrumentos, herramientas y mecanismos de gestión territorial enfocados al desarrollo urbano habitacional y en particular a la dotación y acceso al suelo con infraestructuras y servicios acordes a tal uso.

Estos estudios dieron como resultado un informe de primera etapa presentado en diciembre de 2017, encontrándose en proceso una segunda etapa de desarrollo de algunos de los mecanismos analizados entre los que se encuentra el Art. 36 de la LOTDS relacionado con el Derecho de Superficie y el Art. 60 sobre mayores aprovechamientos.

²⁰ Ing Ricardo Zunino – Servicio de Catastro y Avalúo de la Intendencia de Montevideo.

²¹ Mag Arq Sharon Recalde – Departamento de Planificación Intendencia de Montevideo

En este momento se encuentra en proceso la concreción de otro convenio IM-DINOT, para la elaboración del Plan Sectorial de acceso al suelo urbano y vivienda. Este será el primer plan sectorial que elabore la Intendencia de Montevideo en el marco de la LOTDS, y de la Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano (ENASU) aprobada por decreto presidencial del 17 de diciembre de 2018.

La finalidad es facilitar el acceso al suelo para vivienda social. Se establecerán para las diversas zonas de Montevideo cuáles son los instrumentos idóneos de acceso al suelo, partiendo de la base de contener la extensión de la ciudad y hacer más eficiente el uso del suelo servido. Se analizará la realidad del departamento en cuanto a población, hogares y vivienda y sus proyecciones, definiendo déficits. Se estudiará la disponibilidad de suelo y fincas y la potencialidad de intensificación de la densidad dada por la normativa departamental.

El diagnóstico del sistema habitacional se complementará con el análisis de la capacidad de acceso y permanencia de las familias. Por otro lado, se estudiarán los instrumentos de acceso al suelo vigentes y finalmente se propondrá una “caja de herramientas” según las áreas de la ciudad y los objetivos definidos para su desarrollo habitacional.

La herramienta de la transferencia del derecho de edificabilidad podría ser una de las estudiadas entre las que cumplirían con el objetivo de las Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano.

4.2.6 Aproximaciones a la Herramienta de Transferencia de Derechos de Edificabilidad

De acuerdo a la información recabada, desde 2009 ha habido estudios sobre la temática, tratando de definir la herramienta para el caso de Montevideo, y posibles aplicaciones para diversos objetivos, uno de ellos es el caso del trabajo realizado por el Arq. Gustavo Aller²², del Departamento de Planificación.

También en 2014 se formó un equipo multidisciplinario, con integrantes de varias dependencias del Departamento de Planificación, incluida la autora, que avanzaron en la redacción de un documento de aplicación de la herramienta. Este equipo intentó definir algunos componentes del sistema, con objetivos amplios e identificando posibles opciones, y fue presentado a la Administración en diciembre de 2015, no habiendo avances hasta la fecha.

Ambos documentos han servido de referencia al presente trabajo.

De acuerdo a las conversaciones mantenidas con la Administración, no se ha tenido experiencia práctica al respecto salvo en casos donde se intenta llegar por medio del concepto a soluciones a casos específicos. Se marca el caso del Inmueble Ex Confeitería Cantegril – Hoy proyecto edificio Alquimia y la casa Martínez²³.

El primero se trata de una construcción que se ubica una equina de la zona del barrio Punta Carretas, sobre una de las principales avenidas de la zona. A finales de 2016 un grupo de vecinos se movilizan en defensa del inmueble que no tiene protección patrimonial, y que pretende ser demolido para la construcción de un edificio. Es una construcción realizada por el Arq. Humberto Pittamiglio 1887-1966, de pequeña escala.

²² Documento de Trabajo. Derecho de Edificación Transferible – Equipo de Gestión de Unidad del POT 2010

²³ Según entrevista Ing Ricardo Zunino



Figura 101 Edificio Confeitería Cantegril
Fuente Web el observador.com.uy

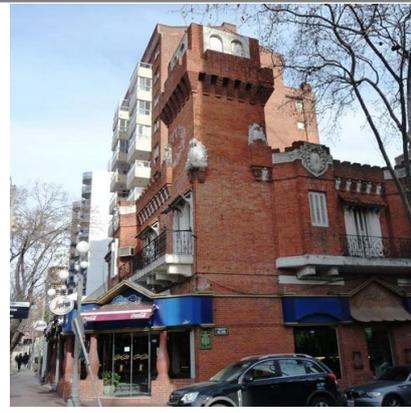


Figura 102 Edificio Confeitería Cantegril
Fuente Web Iyr.com

Luego de varias conversaciones entre diferentes actores la Intendencia de Montevideo y los interesados se resuelve permitir la construcción de una torre de 41 mts. con pago de precio compensatorio en zona de 31 mts, manteniendo la imagen del inmueble original. (Proy. de Dto. Resolución 2775/17)



Figura 103 Edificio Alquimia
Ex Edificio Confeitería Cantegril

Fuente Web inmobiliaria Patricia Campiglia



Figura 104 Edificio Alquimia
Fuente Web Inmobiliaria Plaza mayor

Se admite la construcción de los pisos 12 y 13 que alcanzan una ocupación de 430.80 m² de propiedad individual destino viviendas y 65.20 m² áreas de terrazas y espacios comunes edificados por el pago de 100.000 U\$S aproximadamente y el mantenimiento de condiciones históricas del inmueble mediante trabajos de restauración de fachadas y de consolidación estructural, con inauguración prevista para principios de 2020.

El caso del Inmueble Casa Martínez comienza a finales del 2014, y frente a la presencia de cartelera promocional sobre la construcción de un nuevo edificio, en la esquina de las calles Luis Lamas y Julio Cesar, un grupo de vecinos y actores del ámbito académico se movilizan para no permitir la demolición de la casa Pérez también conocida como Casa Martínez, proyectada por el Arquitecto Oscar Peyrou a finales de 1950.



Figura 105 Casa Martínez Fuente FADU -Patio

Paralelo a ello y como resultado de un proceso de estudio realizado por la Unidad de Protección del Patrimonio de la IM, la casa es declarada de Interés Departamental dentro de un listado de 109 inmuebles que se incorporan al Inventario Departamental de bienes protegidos.

Este caso se encuentra aún en proceso de conversaciones con la Administración y se estima que ha generado una minusvalía del 60%.²⁴

²⁴ Datos aportados en entrevista con Ing Ricardo Zunino

4.3 Desafíos de la implementación. La visión de informantes calificados

Dado que la herramienta no se ha aplicado a nivel nacional, es necesario conocer la visión que diferentes actores tienen del contexto de la aplicación de este instrumento y posibles valoraciones sobre las características del mismo.

Interesa entrevistar a referentes del ámbito académico, del institucional y agentes de la actividad privada relacionados con el desarrollo inmobiliario.

Estas conversaciones se han realizado en diferentes etapas del desarrollo de este trabajo, sirviendo como insumos para el conocimiento de las condicionantes normativas y del territorio, así como para llegar a una definición más ajustada de las recomendaciones a realizar.

Se les ha informado a los entrevistados sobre el tenor del tema de Tesis y cada uno ha aportado, a título personal, desde el punto de vista que les ha parecido más oportuno de acuerdo a su experiencia y perfil, más allá de los lineamientos que la autora fue planteando en cada caso.

4.3.1 Del ámbito administrativo departamental

En entrevista con el Ingeniero Agrimensor Ricardo Zunino, del Servicio Catastro y Avalúo, Dpto. de Planificación de la Intendencia de Montevideo plantea que trabaja directamente como parte del equipo técnico que aplica la herramienta de mayor Aprovechamiento. Se encarga del estudio de los recaudos presentados en el marco de permisos de construcción que generan mayor aprovechamiento, en particular de las tasaciones de los mayores valores generados y evaluación básica de que los metrajes declarados en las planillas de mayor aprovechamiento son consistentes con lo aprobado en planos.

Informa que la Intendencia ha formado 2 grupos de trabajo a lo largo de los años, los que ha integrado, trabajando en la **revisión de la normativa referida al Mayor aprovechamiento**, Res 1066/07 y el retorno de las valoraciones. (Art 46 y 60 de la Ley)

El último equipo está integrado por técnicos de diferentes áreas del Dpto. de Planificación, siendo multidisciplinario, profesionales referentes en el área jurídica, económica, urbanística y que reúne la experiencia de más de 20 años de aplicación de instrumento. En la última etapa, luego de asumir la dirección del Dpto. por la Arq. Patricia Roland se le ha dado un nuevo impulso al equipo con la incorporación del Arq. Manuel González Fustegueras, técnico español con vasta experiencia en Planificación, y asesor en la redacción de la LOTDS.

Asume que este grupo de trabajo podrá generar un documento síntesis de la revisión con sugerencias a la Administración en los últimos meses de este año. La revisión planteada tiene que ver entre otros temas con los porcentajes del mayor valor cobrados como precio compensatorio, y los casos donde podrían darse flexibilidades.

Teniendo en cuenta que la aplicación es anterior a la LOTDS se está haciendo un análisis basado en las consideraciones de esta herramienta planteada en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial, del Manual de Instrumentos de Planificación realizado por el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio ambiente y las interpretaciones y soporte brindado por el nuevo asesor del grupo Arq. M G Fustegueras.

La aplicación actual de Mayor aprovechamiento se da en un 95 % de casos relacionados a mayor edificabilidad o a cambio de categorías de suelo.

Identifica 4 casos relacionados a mayor valor derivado de aumento de la edificabilidad.

a) los relacionados con la superación de la mayor edificabilidad del lote, donde se aplica como precio compensatorio (PC) el 10 % del mayor valor de Mercado. (VM),

b) la mayor edificabilidad producto de la superación de parámetros urbanos, ej. altura, FOS, aunque se construyan los mismos metros cuadrados. El precio compensatorio es calculado igual por ahora. El 10% del valor de mercado de los metros cuadrados edificados que superan la normativa vigente

c) mayores edificabilidades dadas por la Administración. Es el caso de la permitida en el PUDAN Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte, del gálibo condicionado en Punta Carretas, aplicándose un porcentaje de hasta el 10 %.

d) otro caso es el que corresponde a las mayores edificabilidades para inmuebles con usos específicos de valor social, Cooperativas, Servicios de Salud, donde se aplican porcentajes variables, normalmente hasta 5 %.

El caso de aplicación de Mayor aprovechamiento por cambio de categoría de suelo se ha dado para el PAU 10. Se trata de un suelo categoría Rural con APT a Suelo urbano según la categorización realizada en Directrices Departamentales. Para estos casos se cobra normalmente el 10 % del mayor valor como precio compensatorio. Este mayor valor (WA) se calcula teniendo en cuenta el calor final del suelo en relación con el valor actual (VA) y las infraestructuras (CI) necesarias para el cambio de uso $WA = VF - (VA + CI)$

En el caso del PAU 10, en sus primeros desarrollos, hubo fórmulas de cálculo diferentes.

Los montos por m² relacionados al Valor Actual y al Valor Futuro son confeccionados por el Servicio de Catastro y Avalúo. Este cuenta con **vasta experiencia en el tema y una sistematización de datos** de registros de compraventa para poder estimar un valor de mercado actual. El valor futuro tiene que ver con las condiciones de ese suelo luego de la intervención realizada para el cambio de uso, y tiene que ver con el valor actual del suelo con esas condiciones. Por ejemplo, valor de suelo rural actual 50 U\$S por m², suelo urbano 320 U\$S.

De acuerdo a su experiencia esta forma de cálculo tiene dos variables que no son controlables por la Administración el valor actual de suelo, que puede ser rebatido por el propietario, y los costos de obra de infraestructura que no son fácilmente controlables. Por ese motivo la Administración se encuentra revisando el método de cálculo y posiblemente pueda modificarse a mediano plazo hacia el rumbo que plantea la LOTDS, el 5% del Valor Futuro (Art 46 ley 18308)

En cuanto al modelo utilizado para la aplicación del Mayor aprovechamiento por medio de conceder **mayor valor por encima de la norma básica**, un estudio de cada caso, sostiene que es adecuado para el caso de Montevideo porque su territorio plantea condiciones singulares por ejemplo en la topografía, donde proyectos específicos contribuyen al mejoramiento urbano. Plantea que es necesario tener un marco flexible que permita dar respuesta a diferentes variables a lo largo del tiempo y que la rigidez de la norma no puede prever. Confía en la idoneidad de los que evalúan la viabilidad de los proyectos.

De los casos estudiados durante su trabajo informa que se ubican por varias zonas del departamento. Con la **Ley de Vivienda de Interés Social**, las inversiones se han movido de la costa a otras zonas de Montevideo, aunque la reciente modificación ha hecho disminuir los proyectos.

En cuanto a temas relacionados con los valores patrimoniales de los bienes, a partir de su experiencia comenta que la declaración de Bien Patrimonial le implica al propietario una minusvalía que ronda entre el 40 a 50 %, de acuerdo a la zona en la que se encuentre.

Plantea que en la Administración hay poca casuística por tanto poca experiencia en el manejo de estos asuntos. Enumera dos casos, el sonado caso de la Confeitería Cantegrill (21 de Setiembre y Williman) donde se realizaron compensaciones por mayor altura luego de la declaración del bien (Res. 2775-17), y otro que se encuentra en proceso que tiene que ver con la Casa Martínez, en Julio Cesar y Lamas, donde se presume una minusvalía de 60 %

En la entrevista mantenida, el Economista Eloy Rodríguez, Coordinador de la Unidad de Gestión Territorial, División Planificación territorial, Departamento de Planificación Intendencia de Montevideo, informa que ha formado parte del grupo de trabajo (que también integra el Ingeniero Zunino) que revisa la normativa sobre Mayor aprovechamiento de la Administración con objetivos de armonizar la normativa departamental con la ley 18308, el análisis de casuística, el esbozo de una propuesta de modificación, incluyendo otros casos que ocurren en el territorio que no han sido considerado en la norma y que se resuelven ad-hoc.

El avance de documento realizado incorpora la posibilidad de realizar el pago de precio compensatorio mediante **el uso de la transferencia de edificabilidad**.

Plantea que ha formado parte de un equipo de trabajo para la elaboración de ideas relacionadas con Derechos de Edificabilidad Transferibles, grupo que ha compartido con la autora.

Se ha presentado un documento base al Departamento de Planificación y a la Comisión de Inversiones, integrada por directores de varios Departamentos de la Intendencia y el Secretario General)

En cuanto al uso de la herramienta de Mayor aprovechamiento plantea que la gran mayoría de los casos se da por mayor edificabilidad. Como herramienta de urbanización solo ha sido viable dentro del PAU 10. Plantea que la urbanización también implica la generación de un PAI (Programa de Actuación Integrada), por cuenta del privado, que complica la viabilidad de la implantación de actividades no residenciales y de actividades residenciales en la periferia. Para casos de cooperativas que se manejan mediante subsidios, es muy complicado de aplicar. Los valores de urbanización son similares en todo Montevideo.

En cuanto a la posibilidad de una herramienta referida a la Transferencia de Edificabilidad, entiende que funcionaría dentro de un régimen obligatorio de aplicación. En cuanto a la gestión informa que la Administración ha retomado recientemente el uso de otros Institutos como la Comisión financiera de la Rambla Sur – instituto de gerenciamiento público privado que permite **mayor flexibilidad para la gestión urbana económica y financiera**. Esto se realiza como forma de administración del proyecto urbano del Mercado Modelo, con el nombramiento de nuevos integrantes, vinculados al proyecto específico.

4.3.2 Del ámbito académico

Se mantiene entrevista con el Mag. Leonardo Mesías – Ingeniero y Licenciado en Economía, Magister en Finanzas que se desempeña como docente de grado en la Facultad de Arquitectura y es el Encargado de la Cátedra de Economía Urbana, Instituto de Teoría de la Arquitectura y Urbanismo.

Sobre el tema de la herramienta de transferencia de derechos de edificabilidad el entrevistado entiende que es necesario la aplicación de **nuevos instrumentos que incentiven la redensificación** de zonas donde la densidad no es la suficiente a pesar de que se han realizado políticas urbanas que no han tenido la eficacia suficiente.

