

reforma urbana y desarrollo territorial

experiencias y perspectivas
de aplicación de las leyes
9º de 1989 y 388 de 1997

María Mercedes Maldonado
Editora

Reforma urbana y desarrollo territorial

Reforma urbana y desarrollo territorial

Experiencias y perspectivas
de aplicación de las leyes
9^a de 1989 y 388 de 1997

María Mercedes Maldonado Copello
Editora

*Reforma urbana y desarrollo territorial:
Experiencias y perspectivas de aplicación
de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*

ISBN: 958-695-112-X

Alcaldía Mayor de Bogotá

Lincoln Institute of Land Policy

Universidad de los Andes
Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Cider

Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular, Fedevivienda

Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero del Lincoln Institute of Land Policy. Hace parte del proyecto de investigación "Referentes teóricos, filosóficos y políticos de las normas constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, medio ambiente y servicios públicos domiciliarios en Colombia", financiado por Colciencias.

Edición y diseño
Clemencia Peña Trujillo
Beatriz Peña Trujillo

Diagramación
Yenny Padilla Cartagena

Fotografía de la carátula
Carlos Mario Lema

Impresión
Panamericana Formas e Impresos S.A.

Bogotá, Colombia
Octubre de 2003

Contenido

Presentación <i>María Mercedes Maldonado Copello</i>	9
---	---

INSTALACIÓN

Palabras de Antanas Mockus Sivickas, Alcalde Mayor de Bogotá	19
Palabras de Martim O. Smolka, Coordinador del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy	27
Palabras de Juan Manuel González Scobie, Director del Cider	31
Palabras de Alejandro Florián, Director Ejecutivo de Fedevivienda	35

ORIENTACIONES RECIENTES DE LAS POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y GESTIÓN DEL SUELO

La dimensión política de la vivienda <i>Josué Gastelbondo Amaya</i>	41
Propiedad territorial e instrumentos de gestión del suelo en Cundinamarca <i>Óscar Alfonso Roa</i>	51
Políticas del Distrito Capital para el desarrollo territorial y la gestión del suelo <i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	83

PROCESO DE CONSTRUCCIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS LEYES 9ª
DE 1989 Y 388 DE 1997

Las reformas urbanas en Colombia <i>Jorge Valencia Jaramillo</i>	99
Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las leyes de reforma urbana <i>Óscar Borrero Ochoa</i>	105
Territorio y ordenamiento urbano <i>Humberto Molina Giraldo</i>	115
Notas sobre el mecanismo de participación en plusvalías <i>Samuel Jaramillo González</i>	129
La Ley de Desarrollo Territorial - Ley 388/97 <i>Fabio Giraldo Isaza</i>	137

LA LEY 388 DE 1997: ¿REFORMA O APLICACIÓN?

La Ley 388 de 1997 en el actual contexto institucional del ambiente, la vivienda y el desarrollo territorial <i>Sandra Forero Ramírez</i>	151
Aspectos por reformar de la Ley 388 de 1997, propuesta de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá <i>Sergio Mutis Caballero y Esperanza Durán de Gámez</i>	159
Mercado, ordenamiento territorial y vivienda de interés social <i>Germán Ávila Plazas</i>	193
La Ley 388 de 1997: ¿instrumento para modificar o para estrenar? <i>Gloria Bolaños Castillo</i>	199

EL PROCESO DE APLICACIÓN DE LA LEY 388 DE 1997

Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia <i>María Mercedes Maldonado Copello</i>	207
--	-----

Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano <i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	235
Gestión del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga <i>María Clara Vejarano Alvarado</i>	271
La experiencia de la aplicación de la Ley 388 de 1997 en Medellín –revisión desde la perspectiva privada– <i>Ana Isabel Zea Restrepo</i>	289

EXPERIENCIAS Y REFERENTES INTERNACIONALES

El sistema urbanístico español <i>Javier de Marcos García</i>	305
Instrumentos de gestión urbana en el municipio de São Paulo a partir de 1980 <i>Paulo Sandroni</i>	317
El debate por reformas al suelo urbano en América Latina <i>Carlos Morales Schechinger</i>	331
Planificación frente a mercado <i>Javier Ruiz Sánchez</i>	357
La experiencia y el debate colombiano en el contexto latinoamericano <i>Martín O. Smolka</i>	369
Conferencistas	389

Presentación

Este libro recoge los materiales presentados en el *Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*, que fue convocado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Lincoln Institute of Land Policy, el Cider, de la Universidad de los Andes, y Fedevivienda, y fue realizado los días 22 y 23 de abril de 2003 en Bogotá.

