

# **Legislación urbana, uno de los pilares de la Nueva Agenda Urbana**

## **Urban legislation, one of the mainstays of the New Urban Agenda**

Colectivo de autores

Proyecto de Colaboración Internacional “Implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba”

PALABRAS CLAVE: Nueva Agenda Urbana; legislación urbana; líneas de acción; estrategias de desarrollo.

KEY WORDS: New Urban Agenda; urban legislation; lines of action; development strategies.

### **Introducción**

La legislación urbana constituye uno de los tres pilares de la Nueva Agenda Urbana (NAU) firmada por más de 90 países, entre ellos Cuba, en el marco de la III Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en octubre de 2016 en Quito, Ecuador. Los compromisos de transformación en pro del desarrollo urbano sostenible representan la base para la elaboración del cronograma para su implementación a todos los niveles, y los gobiernos son los responsables de su cumplimiento en el marco de sus territorios.

Para cumplir estos compromisos Cuba ha emprendido una ardua labor. Entre las actividades más notables se encuentra el Taller Temático sobre Legislación Urbana, una de las actividades previstas en el plan de trabajo de la Asistencia Técnica “Apoyo a programas de desarrollo urbano sostenible en América Latina y Centroamérica: implementación de la Nueva Agenda Urbana en Cuba” que proporcionará al Gobierno herramientas y referencias para la elaboración de una política urbana nacional y con ello la implementación de la propia Agenda.

Sus objetivos fueron:

- Introducir enfoques, metodologías y herramientas de legislación urbana que ONU-Hábitat promueve para la implementación de la NAU, a través del análisis de los elementos jurídicos contenidos en el Marco de Acción para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana (AFINUA, por sus siglas en inglés), y presentar ejemplos prácticos.
- Identificar una lista de líneas de trabajo y acciones estratégicas en materia de legislación urbana en Cuba.

El Taller fue implementado por Marie-Pia Tixier, consultora de ONU-Hábitat especializada en legislación urbana, de conjunto con Pablo Vaggione, coordinador de la Oficina de ONU-Hábitat para México y Cuba, y Eugenia De Grazia, coordinadora del Proyecto por ONU-Hábitat, con la participación de unos 31 funcionarios y expertos nacionales. En dicho Taller se arribó a excelentes resultados a partir de las actividades siguientes (tabla 1).

Tabla 1. Actividades desarrolladas en el Taller Temático

No.	Actividad	Conductor
1	Actividad 1: Metodologías de legislación urbana y casos internacionales. Parte 1. Ejercicio grupal: Identificación de desafíos, acciones y barreras	Marie-Pia Tixier
2	Actividad 2: Metodologías de legislación urbana y casos internacionales. Parte 2. Ejercicio grupal: Identificación de desafíos, acciones y barreras	Marie-Pia Tixier
3	Actividad 3: Ejercicio grupal final: Identificación de líneas de acción y estrategias sobre la base de los resultados de las dos actividades previas	Pablo Vaggione

## Metodologías de legislación urbana y casos internacionales

Para el abordaje adecuado de este importante pilar de la NAU es necesario tener en cuenta los temas siguientes:

- El derecho urbanístico.
- Áreas de prioridad de la NAU en las que la legislación tiene un papel clave.
- Identificación de nueve componentes clave agrupados en sistemas (4 componentes) y códigos (5 componentes) de esta manera:

### Sistemas:

1. Definición del suelo urbano *versus* suelo no urbano.
2. Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales y descentralización fiscal, política y administrativa adecuada.
3. Establecimiento de instrumentos jurídicos equitativos para generar, captar y compartir el aumento del valor del suelo derivado de los procesos de desarrollo urbano, proyectos de infraestructuras y otras inversiones públicas.
4. Establecimiento de evaluaciones de impactos, mecanismos de control / supervisión, inspecciones, correcciones y herramientas de aplicación.

### Códigos:

5. Disposición de un sistema de planificación urbana que distingue el espacio público de las áreas con derecho de construcción.
6. Instalación de leyes eficaces para la definición, adquisición y protección del espacio público.
7. Reconocimiento y regulación del desarrollo urbano.
8. Disposición de regulaciones adecuadas, inclusivas y ejecutables en el sector de la vivienda.
9. Establecimiento de estándares nacionales mínimos para el acceso universal a los servicios básicos incluyendo agua, transporte público, energía, gestión de los residuos, infraestructuras digitales y tecnologías de la información.

