

El derecho de propiedad, la función social del suelo y la normativa urbana

Juan Cabrera *

Palabras Clave.-

Propiedad, función social, norma urbana.

** Juan Edson Cabrera Quispe
Es boliviano, estudio arquitectura y sociología*

Resumen

Cuál es el origen de la planeación urbana? del ordenamiento del territorio? de la reglamentación urbana? Sin duda desde que los derechos de propiedad se han constituido, ha sido necesario un conjunto de herramientas diferentes, algunas llamadas planes. Las cuales tienen la función de intervenir sobre las libertades y derechos de propiedad a fin de evitar el abuso absoluto de ellos.

En ese marco la posibilidad de ejercer derechos sobre la propiedad también implica responsabilidades, siendo una de las más importantes la función social. Ella es interpretada desde el urbanismo como la llave fundamental para promover instrumentos de gestión viable y eficiente, traducidos en legislaciones sobre el suelo, normas urbanas y otros.

La posibilidad de reformar la normativa urbana de la ciudad de Cochabamba es una ocasión importante y fundamental para considerar la oportunidad que nos brinda la función social constituida en nuestro marco jurídico fundamental, expresado en la CPE y el Código Civil.

Finalmente la función social y también la función ecológica de la propiedad inmobiliaria y su reconocimiento ontológico, permite el rediseño elemental de una nueva norma urbana sin la necesidad expresa de reformas constitucionales o marcos legales específicos como la tan demandada ley de urbanismo.

1. Introducción

Desde hace varios años se escuchan críticas provenientes del sector técnico profesional de Cochabamba en relación con los instrumentos de planificación física vigentes. Críticas que demandan la necesidad de una ley de urbanismo y la reformulación de la normativa urbana, siendo la última la única que constituye en este momento el resultado de los procesos de planeación física anteriores.

Las críticas están justificadas en su mayoría en la desactualización del plan, o en que los procesos de crecimiento físicos ya han desbordado lo programado, o que finalmente los paradigmas de la planeación física del territorio son otros y debemos ir junto con el desarrollo de nuevas tendencias.

No obstante, a través de esta ponencia se busca introducir un nuevo elemento en esta discusión de la pertinencia de la norma urbana como propuesta para el municipio de Cochabamba, para lo cual se ha revisado la principal institución a la que nos referimos cuando hablamos de planeación urbana: El principio de propiedad y por lo tanto: la propiedad sobre el suelo.

Por lo anterior, partiremos de revisar porque razón, pese a nuestro tradicional profundo respeto y protección a la propiedad del suelo como institución, nadie duda de la legitimidad de las normas urbanas, que en su mayoría restringen el “derecho absoluto que nace de la propiedad sobre la tierra”. No obstante, la ponencia va dirigida a plantear la reflexión sobre la importancia

de no dejar pasar la oportunidad que nos brinda el momento de definir la norma urbana para convertirla en un instrumento de gestión de suelo, en el cual se definan obligaciones claras y exigibles a los propietarios que tiendan a materializar lo que persigue, en últimas todo esto es la posibilidad de dotar a los territorios de infraestructuras necesarias que otorguen al suelo las condiciones necesarias para soportar los usos que en ellos se definan, así como la conservación del medio ambiente y la posibilidades de acceso al suelo en condiciones un poco más democráticas para todas y todos.

Si se hace una rememoración, la mayoría de los últimos procesos de planificación carecen de instrumentos de este tipo, es más, pareciera que la gestión es un proceso separado de la planificación, y que la planificación no debe considerar esta fase final (claro ejemplo es que los últimos - mal llamados- planes de ordenamiento territorial urbanos, terminan en hermosos conjuntos de mapas, textos y hasta presentaciones 3D de lo soñado). Pero la mayoría carecen de instrumentos para la gestión y operativización instrumental de esos “sueños”.

Es en esos términos que a través del análisis de los códigos civiles a continuación se ahonda en el estudio -tal vez epistemológico- del origen de la norma, de su existencia en los marcos jurídicos nacionales y de los países vecinos, de como los otros países con similares marcos jurídicos han desarrollado mejores procesos de gestión del territorio, de su razón de ser y sus posibilidades de mejora a partir de lo analizado.

Así mismo, el documento busca entender de origen, el sentido de la propiedad como base génesis para cualquier proceso de planeación física que al final tiene la función de intervenir la propiedad. Ello a través de entender en su total dimensión el significado de la propiedad, los tipos de derechos y por lo tanto la función de esta, en el marco del urbanismo.