En este evento confluyeron una serie de iniciativas y proyectos. Fue inicialmente concebido por la Unidad Coordinadora de Política Habitacional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, hecho que le otorgó un carácter especial, pues no es usual que las agendas de quienes piensan la ciudad desde la perspectiva de la vivienda incorporen los elementos y los problemas propios de las políticas de suelo, que por lo general son poco comprendidos e incluso poco valorados.

El foro fue, además, una de las primeras actividades del proyecto demostrativo Operación Urbanística Nuevo Usme, una operación estratégica de la actual Administración Distrital cuyo objetivo principal es implementar mecanismos de gestión del suelo que enfrenten la urbanización ilegal, reconociendo la lógica de la urbanización popular para lograr mejores condiciones de ordenamiento y de calidad de vida, a menores costos para el Distrito, y que el Lincoln Institute of Land Policy comenzó a apoyar en marzo de 2003.

Por último, el evento se convirtió en uno de los resultados del proyecto de investigación “Referentes teóricos, filosóficos y políticos de las normas constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, medio ambiente y servicios públicos domiciliarios en Colombia”, apoyado por Colciencias y adelantado en el Cider por Luis Mauricio Cuervo, María Mercedes Maldonado, Gonzalo Vargas y Yuri Romero.

Cuando se avanzaba en el compromiso de las entidades distritales –en particular el Departamento Administrativo de Planeación Distrital– de aplicar de manera integrada y en operaciones urbanísticas estratégicas desarrolladas en una extensión que por fin lograría superar las inequidades y desequilibrios derivados del desarrollo predio a predio, y cuando, además, se reabría en Bogotá el debate sobre la pertinencia y la posibilidad de aplicar la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística del Estado, llegaban voces de una posible reforma a la Ley 388 de 1997, anunciada por funcionarios del nivel nacional.

Por consiguiente, los objetivos del foro fueron afirmar la importancia y la vigencia del conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial y de gestión del suelo adoptados en nuestro país como base para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos a la ciudad, y recoger la discusión sobre las perspectivas de aplicación o las propuestas de reforma a la Ley 388 de 1997.

En este encuentro quedaron planteados múltiples aspectos de reflexión en torno al tema del ejercicio y la garantía de dichos derechos colectivos. La amplísima respuesta a la convocatoria, así como la diversidad y representatividad de los asistentes –provenientes de entidades públicas de los distintos niveles territoriales, de universidades y centros de investigación, de los gremios y de las organizaciones ciudadanas–, fueron expresión de la vigencia y el creciente interés por este tema.

En el evento se hizo explícito el compromiso de la administración del Alcalde Antanas Mockus de avanzar en la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo previstos en la Ley 388 de 1997, como complemento obligado del Plan de Ordenamiento Territorial, en especial con el anuncio

de la presentación al Concejo del proyecto de Acuerdo que adopte la reglamentación general de la participación en plusvalías en el Distrito. Este acuerdo permitirá hacer efectivo el mandato constitucional de garantizar el derecho de la colectividad a participar en los incrementos en los precios del suelo que no provienen del esfuerzo y del trabajo de los propietarios, sino de acciones externas a ellos, derivadas de la actuación e inversión estatal.

También se hizo referencia al trámite del Acuerdo de Plusvalías, en ese momento en curso ante el Concejo Municipal de Cali, y hoy ya aprobado; a la experiencia consolidada en Medellín en la aplicación de la expropiación por vía administrativa; y al significativo avance en la formulación de planes parciales. Igualmente, se resaltó el apoyo del Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca al fortalecimiento de las administraciones municipales en la aplicación de planes parciales y otros instrumentos, así como la creciente relevancia que en muchos otros municipios del país está tomando la renovación de las prácticas urbanísticas basadas en la adopción de políticas de suelo, no obstante las dificultades que implica un cambio de esta naturaleza.