Los componentes fueron caracterizados según su definición, actores principales, derechos y deberes, otras implicaciones, así como casos de estudio de referencia en: Brasil (particularizando São Paulo), Colombia (particularizando Medellín y Bogotá), Cuenca, Etiopía, Filipinas, Israel, Kabul, Kenia, Mozambique, Mumbai, Nueva York, Nigeria, Sudáfrica, Toronto, Trinidad y Tobago, Unión Europea, Vietnam, Virginia, Yekaterinburg y Zambia.

A partir de un trabajo grupal se identificaron ideas en relación con las preguntas siguientes:

- ¿Qué desafíos debe / puede resolver la legislación?
- ¿Qué acciones se pueden implementar en Cuba para responder estos desafíos y cuál autoridad es responsable?
- ¿Cuáles son las barreras o cuellos de botella para la implementación de estas acciones?

## **Líneas de acción y estrategias a seguir**

El trabajo grupal realizado permitió identificar un numeroso grupo de desafíos, acciones y barreras relativas a la legislación urbana cubana, y contribuyó a racionalizar, articular y consensuar los insumos obtenidos en nueve líneas de trabajo y 37 acciones para su implementación, las que se estructuran en la tabla 2. Para ello fueron adoptados dos criterios de evaluación (tabla 3):

Tabla 2. Listado de las acciones por área temática y líneas de trabajo. Grado de dificultad para su implementación

Línea de trabajo / acción	Área temática / líneas de trabajo / acción	Implementación
	<b>Área temática: Suelo urbano y no urbano</b>	
1	<b>Establecer un marco normativo integral que cubra las diferentes etapas y escalas del proceso de desarrollo urbano-territorial</b>	
1.1.	Ley de Ordenamiento Territorial y Urbanístico, y gestión de suelo	
1.2.	Hacer vinculantes los planes de desarrollo urbano	
1.3.	Articular instituciones y sectores a la ejecución de la ley	
1.4.	Capacitar actores que supervisen la aplicación del marco normativo	
	<b>Área temática: Descentralización</b>	
2	<b>Crear un marco normativo, institucional y fiscal para una descentralización efectiva</b>	
2.1.	Crear y aplicar un marco normativo que permita la descentralización efectiva	
2.2.	Elaborar la Ley Orgánica del Municipio	
2.3.	Aprobar en la Ley del Presupuesto la transferencia de un porcentaje mayor del presupuesto central a los gobiernos locales, adecuado a las competencias descentralizadas y el nivel de desarrollo del municipio	

Línea de trabajo / acción	Área temática / líneas de trabajo / acción	Implementación
2.4.	Fortalecer las capacidades municipales en las competencias descentralizadas	
	<b>Área temática: Mecanismos para captar y compartir el valor del suelo</b>	
3	<b>Crear un marco normativo para que los gobiernos locales tengan un sistema financiero propio</b>	
3.1.	Fortalecer el sistema impositivo a nivel local	
3.2.	Controlar la aplicación igualitaria del marco normativo para la acción estatal y no estatal	
3.3.	Aplicar el marco normativo para que el plan anual de la economía municipal se asigne a las acciones que indica el plan de ordenamiento	
3.4.	Actualizar y esclarecer el método para la valoración de los inmuebles con un enfoque articulado	
	<b>Área temática: Evaluación de impactos y mecanismos de control, supervisión e inspecciones</b>	
4	<b>Fortalecer las regulaciones urbanísticas, sus mecanismos de control y evaluación de impactos</b>	
4.1.	Respaldar los procesos de trámites previstos en las normas jurídicas mediante la implementación de sistemas informáticos	
4.2.	Fortalecer la capacidad de control del cumplimiento de la normativa y de la implementación de las sanciones correspondientes	

