

El Estatuto de la Ciudad comentado

(Ley N.º 10.257, del 10 de julio de



Ana Maria Furbino Bretas Barros

Celso Santos Carvalho

Daniel Todtmann Montandon

Capítulo I. Directrices generales

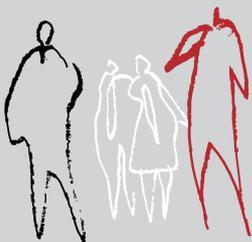
Art. 1.º En la ejecución de la política urbana, a la que se refieren los artículos 182 y 183 de la Constitución federal, se aplicará lo previsto en esta Ley.

Párrafo único. Para todos los efectos, esta Ley, denominada Estatuto de la Ciudad, establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

El Estatuto de la Ciudad es la ley federal brasileña que regula los artículos 182 y 183 de la Constitución federal de 1988. El artículo 182 dispone que la política urbana es responsabilidad del municipio y debe garantizar las funciones sociales de la ciudad y el desarrollo de los ciudadanos. También establece que el plan director municipal es el instrumento básico de la ordenación territorial urbana, que debe definir cuáles han de ser el uso y las características de ocupación de cada porción del territorio municipal, para hacer que todos los inmuebles cumplan su función social.

Ese mismo artículo, en su párrafo cuarto, trata sobre importantes instrumentos para concretizar la función social de la propiedad: parcelación y edificación obligatorias; impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo, y expropiación-sanción, que se presentarán en partes específicas en este trabajo.

Por su parte, el artículo 183 de la Constitución federal trata de la adquisición de la propiedad por el ocupante de un inmueble urbano que lo utiliza como vivienda propia o de su familia. Con este dispositivo se garantiza el derecho de propiedad a quien de hecho le da un uso compatible con su vocación legal.





Art. 2.º La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

- I. garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras;**
- II. gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;**
- III. cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;**
- IV. planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo que se eviten y corrijan las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;**
- V. oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales;**
- VI. ordenamiento y control del uso del suelo, de forma que se evite:**
 - a. la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;**
 - b. la proximidad de usos incompatibles o inapropiados;**
 - c. la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados respecto a la infraestructura urbana;**
 - d. la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura;**
 - e. la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la infrautilización o no utilización;**
 - f. el deterioro de las zonas urbanizadas;**
 - g. la contaminación y la degradación ambiental;**
- VII. integración y complementación entre las actividades urbanas y rurales, teniendo en cuenta el desarrollo socioeconómico del municipio y del territorio bajo su área de influencia;**
- VIII. adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del municipio y del territorio bajo su área de influencia;**
- IX. justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización;**
- X. adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y del gasto público a los objetivos del desarrollo urbano, para privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores;**

- XI. recuperación de las inversiones del poder público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;**
- XII. protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico;**
- XIII. oír la opinión tanto del poder público municipal como de la población interesada en los procesos de implantación de emprendimientos o actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población;**
- XIV. regularización de tierras y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales;**
- XV. simplificación de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales;**
- XVI. igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades referentes al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.**



El artículo segundo del Estatuto de la Ciudad define las directrices que debe seguir el municipio al elaborar su política urbana, todas ellas destinadas a garantizar ciudades justas, en que todos, pobres y ricos, disfruten de los beneficios de la urbanización.

- Art. 3.º Es competencia de la Unión, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:**
- I. crear normas generales de derecho urbanístico;**
 - II. crear normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios respecto a la política urbana, con vistas al equilibrio del desarrollo y el bienestar a nivel nacional;**
 - III. promover, por iniciativa propia y en conjunto con los estados, el Distrito Federal y los municipios, programas de construcción de viviendas y mejora de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;**
 - IV. crear directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos;**
 - V. elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.**



La República Federativa de Brasil está formada por cuatro entes federados que no mantienen una relación de subordinación entre sí. Los municipios son los entes locales, los más próximos del ciudadano; los estados agrupan a varios municipios; el Distrito Federal es la sede administrativa del país; y, por último, la Unión congrega a los estados y el Distrito Federal.

Cada uno de esos entes elabora sus propias leyes, ejecuta sus políticas públicas e instituye y recauda tributos, según la distribución de competencias que marca la Constitución federal. Para algunos temas y políticas, la Constitución obliga a la cooperación entre ellos.

En el caso del derecho urbanístico, la competencia legislativa es concurrente, es decir, que exige la cooperación entre los entes federados. La política urbana debe ser llevada a cabo por los municipios, según la atribución de la Constitución federal; los estados tienen competencia para legislar sobre la creación y regulación de regiones metropolitanas; y la Unión es la institución de las normas generales sobre el desarrollo urbano.

Ejerciendo su competencia en materia de derecho urbanístico, la Unión promulgó el Estatuto de la Ciudad. Por lo tanto, esta ley presenta normas generales, que deben ser seguidas por todos los municipios en la ordenación de su territorio y en la elaboración y ejecución de la política de desarrollo urbano.

Capítulo II. De los instrumentos de la política urbana

Sección I. De los instrumentos en general

Art. 4.º A los fines de esta Ley, se utilizarán los siguientes instrumentos, entre otros:

I) planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;

II) planificación de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones;

III) planificación municipal, en especial:

- a) plan director;
- b) ordenamiento de la parcelación, del uso y de la ocupación del suelo;
- c) zonificación ambiental;
- d) plan plurianual;
- e) directrices presupuestarias y presupuesto anual;
- f) gestión presupuestaria participativa;
- g) planes, programas y proyectos sectoriales;
- h) planes de desarrollo económico y social;

IV) instrumentos tributarios y financieros:

- a) impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU);
- b) contribución para mejoras;
- c) incentivos y beneficios fiscales y financieros;

V) instrumentos jurídicos y políticos:

- a) expropiación;
- b) servidumbre administrativa;
- c) limitaciones administrativas;
- d) declaración de bien de interés público de inmuebles o de mobiliario urbano;
- e) creación de unidades de conservación;
- f) creación de zonas especiales de interés social;
- g) concesión de derecho real de uso;
- h) concesión de uso especial para fines de vivienda;
- i) parcelación, edificación o utilización obligatorias;

- f) **usucapión especial de inmueble urbano;**
- l) **derecho de superficie;**
- m) **derecho preferente de compra;**
- n) **concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso;**
- o) **transferencia del derecho de construir;**
- p) **operaciones urbanas consorciadas;**
- q) **regularización de tierras;**
- r) **asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;**
- s) **referéndum popular y plebiscito;**

VI) estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto de vecindad (EIV).

§ 1.º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.

§ 2.º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.

§ 3.º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del poder público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

En el artículo cuarto, el Estatuto de la Ciudad define un extenso conjunto de instrumentos para que el municipio esté en condiciones de construir una política urbana que concrete el derecho a la función social de la propiedad urbana y el derecho de todos a la ciudad.

Establece que la política urbana debe ser objeto de una planificación extensiva, que incluya planes de ordenación del territorio integrados entre sí, a escala nacional, estatal, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal. En particular en el ámbito municipal, determina que la planificación municipal debe incluir la planificación urbana, ambiental, presupuestaria, sectorial y la planificación del desarrollo económico y social, especificando también que la gestión presupuestaria debe realizarse de manera participativa, abierta a todos los ciudadanos.

Incluye los instrumentos tributarios, entre los que se cuentan los impuestos, las contribuciones, los incentivos y beneficios fiscales y económicos, destinados a hacer viable la inducción de los usos y actividades considerados importantes para la política urbana.