Todo esto contrastaba con el anuncio que había hecho el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con respecto a su intención de adelantar una reforma a la Ley 388 de 1997, con miras a expedir un nuevo Estatuto Urbano¹, aparentemente sin mayor solidez en sus justificaciones.

Considero que el foro fue un espacio que permitió aclarar el debate sobre el tema y afirmar la importancia y la urgente necesidad de aplicar los principios, las reglas y los instrumentos de las leyes de reforma urbana y desarrollo territorial, en lugar de ahondar en factores de inestabilidad y transición institucional, como los derivados de la fusión de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Económico en los temas de desarrollo territorial, vivienda y agua potable y saneamiento básico o de la reforma de la Ley 99 de 1993.

¹ Propósito que, incluso, quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Con la iniciativa de reformar la Ley 388 de 1997 –sobre todo si con ello se pretendiera replantear los planes parciales, o recortar los alcances de los instrumentos, o se abriera paso a propuestas de liberalización del mercado, como la de eliminar los perímetros para obtener una supuesta reducción de los precios de la tierra por efecto del incremento de la oferta de tierra urbanizable² –, se estaría desconociendo el largo proceso que nuestra sociedad ha vivido para contar con una regulación constitucional y legal que ha convertido a nuestro país en ejemplo y referencia obligada en el contexto latinoamericano. Estos avances se manifiestan además en los aspectos conceptuales y en la construcción de un sólido conjunto de principios éticos, políticos y jurídicos que permiten afirmar la prevalencia de los intereses colectivos y redefinen, de manera democrática y solidaria, el contenido del derecho de propiedad sobre la tierra.

Quienes proponen una nueva reforma olvidan, quizás, que tuvieron que transcurrir tres décadas de discusiones en el Congreso para contar con una ley de reforma urbana en 1989, que fue complementada en 1997 por la Ley 388, con el fin de ajustarla a los preceptos de la Constitución de 1991, como se evidenció en el panel en el que participaron Jorge Valencia Jaramillo, Óscar Borrero Ochoa, Humberto Molina y Samuel Jaramillo.

Dos conclusiones se derivan del foro y de las presentaciones que recoge este libro: primera, que no hay leyes perfectas y que insistir en una sucesión interminable de cambios legislativos conducirá, antes que nada, a dilatar y entorpecer su aplicación. Segundo, que una sociedad no puede darse el lujo de construir una reforma de esta naturaleza durante casi medio siglo para luego dar marcha atrás.

La reforma urbana es una de las apuestas más importantes que ha hecho nuestra sociedad en la construcción de espacios democráticos y de

² Esta propuesta fue hecha en la presentación del Foro realizada por el doctor Eduardo José Jaramillo, Presidente de Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción). Desafortunadamente, no obtuvimos autorización para publicar la transcripción de su presentación.

convivencia. Postergar su aplicación sería condenar a la mayoría de los habitantes urbanos y rurales de nuestro país a la extensión de la urbanización ilegal; a la exclusión; a la segregación socioespacial; a la degradación ambiental; y a la desvalorización de los espacios rurales derivada de procesos incontrolados de suburbanización. Sería, también, ahondar los desequilibrios financieros de los municipios, favoreciendo solamente los intereses especulativos, la lógica rentista y la inequidad que han marcado el desarrollo territorial de nuestro país.

Considero que no es posible continuar pensando en la construcción de proyectos o modelos de ciudad –término que han puesto de moda las normas de ordenamiento territorial–, o en la reorientación de las políticas de vivienda, o en las capacidades y el papel de la organización social o popular en la construcción de la ciudad, sin incorporar el tema del suelo, que constituye la columna vertebral de la movilización y la redistribución de recursos públicos y privados, lo mismo que de la posibilidad de acceso a los elementos y espacios colectivos que dan sentido al espacio privado de la vivienda.