Si se piensa en cuál es el origen de la planeación física o la planeación urbana, encontraremos que se trata de un conjunto de lineamientos que tienen como función ontológica la posibilidad de restringir ciertas libertades con las propiedades emplazadas sobre el territorio - suelo. Y que al final todo lo resultante de un plan tiene como objeto final la intervención necesaria de los intereses privados con respeto a la propiedad – sin la necesidad expresa de una ley de urbanismo-. Además de la organización de las facultades de la propiedad individual y los alcances de la misma en función a los derechos de los colectivos.

Al final el documento hace una propuesta de necesidad de re pensar la función de la propiedad para una nueva norma urbana de la ciudad de Cochabamba desde una perspectiva de responsabilidad con el colectivo, a través de proponer de manera esquemática lineamientos para “aprovecharse” de lo estipulado en las leyes, a fin de lograr un real y efectivo aporte al desarrollo desde la operativización de la función social de la propiedad inmobiliaria y del suelo.

2. Teoría

A continuación nos referimos a un marco conceptual inicial como base teórica para la discusión. Es importante remarcar que los conceptos aquí enunciados son extractados de bibliografía oficial dentro el derecho occidental.

2.1. La Propiedad

2.2. Derecho de Propiedad

- a. Derecho absoluto de Propiedad
- b. Derecho regulado de propiedad

2.3. La función Social del Suelo

2.1. La Propiedad.-

Los primeros esbozos sobre la propiedad y su carácter son dados por los jurisconsultos romanos, quienes entendían la propiedad como la tridivisión del usus, o jus utendi; fructus, o jus fruendi; y abusus, o jus abutendi.

La propiedad también puede entenderse como Dominio – de dominium, vocablo a su vez derivado de dominus, que vino de domus– como el derecho de usar el objeto singular sobre el que se ejerce (uti), de aprovecharse de sus frutos (frui) y de hacer con la cosa misma lo que al dueño plazca (abuti) en cuanto alguna de estas facultades no esté limitada por ley que determine motivos tocantes con el interés general o por servidumbre voluntaria negativa.

Cuando se estudia la evolución del concepto se debe recordar el paso de mancipium a dominium y a proprietas. La definición clásica del derecho romano,

entiende: “dominium est ius utendi atque abutendi re sua quatenus iuris ratio patitur (dominio es el derecho de usar y disponer de su propia cosa, en cuanto respaldado por una razón jurídica)”

En 1918 la Constitución alemana de Weigmar, introdujo un nuevo concepto de propiedad, “función social de la propiedad”. La misma que reconoce el manejo de los medios de producción pero con limitaciones en pro del bienestar común.

La mayoría de definiciones sobre la propiedad dispuestos en las Constituciones o los Códigos Civiles de los distintos países se desprende del derecho romano y el derecho de propiedad del Código Napoleónico.

"La propiedad es la facultad que corresponde a una persona llamada propietario, de obtener directamente de una cosa determinada, toda la utilidad jurídica que esa cosa es susceptible de proporcionar¹."

"La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico²."

2.2. Derecho de Propiedad.-

El derecho de propiedad es el más completo derecho que se puede tener sobre una cosa. La cosa se halla sometida a la voluntad, exclusividad y a la acción de su propietario. El derecho es exclusivo

¹ Derecho Romano

² Art. 22 de la Const. Pol. Del Estado. Art. 85 del Código Civil de Bolivia.

pues solamente una persona o de acuerdo al contexto una comunidad, puede tener la dominabilidad absoluta sobre la cosa.

El dominio o propiedad está integrado por tres facultades o derechos:

- Derecho de uso sobre la cosa. El propietario tiene el derecho a servirse de la cosa para sus intereses, siempre y cuando esas conductas no violen preceptos legales ya establecidos o causen lesiones a los derechos de otros propietarios.
- Derecho de goce sobre la cosa. El propietario tiene el derecho de aprovechar y disponer los frutos y productos que produzca una cosa. La regla general es que el propietario de una cosa es también propietario de todo aquello que la cosa genere y produzca, con o sin su intervención.
- Derecho de disposición sobre la cosa. El propietario, bajo la premisa de que la cosa está bajo su dominabilidad (poder de hecho y voluntad de posesión), puede hacer con ella lo que quiera, incluyendo dañarla o destruirla (disposición material). Del mismo modo, puede el propietario disponer de su derecho real (disposición jurídica), así, puede enajenar la cosa, venderla, donarla, es decir, desligarse de su derecho de propiedad y dárselo a otra persona.