Línea de trabajo / acción	Área temática / líneas de trabajo / acción	Implementación
4.3.	Capacitar técnicamente a los constructores e inspectores, así como concientizar a la población en las regulaciones urbanísticas	
4.4.	Actualizar todas las regulaciones urbanísticas sobre la base del marco regulatorio	
4.5.	Implementar un registro profesional de la construcción reflejando el desempeño profesional	
	<b>Área temática: Base jurídica para diferenciar el espacio público de las áreas con derecho de construcción</b>	
5	<b>Definir suelo público y suelo construible</b>	
5.1.	Priorizar el espacio público en el plan de inversiones y el presupuesto municipal	
5.2.	Fortalecer las capacidades locales (decisores y técnicos) sobre el valor del espacio público	
5.3.	Completar y aplicar estándares técnicos sobre los espacios públicos	
	<b>Área temática: Gestionar el espacio público</b>	
6	<b>Potenciar el acceso, el mantenimiento y la conservación del espacio público</b>	
6.1.	Hacer accesible y seguro el espacio público	
6.2.	Sensibilizar a la población sobre el uso y aprovechamiento de los espacios públicos	
6.3.	Capacitar a los actores locales sobre los distintos modelos de gestión	
6.4.	Penalizar el mal uso y la mala gestión del espacio público	

Línea de trabajo / acción	Área temática / líneas de trabajo / acción	Implementación
6.5.	Incluir indicadores cuantitativos y cualitativos de espacio público en los planes para monitoreo	
	<b>Área temática: Regular el desarrollo urbano</b>	
7	<b>Apropiación de las regulaciones urbanísticas por parte de las instituciones y la población</b>	
7.1.	Adecuar la regulación urbanística al contexto urbano-territorial y patrimonial, y a los nuevos escenarios socio-económicos	
7.2.	Divulgar las regulaciones urbanísticas	
7.3.	Incentivar el cumplimiento de las regulaciones urbanísticas	
7.4.	Capacitar gobiernos locales en la disciplina urbanística	
7.5.	Fortalecer la prevención asociada a la cultura y a la disciplina urbanística	
	<b>Área temática: Regulaciones adecuadas en materia de vivienda</b>	
8	<b>Crear un marco regulatorio para diversificar las formas de producir y acceder a la vivienda</b>	
8.1.	Construir viviendas estatales para alquiler y grupos vulnerables	
8.2.	Marco jurídico que facilite la diversificación de oferta de viviendas a nivel local incorporando la gestión estatal y no estatal	
8.3.	Aprobar y aplicar un marco jurídico que respalde la rehabilitación de barrios precarios	



Línea de trabajo / acción	Área temática / líneas de trabajo / acción	Implementación
8.4.	Marco regulatorio que contribuya al aprovechamiento del suelo urbanizado existente y a la utilización oportuna de la nueva urbanización	
8.5.	Fortalecimiento institucional que articule las funciones de vivienda y urbanismo	
	<b>Área temática: Estándares mínimos para el acceso universal a los servicios básicos</b>	
9	<b>Marco regulatorio que facilite la provisión universal de infraestructuras técnicas</b>	
9.1.	Articular el proceso inversionista de la actividad sectorial a través del plan de ordenamiento	
9.2.	Marco normativo que permita implementar y gestionar, de forma integrada, la provisión de infraestructuras técnicas	
9.3.	Crear un sistema automatizado de información común entre las instituciones involucradas	
9.4.	Aprobar e implementar un marco regulatorio para la creación y definición de las funciones de un agente urbanizador	

Tabla 3. Resumen de las acciones por criterio de evaluación

Criterio de evaluación	Resultado
Impacto (beneficio al país y sus ciudadanos)	Las 37 acciones identificadas fueron consideradas de mayor impacto
Facilidad de implementación	21 acciones fueron evaluadas de fácil implementación (blanco), 8 acciones de difícil implementación (gris oscuro) y con otras 8 se evidenció incertidumbre (gris claro), según se expresa en la tabla 2

Entre los principales temas objeto del debate para definir las líneas de trabajo y acciones estuvieron los siguientes:

### Municipio y descentralización

- Debilidad de los municipios cubanos y limitada disponibilidad de estrategias de desarrollo local que orienten prioridades.
- Iniciativas de desarrollo local sometidas a aprobación central y otros mecanismos, como los crediticios, que limitan su ágil implementación con restricciones para el uso dentro del año.
- Insuficiencia de las estadísticas e información urbano-territorial apropiadas para la escala urbano-municipal.
- La estructura del 1 % de la contribución territorial que compromete una parte a acciones establecidas en el plan de la economía nacional y otra para el equilibrio intermunicipal, asociado a una insuficiente captura de valores para incrementar su monto.
- Dificultades para un cambio de mentalidad para avanzar progresivamente hacia la descentralización municipal en un contexto de escasos recursos centrales e insuficiente gestión del desarrollo local.
- Una mayor transferencia de recursos desde el gobierno central hacia los municipios está condicionada por la capacidad económica actual del país y la necesidad de mantener los

objetivos redistributivos básicos para fomentar la equidad territorial, pero también la influencia inversa debe ser considerada.

- La necesidad de implementar la participación en las decisiones de presupuesto partiendo de porcentajes de este y experiencias progresivas.

## **Vivienda**

- La cuenta del arrendamiento de la vivienda que inicialmente se concibió para financiarla y posteriormente se retiró del ámbito local para pasar a la caja central.
- La significativa cantidad de dinero que ingresa al presupuesto central la organización del Arquitecto de la Comunidad sin posibilidad de revertirlo en el municipio y en su propio desarrollo.
- El elevado subsidio de la vivienda.
- El mercado de suelo se expresa en Cuba de alguna manera como parte del mercado de la vivienda.
- Los gobiernos locales no tienen capacidad de negociación de la mejora del contexto o la erradicación de condiciones precarias próximas en relación con los grandes inversionistas de la vivienda.

## **Propiedad, sector público y sector privado**

- La apreciación de que el sector privado se está apropiando de una parte del plus valor generado por la inversión pública sin que esta lo recupere.
- La necesidad de implementar un marco regulatorio para captar y compartir el plus valor generado por el mercado inmobiliario.
- Las contradicciones en la gestión entre lo público y lo privado; herramientas que se aplican al sector privado que pueden ser de inspiración para su aplicación en el sector público.
- La confusión conceptual y práctica entre lo estatal y lo público; instituciones que usan arbitrariamente el espacio público, experiencia del Centro Histórico de La Habana Vieja.
- Visión de la licencia por el propietario como algo negativo y no como positivo que genera beneficios para la sociedad.

- La función social de la propiedad; el plan urbano como límite a intervenciones no aceptables de los propietarios.
- Riesgo de que la convalidación y la multa como instrumentos, en vez de generar disciplina, compensan la indisciplina.

## **Planeamiento, gestión y urbanización**

- El planeamiento en Cuba como función avanzada técnica pero no públicamente; necesidad de una gestión del plan que sea vinculante y proactiva.
- En la actualidad se ha alcanzado un nivel de articulación institucional positivo en el planeamiento; sin embargo, la coordinación de su implementación parece tener limitaciones más allá de las insuficiencias de recursos.
- La concepción de la urbanización como una cadena de valor que la puede integrar desde el planeamiento hasta la ejecución; disociación entre planeamiento e inversión sectorial.
- La ciudad no es una categoría del plan de la economía ni de la estadística, lo que dificulta su desarrollo integrado.
- Los atrasos y no completamientos de las urbanizaciones; el planeamiento es integrado, pero la gestión está fragmentada y sectorizada.
- Necesidad de crear capacidades de integrar la urbanización al nivel local.
- Utilidad de definir estándares técnicos e indicadores para el planeamiento, la proyección y el control de la urbanización, incluyendo los procedimientos y coordinaciones institucionales.
- Riesgos del trabajo separado de la legislación de la vivienda y la del urbanismo-ordenamiento territorial-suelo.
- Importancia de la divulgación de los planes y sus regulaciones como referencia para la acción bien orientada de todos los actores y su contribución al desarrollo.
- Incoherencia entre precariedad e ilegalidad que no facilita la mejora de barrios precarios, pero, en particular, un enfoque de prevención y anticipación puede ser muy útil.