Estimo, de otra parte, que quienes plantean una división abstracta y casi una confrontación entre la ley de desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) y la aún sin expedir ley orgánica de ordenamiento territorial, no comprenden, o no quieren aceptar, la dimensión del aporte de los temas de reforma urbana e intervención en el mercado de la tierra, que no es otra que la posibilidad de consolidar un nuevo estatuto de la propiedad, aplicable tanto a nivel urbano como rural y basado en una concepción muy rica de derechos ligados a deberes y en la superación de la idea de la propiedad unitaria, que hace parte de las categorías civilistas hoy superadas en nuestro ordenamiento jurídico.

Dejar de pensar en una propiedad absoluta y unitaria es abrir un espacio a la afirmación de la diversidad de derechos territoriales contemplados en nuestra Constitución. Éstos son elementos cruciales e ineludibles para pensar en el necesario reordenamiento territorial y para construir un proyecto de sociedad.

Quiero resaltar la importancia y la riqueza del proyecto de cooperación denominado Operación Urbanística Nuevo Usme, que ha permitido la publicación de este libro y que reúne a entidades tan variadas como la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Lincoln Institute of Land Policy, el Cider, de la Universidad de los Andes, y Fedevivienda, una federación de organizaciones de vivienda popular. A pesar de la diversidad de estructuras institucionales que cada una representa, lo importante es que las personas que las conformamos y que animamos el proyecto hemos podido construir espacios de diálogo y de aprendizaje mutuo, que seguramente contribuirán a mejorar el debate y las políticas públicas en el tema de las políticas del suelo, pero, sobre todo, a la construcción de los *espacios de esperanza* que necesita nuestro país. Es interesante que, más que los asuntos formales, ha primado la convicción de la importancia social de los propósitos que animan el proyecto.

Quiero expresar mi reconocimiento a Martim Smolka y Laura Mullahy, así como a los demás integrantes del equipo del Lincoln Institute of Land Policy. Gracias a su enorme capacidad y su dinamismo, ellos han logrado crear un espacio de trabajo en un proyecto complejo, con una gran flexibilidad y comprensión de las distintas situaciones, que siempre han permitido avanzar y manejar sin problema alguno todas las dificultades. En especial, quiero agradecer a Martim por su presencia y su apoyo permanente, sobre todo por sus aportes conceptuales y su capacidad de leer los procesos. Gracias, también, a Alejandro Florián y a María Clara Vejarano por su compañía y su complicidad.

Agradezco igualmente a todas las personas que participaron en el foro de manera comprometida y entusiasta, especialmente a los invitados internacionales, Martim Smolka, Carlos Morales Schechinger, Paulo Sandroni, Javier de Marcos y Javier Ruiz, quienes nos enseñaron la importancia de ver desde afuera nuestro proceso para superar el escepticismo, el exceso de autocrítica o las resistencias.

A todos los autores, mi agradecimiento por el tiempo y la energía que dedicaron a revisar las transcripciones y por haber aceptado esta particular forma de publicación que ha permitido que este libro salga al

público tan sólo unos meses después del foro que le dio origen. Agradezco, por último, a Natalia Valencia, a Luz Stella Dávila, a Yolanda López Correal y a Clemencia y Beatriz Peña, quienes con permanente compromiso y mucha amistad ayudaron a elaborar este libro mediante las tareas de apoyo y coordinación, transcripción, corrección de transcripciones y edición.

Evoco en este momento la emoción que a muchos nos produjo la presentación de Jorge Valencia Jaramillo, quien con sus palabras simples pudo reconstruir en pocos minutos el largo y denso proceso de construcción social y política de las leyes de reforma urbana y de sus instrumentos. Confío en que la herencia que, con su trabajo, nos han dejado personas como él siga dando frutos para todos.

María Mercedes Maldonado Copello

Instalación

Palabras de Antanas Mockus Sivickas, Alcalde Mayor de Bogotá

La ley de reforma urbana es una oportunidad única de avanzar simultáneamente en cultura democrática, en manejo racional del patrimonio público y en materia de justicia social. Si yo fuera radical, y en algún sentido lo soy, y si tuviera que identificar en el país alguna oportunidad crucial de desarrollar una agenda radical, tomaría la de la reforma urbana.