a. Derecho absoluto de Propiedad.-

Los romanos consideraban que no había sino un solo derecho real, y era el que el propietario tenía, es decir, el *abusus*. Los derechos de los que tenían el *fructus*, o el *usus*, apenas tenían el carácter de *servidumbres personales*. Las

características centrales de la propiedad son su carácter unitario y absoluto, es decir que supuestamente no tendría limitaciones, lo que equivaldría a decir, ausencia de responsabilidad.

Así pues, el derecho de propiedad parte del supuesto de que la propiedad es el derecho supremo sobre los bienes, y que los otros derechos solo podrían ser limitaciones o fracciones de ese derecho total y absoluto.

El mito sobre la propiedad absoluta tiende a hacernos creer en la supremacía del derecho de propiedad, olvidando que inmediata y simultáneamente, desde su surgimiento, la misma legislación que consagra su existencia, ha multiplicado los límites, determinaciones y excepciones a su ejercicio.

No es que haya habido una relativización reciente de un derecho de propiedad que hubiera sufrido sucesivas amputaciones o que hubiera sido degradado con el tiempo, sino que "... la propiedad territorial absoluta nunca existió, solo fue un proyecto, por no decir que un fantasma"³.

b. Derecho regulado de propiedad.-

La propiedad conlleva una función social que se traduce en obligaciones:

Todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón directa del puesto que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, por el hecho de tenerla, puede realizar cierta labor que él sólo pueda

³ MALDONADO, Maria Mercedes. Cuarto Curso de Gestión Urbana y Municipal para Centroamérica "Buscando una gestión urbana inclusiva" Ciudad de Guatemala, Guatemala 9 al 19 de Mayo / 2004

cumplir. El solo puede aumentar la riqueza general, asegurar la satisfacción de necesidades generales, al hacer valer el capital que posee (...) La propiedad no es ya el derecho subjetivo del propietario, es la función social del poseedor de la riqueza.⁴

En ese entendido, las constituciones y los códigos civiles reconocen un conjunto de deberes y obligaciones, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad.

La fijación del "contenido esencial" de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho absoluto o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir necesariamente la referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes⁵

2.3. La función Social del Suelo.-

En el sentido territorial, la función social del suelo se traduce a partir de diversos instrumentos: La Ley o la norma que "regula" el suelo, el espacio sea urbano o rural, sustrayendo al propietario la decisión sobre las posibles utilidades

⁴ DUGUIT, León. Primera conferencia. El derecho subjetivo y la función social.

⁵ M. BASSOLS COMA, "Legislación urbanística de las Comunidades Autónomas y el derecho de propiedad", RDU, 110 (1988), pp. 23 y ss. En La Propiedad En La Nueva Ley Del Suelo De Ángel Menendez Rexach, Revista "Derecho Privado y Constitución" Núm. 3. Mayo-Agosto 1994

del mismo y atribuyéndola a los poderes públicos, a través de la planificación urbana.

Concerniente con los derechos limitados de la propiedad relacionada con el suelo se debe mencionar la existencia de la dimensión denominada el "ius aedificandi" el mismo que no es inherente a la propiedad por ser propiedad, sino es un añadido que otorga la comunidad a través de la planificación. En esos términos, el "ius aedificandi" comprende las facultades de urbanizar (transformar físicamente un terreno, dotándole de determinados servicios) y edificar (realizar construcciones de cualquier tipo), mientras que en sentido estricto sólo incluye esto último. El propietario, como tal, nunca tiene la facultad de urbanizar como contenido inherente a su posición jurídica, porque las obras de urbanización son obras públicas y ningún particular tiene derecho a realizar obras de esta clase por el mero hecho de ser propietario de un terreno.

3. Metodología

A fin de comprender la dimensión, importancia y sentido de los derechos de propiedad como marco para determinar la función social o los enfoques sobre este en nuestro contexto, ha sido relevante trabajar este tema en dos diferentes escalas. La internacional general y la local. Decisión tomada a partir de que: Si bien no podemos analizar las normas urbanas de cada país porque su número sería ilimitado, relacionado con la cantidad de estados, ciudades y configuraciones territoriales.