## **Sistema tributario y catastro**

- Utilidad de concebir un impuesto al suelo urbano ocioso.
- Persistencia de valoraciones distintas sobre los inmuebles: legal, referencial, catastro y de mercado, lo que demanda su articulación en un sistema único que facilite su comprensión integral y aplicación hacia objetivos diferenciados.
- Los bajos salarios como barrera para el desarrollo de un sistema impositivo más amplio, aunque se considera que las empresas sí pudieran contribuir más.

## **Criterios de expertos internacionales sobre el tema. Líneas de trabajo para la implementación de la Nueva Agenda Urbana**

Ricardo Jordán, especialista en Geografía y Economía Urbana de la CEPAL, realizó amplias reflexiones sobre los temas de legislación urbana tratados en el proceso de preparación hacia Hábitat que contribuyen al diálogo sobre este importante pilar de la NAU, y enunció aspectos fundamentales de lo logrado en la magna cita de Quito 2016:

1. Introducción de un marco legal que garantice el derecho a las ciudades como un derecho fundamental constitucional.
2. Capacitación y concientización sobre las principales legislaciones urbanas con la participación de los actores involucrados, que garantice transparencia y responsabilidad:
  - Marcos legales para hacer efectivo el proceso de descentralización de la gestión local.
  - Legislación sobre el uso del suelo urbano.
  - Leyes sobre el ordenamiento territorial y urbano (planes nacionales y locales).
  - Legislación que fortalezca los planes de viviendas dignas.
3. En materia de leyes concebir el acceso a los espacios públicos y sus estándares mínimos.
4. Recuperación pública del valor del suelo.

La NAU apunta a proteger los derechos humanos y dentro de ellos el derecho a las ciudades y a la vivienda digna. El derecho a las ciudades se resume en el derecho a acceder a los bienes y servicios universales.

Serge Salat, arquitecto y consultor de ONU-Hábitat, partiendo de su presentación sobre “La gobernanza urbana” y de la experiencia exitosa que representa la ciudad de Singapur, define que el marco jurídico debe ser equilibrado en un sistema de cascadas y ciclos, todo muy relacionado con la capacidad de la gobernanza. El plan no es la respuesta reglamentaria a todo, es muy importante la solidez de la gobernanza, es lo que exhibe la ciudad de Singapur en sus magníficos resultados.

El sistema financiero debe ser creativo, concebido como tal en la planificación, si no se conjugan estos elementos no se logra el desarrollo de la ciudad, teniendo un sistema de indicadores que permita una correcta evaluación.

Es importante definir los pasos desde la mirada legal: planificación, gestión, información estadística y manejo del suelo. Hay que preguntarse: ¿cuál es el diagnóstico? ¿Cuál es la visión? ¿Cuál es el procedimiento? ¿Cuál es el plan? ¿Cuál es el financiamiento? ¿Cuál el sistema de monitoreo? Mirar el sistema de evaluación de la “Rueda de la Prosperidad Urbana” vincula la gobernanza, las instituciones y la planificación urbana.

Describe buenas experiencias de sistemas de evaluación y monitoreo de la prosperidad de las ciudades, partiendo de la matriz de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), de establecer visiones, metas y objetivos en función de elevar la calidad de vida hacia ciudades equitativas, resilientes y sostenibles.

Por otra parte, María Buhigas, arquitecta urbanista y consultora de ONU-Hábitat, plantea que:

“Siempre es importante discutir sobre marcos legales y leyes de ordenamiento de distintas procedencias. La ciudad que se construye mirando desde afuera es la que no queremos tener y cuando la ley no acompaña enseguida aparece la palabra “reforma”.

La planificación urbana debe basarse en el derecho a la ciudad, pero también a los deberes ciudadanos: participación y corresponsabilidad ciudadana no se pueden desligar, la construcción de una ciudad es una construcción ciudadana. Se necesita un marco legal, porque la planificación genera una expectativa sobre el suelo.

La legislación urbana debe dejar definido los alcances, qué es cada cosa y qué contiene. ¿Qué es un plan de ordenamiento territorial, qué es un plan urbano, qué es un plan especial? Las leyes deben ir acompañadas de los reglamentos que se van a aplicar, si no quedan sujetas a la interpretación de cada cual. Para definir las debe evaluarse cuál es el objetivo que queremos conseguir y en qué puede ayudar la ley en su camino; para qué la queremos, quiénes, los deberes y derechos.