La situación del Estado en Colombia es particularmente curiosa: de una parte, no logramos cumplir por completo las funciones hobbesianas y, sin embargo, de otra parte, estamos avanzado en el cumplimiento de una agenda que en muchos países sólo llegó a cumplirse, históricamente, con bastante posterioridad. Por lo tanto, aunque mi prioridad máxima es la protección de la vida, el tema del respeto al desarrollo del ordenamiento constitucional es crucial.

Es posible, si se hace una comparación internacional, que nuestra Constitución contenga algunos enunciados en presente que son, en realidad, enunciados de un proyecto de sociedad; no obstante, en Colombia hemos avanzado mucho en ser consecuentes con la Constitución. Uno de los frentes en los cuales cabría esperar mayores logros, mayores beneficios derivados del desarrollo a fondo del marco constitucional, es el tema que nos ocupa en este evento, en buena hora organizado por el Lincoln Institute of Land Policy, Fedevivienda, el Cider –de la Universidad de los Andes– y la Alcaldía Mayor.

Si se lograra en un plazo corto una distribución equilibrada del incremento en el valor generado por la urbanización y por la inversión pública, se podrían romper las dificultades de acceso al suelo urbano y se ayudaría al crecimiento ordenado de la ciudad. En ambos casos se estaría haciendo mella, en un terreno muy visible, a lo que hemos llamado “la cultura del atajo”, “la cultura del camino más corto”. Si se lograra un buen debate público sobre este tema y la reglamentación rápida y la aplicación oportuna de la reforma urbana, estaríamos ilustrando la fortaleza de nuestra voluntad y, sobre todo, de nuestras ligaduras constitucionales.

Desde la Alcaldía, he construido y desarrollado, ya por segunda oportunidad, una propuesta de gobierno muy centrada en el cumplimiento de normas. No se trata, sin embargo, de un cumplimiento puramente literalista. Para cumplir bien la norma, hay que entenderla, asumirla, promoverla, explicarla, comprenderla y volverla obligante por muy distintos lados. La identificación y el reconocimiento de nuevos comportamientos después del cambio de las normas es crucial. Por esta razón, creo que las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 ofrecen un material especialmente rico para alcanzar propósitos como los mencionados en cumplimiento de normas, toda vez que recogen acuerdos políticos y acuerdos éticos, contruidos por nuestra sociedad en torno a un elemento esencial de la ciudad: la ocupación y el uso del territorio –y los recogen no solamente en materia físico-económica, sino también en materia social y cultural–.

En el país, la función de la propiedad se ha discutido desde tiempo atrás. Yo creo que el sentido de la función social de la propiedad es el de responsabilidad de los propietarios y de búsqueda de una distribución más solidaria y equitativa de los beneficios del desarrollo urbano, lo cual es un tema muy valioso. Parte de los actores violentos invocan el tema de la reforma agraria, pero si yo fuera radical, insisto, no pondría el énfasis en la reforma agraria sino que optaría por la reforma urbana y, además, promovería la discusión sobre el valor agregado que se obtiene al desarrollar este tipo de esquemas de redistribución.

Como Alcalde, soy representante de la comunidad y, por lo tanto, no tengo otro camino que motivar y demandar a los diferentes actores

involucrados en los procesos de urbanización, y en primer lugar a mi propio equipo, el cumplimiento de las normas de reforma urbana y de desarrollo territorial. Las leyes 9ª y 388 son el producto de un largo proceso; sus contenidos fueron discutidos por nuestra sociedad de manera abierta y conforme a los procedimientos democráticos, en muy diversos espacios, a lo largo de casi medio siglo. Más de diez proyectos de ley fueron tramitados antes de poder contar con la primera ley de reforma urbana en el país. Luego se tramitó la Ley 388 de 1997, precisamente para ajustar la Ley 9ª a la Constitución Política de 1991.

Esta Carta Política, especialmente democrática, le confiere rango constitucional, precisamente, a la participación de las entidades públicas en la plusvalía que genera su acción urbanística; además, en ella se consagra la función social de la propiedad, añadiéndole una función ecológica que refuerza esa perspectiva de responsabilidad social de la propiedad. Por supuesto, también tienen rango constitucional la intervención estatal en materia de usos del suelo y el derecho de la colectividad a la participación en las plusvalías, como ya lo mencioné.