El analizar este marco nos permite ubicar el paradigma legal sobre el cual se mueve o se desarrolla la legislación de lo físico, la norma urbana en cada país y en ese ámbito el alcance de la función social.

En ese contexto, el presente artículo se ha seguido la siguiente metodología:

1. Recolección de información (Constituciones, Códigos Civiles y Normativa Urbana)
2. Determinación del marco teórico conceptual.
3. Análisis individual y análisis comparativo de la información
 - a. Respecto a las definiciones de propiedad y sus derechos en A.L.
 - b. Respecto a la operativización de la función social de la propiedad urbana o del suelo en la normativa urbana local.
4. Identificación del problema en cuestión.
5. Redacción de Documentos.
6. Resultados y Conclusiones.
7. Recomendaciones

4. Resultados y Conclusiones

4.1. Resultado 1.-

Para entender la dimensión estructural sobre la propiedad y función social de la misma, y su influencia dentro los instrumentos delimitantes (de la propiedad), es decir las leyes de suelo, leyes urbanas, la normativa o reglamentación urbana, se ha procedido a analizar y comparar las disposiciones sobre el tema en códigos civiles de diferentes países de América Latina, a fin de identificar el carácter de la propiedad y los derechos sobre esta, en comparación al nuestro.

En ese sentido según sea la tendencia de lo consagrado en dichos códigos, se ha ubicado la definición de la propiedad como con tendencia absolutista o con propiedad regulada. Entendiendo que la propiedad regulada partiría del principio del límite por y para una función social.

4.1.1. Derechos de Propiedad en los Códigos Civiles de A.L.-

| País | CÓDIGOS CIVILES CON TENDENCIA DE PROPIEDAD ABSOLUTISTA | CÓDIGOS CIVILES CON DERECHOS DE PROPIEDAD REGULADA |
|-----------|---|---|
| Argentina | <p>Facultades del derecho de propiedad: Art. 2.513. Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular.</p> <p>Art. 2.514. El ejercicio de estas facultades no puede ser restringido en tanto no fuere abusivo, aunque privare a terceros de ventajas o comodidades.</p> <p>Art. 2.515." El propietario tiene la facultad de ejecutar, respecto de la cosa, todos los actos jurídicos de que ella es legalmente susceptible;..."</p> <p>Art. 2.516." El propietario tiene la facultad de excluir a terceros del uso o goce, o disposición de la cosa, y de tomar a este respecto todas las medidas que encuentre convenientes. ..."</p> <p>Extensión del dominio</p> <p>Art. 2.518. La propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad, y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares. Comprende todos los objetos que se encuentran bajo el suelo, como los tesoros y las minas, salvo las modificaciones dispuestas por las leyes especiales sobre ambos objetos. El propietario es dueño exclusivo del espacio aéreo; puede extender en él sus construcciones, aunque quiten al vecino la luz, las vistas u otras ventajas; y puede también demandar la demolición de las obras del vecino que a cualquiera altura avancen sobre ese espacio.</p> | |
| Bolivia | | <p>Propiedad: Concepción</p> <p>Artículo 105. (CONCEPTO Y ALCANCE GENERAL)</p> <p>I. La propiedad es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico. II. El propietario puede reivindicar la cosa de manos de un tercero y ejercer otras acciones en defensa de su propiedad con arreglo al art. ...</p> <p>(FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD).</p> <p>La propiedad debe cumplir una función social.</p> <p>Artículo 107. (ABUSO DEL DERECHO)</p> <p>El propietario no puede realizar actos con el único propósito de perjudicar o de ocasionar molestias a otros y, en general, no le está permitido ejercer su derecho en forma contraria al fin económico o social en vista al cual se le ha conferido el derecho.</p> <p>Artículo 1279. (PRINCIPIO [GENERAL DE EJERCICIO DE LOS DERECHOS])</p> <p>Los derechos se ejercen y los deberes se cumplen conforme a su naturaleza y contenido específico,</p> |

| | | |
|----------|--|---|
| | | <p>que se deducen por las disposiciones del ordenamiento jurídico, las reglas de la buena fe y el destino económico-social de esos derechos y deberes.</p> |
| Brasil | | <p>DA PROPRIEDADE (Parte Especial; Livro III - do Direito das Coisas; Título III - Da Propriedade) Art. 1228. DA PROPRIEDADE EM GERAL O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (...)</p> <p>§ 3o O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.</p> <p>§ 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las. (...)</p> <p>Art. 1230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.</p> |
| Colombia | | <p>II. Definición de Dominio Artículo 669. El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.</p> |