Entiende que la densificación se ha trasladado a Canelones y que aún quedan sectores en Montevideo sin atender, encontrándose zonas degradadas, que posibilitan la ocupación y urbanización ilegal. Entiende que hay zonas centrales, Cordón, Aguada, Ciudad Vieja, que no tienen incentivos para su redensificación, generando menos montos de impuestos recaudados, más deterioro, mayor impacto negativo para la población.

En cuanto al tema de la aplicación de esta nueva herramienta plantea que será necesario **Instruir al Mercado, crear el Mercado y hacerle conocer las ventajas que genera** y la existencia del apoyo oficial.

Habiéndose planteado el tema de la comercialización de los bonos que formaría parte del Sistema de Transferencia expresa que el Mercado financiero es “poco profundo” por lo que no cree que la “Bolsa de Valores” tuviera interés en introducirse en esta temática.

Haría falta además realizar las modificaciones normativas necesarias y crear la institucionalidad, capacitar a los recursos humanos. Parecería viable que toda esta gestión se realice desde lo institucional, desde el área oficial por todas las tareas que hay que realizar.

Se plantea la opción de la administración a partir de Fideicomisos o Bancos o algún tipo de institución que nuclea a todos los bancos. El Banco República podría ser interesante ya que tiene alcance nacional. Puede ser un Fideicomiso administrado por el CND (Corporación Nacional para el Desarrollo), entidad pública de derecho privado. Este tipo de institucionalidad tiene más flexibilidad para actuar, especialización en temas de infraestructura y con personal técnico ya preparado.

No plantea que pueda haber dificultades para la aplicación de esta herramienta, entiende que hay **mucha experiencia internacional que la avala** y puede adaptarse para aplicarse a este medio, logrando incentivos para el mercado. Nos encontramos en un momento bajo para el Mercado, pero de todas formas es necesario el desarrollo de nuevas herramientas. Si se desarrollan y no se aplican, el cambio tampoco sería negativo. Es necesaria la voluntad política para hacer los cambios adecuados.

Se consulta a la Arq. Elena Mazzini la cual es Integrante del Comité de Patrimonio de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR. Docente (Jubilada) Instituto de Historia de la Arquitectura UDELAR. Integrante del Grupo de Estudios Urbanos (GEU), Integrante de la Comisión Especial Permanente del Prado desde 1991-1998 designada por el Intendente de Montevideo y entre 2010 y 2016 como representante de la Facultad de Arquitectura, Secretaria de ICOMOS Uruguay. (International Council o Monuments and Sites)

Plantea como de interés, el caso de la valoración de los bienes patrimoniales en zonas de Manhattan, Nueva York, donde se mantiene el tejido urbano formado por bienes con valor patrimonial, que se transforman en bienes escasos, con diferencial urbano y que generan un enclave, donde no baja el valor por su declaración. Como en el caso de Greenwich Village o el Soho.

Entiende que para los bienes con protección “**landmark**” el **criterio de la transferencia de edificabilidad** en Manhattan tiene que ver con la posibilidad de conseguir una renta razonable, en esos casos no hay derecho a la compensación. Las intervenciones permitidas son muy restringidas, solamente se permiten restauraciones o cambios de elementos por otro igual.

La entrevistada conoce la experiencia de la gestión de los bienes patrimoniales de Montevideo desde sus inicios. Comenta que en los 90, habiendo comenzado la descentralización en Montevideo, los vecinos comienzan a movilizarse, y juntan firmas para la creación de una Comisión Especial Permanente para la zona, preocupados por acciones que se estaban realizando, en particular la **demolición de las Casas Quinta**, inmuebles de mucho valor en la zona del Prado.

En cuanto a aspectos normativos, a lo largo del tiempo se dieron diferentes situaciones, que dejaban a la zona como una isla en el territorio por fuera del área central. En algún momento con normativa de permitían mayores alturas que las de las zonas del entorno y con una CEP con competencias para definir sobre ello. Posteriormente con la aprobación del Plan de Prado en 2015 y la aplicación de la Ley de Vivienda de interés Social, surgen nuevamente las presiones inmobiliarias.

Entiende que en la ciudad hay zonas de diferente intensidad de edificación, densas, intermedias y barrios jardín, como este caso, donde no puede hacerse densificación.

La ciudad debe verse como un ente económico y tiene mucho que ver el valor de la tierra. Los urbanistas deben tener en cuenta las diferentes áreas de la ciudad.

A partir de su experiencia en la Comisión Especial Permanente del Prado, plantea que el tema fue considerado en la etapa de redacción del Plan que se aprobó en 2015. Se pensaba en la posibilidad de **transferencias de edificabilidad internas dentro del ámbito del plan**, por tener mejores posibilidades de control de los impactos que pudiera producir, un mayor conocimiento de las dinámicas que se daban en ese territorio, y con un valor de suelo más parejo.

Existen aún varias casas quintas (ubicadas en Av. Suarez y Juan Carlos Blanco, otras 2 por la Av. Burgues y otra por la calle Valdenegro) por donde sería posible plantearse un proyecto piloto, que permita su mantenimiento de las mismas y el desarrollo de mayor edificabilidad como lo plantean los promotores privados utilizable en varias avenidas que podrían admitir dos o tres niveles más de lo que permite la normativa.

Pueden identificarse aún algunos tramos urbanos que mantienen el valor de las casas quintas del Prado, se destacan las edificaciones en torno a las calles Agraciada y Capurro, actualmente de uso del Ministerio de Defensa.

4.3.3 Del ámbito privado

Para conocer el parecer del ámbito profesional privado relacionado con la protección patrimonial se asiste a una sesión de la Comisión Asesora en Patrimonio de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) Se conversó con los asistentes: Arq. Virginia Moreno Arq. Aldo D'Agosto , Arq. Leticia Bisio ,Arq. Francisco Gómez, Arq. Mariana Añón , Arq Denize Entz.

Todos los presentes son representantes de este colegiado en diferentes Comisiones Especiales Permanentes de Áreas Patrimoniales de la Intendencia de Montevideo.

La comisión tiene como cometido asesorar a la Dirección de la SAU y desde ella se promueve la

discusión, conocimiento y conciencia sobre la conservación del patrimonio construido del Uruguay, dentro de colectivo y para el público en general. Buscan reivindicar la actividad del arquitecto como técnico imprescindible en la gestión del patrimonio edilicio y urbano, y que con el aporte de otras disciplinas configuran el trabajo interdisciplinario necesario en el estudio y gestión del patrimonio cultural.

Se presenta a los concurrentes un resumen del trabajo realizado, informado sobre la aplicación de la herramienta a nivel internacional y las consideraciones sobre estos casos realizada, así como un avance de la investigación sobre el territorio de la aplicación.

Frente a ello **se valora la herramienta como instrumento de gestión**, se hizo un análisis de la situación local actual, de las virtudes y defectos de las herramientas con las que se cuenta.

Se valora la profundización realizada para el desarrollo de nuevos instrumentos que hagan posible el mantenimiento de los bienes patrimoniales.

En cuanto a la institucionalidad necesaria para llevar adelante esta herramienta desde el ámbito local expresan que las **Comisiones Especiales Permanentes** podrían colaborar en su gestión.

Se plantea como fundamental el involucramiento de los promotores privados para el desarrollo de la herramienta. Puede verse también como una oportunidad para los profesionales del área. Se entiende que para la aplicación será necesaria la capacitación de los actores.

Se exponen algunos ejemplos sobre casos conocidos donde la aplicación de esta herramienta podría haber sido útil para resolver los temas de edificabilidad.

En cuanto a aspectos normativos se plantea ser cuidadosos en las modificaciones de deberán hacerse. Recuerdan algunos casos donde la confluencia de normativas de ámbitos nacional y departamental dieron resultados discutibles.

Como acciones sobre bienes patrimoniales se comenta que el Ministerio de Transporte y Obras públicas está realizando tareas para el mantenimiento de inmuebles, con equipos capacitados para ello, y que están siendo contratados por otras instituciones para realizar la tarea. También se comenta sobre diferentes acciones que la Intendencia de Montevideo ha realizado para el mantenimiento de la Ciudad Vieja.

Para conocer una visión desde el ámbito de los desarrolladores se conversa con el Arq. Gabriel Mazzuchelli, Socio de APPCU (Asociación de Promotores Privados de la Construcción del Uruguay) y delegado de la misma en la CEP Pocitos.

Luego de comentarle algunos lineamientos de la investigación realizada, el entrevistado plantea sus puntos de vista a nivel personal.

Considera que, al momento de enfrentarse a una actuación en el territorio, las zonas con protección patrimonial son menos elegidas por complicaciones que se perciben en el proceso de gestión.

Entiende que **el emprendedor se enfrenta a muchas variables e incertidumbres** al momento de decidirse por realizar una inversión, en las áreas patrimoniales estas se incrementan.

Plantea que percibe que existen colectivos fuertemente defensores del patrimonio que no ven esta realidad y presionan a la Administración, la que actúa tratando de atender estos reclamos, y dando como resultado proyectos discutibles. Recuerda los casos de la Confitería Cantegril y de la casa Martínez en la calle Lamas.

Entiende que la Intendencia tiene **un equipo técnico idóneo** para poder evaluar el valor patrimonial

de los inmuebles y debería hacer valer sus recomendaciones.

En cuanto a la Herramienta de transferencia plantea algunas preocupaciones en cuanto a la forma de comercialización de los bonos o derechos. Entiende que si queda librado al valor de mercado podría darse especulación, y frente a una cantidad de ofertas solo se venderían las que aceptarían un valor menor.

Propone una gestión donde la Administración se encargue del proceso de venta de mayores edificabilidades y asigne a los bienes protegidos los valores económicos correspondientes según un listado por alguna ponderación. Plantea que la declaración de protección patrimonial genera un **perjuicio en relación al valor esperado** por la venta del inmueble y que en algunos casos llega al 50%. La Intendencia podría plantear una compensación por ello dentro de un plazo razonable.

Plantea que la Ley de Vivienda de Interés Social marca un antes y después para los desarrolladores, aunque se han realizado modificaciones a la norma original que han hecho decrecer el interés. Esta ha permitido una rebaja de aproximadamente un 18% de **abaratamiento de la inversión y condiciones beneficiosas para los compradores**, con opciones de alquiler, siendo de interés como inversión.

De todas formas, plantea que, dado que el precio de la construcción es básicamente el mismo en todas las zonas, hay zonas que siguen siendo inviables, aunque el precio del terreno sea muy menor porque el costo no hace viable su venta en esas áreas.

Para desarrollar zonas de interés para la Intendencia debería pensarse en el desarrollador y también en el que compra el inmueble porque no es viable construir si no es posible venderlo.

Plantea manejar el concepto de **Mejor aprovechamiento, más que mayor aprovechamiento**, porque entiende que existen proyectos que generarían mejores soluciones urbanas si tuvieran condicionantes diferentes a la normativa aplicable y que si se hacen de esa forma generarían Mayor aprovechamiento y el pago de precio compensatorio, condición que lo haría inviable.

4.3.4 Del ámbito Internacional

Para conocer de primera mano la problemática encontrada en la práctica de la aplicación de la transferencia de edificabilidad se entrevistó a la Arq. Sandra Ivette Salles Lozano, Magister en Restauración de Monumentos, docente y encargada del Programa de Conservación de Casonas del Distrito de Miraflores Lima Perú entre 2012 al 2017 y hasta el 2018 desarrollando el Programa Altura para la Cultura en el Ministerio de Cultura de su país.

La entrevistada plantea que las Ordenanzas 387/MM y 401 /MM que se aprueban en 2012 y 2013, nacen si tener la base de normativa de sustento. No existía una Ley de Suelo.

Para comenzar su implementación fue necesaria la **redacción de protocolos operativos** y metodologías que no habían sido pensados previamente, así como la realización de estudios para entender detalladamente las áreas generadoras y receptoras de los derechos. La definición de áreas generadoras era más clara porque tenía que ver con los temas patrimoniales pero las áreas receptoras se habían definido por la presión inmobiliaria, es decir por donde había mayor interés en edificar, sin tener en cuenta la infraestructura existente, dotación urbana etc.

Comenta que el equipo técnico que actuaba, durante el proceso de obtención de los derechos, realizaba **la revisión de las patologías edificatorias**, protocolos de revisión intensos para sacar

informes técnicos, pautas de restauración de obligatorio cumplimiento. Esto era necesario ya que la Municipalidad no intervenía en el proceso de restauración, solamente lo hacía en la etapa de control.

Plantea que hubo problemas asociados a los derechos recibidos para las nuevas edificaciones con alturas mayores al entorno. Estas generaban contrastes con el resto de la zona. Aparecieron **problemas técnicos con los pozos de luz**, que implicó modificar el reglamento de construcciones. Otro tema era las alturas colindantes. En una zona con una altura base, se otorga derechos de más edificabilidad a un desarrollador por transferencia. Pero la norma permite el acordamiento de altura de su vecino por derecho de construcción sin ningún pago. Es decir, un desarrollador paga por los derechos y genera al vecino un **beneficio por el acordamiento**. Se aliaban los desarrolladores para lograrlo. Se tuvo que acordar que el vecino debía avisar qué iba a hacer previo a que se concedieran alturas adicionales a su vecino.

Comenta que, dado que el canje de derechos era uno a uno entre privados, se reunieron inmobiliarias, **desarrolladores con propietarios y acordaron un precio** de conveniencia para ambos que fue bajo y le generaba al desarrollador ganancias adicionales, por efecto de la especulación.

Plantea que hubo casos en que los propietarios recibían el dinero, gastaban solo una parte en restauración y luego vendían la propiedad restaurada, porque no les interesaba quedarse con la carga de mantenimiento. Se hizo el programa para ayudar a los propietarios en la conservación y para que se queden allí, pero el interés era obtener el dinero y luego vender. Sin querer comenzó un proceso de **gentrificación** después de 7 años.

Se conversó con la Arq. Susana María Odena especialista en Planificación Urbano Territorial que trabajó en la subsecretaría de Desarrollo Urbano de la Comuna Municipalidad de Corrientes, Argentina.

La entrevistada comenta que, en Corrientes, existe un Casco Histórico y se preservó en el tiempo. Tienen normativas urbanas especiales de preservación, Además, hay un Catálogo de Obras Patrimoniales donde se encuentran definidos unos 150 edificios públicos y privados con valor patrimonial.

Con ese insumo se elaboró un **Proyecto de Compensaciones**, Transferencia de Derechos para la zona. Este proyecto se llama Proyecto de Ordenación Fondo de Conservación 2016. Y llegó a la etapa de presentación al Concejo Deliberante pero no se pudo aplicar. Buscaba que el potencial constructivo que no podía aplicarse en los bienes protegidos pudiera venderse como Certificados a otra zona receptora definida por la municipalidad.

La propuesta habilitaba a la escribanía Municipal a asentar el "potencial" como de propiedad privada. No se pudo sortear el inconveniente de anotarlo en **Registro de propiedad inmueble** dado que era un derecho potencial y aún no estaba construido. Esa discusión quedó en proceso con las autoridades del registro. La entrevistada plantea que, en Corrientes, no se pudo terminar de avanzar en la aplicación del instrumento ya que se terminó el **periodo de gestión municipal** y la nueva administración aprobó ordenanzas de recuperación de plusvalías que deben reglamentarse para que funcionen efectivamente.

CAPÍTULO 5 EL MODELO DE LA TRANSFERENCIA DE EDIFICABILIDAD y las sugerencias para su aplicación.

5.1 Estudio de la Herramienta Transferencia del Derecho de Edificabilidad

La necesidad de esta herramienta surge frente a la constatación del avanzado estado de deterioro de muchos bienes con alto grado de protección, cuyos propietarios no pueden abordar tareas de restauración y la escasez de instrumentos públicos que hagan viable esa tarea.