El inciso sobre los instrumentos jurídicos y políticos da al municipio herramientas que permiten:

- formas variadas de intervención social sobre el libre uso de la propiedad privada: expropiación, servidumbre y limitaciones administrativas, declaración de bien de interés público, parcelación, edificación o utilización obligatoria y derecho preferente de compra.
- la regularización de los terrenos de las ocupaciones de interés social: concesión de derecho real de uso, concesión de uso especial para fines de vivienda, usucapión especial de inmueble urbano, derecho de superficie, demarcación urbanística para fines de regulación de tierras y legitimación de la tenencia;
- la inducción del desarrollo urbano y la redistribución a la colectividad de los beneficios derivados del proceso de urbanización: concesión onerosa del derecho de construir y de alteración del uso, transferencia del derecho de construir y operaciones urbanas consorciadas.



- instrumentos destinados a democratizar la gestión urbana y el derecho a la vivienda: referendo popular y plebiscito, asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos.

Cabe destacar, por la importancia para el desarrollo de una política habitacional de inclusión social, el instrumento de las zonas especiales de interés social (ZEIS). Dicho instrumento puede usarse tanto para la regularización de áreas ocupadas en las que el proceso de ocupación se realizó sin observar las normas urbanísticas, como de áreas vacías, para destinarlas a vivienda de interés social.

En el primer caso, instituir un área ocupada como ZEIS permite que se establezcan, para ese territorio concreto, parámetros urbanísticos especiales que respetan la forma de ocupación realizada por la comunidad. Así, por ejemplo, se pueden admitir sistemas viales compuestos por vías más estrechas, que se adecuen mejor a las ocupaciones en áreas de gran pendiente o incluso consolidar ocupaciones en áreas de preservación ambiental, disminuyendo la necesidad de desalojo de viviendas en el proceso de regularización de tierras. Este instrumento permite también implantar mecanismos que impidan la posterior expulsión de los habitantes de los núcleos regularizados por segmentos sociales de mayor poder económico, atraídos por la valorización de esos terrenos. Ejemplos de mecanismos de este tipo son la prohibición de fusión de lotes (para evitar que alguien adquiera varios lotes regularizados, los transforme en un único lote mayor y haga una nueva edificación ahí) y la fijación del tipo de uso del suelo admisible (por ejemplo, admitiendo exclusivamente residencias unifamiliares).

Las ZEIS, cuando se aplican inmuebles vacíos o inactivos, permiten a los poderes públicos reservar áreas dotadas de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos para viviendas de interés social, convirtiéndose en un importante instrumento para evitar la expulsión de los pobres hacia las periferias alejadas de los centros urbanos.

Cabe destacar que el Estatuto de la Ciudad no establece una correlación directa entre transformaciones urbanas e instrumentos. Cada municipio escoge, regula y aplica los instrumentos según la estrategia de desarrollo urbano deseada. Diversos instrumentos del Estatuto de la Ciudad no presentan por sí solos la solución para un determinado problema urbano o, al contrario, una determinada transformación urbana deseada depende de la aplicación de un conjunto de instrumentos de manera coordinada e integrada en el territorio. Así, para su efectiva aplicación, la regulación de los instrumentos debe hacerse en el marco de una estrategia de desarrollo urbano y debe estar expresada en el plan director.



Sección II. De la parcelación, edificación o utilización obligatorias

Art. 5.º Una ley municipal específica para el área incluida en el plan director podrá determinar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias del suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

§ 1.º Se considera infrautilizado el inmueble:

I) cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan director o en la legislación que de él se derive.

II) (VETADO).

§ 2.º El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal para el cumplimiento de la obligación, debiendo quedar constancia de dicha notificación en el catastro.

§ 3.º La notificación será realizada:

I) por un funcionario del órgano competente del poder público municipal al propietario del inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;

II) a través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

§ 4.º Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

I) un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;

II) dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emprendimiento.

§ 5.º En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6.º La transmisión del inmueble, mediante acto inter vivos o causa mortis, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

El mantenimiento de terrenos vacíos o inactivos, dentro del área urbanizada, a la espera de una valorización futura que beneficia exclusivamente a sus propietarios, disminuye los espacios disponibles en la ciudad para la vivienda y las actividades económicas necesarias para el desarrollo de toda la sociedad, especialmente para los grupos económicamente vulnerables.

Para evitar la formación de esos vacíos, cohibir la especulación inmobiliaria y, en consecuencia, ampliar el acceso a áreas urbanizadas, el Estatuto de la Ciudad reguló la parcelación, edificación o utilización obligatorias, que obliga al propietario a dar un uso a su terreno infrautilizado, concretizando el precepto constitucional de la función social de la propiedad.

Los municipios tienen potestad para redactar normas para la aplicación de ese instrumento en su territorio, sin las cuales no tendría eficacia. El poder público local debe especificar en su plan director las áreas donde será utilizado y promulgar una ley específica que regule su aplicación.

Es importante destacar que los instrumentos destinados a obligar al uso del inmueble por parte de su propietario, como la parcelación, la edificación y la utilización obligatorias, el IPTU progresivo y la expropiación mediante pago en títulos de deuda pública, pueden combinarse con el instrumento de las ZEIS. Combinando esos instrumentos, el poder público induce al uso de la tierra urbanizada e inactiva para viviendas de interés social.

La parcelación, edificación o utilización obligatorias se aplican a los inmuebles no edificados, compuestos sólo por tierra desnuda; no utilizados son los que están abandonados y no habitados; e infrautilizados son los inmuebles cuyo aprovechamiento es inferior al mínimo definido por la ley. Una vez que se determina para un inmueble concreto, el propietario tiene la obligación de darle una utilización efectiva y adecuada en un plazo determinado. Si se vende ese inmueble, el nuevo propietario pasa a ser responsable por esa obligación.

Sección III. Del IPTU progresivo en el tiempo

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

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

§ 2.º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8.º.

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

Para compeler al propietario a cumplir la obligación establecida, ya se trate de parcelación, edificación o utilización obligatorias, el Estatuto de la Ciudad le suministra al municipio el IPTU progresivo.

El IPTU es el impuesto debido por los propietarios u ocupantes de inmuebles urbanos, que se calcula como un porcentaje del valor de mercado del inmueble. El Estatuto de la Ciudad permite que el municipio aumente progresivamente, con el paso de los años, el porcentaje del IPTU para los inmuebles cuyos propietarios no respeten los plazos fijados para la parcelación, edificación o utilización obligatorias. Es una manera de penalizar la retención del inmueble para fines de especulación de la valorización inmobiliaria, haciendo que esa espera, sin ningún beneficio para la ciudad, se vuelva inviable económicamente. En este caso, el IPTU progresivo se utiliza más por su carácter de sanción que de recaudación.

Para garantizar la eficacia de ese instrumento, el Estatuto de la Ciudad prohibió la concesión de exenciones o amnistías.