| | | |
|-------------|--|---|
| Perú | | <p>DERECHO DE PROPIEDAD: ATRIBUCIONES Art. 923. La propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la ley.(*) (*) Rectificado por Fe de Erratas, publicada el 24-07-84.</p> <p>EJERCICIO ABUSIVO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Art. 924. Aquél que sufre o está amenazado de un daño porque otro se excede o abusa en el ejercicio de su derecho, puede exigir que se restituya al estado anterior o que se adopten las medidas del caso, sin perjuicio de la indemnización por los daños irrogados.</p> <p>RESTRICCIONES LEGALES DE LA PROPIEDAD Art. 925. Las restricciones legales de la propiedad establecidas por causa de necesidad y utilidad públicas o de interés social no pueden modificarse ni suprimirse por acto jurídico.</p> <p>RESTRICCIONES CONVENCIONALES Art. 926. Las restricciones de la propiedad establecidas por pacto para que surtan efecto respecto a terceros, deben inscribirse en el registro respectivo.</p> <p>EXTENSIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD Art. 954. La propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho. La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales.</p> <p>PROPIEDAD DEL SUELO, SUBSUELO Y SOBRESUELO Art. 955. El subsuelo o el sobresuelo pueden pertenecer, total o parcialmente, a propietario distinto que el dueño del suelo.</p> |
| El Salvador | <p>DEFINICIÓN DE DOMINIO Art. 568. Se llama dominio o propiedad el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley o por la voluntad del propietario. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad.</p> <p>Art. 569. La propiedad del suelo comprende la de las capas inferiores y la del espacio superior dentro de los planos verticales levantados en los linderos de la finca. (12</p> <p>Art. 651. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo.</p> | |

| | | |
|--------|---|---|
| | Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales. | |
| México | | <p>Artículo 830.- El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.</p> <p>Artículo 832.- Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.</p> <p>Artículo 833.- El Gobierno Federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente.</p> <p>Artículo 836.- La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.</p> <p>Artículo 837.- El propietario o el inquilino de un predio tienen derecho de ejercer las acciones que procedan para impedir que por el mal uso de la propiedad del vecino, se perjudiquen la seguridad, el sosiego o la salud de los que habiten el predio.</p> <p>Artículo 838.- No pertenecen al dueño del predio los minerales o sustancias mencionadas en el párrafo cuarto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni las aguas que el párrafo quinto del mismo artículo dispone que sean de propiedad de la Nación.</p> |

Visto lo anterior, podemos resaltar lo siguiente: América Latina tiene en su legislación civil una marcada tendencia a la consagración de la propiedad regulada, permitiendo esto la posibilidad de intervención sobre la propiedad a partir de la legislación urbana sea esta traducida en Leyes o reglamentos u otros de nivel inferior, considerando el precepto de la supremacía del bien común sobre el privado. Así mismo, son pocos los países donde la tendencia se inclina más por la propiedad de carácter absolutista, lo que constituiría en principio, un obstáculo para la intervención sobre la propiedad y por lo tanto delimitación a las necesidades de función social.

Entre los países con una mediana tendencia al absolutismo – de los revisados- podemos citar a El Salvador y Argentina, el primero con una incidencia más fuerte hacia el derecho absoluto sobre la propiedad. De todos modos este es un tema mejor desarrollado párrafos adelante.

4.2. Resultado 2.-

4.2.1. Reglamento Urbano de la Ciudad de Cochabamba.-

Se ha revisado y analizado toda la estructura de los denominados Reglamentos urbanos del Municipio de Cochabamba. Los mismos que vienen o tienen vigencia desde el año 1991. El primero como resultado del Plan Director aprobado vía OM n° 1061/91 constituido por sus Reglamentos de urbanización y subdivisión de propiedades urbanas, Reglamento de

edificaciones además de sus reglamentos específicos así como reglamento general del centro histórico. Así mismo se ha considerado la normativa OM n° 3011 de Complementaciones a la Normativa Urbana, a partir de sus disposiciones específicas.