La generación de alternativas para conseguir financiamiento para el mantenimiento de los bienes patrimoniales y el desarrollo de centros históricos es una necesidad teniendo en cuenta las realidades de inversión en este rubro.

Reconocidos especialistas en planificación y conservación entre los que se nombran el Dr. Ned Kaufman y Dr. Arq Joaquín Sabaté han desarrollado estos temas.

El Dr. Kauffman, plantea que la conservación es una práctica social, en parte historia, en parte planificación. Su objetivo último no es la fijación o el salvamento de las cosas viejas, sino más bien la creación de lugares donde la gente puede vivir bien y conectarse a las narrativas significativas acerca de la historia, la cultura y la identidad. Agrega además que "los poderes aún no han aceptado plenamente la necesidad de reconocer el valor fundamental de la historia, lugares construidos o sitios naturales que tienen una resonancia especial para la gente común. (Kaufman N.2009).

También en este sentido el Arq. Sabaté (seminario 2016 MOTDU) entiende que hay que identificar aquello que resulta útil a la sociedad, valorizar el patrimonio de una manera sostenible, pensar en el desarrollo como un proceso, generar instrumentos de gestión novedosos, hacer con la población y aprovechar sinergias.

En alguno de los casos en los que ha estado involucrado los desarrolla. El proyecto 22@ en Barcelona, y la apertura de Diagonal Poble Nou, se plantean esos conceptos, áreas centrales degradadas con preexistencias, que necesitan rehabilitarse. Un ejemplo claro del valor de los recursos patrimoniales a favor del desarrollo local lo constituye el caso de las Colonias textiles del Llobregat. Plantea la preservación a través de la transformación en acuerdo entre los intereses públicos y privados, y vinculando la mejora urbana a la promoción económica.

Para el caso de Montevideo es muy claro, su territorio concentra una gran variedad de bienes de diferentes épocas históricas y variado grado de protección lo que hace inviable su mantenimiento únicamente con los recursos estatales o con el esfuerzo de los propietarios limitados por las restricciones urbanísticas, siendo necesaria una visión integral del problema.

Como ya se ha planteado el sistema que se pretende diseñar se enmarca dentro de las consideraciones de la Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible aprobada en 2008. Esta ley maneja criterios que están en la dirección de los casos planteados.

En particular nuestra propuesta atiende las consideraciones expresadas en el Art. 45 sobre la equidistribución de cargas y beneficios, así como en el Art. 60 sobre Mayores aprovechamientos.

Dado que se plantea la incorporación de la herramienta dentro del marco normativo de la Intendencia de Montevideo, se basa en Art D40 del Digesto Departamental y la Resolución Departamental 1066/07 de reglamentación del mismo, que permiten la construcción de mayor edificabilidad con el pago de un precio compensatorio.

La opción planteada utilizar la herramienta del Mayor aprovechamiento para conseguir recursos para la conservación patrimonial. Los propietarios de los bienes con protección pueden vender los derechos de edificabilidad no utilizados (Transferencia de derechos de edificabilidad). Los recursos obtenidos por la venta son utilizados para el mantenimiento del inmueble testimonial. Los derechos de edificabilidad adquiridos forman parte del pago del precio compensatorio necesario para construir mayor edificabilidad en otras áreas.

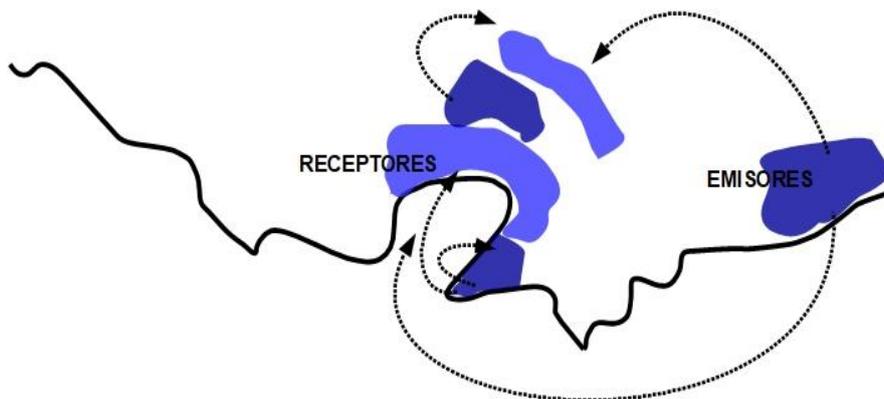


Figura 1- Esquema de transferencia de derechos de edificabilidad- Fuente IMM¹

Con la hipótesis de generar recursos para la preservación de los inmuebles patrimoniales, junto con la compensación de las cargas generadas por la declaración de protección (minusvalías) es que se hacen las sugerencias para la creación del instrumento.

5.2 Consideraciones a partir de los casos estudiados

En el capítulo 4 se desarrollaron varias experiencias, para ser tomadas como antecedentes en la construcción del modelo para la Ciudad Vieja.

Se profundizó en aplicaciones de la herramienta a nivel internacional y se analizó la normativa específica. Como resultado se obtuvo información sobre las características y problemáticas que compartían estas experiencias, así como especificidades encontradas por la aplicación en sus diferentes realidades. Se identificaron 12 puntos a tener en cuenta en la determinación del Sistema

Posteriormente se ha realizado el estudio de la herramienta de Mayor aprovechamiento para el caso de Montevideo, identificando sus características. Finalmente se ha consultado a informantes calificados para conocer diferentes puntos de vistas y comprender mejor el contexto en el que se implementará la nueva herramienta.

Con la información recabada y tomando como referencia los temas identificados en la experiencia internacional, se desarrolla la propuesta para el caso de la Ciudad Vieja de Montevideo.

¹ Basado en Documento de Trabajo DET-IMM (2014)

- 2- Base de datos digital (formato Shp), de Bienes Catalogados de Ciudad Vieja, incluyendo Grado de Protección, obtenida del Sistema de Información Geográfica de la IMM..

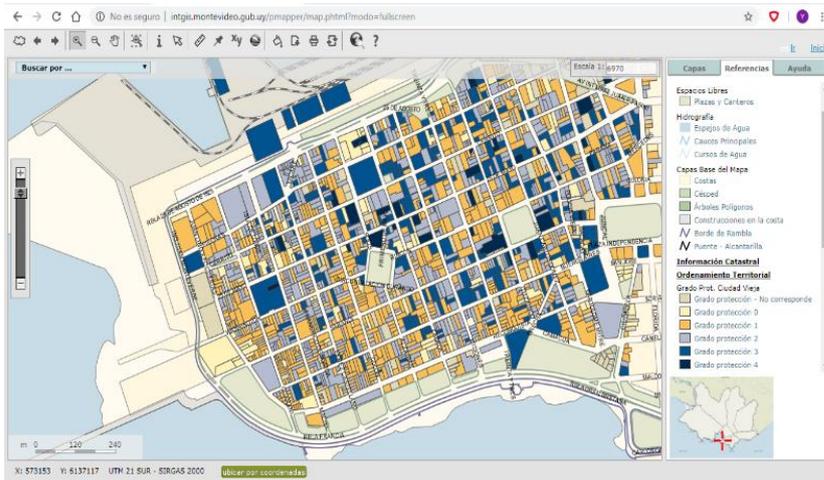


Figura 3- Plano de la Ciudad Vieja, Inmuebles según grado de protección

Fuente SIG IMM

- 3- Datos de altura máxima edificable de acuerdo al Plan Ciudad Vieja 2003.

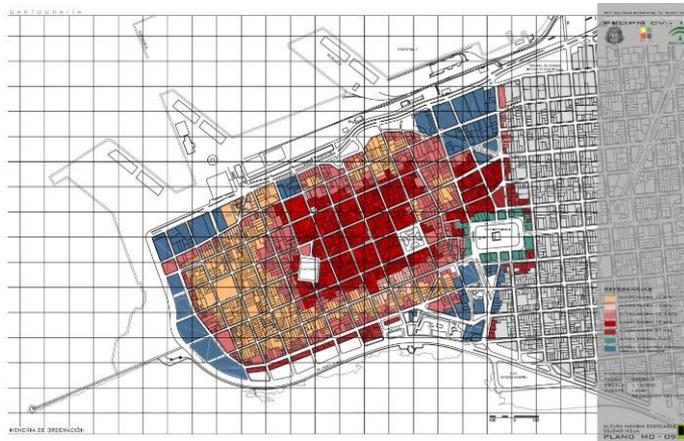


Figura 4 Plano de la Ciudad Vieja, según altura de norma

Fuente Plan Especial Ciudad Vieja

- 4- Plano de alturas de la edificación existentes en Plan Ciudad Vieja.

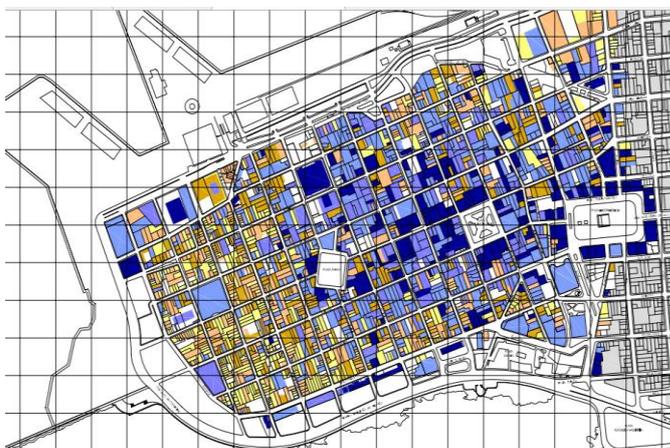


Figura 5 Plano de la Ciudad Vieja, según altura existente

Fuente Plan Especial Ciudad Vieja



5- Fichas de Inventario del patrimonio arquitectónico y urbanístico de la Ciudad Vieja 2010.



Figura 6
Buscador de fichas
por padrón

Fuente
Inventario CV 2010

6- -Fichas de relevamiento de padrones con protección del año 1983. Las mismas cuentan con alturas aproximadas. Formato papel. Se digitaliza las correspondientes a los inmuebles con grados 3 y 4.

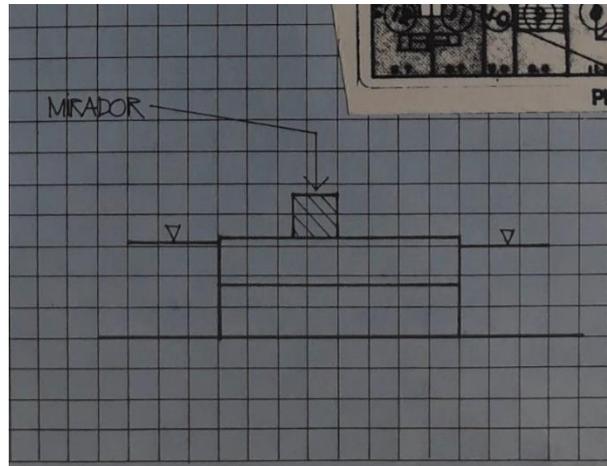
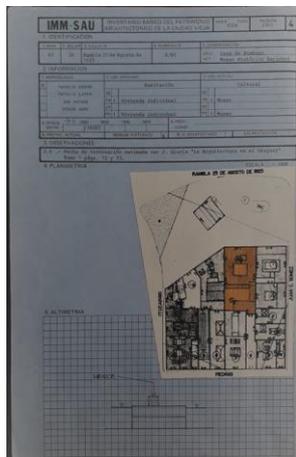


Figura 7 Ficha de Inventario básico Ciudad Vieja, Fuente CEP Ciudad Vieja

Otra información de interés

7- Datos de forma de tenencia de los bienes – Inventario Ciudad Vieja 2010.



Figura 8
Plano de Ciudad Vieja
según tenencia pública o
privada de los bienes

Fuente
Inventario CV 2010

8- Datos de estado de conservación exterior de los inmuebles – Inv. Ciudad Vieja 2010.



Figura 9
Plano de Ciudad Vieja
Estado de conservación
exterior
de los bienes

Fuente
Inventario CV 2010

9- Estado de conservación interior de los inmuebles – inventario Ciudad Vieja 2010.



Figura 10
Plano de Ciudad Vieja
Estado de conservación
interior
de los bienes

Fuente
Inventario CV 2010

Es posible considerar otra información, para etapas posteriores de investigación, como por ejemplo el **Proyecto de VIDIALAB Proyecto Ciudad Vieja**.

En el año 2000, la UDELAR y la Intendencia de Montevideo celebraron un convenio marco con el fin de aunar esfuerzos y relaciones de cooperación en áreas de interés común, con el objetivo general de colaboración mutua para el mejor desarrollo de sus respectivas finalidades y actividades.

Con dicho propósito el vidialLab y el LabFab realizaron diversas tareas que van desde, relevamiento con drones, panoramas 360, modelado digital y posterior fabricación digital.

Dicho laboratorio cuenta con un modelo digital en 3 dimensiones desde el cual podría identificarse la altura de los inmuebles en cuestión.³

³ <http://www.fadu.edu.uy/vidialab/web/proyecto-ciudad-vieja/http://www.ciudad-vieja.com/>



Figura 11 maqueta digital del un sector de la Ciudad Vieja Fuente Vidalab

Utilización de Drones De acuerdo a los datos obtenidos de la Administración, la Intendencia cuenta con drones de alta definición que actualmente son utilizados para actualizar el catastro y regularizar obras no declaradas. El uso de estos también permitiría hacer vuelos para reconocer las volumetrías de los bienes, e identificar las alturas reales de la edificación que transferirían potencial, mediante un software específico. Se entiende que se encuentra en proceso un proyecto piloto. Un proyecto similar en este tema se encuentra en proceso gestionado desde Agestic (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento), oficina dependiente de Presidencia de la República.

La potencialidad de la utilización de drones para temas relacionados con los valores patrimoniales se pone en evidencia en el reciente estudio realizado sobre patologías del Edificio del Palacio Salvo, encargado a la Facultad de Arquitectura por la Sociedad propietaria del inmueble, donde pudo evaluarse las problemáticas al detalle y en toda su volumetría, situación que no hubiera sido viable con otros métodos.

Cálculo de potencial a transferir - 2 opciones

Habiendo identificado los insumos necesarios para los 271 casos seleccionados, se realiza su procesamiento para calcular su capacidad de emitir derechos de edificación en metros cuadrados. Se plantean dos opciones, una utilizando la edificabilidad potencial no utilizada y otra que utiliza toda la potencialidad edificable del inmueble.

Las características de estos bienes hacen posible que se tome como hipótesis que se trata de inmuebles que ocupan el 100% del área del predio.

Metodología de trabajo para la cuantificación de metros cuadrados potencialmente transferibles

- Se identifican los padrones correspondientes a la Ciudad Vieja en la Base de datos de padrones disponibles en el SIG de IMM. La misma contiene parámetros de área catastral y altura de norma

- Se separan los que corresponden a los bienes con grado 3 y 4 de la base de datos de bienes patrimoniales SIG IMM –
- Se realiza el escaneo de las fichas de relevamiento (inventario 1983) de dichos padrones, y se ingresa esa información correspondiente a altura estimada del inmueble en el registro correspondiente a cada padrón.

Para los casos que no es posible establecer la altura, por no contar con la ficha, se estiman a partir de padrones linderos, fotografías, información de inventario 2010 etc.

Se realiza el cálculo de la diferencia entre la altura de la ficha del inventario de 1983 y la altura de la norma del Plan Especial Ciudad Vieja, identificada como Regulación de zona⁴.

Analizados los datos se ha encontrado que el 40 % de los bienes (109) tienen altura por encima de la altura de regulación zona planteada por el Plan Especial de Ciudad Vieja. Un 53 % (142 bienes) tienen menor altura que la establecida por la norma.