Sección IV. De la expropiación con pago en títulos

Art. 8.º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, el municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

§ 1.º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

§ 2.º El valor real de la indemnización:

I) reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el poder público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el § 2.º del art. 5.º de esta Ley;

II) no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

§ 3.º Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

§ 4.º El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

§ 5.º El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el poder público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

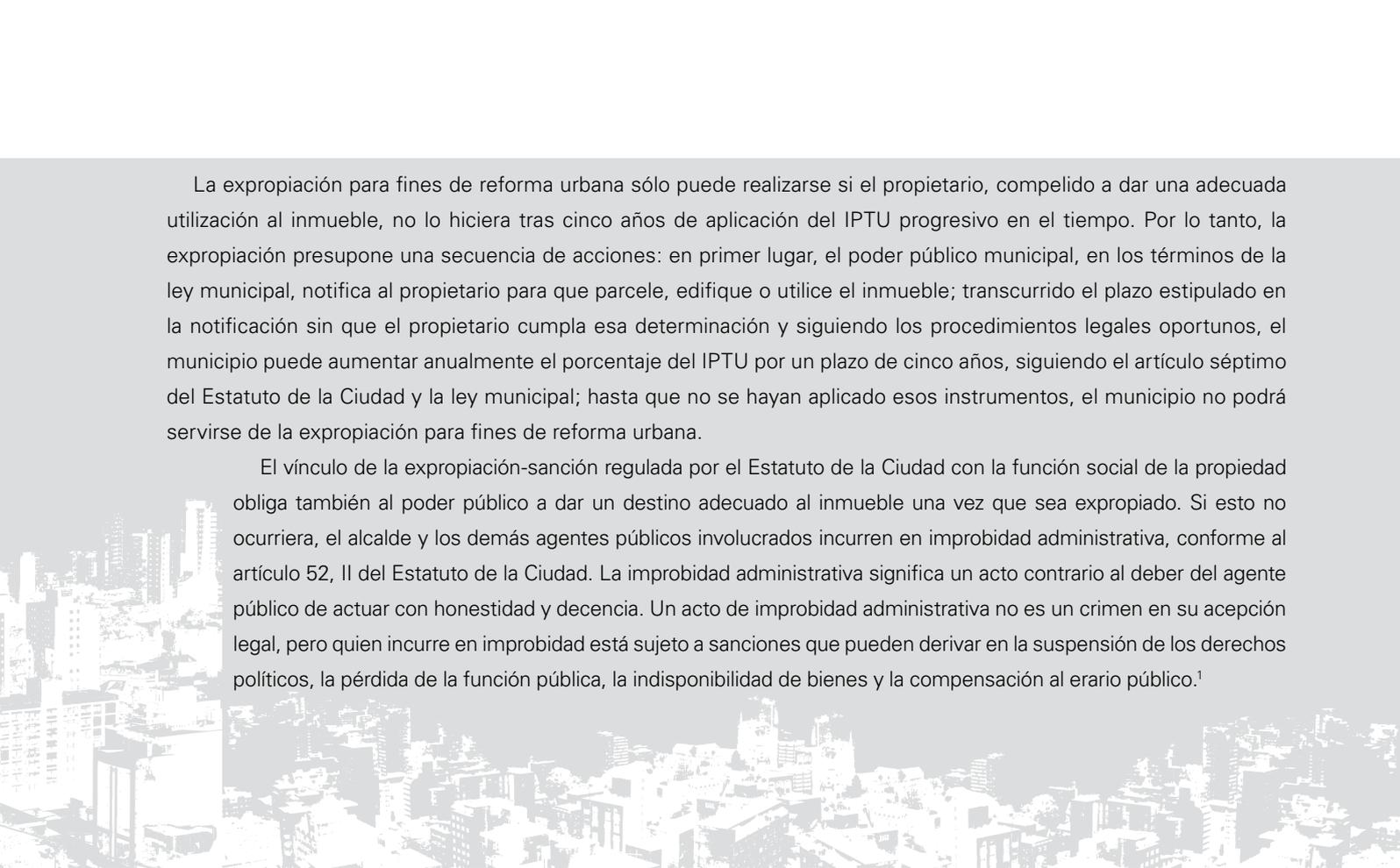
§ 6.º Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el § 5.º, las mismas obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley.

La propiedad, como cualquier derecho fundamental, puede limitarse e incluso ser objeto de una intervención supresora. La Constitución federal, al conferirle al Estado el poder de retirarle un bien a su propietario, posibilita la expropiación por utilidad e interés público o por interés social, pero exige la justa y previa indemnización en dinero.

Como excepciones a esa regla general, la Constitución federal prevé otras dos modalidades de expropiación, intrínsecamente relacionadas con la función social de la propiedad: la expropiación para fines de reforma urbana y la expropiación para fines de reforma agraria, ambas con carácter de sanción.

El Estatuto de la Ciudad regula la expropiación para fines urbanos. A través de esa modalidad, el poder público municipal sanciona al propietario que no le dio a su inmueble la función social establecida en el plan director. A diferencia de las expropiaciones por utilidad e interés público e interés social, en la expropiación para fines de reforma urbana el pago se realiza mediante títulos de deuda pública, rescatables en un plazo de diez años.

Otra diferencia importante, vinculada también al carácter de sanción de esta modalidad de expropiación, es el valor de la indemnización. Por lo general, ese valor corresponde al valor de mercado. En la expropiación para fines urbanos, se habla de valor real, que corresponde a la base de cálculo para el IPTU, descontando el montante derivado de las inversiones públicas en el área del inmueble. Esa forma de cálculo concretiza la directriz sobre la justa distribución de los beneficios de la urbanización, fijada en el artículo segundo del Estatuto de la Ciudad. Además, para calcular el valor real no se pueden computar las expectativas de beneficios, los lucros cesantes y los intereses compensatorios.



La expropiación para fines de reforma urbana sólo puede realizarse si el propietario, compelido a dar una adecuada utilización al inmueble, no lo hiciera tras cinco años de aplicación del IPTU progresivo en el tiempo. Por lo tanto, la expropiación presupone una secuencia de acciones: en primer lugar, el poder público municipal, en los términos de la ley municipal, notifica al propietario para que parcele, edifique o utilice el inmueble; transcurrido el plazo estipulado en la notificación sin que el propietario cumpla esa determinación y siguiendo los procedimientos legales oportunos, el municipio puede aumentar anualmente el porcentaje del IPTU por un plazo de cinco años, siguiendo el artículo séptimo del Estatuto de la Ciudad y la ley municipal; hasta que no se hayan aplicado esos instrumentos, el municipio no podrá servirse de la expropiación para fines de reforma urbana.

El vínculo de la expropiación-sanción regulada por el Estatuto de la Ciudad con la función social de la propiedad obliga también al poder público a dar un destino adecuado al inmueble una vez que sea expropiado. Si esto no ocurriera, el alcalde y los demás agentes públicos involucrados incurrirían en improbidad administrativa, conforme al artículo 52, II del Estatuto de la Ciudad. La improbidad administrativa significa un acto contrario al deber del agente público de actuar con honestidad y decencia. Un acto de improbidad administrativa no es un crimen en su acepción legal, pero quien incurre en improbidad está sujeto a sanciones que pueden derivar en la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de bienes y la compensación al erario público.¹

Sección V. De la usucapión especial de inmueble urbano

Art. 9.º Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º Se otorgará el título de dominio al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2.º El derecho al que se refiere este artículo no se le reconocerá al mismo ocupante más de una vez.

§ 3.º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo continúa, de pleno derecho, la tenencia de su antecesor, siempre y cuando resida en el inmueble en el momento de la apertura de la sucesión.

Art. 10. Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas colectivamente en usucapión, siempre y cuando los ocupantes no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, siempre y cuando ambas sean continuas.

§ 2.º El juez declarará la usucapión especial colectiva de inmueble urbano a través de una sentencia que servirá de título para su registro en el catastro.

§ 3.º En la sentencia, el juez atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada ocupante, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 4.º El condominio especial constituido es indivisible, no siendo pasible de extinción, salvo resolución favorable tomada por al menos dos tercios de los condóminos, en caso de ejecución de urbanización posterior a la constitución del condominio.

§ 5.º Las resoluciones relativas a la administración del condominio especial se tomarán por mayoría de votos de los condóminos presentes, obligando también a los demás, discordantes o ausentes.