4.2.1.1. OM n° 1061/91

Reglamentos de urbanización y subdivisión de propiedades urbanas.-

Título I: Objetivos

Título II: Entidades a cumplir el reglamento

Título III: Definiciones y alcances
Determina las áreas urbanas y ejes de intervención, así como los conceptos y definiciones de los instrumentos de actuación urbanística.

Título IV: Requerimientos generales para urbanizaciones.

Determina límites para la intervención sobre elementos naturales.

Determina cesiones y compensaciones

Determina las características de los tipos de vías

Determina coeficientes y retiros

Determina especificaciones sobre los procesos de aprobación de planos y regularización

Determina características para la urbanización

Cap. V. Obligaciones de realizar obras de beneficio público

Se refiere a la obligación de que el urbanizador corra por cuenta propia, algunas especificidades respecto al proyecto, además de cesiones base y construcción de infraestructura básica.

Cap. VI. Determina plazos para la iniciación de obras

Cap. VII. Infracciones y sanciones

Desarrolla su capítulo a partir de promover la Paralización de obras, multas, demolición de obras y obligaciones a regularizar.

Reglamento de Edificaciones.-

Cap. I Disposiciones generales
Determina el campo de aplicación
Define conceptos

Cap. II Normas administrativas
Determina características de las licencias profesionales y técnicas
Determina procesos para edificación, características (línea y nivel), características anteproyecto y proyecto arquitectónico, certificaciones y otros.
Incumplimiento de Reglamento, sanciones (multas y otros)

Cap. III Normas Generales
Volumetría y dimensionamiento (**esta área se caracterizaría por contener normas sobre y para la limitación de la propiedad a fin del disfrute del colectivo. Pero disminuye la importancia del enunciado cuando**

es solo de un carácter base para configuración espacial. Especifica materiales de construcción, Formas de intervención en trabajos existentes, procedimientos y caracterización técnica.

Cap. IV Normas Particulares

Describe normas sobre elementos arquitectónicos de carácter especial (viv. Unifamiliar. Edificios especiales, Equipamientos, Algunos servicios públicos)

Reglamento general de cementerios (especifica criterios técnicos a seguir respecto a este tipo de equipamientos)
Reglamento de Publicidad.- Caracteriza el tipo de publicidad permitida en el espacio público y privado. (**Constituye en uno de los factores que cuida más el bien común**)

Reglamento General del centro Histórico.-

Cap. I. Antecedentes históricos e importancia de la conservación.

Cap. II Delimitación del área de intervención

Cap. III Características generales para la intervención.
Preservación del espacio urbano
Conceptos
Áreas de intervención
Procesos de ocupación

Cap. IV Normas para preservación
Conceptos, definiciones y categorías.

Cap. V Restauraciones

Cap. VI Refacciones

Cap. VII Construcciones nuevas, remodelación y ampliación.

Cap. VIII Normas administrativas

Cap. IX Normas complementarias

Cap. X Requisitos de aprobación

Cap. XI Trabajos permitidos

Cap. XII Infracciones y sanciones

**4.2.1.2. OM nº 3011 de
COMPLEMENTACIONES
A LA NORMATIVA
URBANA**

Cap. I Del tamaño de lotes en los distritos N° 1,2,3,4,5,6,7,8 y 14. Y áreas de la ciudad como ser centro histórico, cerros y ejes de crecimiento vertical.

Cap. II De los frentes

Cap. III de las habitaciones sobre la faja jardín frontal

Cap. IV Sobre las habitaciones de fondo.

Cap. V. Sobre Alturas máximas de edificación

Cap. VI otros aspectos complementarios.

5. Conclusiones

El Suelo es un bien económico escaso y limitado, determinante del bienestar general, y un recurso natural estratégico de toda la sociedad. La reglamentación urbana o la normativa está directamente relacionado con las dinámicas de los productos inmobiliarios, esto es, suelo destinado a los múltiples usos e intensidades de uso; la oferta de suelo depende sobre todo del sistema de planificación y la demanda de dicho bien depende directamente de la demanda de otros bienes.

En ese entendido se ha observado a partir de la descripción y características de las disposiciones sobre los diferentes códigos civiles de A.L. que la mayoría tienden a ser limitantes de los derechos de propiedad, pero al mismo tiempo se observó que hay países como es el caso de Argentina y El Salvador con menores limitaciones a la propiedad a partir de lo siguiente:

Los Códigos civiles de los países mencionados y específicamente el caso Salvadoreño establecen que el propietario tiene disposición total de su suelo, inclusive del vuelo y subsuelo (características transables en el mercado). En ese sentido puede considerarse muy difícil o complicado la operativización tacita de la función social, sin embargo enunciados posteriores en el código como “dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico”, posibilita de manera leve la función

social, aunque cabe recordar que El Salvador es uno de los países que no tienen entre su marco impositivo, los dirigidos al suelo y propiedad inmobiliaria.