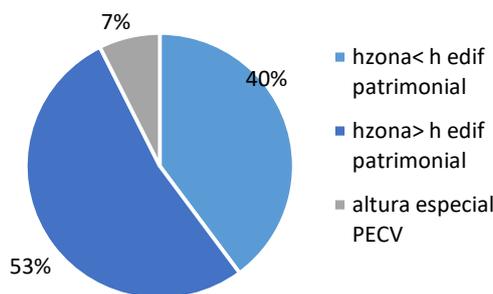


Figura 12
 Porcentaje de bienes patrimoniales según altura en relación a la norma
 Elaboración propia

Existen además 20 padrones (7,4%) cuya altura se define como Altura Especial. Esta condición tiene que ver con que forman parte de alguna zona cuyos parámetros se definen dentro de Proyectos Especiales, por lo que no es posible definir para ellos una altura de norma que permita emitir derechos.

Esta situación puede deberse a que, según lo informado por la Unidad de Protección de Patrimonio, el criterio para establecer las alturas de zona en el Plan Ciudad Vieja 2003 fue el respeto a las alturas predominantes de cada área.

⁴ Artículo D.223.236.2 (Digesto Departamental)

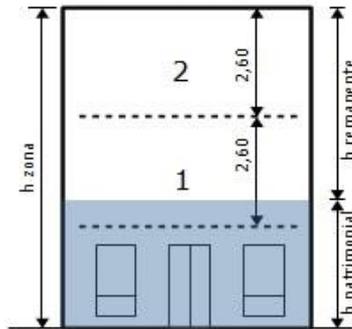
“A) Regulación de zona Será de aplicación en todas aquellas situaciones no incluidas en la Regulación de catálogo, con carácter subsidiario de esta en todo aquello que no esté en contradicción con la Regulación de catálogo.

B) Regulación de catálogo

La Regulación de catálogo prevalecerá por sobre la Regulación de zona en: los edificios catalogados con los Grados de Protección Patrimonial 2, 3 o 4;”

Calculo de edificabilidad a transmitir por Opción 1

El potencial edificatorio se definirá como la diferencia entre edificabilidad en regulación de zona y la construcción existente (m2 edificables remanentes con 2,6m (2,40m + entrepiso) de altura).



$$DET = \left(\frac{h \text{ zona} - h \text{ ed patrimonial}}{2,60} \right) \times \text{Á planta}$$

DET en m2
 Á planta = Área de la planta de la edificación
 h ed patrimonial = altura de la edificación patrimonial
 h zona = altura de regulación de zona

Figura 13

Esquema de un inmueble con las variables a considerar en el cálculo

Fuente:

Basado en Documento de Trabajo DET-
 IMM (2014)

Se estudian los 142 casos de inmuebles con altura por debajo de la altura de zona determinada por el Plan Especial Ciudad Vieja. En relación a los metros cuadrados a emitir por inmueble, se estima que cerca de 60 % de los casos emiten por debajo de los 500 m2.

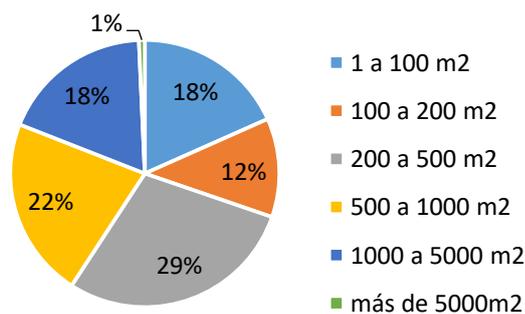


Figura 14

Porcentaje de casos estudiados según la cantidad de metros cuadrados potenciales a emitir

Elaboración propia

Se han estimado también la cantidad de metros cuadrados posibles de emitir si todos los bienes estudiados se incorporaran a este sistema. Se podría contar con 92000 m2 aproximadamente.

Para seguir avanzando se pretende evaluar la capacidad de cada inmueble de generar los montos económicos necesarios para realizar la restauración y el mantenimiento del mismo.

Para este cálculo se toma como hipótesis que el valor del metro cuadrado a transferir es semejante al valor por el pago del precio compensatorio para lograr mayor edificabilidad. Según datos de la Administración Departamental podría pagarse entre 200 y 300 U\$S por m2 en una zona media como es la Ciudad Vieja

Se realiza una simplificación para evaluar la relación entre el monto recibido por la venta de la edificabilidad potencial (270 U\$\$ m²) y la cantidad de metros cuadrados del inmueble a rehabilitar. Para ello se calcula el volumen del inmueble protegido y se lo divide por una altura de planta promedio de 3.5 m (altura de planta de inmueble patrimonial).

El cálculo real de cada caso podría realizarse con la información del Inventario 2010 que incluye cantidad de plantas de cada inmueble, pero excede el objetivo de este trabajo.

Con los cálculos realizados se constata que **los montos posibles a recibir por m² a rehabilitar** se estiman entre 17 U\$\$ y 969 U\$\$. Este sería todo el monto obtenido por una emisión, incluyendo la inversión necesaria para la rehabilitación edilicia.

Un porcentaje del 50% de los inmuebles obtendrían menos de 100 U\$\$ por metro cuadrado de edificación a rehabilitar, y más del 45 % restante recibirá entre 100 y 400 U\$\$ por metro cuadrado.

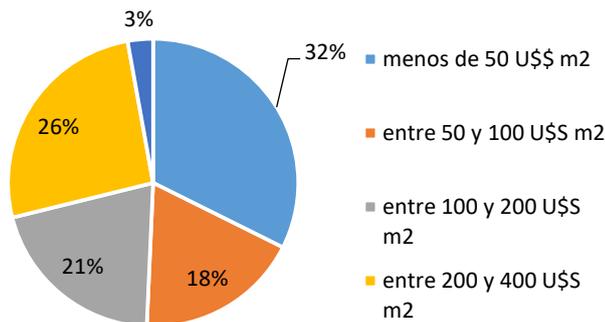


Figura 15
Porcentaje de casos estudiados según monto en U\$\$ por m² a recibir

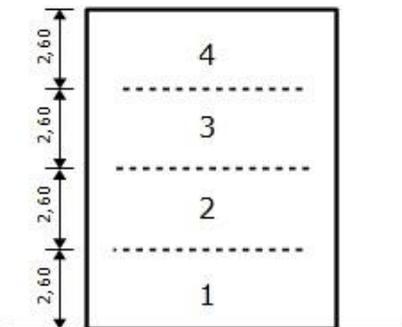
Elaboración propia

En una profundización mayor podrían hacerse consideraciones en relación al estado de conservación y tipo de tenencia del inmueble. Si bien el Inventario 2010 incluye esta información y se plantea en formato digital, por medio de las consultas realizadas a la Unidad de Protección del Patrimonio y al Instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura (co-partícipes en su producción) no pudo accederse a la información en formato Shp (Sistemas de Información geográfico) que hubiera permitido un análisis más completo. La generación de la información en ese formato excede las posibilidades de la tesis).

Calculo de edificabilidad a transmitir por Opción 2

Mismas hipótesis de trabajo, diferente fórmula de cálculo. El Potencial edificatorio se definirá como la edificabilidad en regulación de zona o sea m2 edificables con 2,6m (2,40m + entrepiso) de altura)

Para ello se multiplica el área catastral por la altura de zona (plan Ciudad Vieja) y se divide por 2.6



$$DET = \left(\frac{h \text{ zona}}{2,60} \right) \times \text{Á planta}$$

DET en m2
 Áplanta = Área de la planta de la edificación
 h ed patrimonial = altura de la edificación patrimonial
 h zona = altura de regulación de zona

Figura 16

Esquema de un inmueble con las variables a considerar en el cálculo

Fuente:

Basado en Documento de Trabajo DET-
 IMM (2014)

Con esta forma de cálculo todos los inmuebles tienen la capacidad de emitir potencial constructivo. Se estima que es posible generar unos 982.000 m2 para transferir, unas 10 veces más que con la opción anterior. En este caso se observa que más del 50% emite por encima de los 2000 m2.

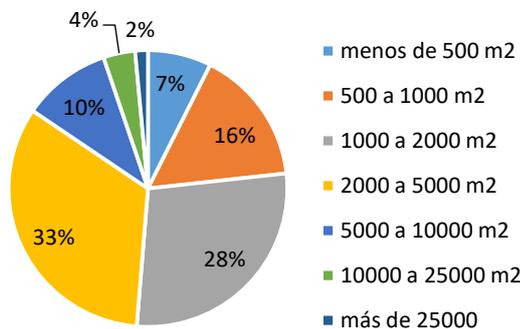


Figura 17

Porcentaje de casos estudiados según la cantidad de metros cuadrados potenciales a emitir

Elaboración propia

Consideraciones y sugerencias sobre los bienes emisores

Se constata que los casos evaluados son muy variados, y que una parte muy importante de ellos no sería capaz de emitir derechos de edificabilidad de la forma estándar de cálculo de esta herramienta (opción 1).

Esta forma también genera casos donde se permite la transferencia de muy poca edificabilidad resultando montos económicos muy bajos y que no permitirían cumplir con el objetivo de

rehabilitación del inmueble ni compensación por la minusvalía. Como se vio en grafica anterior (figura 15) aproximadamente el 50% de los bienes evaluados emitirían menos de 100U\$S por m2 edificado, monto que parece bajo según el caso que se trate.

La utilización de la transferencia de todo el potencial constructivo (opción 2), parece generar una cantidad de edificabilidad adicional un poco excesiva si se tiene en cuenta la escala de los emprendimientos que se han ejecutado utilizando Mayor Aprovechamiento (estudiados en el capítulo 4.2), haciendo que con la edificabilidad generada por muy pocos inmuebles se complete la posible demanda. Esta forma de aplicación tampoco cumpliría con el objetivo de conservación de los bienes de la zona, generando un valor cultural para la ciudad, dado que beneficiaría a unos pocos.

Si se pretende construir un instrumento que cree la oportunidad de generar recursos para la rehabilitación de todos los bienes, es necesario contar con varias opciones de generación de derechos de edificabilidad para transferir.

Una posible opción sería plantear un instrumento semejante al que se aplica en Manizales (Colombia) estudiado en el capítulo 4.1.5. Este plantea 2 opciones, una semejante a la opción 1 y otra que genera edificabilidad extra cuando se realizan tareas de restauración, consolidación, etc.

Otra manera de generar recursos para cumplir con los objetivos, utilizable para los casos que no sea posible emitir o emiten poco, sería aplicarse una variante de la opción 2, para asegurarse un mínimo de emisión con cierto porcentaje calculado a partir del volumen total de potencial constructivo.

Aplicando esta última opción a los 109 casos que no pueden emitir con la opción 1, se calcula que el 10 % de la edificabilidad potencial total, generaría unos 50.000 m2 más.

Dado que los casos son muy diversos, podría ser viable un sistema que compare las formas anteriores planteadas de emisión aplicando a cada inmueble el que le resulte más beneficioso.

b) Áreas receptoras, se definen de acuerdo a las zonas que se quieren potenciar por ejemplo áreas de Promoción del Plan de ordenamiento territorial, o las mismas áreas emisoras las cuales no han captado aun el interés de los inversores.

Para el caso a estudiar se define como área receptora, el ámbito definido por el Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte en el Área del PUDAN, área de especial consideración en el Plan Especial Ciudad Vieja. Esta definición se realiza por encontrarse parcialmente dentro del ámbito estudiado y por tener una norma que plantea claramente el límite máximo de edificabilidad que puede recibir.

Se enmarca en el Dto. 35118 del 2014, correspondiente a varias manzanas al noreste de la Ciudad Vieja, donde se define una altura básica permitida para toda el área y la posibilidad de construir torres con altura obligatoria por encima de la altura reglamentaria, de acuerdo a la volumetría definida en el PUD y con el pago de mayor aprovechamiento correspondiente. Artículo D.223.202 y D 223.272.24.2 Digesto Departamental

De acuerdo a la interpretación realizada de la normativa se entiende que se trata de aplicaciones sobre los predios ubicados en las manzanas catastrales 131 y 139, que corresponden a la Ciudad Vieja, y de las manzanas 147, 154, 161,167 y 168 de la zona Centro.



Figura 18 Proyecto de Detalle Acceso Norte Fuente- IMM

La norma plantea que la altura obligatoria es de 19 metros pero que podrá llegarse a 120 mts con algunas consideraciones de diseño, retiros, usos, áreas verdes y estacionamientos. Define entre las opciones que por ejemplo podrá tener un máximo de 25.200 m² habitables por encima de los 19 mts y que deberá pagar precio compensatorio por ello.

Para algunas manzanas define área mínima de los padrones que pueden hacer uso de ello, estipulando la cantidad máxima de torres por manzana.

Ejemplo Ar D 223.272.24.2 “Para la carpeta catastral N° 131 (predio padrón N° 4721), comprendida dentro de la zona del Proyecto Urbano de Detalle Acceso Norte (PUDAN) rigen los siguientes parámetros urbanísticos que lucen en el anexo 1, láminas L1 y L3, del expediente N° 6001-002181-13 de la Intendencia de Montevideo.

Alturas: Rige altura obligatoria 19 metros, excepto que se opte por la construcción de una torre, donde el edificio podrá oficiar de basamento (.....) Si se opta por la construcción de una torre rigen los siguientes parámetros urbanísticos”.

“En caso de construir la torre sobre el edificio de 19 metros, se deberá construir una pasiva de 3 metros sobre la calle Juncal, con una altura libre mínima de 8,50 metros y se admite edificar hasta 25.200 metros cuadrados habitables sobre el mismo. En caso de construir una torre exenta desde la Planta Baja, que no se encuentre sobre el edificio de 19 metros, se admite edificar hasta 28.800 metros cuadrados habitables sin contar la Planta Baja. Se deberá pagar precio compensatorio por la mayor edificabilidad encima de los 19 metros de altura”.

Para la definición de la capacidad receptiva de esta zona y a modo de simplificación se puede tomar como hipótesis que como máximo en las 7 manzanas incluidas podrán realizarse 8 torres con una edificabilidad complementaria de 25.200 m² cada una.

En resumen, la capacidad receptora de este ámbito generando 25.200 m² por cada una de las 8 torres corresponde a 201.600 m². Solamente el 50% de estos m² podrán ser abonados con transferencia de edificabilidad (Art 60 LOTDS) Entonces el área del PUDAN puede recibir 100.800m².

Consideraciones y sugerencias

Se entiende que la definición de las zonas receptoras para la aplicación de este tipo de herramientas debe realizarse conociendo la capacidad de la misma de absorber las externalidades posibles de la mayor edificabilidad. Para este caso se entiende que esto ha sido estudiado dado que el PUDAN forma parte de las acciones a desarrollarse dentro del Plan Especial Ciudad Vieja del 2003.

Este Proyecto de Detalle, como vimos plantea máximos edificables con pago de precio compensatorio, siendo uno de los casos singulares dentro de la normativa departamental de Montevideo.

Pensando en contexto del mercado inmobiliario del departamento y para incentivar la utilización de esta herramienta con el interés de crear una sinergia en la Ciudad Vieja entre los bienes patrimoniales rehabilitados y nuevos emprendimientos del PUDAN podría aplicarse un coeficiente de ponderación, haciendo que aumente la edificabilidad otorgada en m² si se genera en los bienes protegidos.

Edificabilidad (m²) medio receptor = Edificabilidad potencial del emisor * Coeficiente.

Esta estrategia se ve en varias experiencias internacionales, se plantea como ejemplo la normativa de Lima ya estudiada (Cap. 4.1.3) con respeto a los Ejes de aprovechamiento.

5.2.2 Relativas a las características del Derecho transferible

Características del derecho transferible

Estas condiciones tenidas en cuenta en la normativa y casos aplicación internacional, divisible, renovable, transferible, con validez e incentivo por plazo. podrían ser aplicadas para el caso de la Ciudad Vieja.

Se entiende que la característica de ser divisible le aporta flexibilidad al momento de la realización de la venta de los derechos sea por múltiples propietarios del inmueble emisor o múltiples opciones de bienes receptores. De acuerdo a los datos mostrados en la figura 14, hay cerca de un 20% de los bienes patrimoniales que emitirían por encima de los 1000 m². La posibilidad de dividir este potencial sería beneficioso para ellos, dándole más opciones para su venta y para lograr la rehabilitación que conlleva. La figura 92 del capítulo 4.2 referente a solicitudes de mayor aprovechamiento, muestra que más del 80 % de los casos corresponden a la autorización de edificabilidades menores de 1000 m².