Cuando se demandan adaptaciones el marco regulatorio ya no sirve. En todos los casos deben existir mecanismos de control para que las leyes se cumplan. El marco legal puede ser muy bueno, estupenda la planificación, pero si no tenemos personas suficientes y preparadas para controlar, si no acompañan el proceso legal, no habrá resultados, estos son elementos que refiere la NAU.

Las leyes urbanas existen si se conocen y se reconocen, de lo contrario, es como si no existiesen y para ello deben ser justas y equitativas, si no tampoco funcionan”.

Sobre el tema, expertos locales plantean:

- “ - Es necesario el carácter jurídico del urbanismo y su legitimidad, de modo que sea acatado y alcanzable como base del marco regulador a construir.
- La publicidad es un tema de carácter jurídico y es un derecho ciudadano el conocer sobre su ciudad. ¿Cuál es la divulgación del plan urbano? ¿Qué aporta? La falta de conocimiento genera especulaciones.
- Hay conexiones entre varios cuerpos legales, interrelacionados con el urbanismo. Es importante que ese tejido legal pueda interactuar, de lo contrario se crean fisuras.
- El 60 % de la población cubana vive en ciudades. ¿Qué es una ciudad? ¿Es un sitio con 20 mil o más habitantes? ¿O puede ser un pueblo de campo? Esto también requiere de estudios.
- Cuba es el único país de América Latina que tiene un sistema para medir las migraciones internas: de lo urbano a lo rural; de lo rural a lo urbano; y de lo urbano a lo urbano”.

## Conclusiones

1. El carácter de la ley es público. Siempre que existan varios actores alrededor de un tema hay que establecer reglas que deben ser conocidas, es una premisa.
2. Los marcos regulatorios son transversales y las acciones urbanísticas tienen que contemplar todas las leyes; ejemplo: leyes medioambientales, del desarrollo industrial...; pero ninguno de estos actores se responsabilizan por sí solos, sino que se interrelacionan.
3. Todo proceso urbano afecta intereses, hay que preverlo, tanto las salidas positivas como negativas, y estas últimas las pagamos todos.
4. Los presupuestos deben ser participativos, no solo las consultas, y deben quedar refrendados en leyes, pero con el conocimiento ciudadano.
5. En caso del tejido legal, se aplica el principio de la “matriuska”, el más grande es el que determina, en este caso es la Constitución.
6. Los procesos de planificación deben estar escritos detalladamente. ¿Cómo aumenta el valor del terreno? ¿Qué existe para que el mercado funcione? Las personas tienen que estar informadas.
7. El objetivo de la planificación no se logra desde los planes superiores, hay que bajar a lo local para que los actores se responsabilicen y los implementen con una base legal.

## Participantes en el Taller

### ONU-Hábitat:

- Pablo Vaggione
- Marie-Pia Tixier
- Eugenia De Grazia
- Georgina Michelena

### Instituto de Planificación Física:

- José Mena



- Ibis María Menéndez-Cuesta
- Carlos Manuel Rodríguez
- Arlene Borges
- Diana Suárez
- Onidia Cabrera
- Leandro Vega
- Mildred García
- Tania Chacón
- Fausto Martínez
- Douglas Domínguez

**Dirección Provincial de Planificación Física de Guantánamo:**

- Lisandra Hurtado

**Dirección General de la Vivienda del Ministerio de la Construcción:**

- Isabel Placeres
- Santiago Herrera
- José Solano

**Plan Maestro de la Oficina del Historiador:**

- Patricia Rodríguez
- Aileen Robaina

**Unión Nacional de Arquitectos e Ingenieros de la Construcción de Cuba:**

- Alina Azze
- Celerina Roca

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Cuba:**

- Ricardo Núñez

**Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana:**



Agencia Andaluza de  
Cooperación Internacional para el Desarrollo  
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

- Martha Fernández

#### **Oficina Nacional de Bufetes Colectivos:**

- Giselle Paret

#### **Oficina Nacional de Estadísticas e Información:**

- Enrique Frómata

#### **Ministerio de Turismo:**

- Saray Álvarez

#### **Otros expertos nacionales:**

- Carlos García
- Milagros López
- Gina Rey
- Miguel Padrón