Entonces, el país cuenta con un texto legal el cual tiene la opción clara de desarrollar con velocidad o, por el contrario, de simplemente dejarlo ahí como una prueba de buena voluntad. Creo que para aclimatar la cultura democrática es esencial darle a un texto constitucional o a una legislación que han sido aprobados el desarrollo más rápido posible. A mi modo de ver, ya no es momento de discutir la pertinencia o no de los principios, las categorías o los instrumentos de estas leyes y, menos aun, la justificación o no de la norma constitucional. No podemos construir un pacto tan complejo como el que está contenido en las leyes de reforma urbana para, luego, ignorarlo o desconocerlo, cuando claramente las situaciones que dieron lugar a la creación de ese texto constitucional y de esas leyes continúan vigentes y sin solución.

Sabemos que los nuevos procedimientos pueden ocasionar dificultades –lo hemos analizado una y otra vez, al discutir el efecto económico de la reglamentación de la plusvalía *versus* otras alternativas en materia tributaria–. Entendemos que el proceso es complejo, y que si incluso

tiene una complejidad mayor que, por ejemplo, hacer un ajuste en el impuesto predial, es absolutamente esencial para construir equidad y facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la tierra, a los servicios públicos y al espacio público.

Creo que actores públicos y privados podemos comprometernos en desarrollar este tema. Los textos constitucionales no pueden ser asumidos irresponsablemente; es decir, si Colombia se reconoce como un Estado social de derecho, tiene que asumirse como tal y tiene que serlo. En ese sentido, el derecho a la vida es absolutamente fundante, pero también lo es la labor de poner en marcha, como lo ha hecho en muchos campos, mecanismos de redistribución, en este caso no de la riqueza sino de las rentas derivadas de la actuación urbanística del propio Estado.

No veo otros ejemplos tan interesantes y tan atractivos como éste para desarrollar en concreto el principio constitucional de función social y ecológica de la propiedad. Este principio asigna responsabilidades a los propietarios de la tierra y exige que se utilicen herramientas tan valiosas como los planes parciales. Estos últimos permiten romper con esa visión del desarrollo caótico y traumático, basado en el puro lote individual, y conducen a trabajar en ámbitos territoriales más adecuados para la producción de lo que define por excelencia a la ciudad: los espacios y las infraestructuras colectivas. Me parece muy interesante la manera como el Cider ha estado trabajando el derecho a la ciudad y cómo ha ubicado el derecho a la vivienda dentro de ese derecho a la ciudad.

Sería inaceptable echar atrás o dejar de aplicar las posibilidades de participación de la colectividad en las plusvalías, pues ésta es una herramienta pública para redistribuir la riqueza colectiva y evitar la especulación con la tierra y el rentismo de unos pocos ciudadanos.

Otro elemento que compromete especialmente a esta Administración con la aplicación de las leyes 9ª y 388 –y que además es una ilustración del principio de corresponsabilidad ciudadana– es, precisamente, lograr una pedagogía de esta ley que vincule y haga partícipes a propietarios, a constructores y a los distintos eslabones de la cadena de los beneficios de redistribución de la plusvalía.

En aspectos como seguridad o cultura ciudadana y también, en parte, en la política social, la ciudad ha logrado sembrar la idea de corresponsabilidad, es decir que el Estado no carga, solo, sobre sus hombros la calidad de la ciudad, sino que esta responsabilidad es construida por una gran diversidad de actores de manera colectiva. Pero estos actores no deben ser simplemente “empujados” un poco “a la brava” por las normas, sino que deben entender esas normas y, en consecuencia, facilitar el trabajo de las autoridades.

La racionalidad del crecimiento ordenado de la ciudad produce beneficios económicamente tangibles y determina, en parte, la productividad y la competitividad del crecimiento económico de la ciudad. El crecimiento ordenado garantiza, además, la equidad en las inversiones de infraestructura colectiva, uno de los principales determinantes de la calidad de vida y de la superación de la exclusión. Al mismo tiempo, permite incidir sobre la otra cara de la moneda del desarrollo urbano: los urbanizadores piratas o informales, cuyas actuaciones de desarrollo informal derivan en una serie de perjuicios sociales y fiscales para la ciudad.