Art. 11. En los pleitos por usucapión especial urbana, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o tenencia, que pueda llegar a interponerse en relación al inmueble usucapido.



Art. 12. Son partes legítimas para la interposición de la acción de usucapión especial urbana:

I) el poseedor, individualmente o en litisconsorcio originario o sobreviviente;

II) los ocupantes, en estado de coposesión.

III) como sustituto procesal, la asociación de vecinos de la comunidad, regularmente constituida, con personería jurídica, siempre y cuando esté explícitamente autorizada por los representados.

§ 1.º En la acción de usucapión especial urbana es obligatoria la intervención del ministerio público.

§ 2.º El actor tendrá los beneficios de la justicia y de la asistencia judicial gratuita, incluso ante el catastro.



Art. 13. La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en el catastro.

Art. 14. En la acción judicial de usucapión especial de inmueble urbano, el procedimiento que debe seguirse es el sumario.



En Brasil, cerca del 40 % de las familias que viven en las ciudades no tienen la propiedad ni ningún documento legal de reconocimiento de la tenencia de los terrenos en que viven. Esa situación es fruto de una urbanización acelerada, desordenada e injusta, en que no se reconoció el derecho de los pobres a la vivienda y, en la práctica, ocuparon su espacio en la ciudad, construyendo sus casas en terrenos vacíos o en edificios abandonados.

Reconociendo que esa situación de ilegalidad es injusta para los pobres y perjudicial para toda la sociedad, la Constitución federal, en su artículo 183, garantiza a quien ocupe un inmueble urbano de hasta 250 m², que no posea otro inmueble y que todavía no se haya beneficiado de esa medida, la adquisición de la propiedad. Para ello, el ocupante debe demostrar asimismo que ocupa el inmueble hace un mínimo de cinco años, sin oposición, y que utiliza el inmueble como vivienda².

Si se cumplen los requisitos legales, el ocupante se convierte en propietario, a través de un proceso judicial de usucapión o de un procedimiento extrajudicial específico, instituido por la Ley n.º 11.977 de 7 de julio de 2009, que pasa por la definición de los límites de toda la finca, mediante un instrumento denominado demarcación urbanística y por el reconocimiento de la tenencia del individuo, tras la individualización de su lote y mediante otro instrumento, la legitimación de la tenencia.

Entre los artículos 9 y 14, el Estatuto de la Ciudad regula la usucapión especial urbana, introduciendo varias normas que pretenden superar las trabas burocráticas y económicas que dificultarían el reconocimiento efectivo del derecho concedido por la Constitución al ocupante del inmueble. Por ejemplo, garantiza la gratuidad de todos los actos realizados en la justicia y en el catastro, incluyendo la asistencia jurídica a los beneficiados; posibilita que la asociación de vecinos proponga la acción de usucapión en nombre de los vecinos, siempre y cuando ellos la autoricen; y permite la forma colectiva de usucapión urbana.

De hecho, en las favelas muchas veces no es posible identificar y separar el terreno en lotes, lo cual imposibilitaría técnicamente que se propusieran acciones individuales. La usucapión colectiva exige simplemente la demarcación del perímetro externo del conjunto de la ocupación, para hacer posible el reconocimiento del derecho de propiedad del conjunto de vecinos que viven en ese núcleo urbano.

Sección VI. De la concesión de uso especial con fines de vivienda

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)



2. Se trata de una modalidad especial de usucapión. El Código Civil (Ley n.º 10.406, de 10 de enero de 2002) incorpora otras modalidades de usucapión, que exigen un lapso mayor de tiempo (15 ó 10 años) para la adquisición de la propiedad.

Sección VII. Del derecho de superficie



Art. 21. El propietario urbano podrá conceder a otros el derecho de superficie de su terreno, por tiempo determinado o indeterminado, mediante escritura pública registrada en el catastro.

§ 1.º El derecho de superficie comprende el derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo relativo al terreno, según lo establecido en el contrato respectivo, observándose la legislación urbanística.

§ 2.º La concesión del derecho de superficie podrá ser gratuita u onerosa.

§ 3.º El superficiario responderá íntegramente por las cargas y tributos correspondientes a la propiedad superficiaria, haciéndose incluso responsable, proporcionalmente a su parcela de ocupación efectiva, de las cargas y tributos relativos al área objeto de la concesión del derecho de superficie, salvo disposición contraria del contrato respectivo.

§ 4.º El derecho de superficie puede ser transferido a terceros, observándose lo dispuesto en el contrato respectivo.

§ 5.º En caso de muerte del superficiario, sus derechos se transmiten a sus herederos.



Art. 22. En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.



Art. 23. El derecho de superficie se extingue:

I) a su término;

II) ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el superficiario.



Art. 24. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del terreno, así como de las accesiones o mejoras introducidas en el inmueble, independientemente de la indemnización, si las partes no hubieren estipulado lo contrario en el respectivo contrato.

§ 1.º Antes del final del contrato, se extinguirá el derecho de superficie si el superficiario le da al terreno un destino diferente a aquel para el que fue concedido.

§ 2.º La extinción del derecho de superficie será registrada en el catastro.

El derecho de superficie fue una innovación en el derecho brasileño debida al Estatuto de la Ciudad. Hasta la promulgación de esta ley³, en Brasil estaba en vigor una regla según la cual todo lo que se construye o se planta, es decir todos los accesos al suelo, se presume que pertenecen al propietario del suelo.

Con el derecho de superficie se crea una separación entre la propiedad del terreno y el derecho de usar la superficie en ese terreno. Es un instrumento interesante para la regularización de tierras de ocupaciones de interés social de inmuebles públicos. Mediante el contrato que instituye el derecho de superficie, el poder público mantiene la propiedad del terreno público, pero puede concederle al habitante el derecho de construir su residencia, de venderla bajo ciertas condiciones o de transmitirla por herencia, ofreciendo todas las garantías para que ejerza su derecho de vivienda. Pero como mantiene la propiedad del terreno, también puede impedir que este inmueble sea adquirido por alguien que le dé un destino diferente de aquel para el cual se le concedió el derecho (por ejemplo, vivienda para población de bajos ingresos), evitando la expulsión de los habitantes por algún segmento social con mayor poder económico.

3. En la actualidad, el derecho de superficie se trata también en el Código Civil, ley 10.406/2002, promulgada con posterioridad al Estatuto de la Ciudad.

Sección VIII. Del derecho preferente de compra

Art. 25. El derecho preferente de compra otorga preferencia al poder público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares.



§ 1.º Una ley municipal, basada en el plan director, delimitará las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fijará el plazo de vigencia, no superior a cinco años y renovable a partir de un año luego de transcurrido el plazo inicial de vigencia.

§ 2.º El derecho preferente de compra estará garantizado durante el plazo de vigencia establecido en el § 1.º, independientemente del número de enajenaciones referentes al mismo inmueble.

Art. 26. El derecho preferente de compra se ejercerá toda vez que el poder público se vea necesitado de áreas para:



I) regularización de tierras;

II) ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;

III) constitución de reserva de tierras;

IV) orden y direccionamiento de la expansión urbana;

V) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;

VI) creación de espacios públicos de ocio y áreas verdes;

VII) creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;

VIII) protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;

IX) (VETADO).

Párrafo único. La ley municipal prevista en el § 1.º del art. 25 de esta Ley deberá delimitar cada área en la que incidirá el derecho preferente de compra en una o más de las finalidades enumeradas en este artículo.



Art. 27. El propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el municipio, en un plazo máximo de treinta días, manifieste por escrito su interés en comprarlo.