Pensando en la necesidad de mantenimiento a lo largo del tiempo, se entiende que la posibilidad de renovación aseguraría la concreción del objetivo. Casos como los ocurridos en Miraflores, de venta del inmueble luego de la restauración, con la obligación de "mantenimiento a perpetuidad" del mismo lo justifican. Así lo plantea la Ley 14794 de Curitiba, dado la posibilidad de renovación a los 15 años.

Otra consideración respecto a la opción de realizar la venta de derechos en forma periódica es como forma de compensación por las minusvalías generadas por la declaración de protección (40 y 60 %).

Los montos compensados son igualmente bajos si se piensa que la minusvalía se aplica sobre todo el valor del inmueble (suelo y construcción), y la transferencia se realiza pensando en el valor del suelo, si se toma como referencia el precio compensatorio del mayor aprovechamiento que es el 10% del valor del bien en el mercado. Otra condición que apoya la opinión de que la venta de derechos pueda realizarse más de una vez es que de acuerdo a los datos de la figura 15, más del 30% de los bienes generarían recursos menores a 50 U\$S por metro cuadrado de edificio a conservar., condición que podría hacer necesaria la realización de la rehabilitación en etapas.

Otras de las características manejadas por la experiencia internacional es la transferencia por herencia. Se entiende que podría tratarse como una extensión del derecho de propiedad de un inmueble por lo que podría heredarse como este.

Se entiende que sería beneficioso para el sistema plantear un plazo para la venta de los derechos de edificabilidad, en otros países esto ha permitido incentivar la movilización de estos activos, propiciando la concreción de los desarrollos. Experiencias como la peruana plantean la generación de edificabilidad extra por utilización en menores plazos.

5.2.3 Relativas a la forma de gestión

a) Metodología clara de gestión del proceso

Se entiende que será necesario la definición de una norma clara con protocolos de actuación, pasos necesarios para lograr la obtención de los derechos y su utilización. También será necesario la creación de las capacidades y competencias.

Se tiene como antecedente y podría ser una extensión o complemento de la Resolución 1066/07 por la cual se gestiona el instrumento de Mayor aprovechamiento en el Departamento de Montevideo.

Este documento detalla el procedimiento y plantea los pasos a seguir para lograr su objetivo. Esta norma está en revisión y podría incluir la incorporación de la transferencia de derechos de edificabilidad para el pago del precio compensatorio.

b) Forma de administración y registro de los derechos no utilizados en áreas emisoras y de los derechos recibidos.

En la mayoría de las experiencias estudiadas los derechos a transferir se concretan en Certificados, estos deben gestionarse debidamente.

Estos incluyen informaciones básicas del propietario, inmueble, etc. y se registran de diferentes maneras.

La Intendencia Departamental cuenta con una Unidad que se dedica al registro y administración de Inmuebles de su propiedad, UABID. Tal vez se podría generar una oficina semejante que se encargue del registro y gestión de los Certificados.

Como dijimos la mayoría de las experiencias internacionales se han manejado con oficinas internas a las Municipalidades para gestionarlos frente a la imposibilidad de registrar en los Registros Públicos de Propiedad los derechos sobre "bienes potenciales".

c)- Forma de venta y gestión de los derechos de edificabilidad.

Como se dijo se han estudiado 271 casos de inmuebles con Grado 3 y 4 de Protección patrimonial que estarían disponibles para emitir derechos de edificabilidad, según diferentes opciones.

Los casos son muy variados en cuanto a sus posibilidades de emisión y seguramente para la obtención de mayores edificabilidades un desarrollador necesite comprar los derechos de varios inmuebles protegidos.

Una torre del PUDAN puede recibir hasta 12500 m² por transferencia de edificabilidad y de acuerdo a los cálculos realizados en el punto 1 de este capítulo (figura 14), más del 60% de los inmuebles emiten por debajo de los 500 m², por lo tanto, el desarrollador debería coordinar la compra de edificabilidades a propietario de muchos inmuebles emisores, condición que parece dificultosa para gestionar.

Si comparamos los cálculos realizados sobre la potencialidad de emitir a partir de la Opción 1 planteado (altura de zona > altura del edificio patrimonial, con la capacidad de recibir edificabilidad del PUDAN, encontramos que es semejante. Se consideran en el Cap. 5.1 otras formas de obtener edificabilidad para transferir. A modo de aproximación se calculan unos 50 000 m² posible de emitir con el 10% de la edificabilidad total de los 109 bienes que no emite con la opción 1. Se obtendrían 142.000 m² en total.

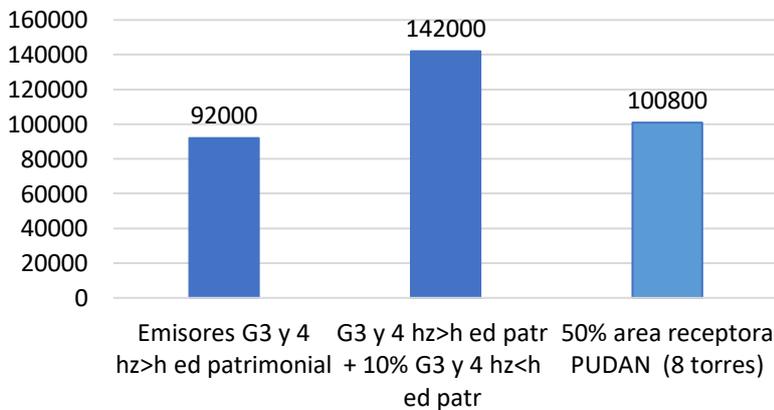


Figura 19
Grafica comparativa de potencial de trasferencia entre bienes emisores y áreas receptoras (m²)

Elaboración propia

Vistas las experiencias internacionales, con diferentes escalas de aceptación de la herramienta y de tamaño de mercado, se constata que no todos los bienes se incorporan al sistema, por lo tanto, se entiende que la cantidad de potencial de edificabilidad disponible tiene un tamaño inferior, o por lo menos bastante ajustado, al que podría ser necesario, utilizando solamente la transferencia desde los bienes emisores propuestos hacia los receptores del PUDAN.

Se hacen otras comparaciones teniendo en cuenta la evaluación realizada con datos de la Administración donde se estimó que aproximadamente se han emitido y pago el precio compensatorio correspondiente por 69000 m² de mayor edificabilidad en el periodo entre 2010 y 2019.

No se identifica el caso del Proyecto Forum que podría haber recibido varios miles de m² de mayor edificabilidad. (Cap. 3.2 Montevideo).

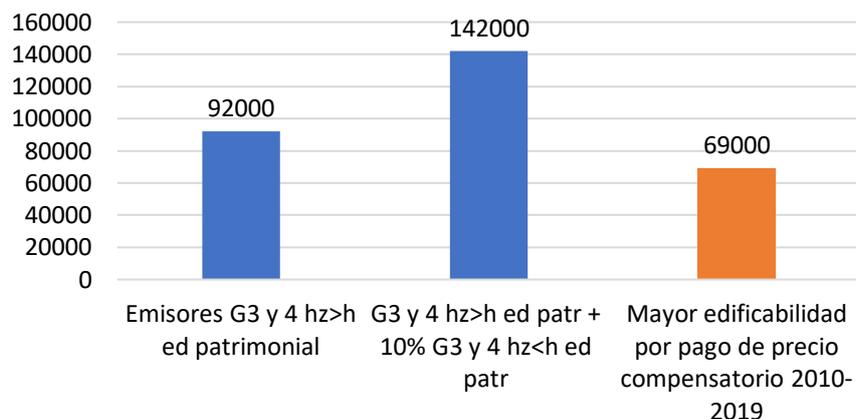


Figura 20

Tabla comparativa de potencial de transferencia entre bienes emisores y áreas autorizadas por Mayor aprovechamiento (m2)

Elaboración propia

Estos datos nos muestran que, si bien la herramienta de mayor edificabilidad se ha utilizado en cientos de casos, aun es una herramienta que puede seguir desarrollándose. Como dijimos anteriormente se estima que un porcentaje de solicitudes de mayor edificabilidad no han sido concretadas, al no ser viable la inversión.

Comparados los metros cuadrados pagos con precio compensatorio desde 2010 al 2019, (69000m2), con lo considerado como opción máxima de edificabilidad en el PUDAN (201.600m2), parece ser un objetivo ambicioso de lograr.

Para agilizar y hacer más atractiva la utilización de una herramienta nueva, como la que se plantea, sería necesario un modelo de gestión de fácil utilización para el desarrollador, donde la transacción de la edificabilidad la realice la Administración Departamental.

Una opción viable parecería ser semejante a lo que hace Curitiba con los CPC (Cotas de Potencial Constructivo), especie de acciones (1 m2) con valor fijo, emitidas por la Municipalidad.

Podría calcularse la cantidad de acciones que le corresponden al bien emisor y venderlas según la necesidad del desarrollador.

Esta acción debería tener un valor por debajo del precio compensatorio utilizado para el mayor aprovechamiento, haciendo factible la concreción de nuevos desarrollos, en zonas donde para el mercado inmobiliario actual no es rentable invertir.

El éxito de la herramienta desde el punto de vista de los objetivos planteados tiene que ver con la captación de promotores que vean viable económicamente la inversión en las zonas que nos interesa promover, generando emprendimientos que sin esta herramienta no serían construidos. Pero para ello hay otros puntos a considerar.

De acuerdo a lo conversado con varios actores del ámbito público y privado una herramienta que logró captar inversores para nuevas áreas fue la Ley N° 18795 de Vivienda de Interés Social de 2011, aún vigente con algunas modificaciones.

Dicha ley genera beneficios para el emprendedor, bajando en un 18% los costos de construcción, viabilizando la inversión y concede beneficios al comprador de los nuevos inmuebles exonerando de pagos de Impuesto al Patrimonio y de IRPF para el caso de alquiler, por 10 años.

Según se entiende el éxito de su aplicación se basó en encontrar la manera de generar beneficios para el desarrollador y para el comprador, logrando que ambos estén interesados en las nuevas

zonas a desarrollar. Esta herramienta ha sido exitosa en dirigir la promoción de viviendas en zonas donde no había interés. De acuerdo a los datos de ANV⁵ (Agencia nacional de Vivienda), se han promovido en Montevideo hasta el 15 de noviembre de 2019, 227 proyectos, en 38 barrios, de los cuales más del 50 % de los casos corresponden al área central y sólo un 3% corresponde a proyectos en barrios de la costa este donde generalmente se ubica la inversión.

En este sentido la herramienta de transferencia de derechos de edificabilidad podría estar acompañada de otras herramientas que beneficien a los compradores de los desarrollos. Podría aplicarse la exoneración de la Contribución Inmobiliaria, ya utilizada para bienes de valor patrimonial, así como eximir del pago de otros impuestos o tasas municipales, por un lapso de tiempo razonable.

Otro punto a considerar es la gestión de los recursos obtenidos por la venta de los derechos. La Intendencia de Montevideo tiene experiencia en la gestión de fondos obtenidos por la concesión de los mayores aprovechamientos. Como ya dijimos, estos son administrados por el FEGUR. Fondo Especial de Gestión Urbano Rural.

La utilización de los recursos de este Fondo responde a los criterios que la Administración Departamental defina de acuerdo a sus objetivos estratégicos, los que cambian según los intereses en cada periodo de gobierno, como vimos en el capítulo 4.2.4.

La gestión de montos económicos realizada por este tipo de Fondos no asegura el mantenimiento del destino para el que fueron creados, teniendo en cuenta además que se trata de recursos obtenidos por transferencia por derechos de edificabilidad de terceros.

Otra forma de gestión planteada en el ámbito internacional es mediante la comercialización como Bonos en las Bolsas de Valores locales. Los informantes calificados consultados afirman (Capítulo 4.3) que nuestro mercado financiero no tiene la capacidad y posiblemente tampoco tenga interés en el manejo de este tipo de acciones, dado el escaso movimiento de valores que esta realiza.

La gestión a partir un Fideicomiso puede servir para este caso. Se trata de una figura de administración público-privada, con objetivos determinados y donde los rubros administrados solo pueden utilizarse para esos fines específicos. La Intendencia Departamental cuenta con algunos ejemplos como el caso de la gestión del Mercado Agrícola de Montevideo, realizada por un Fideicomiso de Administración. Se nutre de aportes presupuestales y de los operadores comerciales. Se encarga de contratar personal que trabaja en el mismo y pagar todos los servicios logísticos y de mantenimiento, y realizar la administración de la operativa de los comerciantes instalados. Existen empresas dedicadas a la gestión de fideicomisos, estas ya cuentan con personal capacitado y experiencia para este tipo de tareas.

d)- Utilización de los recursos.

Como ya se vio en los ejemplos estudiados esta condición puede estar regulada o no, Existen casos en que el propietario de inmueble solamente se compromete a la restauración sin importar el costo. En otros casos se regula un porcentaje del mismo para la conservación y el resto para otros fines según sea la forma de gestión de los fondos.

En relación a nuestro caso, como dijimos el objeto es obtener recursos para preservación, pero se entiende que también para compensar las minusvalías generadas por la declaración de la

⁵ Disponibles en página web de la Agencia Nacional de Vivienda www.anv.gub.uy

protección.

En cuanto a los costos de restauración y mantenimiento solo podrán conocerse caso a caso luego de una evaluación técnica de las necesidades que plantea cada inmueble, cosa que no es posible establecer a priori o estandarizar con la información con la cual se cuenta.

Por lo tanto, no podría definirse en este trabajo una sugerencia en cuanto a porcentajes o forma de cálculo más adecuada, pero se entiende que la herramienta debería permitir la utilización de recursos económicos para la rehabilitación del inmueble quedando una parte del mismo a disposición del propietario como compensación.

e) Control de la etapa de rehabilitación de inmueble

Los sistemas evaluados plantean protocolos de control del proceso de rehabilitación y de control de manteniendo de los bienes favorecidos por la transferencia de derechos. Para ello es necesario contar con recursos humanos y herramientas normativas que colaboren con el cumplimiento del objetivo.

La Intendencia de Montevideo cuenta con un régimen punitivo para las Áreas patrimoniales, Decreto 29884 que establece multas por falta de mantenimiento de los inmuebles. (Art 3 inciso j) que según la entidad del deterioro que va desde los 33,75 Unidades Reajustables (UR) hasta los 227.81 (UR) para Bienes con grados de Protección 3 o 4. Este régimen podría aplicarse para casos de incumplimiento en la rehabilitación o mantenimiento. La norma se encuentra en proceso de revisión aumentando las multas ya establecidas.

Otra opción manejada por ejemplos internacionales y que podría aplicarse en nuestro caso es la entrega en etapas de los montos obtenidos por la transferencia, estando dentro de un régimen de gestión de los recursos por la Administración.

Esto garantizaría la realización de las tareas de restauración si se quiere obtener el resto de los recursos económicos generados. Esta estrategia está enunciada en el Dto. 1850 de Curitiba pudiendo solicitar en una primera etapa un 35% del monto obtenido para ser utilizado en la rehabilitación de las UIP.

Otra garantía sería la devolución de los montos entregados en caso de incumplimiento, como lo plantea la normativa colombiana para Manizales.

No es aplicable para nuestro caso la opción que plantea Miraflores (Perú) quedando supeditada la autorización de la obra del bien receptor a la restauración del bien emisor. Una condición de este tipo sumaría incertidumbres a los desarrolladores, desincentivando la inversión.

f) Generación de la institucionalidad para la aplicación del instrumento, competencias y capacitación de los actores involucrados en la gestión.

La Intendencia de Montevideo, posee una vasta experiencia en la gestión de la herramienta de Mayor aprovechamiento.