Sin embargo la mayoría de los países mencionados, bajo este principio han constituido y logrado procesos de gestión urbana mucho más eficientes que el nuestro. Considerando desde ya que sus marco legal no es en principios diferente al nuestro.

Haciendo referencia específica a lo estipulado en el Código Civil Boliviano subsidiario de la Constitución Política del Estado vigente que dice:

I. La propiedad (art 105) es un poder jurídico que permite usar, gozar y disponer de una cosa y debe ejercerse en forma compatible con el interés colectivo, dentro de los límites y con las obligaciones que establece el ordenamiento jurídico. II. El propietario puede reivindicar la cosa de manos de un tercero y ejercer otras acciones en defensa de su propiedad con arreglo al art. ...

Así mismo menciona que:

La propiedad debe cumplir una función social. (Art 107). El propietario no puede realizar actos con el único propósito de perjudicar o de ocasionar molestias a otros y, en general, no le está permitido ejercer su derecho en forma contraria al fin económico o social en vista al cual se le ha conferido el derecho.

En ese entendido nuestro marco jurídico nos da la base y es suficiente respaldo para el ejercicio y demanda de

la función social de la propiedad y en este caso de la función social de la propiedad inmobiliaria o del suelo.

Desde esa perspectiva, con base en la descripción y el análisis de la normativa vigente actual en la ciudad de Cochabamba, se debe mencionar que por su carácter extremadamente técnico, esta solo tiende a limitar las competencias del propietario en función de cuidar un orden técnico estético que habría surgido de los procesos de planificación antiguos mediante los respetivos planes directores y hoy mal llamados planes de ordenamiento territorial.

En el análisis se ha encontrado enunciados dentro la norma que supuestamente harían referencia a: **Obligaciones de realizar obras de beneficio público, Volumetría y dimensionamiento**, que como se menciono párrafos arriba solo son menciones sobre y para la limitación de la propiedad a fin del disfrute del colectivo. Pero disminuyen de importancia cuando son solo de un carácter base para la configuración espacial y su desarrollo se limita a responsabilidades del propietario o urbanizador en temas técnicos y de responsabilidad de obras de servicios públicos por y para su beneficio directo e indirecto.

De la misma forma, la norma actual no permite ni incentiva a la función social de la propiedad inmobiliaria y del suelo. La función social debería operativizarse a partir de prever que diversas dinámicas resultantes de la urbanización, de la edificación, de las

económicas de mercado, intervenciones ambientales, dinámicas sociales, etc. sean traducidas en el bien del propietario individual, pero ante todo del colectivo.

Si bien la normativa urbana de la ciudad tuvo cierto éxito hace varios años -desde la perspectiva técnico-estética-espacial-, en la actualidad no es más que un instrumento desactualizado y desactualizado, donde las normas urbanas no son más que para efectos estético técnicos. En contraposición a las necesarias herramientas para la promoción del desarrollo equilibrado de la población y el ámbito físico transformado, que deberían promover un conjunto de directrices resultados de la práctica del urbanismo.

El urbanismo hoy es esa ciencia que ya no se limita solo al diseño de espacios públicos, si no que hoy es la disciplina que promueve, dinamiza y determina herramientas para la gestión del desarrollo equitativo de los pobladores sobre territorio desde una intervención integral, en las dinámicas económicas, sociales, físicas, etc.

La experiencia de algunos países vecinos ha demostrado – Colombia y Brasil- que a partir de estos principios se puede configurar herramientas para la gestión efectiva de las ciudades-sin necesidad urgente de leyes- . Diseñadas a través de herramientas como:

- Disposiciones condicionantes de la oferta del suelo de acuerdo a la zonificación, regulación, formas de ocupación, etc.