§ 1.º A la notificación mencionada en el párrafo anterior se le anexará la propuesta de compra firmada por un tercero interesado en la adquisición del inmueble, en la cual constarán precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento.

§ 2.º El municipio hará publicar, en un órgano oficial y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.

§ 3.º Transcurrido el plazo mencionado en el primer párrafo sin manifestación, el propietario queda autorizado a efectuar la enajenación para terceros, en las condiciones de la propuesta presentada.

§ 4.º Concretada la venta a un tercero, el propietario está obligado a presentar al municipio, en un plazo de treinta días, un copia del instrumento público de enajenación del inmueble.

§ 5.º La enajenación efectuada en condiciones diferentes de la propuesta presentada es nula de pleno derecho.

§ 6.º De ocurrir lo previsto en el § 5.º, el municipio podrá adquirir el inmueble por el valor de la base de cálculo del IPTU o por el valor indicado en la propuesta presentada, si éste fuera inferior a aquél.



El derecho preferente de compra le garantiza al poder público la prioridad en la adquisición de inmuebles que estén siendo enajenados.⁴ A través de este instrumento, el propietario que desee vender el inmueble deberá primero comunicárselo al poder público, el cual, si lo desea, podrá comprar ese bien en las condiciones presentadas por la oferta de un tercero.

La utilización de este instrumento permiten que el municipio se provea con tierra urbana, que deberá destinarse a los fines determinados en el artículo 26.

Para aplicar este instrumento, es necesario que exista un plan director en el municipio y una ley específica que delimite las áreas que serán objeto del derecho preferente de compra y que indique la finalidad que se dará a cada una de ellas tras su adquisición por el poder público.

La ley municipal que trate sobre el derecho preferente de compra en una zona, debe también definir el plazo de vigencia de ese derecho. Durante ese plazo, cualquier alienación a título oneroso de inmuebles debe notificarse previamente al municipio, para que el poder público tenga la oportunidad de ejercer su derecho de preferencia.

En el ejercicio de su derecho de preferencia, el municipio debe observar algunos cuidados: dar a ese inmueble obligatoriamente el destino especificado en la ley y no comprar el bien si el precio no fuera compatible con el mercado. Si no observara esas obligaciones, el alcalde y los agentes involucrados en la transacción realizada y en el uso del bien tras la compra responderán por improbidad administrativa, en los términos del artículo 52, III y VIII del Estatuto de la Ciudad.

Sección IX. De la concesión onerosa del derecho de construir

Art. 28. El plan director podrá establecer áreas en las que el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.



§ 1.º A los efectos de esta Ley, el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno.

§ 2.º El plan director podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana.

§ 3.º El plan director definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área.



Art. 29. El plan director podrá establecer áreas en las cuales se podrá permitir modificaciones de uso del suelo, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.

Art. 30. Una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para la concesión onerosa del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:



I) la fórmula de cálculo para el cobro;

II) los casos pasibles de exención de pago de la concesión;

III) la contrapartida del beneficiario.



Art. 31. Los recursos obtenidos con la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán en las finalidades previstas en los incisos I a IX del art. 26 de esta Ley.

La concesión onerosa del derecho de construir es un instrumento destinado a inducir el desarrollo urbano, permitiendo, por ejemplo, que los poderes públicos incentiven la densificación de determinadas áreas de la ciudad en detrimento de otras, como forma de promover un mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada, además de hacer posible que la colectividad recupere la valorización inmobiliaria generada por las acciones públicas. Este instrumento permite asimismo, indirectamente, recaudar recursos para el gobierno local.

Las directrices relacionadas con la «justa distribución de los beneficios y cargas derivados del proceso de urbanización» y con la «recuperación de las inversiones del poder público que hayan valorizado los inmuebles urbanos» (incisos IX y XI del artículo cuarto), sumadas a la separación del derecho de construir del derecho de propiedad y al cumplimiento de la función social de la propiedad, apoyan el argumento de la legitimidad de que el poder público recupere para la colectividad los efectos de la valorización inmobiliaria proporcionada por las inversiones públicas.

El mecanismo de funcionamiento de la concesión onerosa remite al principio del «suelo creado», de 1970, que en palabras de José Afonso da Silva puede entenderse como «cualquier edificación por encima del coeficiente único, ya involucre la ocupación del espacio aéreo o del subsuelo».⁵ De manera simplificada, lo que se construya en un terreno por encima del área construida proporcional al área de ese terreno, se considera «suelo creado», y esa creación de suelo requiere una compensación por la carga generada en la infraestructura.

Así pues, se ve que el concepto de «suelo creado» presupone que el derecho de propiedad engloba el derecho de construir, pero que este último está limitado por el coeficiente único o básico de aprovechamiento. Es decir, que el derecho del propietario de edificar está restringido por el coeficiente único o básico definido en el plan director. Las edificaciones que estén por encima de ese coeficiente se permitirán exclusivamente en áreas predefinidas y mediante una contrapartida que se pague al poder público municipal.

Para aplicar la concesión del derecho de construir, es necesario que el municipio, mediante su plan director, defina el coeficiente básico de aprovechamiento para todo su territorio, el cual no será necesariamente uniforme en todas las áreas, sino que podrá ser diferenciado por zonas. Además, el plan director debe identificar las áreas donde el derecho de construir podrá ejercerse más allá del coeficiente básico y cuáles serán los máximos coeficiente de aprovechamiento admisibles.

El establecimiento del coeficiente máximo de aprovechamiento debe tener en cuenta la capacidad de soporte de la infraestructura y el aumento de la densidad. Para evitar una sobrecarga en la infraestructura, el poder público puede establecer límites para el área construida adicional y también diferenciar ese límite según el tipo de uso (por ejemplo, uso residencial, servicios o comercio).

La concesión del potencial adicional de construcción por parte del gobierno local hace posible también la regulación del mercado de tierras. Es sabido que, si se dan grandes diferenciaciones en el potencial constructivo de los inmuebles y no se prevé ningún cobro por la utilización de ese potencial, se da una valorización de determinadas áreas en detrimento de otras. Este instrumento, por lo tanto, puede influir en el precio de la tierra, y hacer que determinados inmuebles pasen a tener mayor aprovechamiento económico.

5. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro* [Derecho urbanístico brasileño]. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 262.

Sección X. De las operaciones urbanas consorciadas

Art. 32. Una ley municipal específica, basada en el plan director, podrá delimitar el área de aplicación de las operaciones consorciadas.



§ 1.º Se considera operación urbana consorciada al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de los propietarios, vecinos, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental.

§ 2.º En las operaciones urbanas consorciadas se podrán prever, entre otras medidas:

- I) la modificación de índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así como modificaciones de las normas edilicias, previéndose el impacto ambiental que estas generen;**
- II) la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente.**



Art. 33. En la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará el plan de operación urbana consorciada, que deberá contener, como mínimo:



- I) definición del área que será afectada;**
- II) programa básico de ocupación del área;**
- III) programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación;**
- IV) finalidades de la operación;**
- V) estudio previo de impacto del entorno;**
- VI) contrapartida que se exigirá a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del § 2.º del art. 32 de esta Ley;**
- VII) modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.**

§ 1.º Los recursos obtenidos por el poder público municipal según lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.

§ 2.º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del poder público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.

Art. 34. La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.



§ 1.º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.

§ 2.º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.