Existen diferentes dependencias que se ocupan de ello, cuyas competencias relacionadas con el análisis, tramitación, control y seguimiento están definidas en el Art. 14, Art.15 y Art.17 de la Resolución 1066/07. Incluyen actuaciones de dependencias de varios Departamentos: Servicio de Catastro y Avalúos, de Unidad de Gestión, la Unidad de Regulación territorial, la Comisión Especial

del Plan y del Servicio de Contralor de la edificación, entre otras.

De acuerdo al Art R.19.56 de Digesto Departamental es competencia del Departamento de Planificación “Establecer y desarrollar el sistema de planificación territorial departamental en el marco de las disposiciones establecidas por la Ley 18308”. Se entiende que está dentro de sus competencias tomar las definiciones sobre el nuevo instrumento.

La norma le encomienda, a una de sus dependencias, la División Planificación Territorial según el Art R 19.57 “Orientar el proceso urbano y territorial del Departamento de Montevideo, coordinando las acciones públicas y privadas a fin de asegurar el desarrollo sustentable físico y social. Formular, desarrollar y profundizar las políticas de protección del patrimonio natural y construido en el ámbito urbano y rural.”

Dentro de dicha División, se encuentra la Unidad de Protección del patrimonio, que tendría un rol fundamental al momento de la definición de valores a proteger de los posibles bienes emisores en la transferencia de derecho de edificabilidad. A esta dependencia le compete entre otros:

“Identificar y calificar el conjunto de bienes de interés departamental objeto de tutela y mejoramiento, dentro del Departamento de Montevideo y contribuir a establecer una política general respecto a éstos. Asesorar a las dependencias correspondientes en lo referente a técnicas y criterios de preservación, así como colaborar en la formación y adiestramiento de técnicos vinculados con el tema.”

Para la implementación de la nueva herramienta se plantea entonces una estructura organizativa (figura 21) que conjuga la experiencia de las dependencias que actualmente se encargan de la gestión de los casos de solicitud de Mayor aprovechamiento, con la especificidad de las dependencias relacionadas a los temas de gestión patrimonial. Ambas partes se vinculan por medio de una oficina externa de gestión de los recursos.

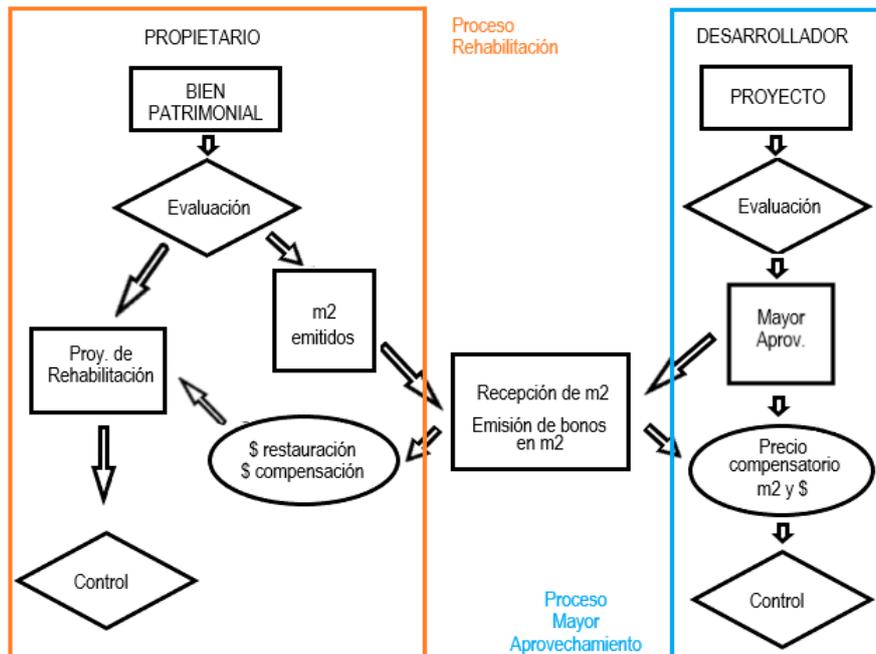


Figura 21 Cuadro de estructura del proceso de la nueva herramienta Elaboración propia

Es posible identificar en cada uno de los elementos del gráfico las dependencias que deberían hacerse cargo de cada tarea. Las competencias relacionadas con el tema de mayor aprovechamiento, (en tono azul), están definidas en la Resolución 1066/07.

Deberían adjudicarse las competencias específicas a la herramienta a las dependencias relacionadas con los temas patrimoniales, (color naranja) incluyendo las tareas del armado de los proyectos de restauración de los inmuebles, y de control de su ejecución.

Podría caberle la competencia de difusión y de asesoramiento a los interesados, (emisores o receptores), sobre el proceso y los requerimientos necesarios para ingresar al Sistema de Transferencia, como lo hacen otras instituciones del Estado ⁶.

Las competencias relacionadas a la administración de los derechos (recepción de derechos transferibles a emitir y emisión de bonos para ser vendidos) así como el manejo de los recursos obtenidos por su venta debería realizarse dentro de un Fondo específico (Fideicomiso), con una forma de gestión externa a la Administración, como se desarrolló en el punto c.

g) Convivencia con otras herramientas de adquisición de derechos de edificabilidad

Como se dijo a partir de los casos estudiados puede verse que la utilización de la herramienta será exitosa si es requerida por los desarrolladores inmobiliarios, para ello deberá ser más beneficiosa que otros instrumentos que logren el mismo objetivo de incremento de edificabilidad.

En Montevideo la nueva herramienta competirá con la forma usual de conseguir mayor edificabilidad como forma de Modificación cualificada del Art D40 del POT. Esta herramienta ya es conocida por el mercado.

La administración debería plantear la obligatoriedad del uso del instrumento de transferencia de Derechos para los casos de mayor edificabilidad, asegurando mayor rentabilidad y una gestión clara y rápida, por lo menos dentro de planes específicos.

De todas formas y de acuerdo al Art 60 de la Ley N° 18308 solamente el 50% del monto de la mayor edificabilidad puede lograrse por medio de otras herramientas diferentes a la de Mayor aprovechamiento.

h) Definición de un sistema de monitoreo para realizar los cambios necesarios luego de la aplicación del instrumento por un período determinado de tiempo.

La sistematización de la información es fundamental como insumo para la toma de decisiones, y es relevante en temas relacionados con la planificación dado que las definiciones que se realizan a nivel territorial impactan de forma sustancial en el “patrimonio” de los habitantes de un territorio, planteando diversas afectaciones sobre sus bienes.

⁶ La ANV tiene la Oficina del Inversor para interesados en proyectos promovidos por la Ley 18795, con el objetivo de asesorar al inversionista en el proceso de presentación del proyecto.

Se entiende que como debería pasar con todos los instrumentos de planificación y así lo plantea la Ley 18308 Art 28, los resultados de la aplicación de la herramienta (dentro de un Instrumento específico) debería ser evaluada periódicamente y para ello es necesario el conocimiento del desarrollo de la misma.

De acuerdo a la información obtenida la administración departamental ha intentado en diversas oportunidades generar sistema de indicadores para evaluar temas territoriales. Estas ideas han sido plasmadas débilmente en varias Memorias de Gestión de Planes de Ordenamiento, pero no han sido llevadas a cabo.

Se cuenta con una Unidad de Estadística, antes dependiente del departamento de Planificación, ahora del Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente y de la División de Gestión Estratégica, que realizaba monitoreo de datos no relacionados a temas territoriales.

Debería implementarse un sistema de indicadores e incorporación de herramientas de informática como los Sistemas de Información Geográfica para poder visualizar los resultados de la aplicación de la herramienta y realizar los ajustes necesarios para obtener mejores resultados.

CAPÍTULO 6 CONCLUSIONES Y APORTES FINALES

Como se planteó al inicio de este trabajo (Instrucción metodológica Cap. 1), el objetivo plantado consistía en formular un modelo teórico del Instrumento de transferencia de derecho de edificabilidad mediante el conocimiento de casos internacionales y condicionantes locales para su aplicación en un universo representativo del territorio de la Ciudad Vieja de Montevideo.

Para cumplir con ese objetivo fueron estudiadas normativas y experiencias aplicadas en diversos ámbitos y se desarrollan casos ubicados en Estados Unidos, Brasil, Perú, Argentina y Colombia.

Su análisis permitió determinar 12 puntos, temas definidos de diversas formas en los casos estudiados y que consideran fundamentales en la definición de la herramienta de Tránsito de derecho de edificabilidad.

Estos tienen que ver con determinaciones sobre los bienes involucrados y como se relacionan:

- Definición de bienes emisores
- Definición de bienes receptores
- Cálculo de los derechos a emitir y transferir – relación entre ellos

Dentro de estos temas también hay consideraciones en relación a las características del derecho de edificabilidad y las relativas a la forma de gestión:

- Forma de gestión del proceso
- Forma de administración y registro de los derechos
- Forma de venta de los derechos
- Utilización de los recursos
- Control de proceso de rehabilitación
- Creación de la Institucionalidad necesaria
- Convivencia con otras herramientas
- Definición de un sistema de monitoreo

Posteriormente era necesario realizar el análisis del estado de la normativa a nivel nacional, estudiando más de 100 documentos normativos, llegando a elaborar varias planillas de síntesis donde se discrimina la situación de cada departamento del país, constatando el estado de avance de la planificación y la utilización de los conceptos relevantes para nuestra materia desde diversas escalas y ámbitos de actuación.

Se ha identificado que todo el territorio reconoce en su norma que el valor patrimonial debe protegerse y comienzan a plantearse otros conceptos como la equidistribución y la mayor edificabilidad, impulsados por la ley N° 18308. (Capítulo 3 y Anexo 1). Contar con este punto de partida es fundamental.

Por medio del estudio del contexto territorial en Montevideo y Ciudad Vieja, desde la dimensión de planificación y de la gestión patrimonial hemos constatado que el área de estudio planteada posee

condiciones para la aplicación de este instrumento.

Es un territorio investigado, diagnosticado y planificado desde hace décadas. En particular la Ciudad Vieja cuenta con un extenso y completo relevamiento de bienes patrimoniales que se ha perfeccionado con el correr de la generación de los 3 inventarios, así como tiene a disposición otros medios técnicos que podrían sumarse para el mejor conocimiento de los bienes protegidos.

Contribuyendo al estudio del área y como insumo fundamental para el trabajo se digitalizaron más de 250 fichas del primer inventario de Ciudad Vieja 1983.

Junto al estudio de aplicaciones internacionales y el contexto nacional, se desarrolla la experiencia del uso del Mayor Aprovechamiento. Se evaluaron 178 Resoluciones Departamentales, correspondientes a los casos concretados de pagos de precio compensatorio con el objetivo de evaluar el interés de la herramienta y las características de las mayores edificabilidades autorizadas. Todo esto permitió el armado de un modelo ajustado a la situación del ámbito concreto.

También se plantearon objetivos específicos y en relación a ellos se hacen las siguientes consideraciones:

Objetivo específico 1- Definir los componentes del sistema de transferencia de edificabilidad para el caso del territorio de Montevideo.

Se desarrolla un estudio particular de cada uno de los 12 temas planteados en la normativa internacional.

Se define a priori en el trabajo que los bienes emisores a considerarse serían los ubicados en el territorio de la Ciudad Vieja de Montevideo, seleccionado para ello los catalogados con Grado 3 o 4, en los cuales la edificabilidad está restringida y no se permite su sustitución.

Dado que el PUDAN es uno de los pocos ejemplos en la normativa montevideana que plantea el tema específico de la posibilidad de obtener mayor edificabilidad y los límites máximos admitidos, se toma ese caso como ámbito receptor.

Con estas definiciones planteadas se sugieren características de los derechos a transferir y la forma de gestión que podría aplicarse teniendo en cuenta también los aportes realizados por los informantes calificados entrevistados.

Objetivo 2 Identificar agentes que intervendrían.

A lo largo del trabajo se ha constatado que la creación de herramientas para lograr una ciudad más sustentable y equilibrada que colaboren con la puesta en valor de los bienes patrimoniales debe ser una tarea que involucre a toda la sociedad.

Se ha realizado una mirada al contexto del que partimos y se entiende que, si bien ya se ha comenzado a trabajar en ello, hace falta un cambio en la forma de ver la ciudad y los bienes patrimoniales, desde diversos ámbitos, para generar las acciones necesarias.

“Partimos del supuesto de que los monumentos de interés arqueológico, histórico y artísticos constituyen también recursos económicos al igual que las riquezas naturales del país “(Normas de Quito ,1997).

Desde lo político institucional, corresponde la decisión de apostar por el valor que tienen los bienes patrimoniales como promotores de desarrollo de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, que podrían generar mayor recaudación para la Administración lo que redundaría en más riqueza para equidistribuir.

Sería necesario por lo tanto crear mejores condiciones y facilidades para la implementación de nuevos instrumentos. (creación de capacidades, modificación de normas etc.)

Se debería profundizar en la asignación de recursos para realizar acciones sobre áreas o bienes con valor patrimonial, posibles generadores de sinergias para el desarrollo de la inversión privada. Se entiende que solamente la creación de una norma no asegura su utilización, si no hay un mercado interesado en ella.

Un eficaz control de actuaciones públicas y privadas sobre los bienes del territorio, en conjunto con una adecuada coordinación de políticas y acciones en lo patrimonial, en cuanto a lo interinstitucional (nacional-departamental), intrainstitucional (diferentes sectores de IMM Depto. de Cultura, Depto. de Acondicionamiento urbano, Depto. de planificación, Municipios, Centros comunales zonales, podrían generar mejores resultados.

Desde la sociedad en general es necesario tomar conciencia del valor intrínseco de los bienes patrimoniales como reconocimiento a la identidad de cada lugar. Es fundamental el rol de la sociedad organizada en este aspecto como promotora de cambio. Algunas experiencias en diversas partes del mundo incluyendo el ámbito local han sido ejemplo de ello.

En nuestro país, la sociedad tiene herramientas normativas que a partir de la ley N° 18308 le garantizan su participación proponiendo temas de interés y realizando el control sobre los instrumentos que se generan para el territorio, Art 24, 25 y Art. 72. La sociedad debe empoderarse con esta herramienta.

Además, es deber del planificador incorporar a la sociedad en la elaboración de los instrumentos no solo en las instancias de consulta que obliga la ley sino en el proceso de redacción de los mismos incorporando las visiones locales. Esto es garantía de apropiación por parte de la comunidad de los proyectos de planificación. Además, viabiliza y facilita la gestión efectiva de los mismos.

En particular desde el ámbito técnico institucional compete asesorar a la Administración y promover la puesta en valor de los bienes protegidos, como potenciales objetos de valor económico, capaces de contribuir al desarrollo local para que sean considerados como receptores de inversiones.

Será necesario también seguir planteando nuestros puntos de vista en cuanto a los criterios de aplicación de los principios de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible en la planificación territorial y promover la aplicación de herramientas e instrumentos para llevarlo adelante. La profundización en la capacitación sobre el tema es fundamental, tarea que deben seguir abordando las instituciones educativas o con injerencia en programas de formación estatales.

Desde el ámbito académico, como entidad educativa, seguir profundizando en la capacitación de las nuevas generaciones de técnicos en el valor del reconocimiento de los bienes patrimoniales y como exponente calificado seguir contribuyendo al resguardo de los mismos en las instancias de colaboración institucional que les toque integrar.

Desde el ámbito privado, en la actividad profesional liberal actuando a escala territorial nos compete colaborar en equipos técnicos multidisciplinarios que asesoren con criterios de sustentabilidad y equidad a las instituciones públicas. Como profesionales interviniendo a escala edilicia, es nuestra tarea actuar salvaguardando y potenciando los aspectos patrimoniales de un bien, en algunos casos contribuyendo con la rehabilitación de estructuras deterioradas, para resignificarlas y entregarlas nuevamente a la ciudad.

En definitiva, es un rol de todos lograr que se valore a la ciudad como un bien común y no como la sumatoria de bienes privados, para lograr una ciudad más justa y equilibrada.