- Captura y Recuperación de Plusvalías
- Reparto equitativo de cargas y beneficios
- Obligaciones urbanísticas e impositivas.
- Subsidios, financiaciones inmobiliarias.
- Obligatoriedad de ZEIS's (Zonas especiales de interés social)
- Obligatoriedad de ZEIE's (Zonas especiales de interés ecológico)
- Declaratoria de desarrollo prioritario
- Obligaciones ecológicas

6.Recomendaciones

Las Constituciones políticas de los países y por su puesto Bolivia consagran el principio de la función social, así como el de la prevalencia del interés general sobre el particular, la solidaridad, la igualdad de las personas ante la ley, la prohibición del enriquecimiento sin justa causa, y derechos como la vivienda, el medio ambiente sano, acceso a recursos naturales, la movilidad, entre otros, que permiten la posibilidad de intervenir las dinámicas urbanas y pueden ser emplazados de acuerdo al caso en diferentes espacios.

En ese entendido, es urgente la reforma de fondo de la norma urbana de la ciudad de Cochabamba, a partir de procedimientos formales que deben concluir en una alteración o cambio

fundamental del reglamento. En el marco de posibilitar la operativización de la función social y la hoy llamada función ecológica, para promover mayor responsabilidad y aporte a los procesos urbanos tanto desde los privados como del sector público en lo social y ecológico, que deje en evidencia que la ciudad o el territorio solamente se puede construir coherentemente, si participan y ante todo, cumplen con sus respectivas obligaciones y funciones todos, entendiendo por estos, los propietarios del suelo, así como el sector público o la administración del municipio.

No obstante sabemos que Bolivia no cuenta con una Ley de urbanismo o de suelos que consagre expresamente los instrumentos y procedimientos de gestión y planificación del suelo y que además de un marco claro a la definición de las obligaciones que deben cumplir los propietarios del suelo y otros. Por lo tanto la propuesta va dirigida a que a partir de los principios anteriormente mencionados, que hacen parte de nuestro marco normativo, construyamos para Cochabamba una norma urbana más eficiente en términos de impacto, que tienda a materializar esos principios jurídicos que en su definición suenan tan prometedores, pero que pocas veces los consideramos en su total dimensión o no nos atrevemos a promover su concreción.

7. Bibliografía

- CABRERA, Edson; Junio de 2008; Reformas constitucionales y Mercados de Suelo. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Colombia - Lincoln Institute of Land Policy. Bogotá - Colombia.
- MENENDEZ REXACH, Angel; Mayo-Agosto 1994; En "La Propiedad En La Nueva Ley Del Suelo" de Revista "Derecho Privado y Constitución" Núm. 3.
- NN, El derecho Romano de la Propiedad en el Derecho Civil Colombiano...
- OLAVERRI Javier; Las repercusiones del mercado del suelo en el mercado de la CAV; Revista Ekonomiaz N°37.
- MALDONADO COPELLO, María Mercedes; 16-20 septiembre 2002; Cambridge, Mass, EEUU; LA PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991 SUPERANDO LA TRADICIÓN DEL CODIGO CIVIL; Material utilizado en el Curso de Desarrollo profesional sobre "Recuperación de plusvalías en América Latina", Lincoln Institute of Land Policy.
- MORALES, Carlos; Julio de 2002; Seminario Internacional sobre reformas del Suelo urbano; UNAM - LILP.
- PINILLA, Juan Felipe; Ponencia presentada por el autor al Foro Reforma Urbana y Desarrollo Territorial. Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997; Universidad de los Andes, Fedevivienda, el Lincoln Institute of Land Policy y la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- RABELLO, Sonia; Bogotá-Colombia, 26 de febrero de 2008; La propiedad privada del suelo.

- RABELLO, Sonia; Bogotá-Colombia, 20 de febrero de 2008; La lógica de construcción de los sistemas jurídicos y la planeación territorial.
- MALDONADO María Mercedes; Panamá 16, 17 y 18 de Noviembre de 2005. EIMA Encuentro Iberoamericano de Desarrollo Sostenible.
- FERNANDES Edésio, Derecho Urbanístico en perspectiva latinoamericana, El lugar central de los operadores del Derecho en la reforma urbana.
- MORALES SCHECHINGER Carlos, Bogotá Colombia, Universidad de los Andes 22 y 23 de abril de 2003. El debate de las Reformas al Suelo en América Latina, Foro: Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9° de 1989 y 388 de 1997.
- MALDONADO, Maria Mercedes. Guatemala 9 al 19 de Mayo / 2004, Cuarto Curso de Gestión Urbana y Municipal para Centroamérica "Buscando una gestión urbana inclusiva" Ciudad de Guatemala.
- <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>