Las operaciones urbanas consorciadas están relacionadas con la promoción de proyectos urbanos mediante la colaboración entre el poder público, los propietarios, la sociedad civil y la inversión privada, con base en las directrices de la planificación urbana municipal. Tales proyectos deben procurar las transformaciones urbanas estructurales, la valorización ambiental y la promoción de mejoras sociales.

La idea básica de este instrumento está en la transformación de una determinada área de la ciudad, bajo el comando del poder público municipal, para concretizar objetivos y acciones establecidos en el plan director, mediante la colaboración con el sector privado. Su utilización puede perseguir distintas finalidades: la reconversión y recalificación de áreas industriales y portuarias en desuso, que hayan reducido sus operaciones o que estén en proceso de cambiar el uso del suelo; la transformación de conjuntos urbanos dotados de infraestructura y de terrenos vacíos en que se pretende la renovación de usos y el aumento de la densidad; la adecuación del uso del suelo y de la infraestructura en el entorno de grandes equipamientos urbanos, como avenidas, estaciones del metro, carriles exclusivos de autobús, parques y estadios; y un mejor aprovechamiento del uso del suelo en grandes intervenciones urbanas, etc.

El Estatuto de la Ciudad establece diversas exigencias para que los municipios instituyan operaciones urbanas, para garantizar que los beneficios de esas operaciones sean distribuidos entre la población directamente afectada, el poder público y los inversores privados.

Para interceder en la participación privada, el poder público municipal puede conceder algunos incentivos, como modificaciones de los parámetros y características de parcelación, del uso y de la ocupación del suelo. Uno de esos incentivos está relacionado con la concesión de un potencial adicional de construcción. El poder público municipal puede conceder certificados de potencial adicional de construcción como forma de pago de las contrapartidas, lo cual le permite anticipar la obtención de recursos para realizar obras y mejoras urbanas, con base en una proyección de aumento de densidad y en los valores del certificado compatibles con los valores de mercado de los terrenos involucrados en la operación. Los certificados también hacen posible vincular los recursos con la realización de una determinada obra prevista en el plan y en la ley de operación urbana, garantizando que los recursos se asignen a la finalidad para la que se habían previsto.

No obstante, los municipios deberán estar muy alerta en la implementación de este instrumento, ya que la concentración de recursos públicos y privados en una determinada área puede acabar expulsando a sus habitantes, en especial a las familias de bajos ingresos, debido a la valorización inmobiliaria de los terrenos e inmuebles. De esta manera, los planes de las operaciones urbanas deben establecer programas habitacionales para atender a esas familias, garantizando su permanencia dentro del área de la operación urbana, principalmente en los casos de traslados derivados de la ejecución de obras, además de garantizar soluciones habitacionales con una amplia participación de la población afectada.



Sección XI. De la transferencia del derecho de construir



Art. 35. Una ley municipal, basada en el plan director, podrá autorizar al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otro lugar —o a enajenar, mediante escritura pública— el derecho de construir previsto en el plan director o en la legislación urbanística emanada de éste, cuando el referido inmueble sea considerado necesario a los fines de:

- I) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;**
- II) preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;**
- III) servir a programas de regularización de tierras, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.**

§ 1.º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al poder público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del primer párrafo de este artículo.

§ 2.º La ley municipal a que se refiere el primer párrafo de este artículo establecerá las condiciones relativas a la aplicación de la transferencia del derecho de construir.

El instrumento de transferencia del derecho de construir tiene la finalidad de garantizar el aprovechamiento económico de un bien al propietario de un inmueble situado en un área donde había limitaciones al derecho de construir, es decir, donde no puedan realizarse construcciones hasta el límite del coeficiente básico definido para aquella porción del territorio. Tales limitaciones pueden darse en los casos en que el poder público municipal, en pro del interés público, limita la construcción de edificaciones para preservar áreas ambientales o que tengan un interés histórico, cultural, paisajístico o social particular.

Para posibilitar la protección de esas zonas al tiempo que se garantiza el aprovechamiento económico del inmueble, el municipio puede instituir la transferencia del derecho de construir, que se opera generalmente entre particulares. A través de este instrumento, el propietario puede ejercer el derecho de construir en otro lugar, ya sea en otro terreno de su propiedad, o transfiriéndolo o enajenándolo a un tercero. En ambos casos debe respetarse el coeficiente de aprovechamiento máximo del lugar donde se ejercerá el derecho de construir y las demás reglas previstas en el plan director, tales como el potencial constructivo pasible de transferencia y de recepción por áreas o zonas de la ciudad y las condiciones que hay que respetar para la preservación del inmueble, ya que el propietario fue beneficiado por la transferencia.

Este instrumento también puede utilizarse para la implantación de equipamientos públicos, para la regularización de tierras o para la urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos. En estos casos, la transferencia del derecho de construir puede presentar ventajas respecto a la expropiación.



Sección XII. Del estudio de impacto de vecindad



Art. 36. Una ley municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto de vecindad (EIV) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público municipal.

Art. 37. El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:



- I) densificación poblacional;**
- II) equipamientos urbanos y comunitarios;**
- III) uso y ocupación del suelo;**
- IV) valorización inmobiliaria;**
- V) generación de tráfico y demanda de transporte público;**
- VI) ventilación e iluminación;**
- VII) paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.**

Párrafo único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIV, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del poder público municipal.



Art. 38. La elaboración del EIV no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

Cualquier actividad desarrollada en la ciudad genera impactos a su alrededor, que pueden ser tenidos en cuenta en la planificación urbana a través de normas urbanísticas diferenciadas para las diversas zonas de la ciudad.

Sin embargo, algunas actividades interfieren en la dinámica urbana de manera tal que las normas urbanísticas no son suficientes para orientar el desarrollo urbano, causando impactos (por ejemplo, sobrecarga en la infraestructura urbana y los equipamientos y servicios públicos) que deben ser objeto de una evaluación específica. Para posibilitar que el poder público evalúe las consecuencias de la instalación de un emprendimiento de gran impacto o la ampliación de construcciones ya existentes, se creó el estudio de impacto de vecindad (EIV).

Dicho instrumento ayuda al poder público a decidir sobre la concesión de la licencia para realizar un emprendimiento. Tras la presentación del EIV, el municipio puede conceder la licencia para el emprendimiento, negársela o condicionar la licencia a la implementación de medidas de atenuación o compensación del impacto.⁶ En este proceso, la sociedad debe ser escuchada y participar en la decisión, y es obligatorio que todos los documentos y estudios estén disponibles para su consulta por cualquier persona interesada.

El municipio deberá elaborar una ley específica que identifique las actividades y emprendimientos sujetos a la presentación de un EIV para la concesión de licencias. Como las realidades de los municipios son muy dispares, sólo el poder público local puede identificar qué causa un impacto en su territorio.



Capítulo III. Del plan director

Art. 39. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, con el respeto de las directrices establecidas en el art. 2.º de esta Ley.

Art. 40. El plan director, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

§ 1.º El plan director es parte integrante del proceso de planificación municipal. El plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual deben incorporar las directrices y las prioridades contenidas en él.

§ 2.º El plan director deberá considerar el territorio del municipio como un todo.

§ 3.º La ley que instituya el plan director deberá ser revisada cada diez años, como mínimo.

§ 4.º En el proceso de elaboración del plan director y en el control de su implementación, los poderes legislativo y ejecutivo municipales garantizarán:

I) que se promuevan las audiencias públicas y los debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad;

II) la publicidad de los documentos y de los datos producidos;

III) el acceso de cualquier interesado a los documentos y a los datos producidos;

§ 5.º (VETADO)

Art. 41. El plan director es obligatorio para ciudades;

I) de más de veinte mil habitantes;

II) integrantes de regiones metropolitanas y conglomerados urbanos;

III) en que el poder público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el § 4.º del art. 182 de la Constitución federal;

IV) integrantes de zonas de especial interés turístico;

V) situadas dentro del área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto ambiental de alcance regional o nacional.