Objetivo 3 Identificar los potenciales resultados de la aplicación al caso de Ciudad Vieja en relación con el mantenimiento de los bienes y el desarrollo del área.

Habiendo tomado conciencia de las tareas que serían necesarias desarrollar podemos tratar de aproximarnos a la definición de la pertinencia de la aplicación del nuevo instrumento y de los resultados de la aplicación del modelo planteado.

En cuanto a las condiciones del territorio planteado como ámbito de aplicación, se expresa que Montevideo además de ser la capital económica/administrativa constituye un circuito cultural significativo, destacado entre las ciudades latinoamericanas donde se concentra la mayor parte de las organizaciones y ofertas culturales.

Se posiciona como el principal destino turístico a nivel nacional. La variada oferta permite satisfacer la demanda regional e internacional basada en la puesta en valor de las tradiciones, del patrimonio histórico y cultural y del ambiente natural.

Tiene una cultura de protección patrimonial de más de 30 años. Cuenta con más de 25000 bienes con protección patrimonial. Una parte importante de ellos forma parte de inventario patrimoniales, con diferente grado de actualización.

Estos datos son fundamentales, se tienen bienes reconocidos y valorados, lo que posibilita un buen punto de partida para definir las acciones necesarias para rehabilitarlos, como las que ya hemos planteado. Existiendo gran cantidad de bienes para rehabilitar se asegura un impacto moderado y paulatino sobre el valor del uso del suelo.

Se tiene experiencia en la aplicación de instrumentos de ordenación del territorio, en la generación de planes, en la aplicación de mecanismos de gestión de suelo con equidistribución de cargas y beneficios como los Programas de Actuación Integrada (PAI) o el Mayor Aprovechamiento, por pago de precio compensatorio., instrumento que se toma como base para la aplicación de la nueva herramienta para la rehabilitación patrimonial y que hemos estudiado.

Se tiene experiencia en el trabajo conjunto con agentes del territorio relacionados con bienes patrimoniales, (CCZ, Municipios, FADU, SAU, APPCU, CPCN) etc. en el marco de las Comisiones Especiales Permanentes, compromiso conjunto imprescindible para la redacción del instrumento y su gestión.

Nos encontramos en una coyuntura en las que se están tomando decisiones de la administración apuntan a revitalizar puntos estratégicos de la ciudad con valores singulares; acciones sobre la zona Centro y Ciudad Vieja que pretenden poner en valor sus atractivos relacionados con la memoria colectiva y el legado histórico cultural.

Se están realizando propuestas de calificación de los grandes parques urbanos de la ciudad identificando que desempeñan un rol esencial desde el punto de vista social, ambiental y paisajístico, contribuyendo a la calidad de vida de sus habitantes. También se plantea la creación de nuevas áreas públicas, rediseño de parques fluviales urbanos, para la recuperación de los cursos de agua, la puesta en valor de sus cualidades paisajísticas, la accesibilidad y el equipamiento de sus márgenes. Intervenciones para la organización y rehabilitación de la Rambla y la Bahía. Estas ideas manifiestan una intensión sensible a los valores patrimoniales/ambientales, condición necesaria para el desarrollo de nuevos instrumentos destinados a la calificación de los bienes patrimoniales.

Han surgido casos emblemáticos, críticos para la Administración donde comienza a verse la necesidad de la creación de instrumentos que definan de forma razonable las situaciones planteadas (Caso Edificio Cantegril), considerando los intereses económicos de propietarios y desarrolladores, pero asegurando soluciones que aporten valor a la ciudad.

En momentos en que la industria de la construcción se encuentra en una meseta el instrumento planteado podría dar factibilidad a la inversión mediante condiciones más beneficiosas para generar metros cuadrados construidos.

Como dijimos nos enfrentamos a condiciones que se deben resolver, una Institucionalidad y normas insuficientes para la aplicación de un nuevo instrumento. Si bien existen dependencias de la Administración que pueden hacerse cargo de la gestión es necesario crear capacidades y modificar normas, pero las bases para lograrlo están desarrolladas.

En cuanto a los resultados esperados se considera que el éxito de la aplicación de la nueva herramienta planteada puede darse formando parte de un conjunto de acciones institucionales planificadas, (dentro de un instrumento de OT) para poner en valor los inmuebles patrimoniales y que hagan viable el desarrollo de un área mediante la inversión pública y privada. Si bien el Modelo plantea la obligatoriedad de utilización de la misma para lograr la edificabilidad, es necesario el interés del desarrollador en invertir y del privado en adquirirlo. Así lo plantean los informantes calificados entrevistados y queda reflejado en el estudio la experiencia de la aplicación de mayor aprovechamiento.

En el ámbito de la Ciudad Vieja, como vimos en el capítulo 3.3 ya se vienen realizando una serie de acciones que han permitido el mejoramiento de la situación social y edilicia de la zona, condición fundamental para la viabilidad de la aplicación de la herramienta. Por ello podría esperarse que con incentivos y compensaciones como las planteadas un porcentaje significativo de bienes pudieran acogerse al sistema.

Finalmente, se entiende que los objetivos están cumplidos, recabar información, y aprender sobre esta herramienta y los problemas que han tenido quienes la aplican, así como aproximarse a una adaptación a nuestra realidad. Se ha generado un conjunto de datos valiosos, síntesis, gráficos, insumos para la realización de sugerencias en los temas fundamentales que son necesarios abordar para la definición de esta herramienta y valoraciones sobre ellos.

El camino está insinuado, queda esperar que aporte a la discusión sobre nuevas herramientas para la concreción de acciones que contribuyan al desarrollo sustentable esta ciudad.

“Procurar que se asegure un equilibrio adecuado y equitativo entre conservación, sustentabilidad y desarrollo a fin de que los bienes de patrimonio mundial puedan ser protegidos a través de las actividades adecuadas que contribuyan al desarrollo económico y social y a la calidad de vida de nuestras comunidades” (Declaración de Budapest 2002).

BIBLIOGRAFIA

- Alexander Altskan, Kirk Logan, Hannah Fleisher y Rebecca Book TA: Amanda Bradshaw (2017) .Transfer of Development Rights in New York City.
- Angotti Tom. (2011) New York for Sale Community Planning Confronts Global Real Estat.
- Berdia Adriana, Roland Patricia (2008). El centro histórico de Montevideo: de la iniciativa social al liderazgo institucional.
- BID-Banco Interamericano de desarrollo (2016). El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos.
- Brener Natalia. Tesis. (2015). Lecciones aprendidas sobre recuperación de plusvalías en Uruguay en el marco de la nueva ley 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.
- Borrero Ochoa Oscar. (2017). Experiencias Internacionales e Instrumentos Foro Ordenamiento Territorial Bogotá.
- Castro Casas Carlos. (2011). Ordenamiento Territorial en el nuevo marco legal. Proyecto Forte.
- Cohen, M y Bonnafé J. (2006) Análisis y evaluación de dos modelos para el financiamiento del Centro Histórico de la Ciudad de México. Foro El financiamiento de los Centros Históricos en América Latina y el Caribe.
- Chona Gilberto. (2019). BID Corporación de desarrollo económico: el éxito detrás de la prosperidad de la Ciudad de Nueva York. Disponible en <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/corporacion-desarrollo-economico-ciudad-nueva-york-nycedc/>
- Econometría Consultores. (2013). Evaluación del impacto de la Ley 388 de 1997 y sus Instrumentos sobre el mercado de suelo en las principales ciudades del país.
- Esteban Macayo María Alejandra. (2018). La recuperación del High Line. Tiempos y mecanismos de gentrificación. Archivo Digital UPM Universidad Politécnica de Madrid. Disponible en <http://oa.upm.es/51516/>.
- Fukuda Hayakawa Luri. (2010). Planeación Urbana en Curitiba. Quivera. Revista de estudios territoriales. Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40113202005>.
- Gorosito Ricardo, Ligrone Pablo. (2009). Sistema de Ordenamiento Territorial y desarrollo sostenible- Montevideo, Ley Uruguay.
- Gorosito Ricardo, Ligrone. Pablo, Sánchez, Astrid. (2009). Instrumentos -Leyes 18308 y 18367 de OT y DS Montevideo, Bastides Ficha 3 SAU.
- Intendencia de Montevideo. (2010). Avance de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Intendencia de Montevideo. (1983). Inventario Básico de Patrimonio Arquitectónico de Ciudad Vieja.
- Intendencia de Montevideo. (2010). Inventario del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la Ciudad Vieja.
- Intendencia de Montevideo. (2012). Servicio de catastro y avalúo. La experiencia catastral de la Intendencia de Montevideo en la recuperación de plusvalías urbanas-8 th. FIG Regional Conference.
- Intendencia de Montevideo. (2010). Equipo de Gestión de la Unidad del Plan de

-
- Ordenamiento Territorial. Arq. Gustavo Aller. Derecho de Edificación Transferible.
- Intendencia de Montevideo. (2015). División Planificación Territorial, Derecho de Edificación Transferible. (Doc. de trabajo).
 - Intendencia de Montevideo. (2015). Publicación Montevideo Una ciudad para vivirla.
 - Intendencia de Montevideo. (2018) Trabajo Convenio DINOT IMM- Res 823/17.
 - Joshua David. and Hammond Robert. (2011).High Line-The inside Story of New York City´s park in the sky.
 - Kaufman Ned. (2009). Place, Race and Story: Essays on the Past and Future of Historic Preservation.
 - Kunz, Ignacio. (2010). Financiamiento y planificación urbana. Lincoln Institute.
 - Lopes Barbosa Bárbara (2017). Transferencia de potencial de construcción en Brasil. Convergencia de políticas urbanas y protección del patrimonio cultural. Disponible en <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/18.206/6634>.
 - Maldonado Mercedes. Elementos básicos para la participación en plusvalía en Colombia Lincoln Institute.
 - Marques, Álvaro. (2016). Gestión del Suelo en Grandes Proyectos Urbanos.
 - Meiqing Li. (2014).Transfer Development Rights: A Case Study of Special West Chelsea District.
 - Mendive Carlos. (2014). Mecanismos de captación de valoración del suelo en Uruguay Seminario de Captura de Plusvalías Quito Ecuador
 - Mendive, Carlos. (2016). Mecanismos de captación de la valorización del suelo urbano en Uruguay: un análisis de tres casos Expandiendo el uso de la valoración del Suelo BID
 - Molinatti Carlos. (2011). El financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalía Lincoln Institute.
 - Moore, Terrence. (1999). Transferencia de Derechos Inmobiliarios en los Estados Unidos.
 - Mota Bitencourt Ana. (2005). A transferencia do direito de construir para a conservação do patrimonio cultural. A experiencia da Cidade de Curitiba Universidade Federal de Pernambuco Recife.
 - Municipalidad de Miraflores. (2012). Programa de Conservación de Casonas: Protegiendo la memoria e identidad de Miraflores.
 - Municipio de Medellín. Gestión Implementación y seguimiento Documento Técnico de soporte POT (Acuerdo 45/2006)
 - Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente. (2015). Incremento de las capacidades de las Intendencias Departamentales en la elaboración de Instrumentos Especiales y de Gestión de OT y DS.
 - Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente. (2019). Instrumentos de planificación IOT_012019.shp y IOTE_012019.shp.Disponible en <http://sit.mvotma.gub.uy/websdatos/instrumentos.html>.
 - Ministerio de Vivienda Ordenamiento territorial y Medio Ambiente. Serie Documentos Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. 4ta edición actualizada.
 - NYC Department of City Planning ,Glosary (2019) Disponible en https://www1.nyc.gov/site/planning/zoning/glossary.page#development_rights
 - Pallas Jimena. (2017). Reconversión de infraestructura en desuso, los procesos desencadenados, el caso de la High Line de Nueva York. Trabajo MOTDU. FADU.
-

- Plataforma Arquitectura. (2019). Revista digital. Disponible en www.plataformaarquitectura.cl
- Red latinoamericana de Urbanistas.(2019). Revista digital Urbanistas.lat
- REW. (2016) Ten years after rezoning, West Chelsea continues to bloom. Disponible en <https://rew-online.com>
- Serraglio Polucha Ricardo. Variações na prática dos instrumentos de solo criado: Cota de Potencial Construtivo de Curitiba Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba IPPU.
- Smolka Martin, Furtado Fernanda. (2001). Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina: Respuestas locales a problemas regionales.
- Smolka Martin. (2013). Instrumentación de la recuperación de la Plusvalía en América Latina.
- Spósito Ernesto. (2010). Revisión Plan Ciudad Vieja (Avance).
- Spósito Ernesto. (2011). La protección patrimonial y el desarrollo sustentables (Avance).
- The Center for Urban Pedagogy. (2009). ¿Qué es la vivienda asequible? Edición para la ciudad de Nueva York Una visión del Urbanismo Guía 1. Disponible en http://welcometocup.org/file_columns/0000/0682/affordablehousing-span.pdf
- Trinchitela Juan. (2011). Competencias en la operativa del ordenamiento territorial. Proyecto Forte.

Normas consultadas

Uruguay

- IMPO Centro de Información Oficial.(2019).Decretos Departamentales Disponibles en www.impo.gub.uy.
- Intendencia de Montevideo. (2014). Directrices Departamentales.
- Intendencia de Montevideo. (1998). Plan Montevideo Decreto 28242.
- Intendencia de Montevideo. (2004). Plan Especial de Ciudad Vieja.
- Parlamento Nacional (2008) Ley N° 18308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable.

Estados Unidos

- NYC Department of City Planning, West Chelsea Zoning Proposal 2003

Brasil

- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2000). Ley 9803.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2012). Decreto 1850.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2014). Decreto 993.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2016). Ley 14794.
- Prefeitura Municipal de Curitiba. (2019). Decreto 344.

Perú

- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014.) Ordenanza N^a 1869 MML.
- Municipalidad de Miraflores. (2012). Ordenanza N^o 387/MM.
- Municipalidad de Miraflores. (2013). Ordenanza N^o 401/MM.
- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento. Perú. Decreto Supremo N^o011-2018/Vivienda. (RATDUS).

Argentina

- Municipalidad de Córdoba. (2003). Ordenanza N^o 10.626.
- Municipalidad de Córdoba. (2006). Ordenanza N^o 11.190
- Municipalidad de Córdoba. (2007). Ordenanza N^o 11.202
- Municipalidad de Córdoba Decretos y Ordenanzas: Disponibles en <https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>
- Municipalidad de Corrientes Ordenanza N^o 4158
- Municipalidad de Posadas Ordenanza XVIII N^o 128

Colombia

- Alcaldía de Medellín. (2014). Instrumentos de Planificación y Gestión Territorial.
- Municipio de Manizales. (1997). Plan especial de protección para el conjunto de inmuebles de arquitectura republicana en el centro de la ciudad de Manizales; Caldas.

Nota:

La numeración de las notas al pie y de las figuras, se realizan por capítulo en forma independiente

AGRADECIMIENTOS

A la familia, en especial a Gonzalo, Lucas y Marcos, por la paciencia y el apoyo.

A los amigos, en especial a María José, Gabriel y Manuela, compañeros en NY.

A los compañeros de trabajo en especial Karina y Carlos por la comprensión.

A los colegas, por los aportes realizados Arq. Sharon Recalde, Arq. Cecilia Fernández, Arq. Jimena Pallas, Arq. Fernanda Villalba, Arq. Leticia Bisio, Arq. Francisco Gómez y Arq. Alma Varela.

A los entrevistados por su tiempo y disposición.

Finalmente, al tutor Arq. Ernesto Spósito por compartir la preocupación por esta temática y alentar la realización de este trabajo.