§ 1.º En caso de llevarse a cabo emprendimientos o actividades encuadrados en el inciso V del primer párrafo de este artículo, los recursos técnicos y económicos para la elaboración del plan director estarán incluidos entre las medidas de compensación adoptadas.

§ 2.º En el caso de ciudades de más de quinientos mil habitantes, se deberá elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan director o incluido en él.

Art. 42. El plan director deberá incluir, como mínimo:

I) la delimitación de las áreas urbanas en las cuales se podrá aplicar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias, tomando en consideración la existencia de infraestructura y la demanda de utilización, como lo dispone el art. 5.º de esta Ley;

II) las disposiciones requeridas por los arts. 25, 28, 29, 32 y 35 de esta Ley;

III) un sistema de seguimiento y control.

El plan director es el principal instrumento instituido por el Estatuto de la Ciudad, que reúne a los demás instrumentos y establece cómo cumple su función social cada porción del territorio municipal. Se trata de una ley municipal que debe revisarse al menos cada 10 años y ha de expresar la construcción de un pacto social, económico y territorial para el desarrollo urbano del municipio.

El Estatuto de la Ciudad define qué ciudades están obligadas⁷ a elaborar un plan director, el cual no debe tratar únicamente del área urbana, sino de la totalidad del territorio municipal, incluyendo las zonas rurales, los bosques, las comunidades tradicionales, las áreas de preservación ambiental, los recursos hídricos, en suma, toda el área del municipio. Lógicamente, los planes directores cambian de un municipio a otro, según la región del país en que está situado el municipio, según el bioma, según la extensión del territorio municipal, según la extensión del área urbanizada, de la aglomeración urbana a la que eventualmente pertenezca al municipio, según el tamaño de la población, según los modelos de urbanización, según los aspectos económicos, según la existencia y configuración de grandes infraestructuras, tales como puertos, ferrocarriles, carreteras, aeropuertos, entre otros factores.

La concepción del plan director que se expresa en el Estatuto de la Ciudad presupone enfrentar los problemas urbanos, principalmente el enorme lastre de desigualdad social de las ciudades brasileñas, además de requerir un proceso dinámico y permanente de planificación en el municipio. Para ello, no debe concebirse simplemente como una pieza técnica de planificación urbana, sino como un proceso político de toma de decisiones sobre la gestión del territorio municipal, que involucre a toda la sociedad.

Para que el proceso de elaboración e implementación del plan director exprese realmente un pacto social, económico y territorial, resulta fundamental que la población participe efectivamente en todas las etapas. El poder público municipal garantizará eso mediante la constitución de consejos con una amplia participación de los diversos segmentos de la sociedad, de foros de seguimiento, control y deliberación, de la realización de audiencias públicas y también garantizando la transparencia de la información.

El plan director debe asimismo influir en los presupuestos municipales y las inversiones públicas, y debe definir las directrices que serán seguidas en los planes plurianuales, en los presupuestos anuales y los demás programas, planes y proyectos sectoriales municipales, como los relacionados con la vivienda, el saneamiento ambiental y el transporte y la movilidad urbana.

La aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad debe estar prevista en el plan director, que definirá los conceptos, los procedimientos de aplicación y la demarcación en el territorio. Algunos de ellos, sólo pueden aplicarse si se prevén expresamente en el plan director, como es el caso de la parcelación, edificación y utilización obligatorias, el derecho preferente de compra, la concesión onerosa del derecho de construir, las operaciones urbanas consorciadas y la transferencia del derecho de construir.

Hay que destacar que el plan director es la instancia de integración de las políticas sectoriales en el ámbito de la planificación y de la ordenación de todo el territorio y que el municipio debe sacar partido de ese poder de regulación para constituir sus políticas sectoriales y programar sus inversiones en el tiempo. Desde este punto de vista, para combatir los déficits habitacionales y mejorar los servicios públicos, el poder público municipal debe emprender la creación de una política de suelo en el plan director que garantice terrenos para la provisión de viviendas de interés social y para la implantación de infraestructura.

7. El Estatuto de la Ciudad define qué municipios deben elaborar el plan director, lo cual no impide que los demás hagan también su plan director, para ordenar el desarrollo urbano.



Capítulo IV. De la gestión democrática de la ciudad

Art. 43. Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:



I) órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal;

II) debates, audiencias y consultas públicas;

III) conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estatal y municipal;

IV) iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V) (VETADO).



Art. 44. En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa a la que se refiere el apartado f) del inciso III del art. 4.º de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el legislativo municipal.



Art. 45. Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, para garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Uno de los elementos fundamentales del Estatuto de la Ciudad es la promoción de la participación de la sociedad en la gestión urbana. Las decisiones sobre el futuro de las ciudades no pueden limitarse solamente a la democracia representativa de las cámaras municipales, sino que deben propiciar que se involucren todos los directamente afectados por las acciones e inversiones públicas. No se trata exclusivamente de consultar la opinión de la población sobre las propuestas del poder público municipal, sino de garantizar instancias efectivamente consultivas y deliberativas, tanto el proceso de planificación urbana, como en el destino de los recursos públicos.

En la lucha por la superación de la enorme desigualdad social que caracteriza a las ciudades brasileñas, el proceso participativo pasa a ser una instancia política de lucha por inversiones y de establecimiento de pactos en torno a una planificación urbana que considere el lugar de los pobres en la ciudad. En otras palabras, es una forma de propiciar que la población de bajos ingresos, siempre excluida de la planificación de las ciudades, pase a participar en las decisiones sobre la regulación del uso y ocupación del territorio y el destino de las inversiones públicas.

Explorando esas posibilidades, el Estatuto de la Ciudad incorporó diversos instrumentos para democratizar la gestión de las ciudades, buscando propiciar la participación de la población en los procesos de toma de decisiones, e impidiendo que las ciudades sean el resultado de un modelo deseado exclusivamente por algunos, los que detentan el poder económico capaz de influir en las decisiones políticas. Algunos de esos instrumentos son: la creación y el funcionamiento de consejos, la celebración de audiencias públicas y la realización de conferencias municipales de política urbana.

Esas instancias consultivas y deliberativas deben garantizar que se tenga en cuenta a todos los segmentos de la sociedad y que la agenda de inversiones y acciones municipales se someta a su análisis.

Capítulo V. Disposiciones generales

Art. 46. El poder público municipal podrá facultar al propietario del área afectada por la obligación a que alude el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, a requerimiento de éste, el establecimiento de un consorcio inmobiliario como forma de hacer viable económicamente el aprovechamiento del inmueble.



§ 1.º Se considera consorcio inmobiliario la forma de hacer viables planes de urbanización o edificación mediante la cual el propietario transfiere su inmueble al poder público municipal y, luego de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.

§ 2.º El valor de las unidades inmobiliarias que serán a ser entregadas al propietario se corresponderá al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, observándose lo dispuesto en el § 2.º del art. 8.º de esta Ley.

Es posible que en algunos casos el propietario, obligado por el poder público municipal a parcelar, edificar o utilizar su inmueble, en virtud del artículo quinto del Estatuto de la Ciudad, no disponga de recursos suficientes. En ese caso, la aplicación de este instrumento podría ser inviable si el propietario demuestra su imposibilidad de cumplir la determinación del municipio. Para poder hacer efectivos los instrumentos de parcelación, edificación o utilización obligatorias y, en consecuencia, dar una función social a un inmueble urbano infrautilizado, se creó el consorcio inmobiliario.