ANEXOS
Anexo 1 Cuadro de casos estudiados como referencias de los pagos de precios compensatorios

Datos IMM

Padrón	Año	Dirección	Resolución
3160	2009	Juan Jacobo Rousseau N° 4758/4760	5038/09
4701	2008	Juncal N° 1385	1325/08
5159	2007	Paysandú N° 926	1062/07
9001	2014	Maldonado 1346 y Ejido 1149	2594/14
9254	2014	Ejido 1038	2472/14
10191	2008	Panamá y Paraguay	1983/08
21424	2005	Br. Artigas y 8 de Octubre	1942/05
21451	2013	Av. 18 de Julio 2016	5745/13
26330	2004	Morales N° 2574	3372/04
29505	2007	Bartolito Mitre y Av. Brasil	795/07
29505	2007	Bartolito Mitre y Av. Brasil	795/07
29841	2006	Libertad N° 2643	4785/06
30325	2002	Ellauri N° 1089	2656/02
30950	2016	Meliton González N° 1171	1343/16
31102	2005	Miguel Barreiro N° 3241	5456/05
31138	2005	Iturriaga N° 3454	285/05
31435	2002	Luis A. de Herrera y Rambla	3104/02
31512	2005	Dr. Enrique Muñoz N° 870	3410/05
31585	2012	Echevarría 546	279/12
31585	2016	Echeverría N° 546	1342/16
31585	2014	Echeverría 546	3672/14
31738	2007	Roque Graseras N° 817	1579/07
31780	2012	García de Zúñiga 2378	278/12
31959	2008	Luis de la Torre N° 466/68	5273/08
31970	2012	José María Montero 2760	5775/12
32020	2010	Luis de la Torre N° 618	5325/10
32026	2014	Francisco Ros	5212/14
32102	2008	Bulevar Artigas N° 388	4233/08
32142	2008	Coronel Mora N° 568	5274/08
32204	2005	García Cortinas N° 2404	4369/05
32205	2007	Ellauri N° 350	3989/07
32205	2011	José Ellauri 350 (Punta Carretas Shopping)	5806/11
32258	2012	José Ellauri 674	5774/12
32546	2007	Fco. Vidal N° 677	3.114/07
32680	2011	Rambla Gandhi 615	1419/11
32721	2005	Juan Ma. Pérez N° 752	4368/05
34125	2005	Av. Brasil N° 2385	3129/05
34863	2008	Pedro Campbell N° 1479	846/08
45204	2009	Avenida Garzón N° 1978	5438/09
46292	2011	Bulevar España 2769	2194/11
46309	2006	Avenida Lezica N° 5710	950/06
47880	2008	Lezica N° 6406	2286/08
59952	2009	Rivera 2755	1743/09
61298	2009	Rambla O Higgins N° 4959	581/09
61438	2006	Orinoco 5090	1.488/06



61445	2013	Rambla O Higgins 5145	1551/13
61452	2014	Rambla O Higgins 5171	1968/14
61454	2010	Rambla O Higgins	5538/10
61460	2009	Rambla O Higgins N° 5189	2258/09
61460	2009	Rambla O Higgins N° 5189	2258/09
64110	2008	Gabriel Otero N° 6462	2784/08
64173	2010	Potosí N° 1593	2593/10
64294	2010	Rambla República de México 6079	2077/10
64362	2007	Susana Pintos N° 3001	3990/07
64490	2009	Gral. Thibaut N° 1781	4954/09
82645	2013	Shopping Nuevo Centro	4256/13
84562	2009	Porongos 2938	1216/09
95188	2006	Gral. Paz N° 1225	4123/06
95222	2006	Mar Ártico N° 1265	2148/06
95312	2010	Rambla México 5529	5443/10
95419	2011	R. República de México N° 5553	5324/11
95430	2007	Rambla Rep. de México N° 5591	1823/07
95898	2012	Rambla O Higgins 5215	5772/12
95929	2012	Sanlucar 1491	5657/12
96783	2008	Bulevar Artigas N° 2850	1937/08
97454	2005	Br. Artigas N° 250	4998/05
101255	2009	Millán 3058	1215/09
106275	2009	Avda. Italia 2494	706/09
108225	2014	Gregorio Suarez 2825	5602/14
110212	2005	Itapúa N° 2214	3002/05
117034	2017	Jaime Zudañez 2720	1851/17
121558	2005	Rbla. Rep. México N° 5877	4997/05
124195	2004	Maggiolo N° 401	2862/04
124202	2007	Julio María Sosa N° 2331	2799/07
124765	2005	José B. Lamas N° 2856	3003/05
126879	2009	Bvar. Juan Benito Blanco N° 3301	263/09
127898	2006	26 de marzo N° 3468	5384/06
161813	2011	Alejandro Gallinal 1374	448/11
164563	2010	Avenida Blanes N° 6193/6195	2079/10
175920	2007	Santana N° 1697	5397/07
176297	2009	Echevarriarza 3374	3350/09
176297	2009	Echevarriarza 3374	3350/09
178722	2008	Rambla Berreta N° 6711	3557/08
179046	2012	Placido Ellauri 3439	5329/12
182750	2012	Avenida Bolivia 1655	2993/12
189614	2005	Tomás de Tezanos N° 1065	3411/05
189634	2006	José Iturriaga N° 3560	4124/06
405321	2012	Antonio Costa 3565	815/12
406154	2008	Clemenceau N° 995	5758/08
410067	2012	Bonavita s/n	4629/12
410068	2008	Torre 3 Complejo World Trade Center	5517/08
410068	2002	L. A. de Herrera y 26 de Marzo	849/02
414956	2005	Calle N° 7 N° 7511	54/05
415090	2005	Acevedo Díaz N° 1817	5109/05
415715	2016	Rambla Mahatma Gandhi 627	170/16
415715	2015	Rambla M. Gandhi N° 627	3117/15
416823	2008	Rambla Gandhi N° 75	2153/08
417169	2007	Miraflores N° 1360	2156/07



417186	2006	Gabriel Otero N° 6306 y 6311	848/06
417511	2009	Avenida Italia N° 7519	117/09
418347	2012	Siracusa 2472	5656/12
418486	2002	Rbla.. Rep. de México y Otero	981/02
418666	2012	Piedras 491	1918/12
419165	2003	E. V. Haedo y Br. Artigas	2754/ 03
419642	2010	Motivo de Proteo 1374	5630/10
419642	2016	Motivos de Proteo N° 1374	547/16
420454	2004	Rbla. Mahatma Gandhi N° 169	4190/04
420526	2005	21 de Setiembre y Cnel. Mora	1943/05
420578	2005	Av. Brasil N° 2890	3300/05
421698	2006	Liorna 6514	5.507/06
421828		WTC FREE ZONE	Dec.30.146
422046	2010	Juan Benito Blanco 763	191/10
422100	2008	25 de mayo s/n entre Ciudadela y Juncal	5634/08
422190	2012	Blixen 4440 y Colombes 1700	1803/12
422339	2009	República de Chile 4507	2400/09
422398	2009	Arocena 1617	707/09
422581	2009	Ismael 5572	2256/09
422582	2012	Avenida Luis Ponce 1511	1187/12
423108	2012	Bonavita 1266	5109/12
423142	2010	Havre N° 2135	2454/10
423474	2010	Gral. French s/N° y Luis Andreoni	2455/10
423646	2012	Avenida Rivera 6980	1658/12
423687	2011	26 de marzo N° 1130	3464/11
423694	2011	Rambla México 6125/27	3041/11
424678	2012	Rambla O Higgins 5157	1801/12
425523	2012	Avenida Ricaldoni 2750	2044/12
425592	2014	República del Perú 1479	5661/14
425618	2014	Bvar. Artigas 26	5663/14
426130	2012	Joaquín Núñez 3116	5391/12
427531	2015	Av. Fernández Crespo 2160	431/15

Anexo 2 Tablas de datos de padrones analizados como emisores de edificabilidad en Ciudad Vieja, Datos IMM – Elaboración Propia

Nro. Padrón	Grado Protección	Área Catastral	Altura –norma PECV 2003	Altura Inv. 1983
2433	3	2438	16,5	30
2566	3	163	16,5	24
2596	3	182	11	12
2598	3	368	11	12
2603	3	291	11	12
2606	3	3493	11	7,5
2612	3	241	11	10,5
2615	3	107	11	10,5
2618	3	192	11	15
2623	3	124	11	10
2624	3	125	11	10
2626	3	162	11	7,5
2627	3	77	11	7,5
2631	3	238	11	6
2634	3	78	14	9,9
2642	3	113	11	16,8
2649	3	206	11	12
2650	3	214	11	7,5
2661	3	62	11	15
2666	3	240	11	12
2667	4	765	11	18
2736	3	472	11	17,4
2737	3	440	11	12
2751	3	66	11	12
2758	3	517	16,5	27,6
2776	3	1416	16,5	23,1
2777	3	396	16,5	12
2779	3	243	11	18
2804	3	481	11	9
2809	3	220	11	12
2810	3	223	11	12
2812	3	340	11	11,4
2818	3	389	16,5	15
2819	3	130	16,5	12
2837	3	997	11	12
2842	3	476	11	10,5
2853	4	690	16,5	13,5
2868	3	271	11	12
2871	3	333	11	12
2873	3	209	16,5	4,5
2888	3	838	16,5	15
2890	4	1699	16,5	15
2900	3	926	19	25,5
2902	3	157	19	13,5
2904	3	214	16,5	18
2909	4	225	16,5	6



2938	3	6708	19	36
2948	3	351	19	30
2950	4	760	19	12
2967	3	217	19	18
2968	3	150	19	22,5
2970	4	1481	16,5	15
2980	4	183	19	27
2982	3	217	19	16,5
2987	3	521	19	27
3004	3	302	16,5	18
3010	3	412	16,5	18
3011	3	192	16,5	18
3017	3	740	11	12
3018	3	248	11	12
3026	3	215	ALT.ESP.	12
3033	3	260	19	13,5
3034	3	466	19	13,5
3035	3	490	19	12
3039	3	663	19	12
3040	3	440	19	12
3043	3	732	19	19,5
3049	3	101	19	18
3051	3	800	19	21
3052	3	821	19	19,5
3054	4	844	19	16,5
3056	3	985	19	13,5
3060	4	551	19	10,5
3066	4	897	19	9
3102	3	308	16,5	18
3103	3	340	16,5	24
3106	3	1340	19	27
3109	3	328	19	12
3110	3	110	19	11,4
3113	3	323	ALT.ESP.	13,5
3114	3	200	ALT.ESP.	15
3119	3	176	ALT.ESP.	18
3121	3	1135	ALT.ESP.	15
3128	3	242	19	16,5
3135	3	290	19	16,5
3140	3	1425	19	12,6
3142	3	403	19	12
3147	3	391	19	15
3174	3	90	19	13,5
3197	3	125	16,5	10,5
3205	3	459	11	16,5
3224	3	136	11	10,5
3225	3	277	11	13,5
3227	3	472	11	10,5
3228	3	204	11	8
3230	4	95	19	10,5
3236	4	1028	19	29,4
3238	3	399	19	27
3248	3	193	19	16,5



3270	4	560	19	15
3288	3	315	11	12
3290	3	655	11	12
3291	3	472	11	12
3303	4	1054	11	10,2
3305	3	121	11	18,6
3307	3	516	11	12
3308	3	287	11	12
3318	3	235	19	12
3320	3	657	11	10,5
3322	3	997	11	12
3330	3	434	19	18
3335	3	346	19	24
3337	3	671	19	21
3339	3	802	19	21
3341	3	478	19	24
3351	3	789	19	18
3353	4	511	19	12
3357	3	348	16,5	19,5
3372	3	501	19	18
3443	3	632	11	5,4
3448	3	166	11	10,5
3459	3	108	11	6
3501	3	453	11	6
3502	3	456	11	10,5
3511	3	75	19	15
3544	3	203	11	10,5
3546	3	174	11	10,5
3547	3	246	11	12
3558	3	118	11	6
3559	3	201	11	11,1
3574	3	232	11	12
3575	3	229	11	9
3629	3	155	11	6
3630	3	151	11	6
3669	3	252	11	6
3686	3	502	11	9
3695	3	241	16,5	11,4
3701	3	544	11	15
3727	3	81	11	13,5
3749	3	422	11	6,9
3794	3	319	19	12
3851	3	196	11	12
3871	3	58	11	5,1
3916	3	793	19	12
3930	3	431	19	18
3936	3	470	19	12
3947	3	258	11	13,5
3948	3	522	11	10,5
3949	3	409	11	6
3950	3	418	11	13,5
3962	3	359	11	10,5
3963	3	224	11	12,6



3964	3	233	11	13,5
4035	3	647	19	19,5
4057	3	499	19	12
4058	3	473	19	12
4065	3	393	16,5	12
4070	3	491	11	12
4093	3	126	16,5	12
4106	3	157	11	10,5
4108	3	161	11	12
4146	3	103	19	28,5
4147	3	293	19	13,5
4153	3	1491	19	24
4157	3	451	19	12
4163	3	243	14	10,5
4165	3	507	14	16,5
4166	3	365	14	16,5
4195	3	263	11	10,5
4196	3	304	11	9
4244	3	244	19	13,5
4245	3	359	19	12,9
4251	3	279	19	21
4253	3	137	19	13,5
4258	4	297	19	22,5
4267	4	387	19	24
4272	3	99	14	12
4276	3	577	14	15
4285	3	804	19	21
4291	3	483	19	18
4295	3	267	19	16,5
4301	3	404	11	10,5
4304	3	272	11	10,5
4321	3	134	14	12
4327	3		s/d	21
4361	3	753	19	24
4364	3	362	16,5	15
4379	3	98	19	16,5
4381	3	202	19	18
4384	4	1057	19	19,5
4386	3	382	16,5	13,5
4388	3	503	16,5	13,5
4410	3	234	11	10,5
4411	3	213	11	10,5
4413	3	109	11	12
4433	3	2300	16,5	13,5
4500	3	528	14	18
4515	3	400	11	12
4542	3	433	16,5	12
4553	4	240	16,5	9
4557	4	557	19	16,5
4559	3	300	19	18
4570	3	278	16,5	16,5
4574	3	307	16,5	15
4575	3	587	16,5	19,5



4580	3	357	11	12
4581	3	516	11	15
4588	3	444	16,5	12
4590	3	531	16,5	22,5
4594	3	668	16,5	10
4595	3	276	16,5	21,9
4597	4	1886	19	12
4599	4	460	19	18
4634	3	306	16,5	21
4661	3	887	16,5	13,5
4666	3	368	11	13,5
4668	3	452	16,5	15
4672	3	580	16,5	15
4684	3	365	16,5	12
4685	3	183	16,5	16,5
4689	4	189	16,5	12
4691	3	168	16,5	16,5
4692	3	407	19	18
4693	4	342	19	24
4695	3	271	19	22,5
4717	3	224	16,5	13,5
4742	3	398	19	30
4747	3	712	19	15
4750	3	407	19	13,5
4755	4	1693	16,5	16,5
4762	3	166	19	12
4766	3	153	19	12
4774	4	348	19	24
4776	4	604	19	36
4777	3	718	19	15
4784	3	560	19	12
4793	3	467	ALT.ESP.	13,5
4796	3	453	ALT.ESP.	15
4797	3	716	ALT.ESP.	27
4817	3	3781	ALT.ESP.	6
4845	3	213	ALT.ESP.	12
4850	4	1219	ALT.ESP.	18
4877	3	546	19	10,5
4880	3	252	19	21
4882	3	392	ALT.ESP.	21
4883	3	296	ALT.ESP.	12
4884	3	503	ALT.ESP.	21
4885	3	173	ALT.ESP.	15
4889	3	225	19	10,5
5020	3	300	ALT.ESP.	
5535	3	788	16,5	12
5537	3	416	16,5	12
5547	3	202	11	16,5
5551	3	370	11	6
5623	3	278	16,5	18
5629	3	109	16,5	15
5633	3	1507	16,5	39
5634	3	775	ALT.ESP.	39



5638	3	5522	ALT.ESP.	22,5
5691	3	1095	ALT.ESP.	
5756	3	643	27	25
108781	3	136	11	10
156626	3	355	11	12
156627	3	365	11	15
194071	3	189	16,5	90
417150	3	355	16,5	15
418666	3	440	16,5	15
419883	3	943	11	10
421832	3	1989	14	20
421833	3	925	19	15