A través de este instrumento, el municipio faculta al propietario a transferir su inmueble al poder público municipal, para que este realice la urbanización o la edificación. En contrapartida, una vez realizadas las obras, el antiguo propietario recibe unidades inmobiliarias con un valor correspondiente al valor del inmueble en el momento en que fue transferido al municipio.



Art. 47. Los tributos sobre inmuebles urbanos, así como los gravámenes relativos a servicios públicos urbanos, serán diferenciados en función de su interés social.

Art. 48. En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por los órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en dicha área, los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos:



I) tendrán, a todos los fines legales, carácter de escritura pública, no aplicándose lo dispuesto en el inciso II del art. 134 del Código Civil;

II) constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiamientos habitacionales.



Art. 49. Los estados y municipios tendrán un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para establecer los plazos legales para el establecimiento de las directrices de los emprendimientos urbanísticos, la aprobación de los proyectos de parcelación y de edificación, la realización de inspecciones y la emisión del documento de verificación y final de obra.

Párrafo único. No cumpliéndose con lo determinado en el primer párrafo de este artículo, queda establecido un plazo de sesenta días para la realización de cada uno de los referidos actos administrativos, lo que tendrá validez hasta que los estados y los municipios dispongan por ley algo diferente.



Art. 50. Los Municipios encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del art. 41 de esta Ley que no tengan plan director aprobado en la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, deberán aprobarlo en un plazo de cinco años.



Art. 51. A los efectos de esta Ley, se aplican al Distrito Federal y al gobernador del Distrito Federal las disposiciones relativas a municipio y a alcalde, respectivamente.

Art. 52. Sin perjuicio de las sanciones a otros agentes públicos involucrados y de otras penas aplicables, el alcalde incurre en improbidad administrativa, según la Ley n.º 8.429, del 2 de junio de 1992, cuando:



I) (VETADO).

II) no procede, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento del inmueble incorporado al patrimonio público, según lo dispuesto en el § 4.º del art. 8.º de esta Ley;

III) utiliza áreas obtenidas mediante el derecho de preferencia en desacuerdo con lo dispuesto en el art. 26 de esta Ley;

IV) aplica los recursos obtenidos con la concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso en desacuerdo con lo previsto en el art. 31 de esta Ley;

V) aplica los recursos obtenidos en operaciones consorciadas en desacuerdo con lo previsto en el § 1.º del art. 33 de esta Ley;

VI) impida o deje de garantizar los requisitos contenidos en los incisos I a III del § 4.º del art. 40 de esta Ley;

VII) deje de tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia de lo dispuesto en el § 3.º del art. 40 y en el art. 50 de esta Ley;

VIII) adquiera un inmueble sujeto al derecho preferente de compra, según lo previsto en los arts. 25 a 27 de esta Ley, por el valor de la propuesta presentada, si éste fuera probadamente superior al de mercado.

La improbidad es cualquier conducta que atente contra el deber de actuar con honestidad. Para los agentes públicos, ese deber se deriva de la propia Constitución federal, que establece como principio de la administración pública la moralidad administrativa. La constitución prevé igualmente las posibles sanciones para actos de improbidad: suspensión de los derechos políticos, pérdida de la función pública, indisponibilidad de los bienes y compensación al erario público, en la forma y grado previstos en la ley, sin perjuicio de la acción penal pertinente.

Regulado ese artículo de la Constitución federal, se implantó la Ley n.º 8.249/1992, que define tres modalidades de actos de improbidad administrativa —actos que originan un enriquecimiento ilícito, actos que causan perjuicio al erario público y actos que atentan contra los principios de la administración pública— y prevé también las sanciones correspondientes para cada caso.

Las conductas u omisiones definidas como actos de improbidad administrativa por el Estatuto de la Ciudad deben ser interpretadas a la luz de los actos definidos por la Ley de Improbidad Administrativa. Una vez que se identifica el tipo de acto de improbidad, se definen las sanciones pertinentes.

Un ejemplo puede aclarar esas explicaciones. Un alcalde que aplique los recursos procedentes de la concesión onerosa del derecho de construir a una finalidad diferente de las previstas en el artículo 31 del Estatuto de la Ciudad, puede cometer un acto de improbidad contrario a los principios de la administración pública e incluso un acto lesivo para el erario público. En el primer caso, si la conducta se ha practicado de forma dolosa es condición suficiente para que el agente público pueda sufrir las sanciones referidas al acto. En el segundo caso, es necesario demostrar que hubo un daño concreto al erario público.



Art. 53. El art. 1.º de la Ley n.º 7.347, del 24 de julio de 1985, incorpora un nuevo inciso III, renumerando el actual inciso III y los siguientes:

“Art. 1.º

III) al orden urbanístico;

.....

Art. 54. El art. 4.º de la Ley n.º 7.347, de 1985, pasa a tener la siguiente redacción:



Art. 4.º Podrá darse curso a una acción cautelar, para los fines de esta Ley, con el objetivo de evitar el daño al medio ambiente, al consumidor, al orden urbanístico o a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico (VETADO).”

Los artículos 53 y 54 del Estatuto de la Ciudad modificaron la Ley n.º 7.347/1985, conocida como Ley de la Acción Civil Pública, que trata de la tutela procesal de intereses colectivos. Con esa alteración, la acción civil pública, destinada a responsabilizar a los que causan daños morales y patrimoniales a los intereses colectivos, se convierte en un importante instrumento para proteger el orden urbanístico y para hacer efectivas las normas del propio Estatuto de la Ciudad.

Cabe señalar que el artículo 53 del Estatuto fue revocado por la medida provisional n.º 2.180/2001, que tiene fuerza de ley. Esa revocación, que se dio por cuestiones técnicas, no suprimió el cambio introducido por el Estatuto de la Ciudad, ya que la medida provisional creó un cambio semejante, al incluir un dispositivo en la Ley de Acción Civil Pública sobre el orden urbanístico.

Mediante la acción civil pública es posible responsabilizar a los que causen daños al orden urbanístico, obligándoles a reparar el daño, a interrumpir una determinada conducta o incluso a pagar una indemnización. Cualquier persona que cause un daño al orden urbanístico, ya se trate de una persona física, jurídica, de un particular o del poder público, puede ser obligada a reparar ese daño. Diversos actores pueden proponer la acción civil pública, como el ministerio público y las asociaciones civiles. Por ejemplo, una asociación de vecinos de un barrio creada con el objetivo de seguir las acciones públicas desarrolladas por el municipio hace más de un año, puede proponer una acción para cohibir la construcción de un emprendimiento en un lugar no permitido por la legislación municipal.





Art. 55. El art. 167, inciso I, punto 28, de la Ley n.º 6.015, del 31 de diciembre de 1973, modificado por la Ley n.º 6.216, del 30 de junio de 1975, pasa a regir con la siguiente redacción:

“Art.167.

I)

28) de las sentencias declaratorias de usucapión, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;

Art. 56. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 37, 38 y 39:

“Art.167.

I)

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;

38) (VETADO).

39) de la constitución del derecho de superficie de un inmueble urbano;”

Art. 57. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 18, 19 y 20:

“Art.167.

II)

18) de la notificación para parcelación, edificación o utilización obligatorias de un inmueble urbano;

19) de la extinción de la concesión de uso especial con fines de vivienda;

20) de la extinción del derecho de superficie de un inmueble urbano.”

Art. 58. Esta Ley entra en vigor noventa días después de su publicación.