Queremos que este evento suscite de nuevo la reflexión y el debate sobre la reforma urbana y acelere su reglamentación a través del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Éste es un tema en el cual la descentralización puede ganar mucho. Aunque Bogotá ha estado haciendo esfuerzos institucionales y de inversión a través de Metrovivienda, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, el IDU, el Programa de Renovación Urbana, la Caja de Vivienda Popular y la Subsecretaría de Control de Vivienda de la Secretaría General, el alcance de nuestras acciones se ve claramente limitado por la ausencia de reglamentación de algunos temas y situaciones. El Gobierno nacional debe ver en Bogotá un socio supremamente interesado en acelerar el proceso de difusión y aplicación de los principios de la reforma urbana. Se trata de generar más justicia social y más calidad de vida, pero no bajo el modelo de más gasto público –que a veces nos tienta y es el más fácil– sino mediante la posibilidad de hacer visibles incrementos de valor y compartirlos. Por ejemplo, estamos en un auditorio que perteneció

durante muchos años a esta empresa de Energía Eléctrica de Bogotá, cuya capitalización benefició a la Empresa con 2.200 millones de dólares, de los cuales una parte se convirtió en aporte al desarrollo urbano. Sin embargo, este tipo de recursos no es ilimitado, son recursos que se utilizan una sola vez.

Quiero terminar diciendo que el desarrollo urbanístico de Bogotá –esta bella ciudad que hoy tenemos– no es sostenible si no avanzamos en la aplicación de algunos instrumentos tributarios y en la captura de la plusvalía. Quiero anotar que la ley es profundamente respetuosa de la agudeza o la inteligencia de quien compra tierras en el momento oportuno. De hecho, la ley ni siquiera considera indebido ese lucro. Lo que permite es que entre el 30 y el 50% de esa ganancia sean retornados a la ciudad. Podría decirse que este porcentaje es muy radical, pero si se compara con el porcentaje con el que se grava la rentabilidad industrial o empresarial –que está entre el 30 y el 35%–, realmente no lo es. Si se examina el porcentaje de captura de la plusvalía propuesta, se observa que es bastante moderado, pues se le pide a quien obtiene estas ganancias que las comparta con la ciudad, casi en igualdad de condiciones con alguien que deriva esas rentas del trabajo, de la organización del trabajo y del conocimiento.

Lo anterior es una razón aun mayor para decir que no podemos ser tímidos en la aplicación de la ley. La filosofía de esta norma es radical, el porcentaje de captación de plusvalía es muy modesto, muy razonable, y lo tendrá que reglamentar el Concejo de la ciudad. Por eso, uno de los compromisos de gobierno, en estos ocho meses que nos quedan, es presentarle al Concejo el proyecto de reglamentación de la plusvalía y seguir desarrollando proyectos nuevos, tales como la Operación Nuevo Usme, porque necesitamos instrumentos jurídicos para aplicar de inmediato en la ciudad los principios de la ley de reforma urbana.

Siento que aquí está reunida buena parte de la comunidad más interesada en el proceso de desarrollo de la ley de reforma urbana y agradezco ese interés. También agradezco la vinculación del Cider y del Instituto Lincoln porque califican mucho la discusión. Es importante que las dis-

tintas posiciones evolucionen en el tiempo, de manera que se pueda reconocer con claridad cómo la sociedad se apropia de las leyes que surgen de un proceso democrático. Creo que para ninguno de nosotros es un secreto que Colombia ha sido líder en la legislación de los temas ambientales y de desarrollo urbano, pero si no hay una apropiación social masiva de estas leyes, éstas no funcionan en la práctica de manera suficientemente conveniente. Hay momentos históricos ciertamente más adecuados que otros en los que el efecto generado por una legislación es superior; por eso, invito a reconocer éste como un momento propicio para avanzar en la dirección de la aplicación de esta ley.

En una hipotética situación ideal, descrita de manera muy simplificada, cuando los propietarios de la tierra busquen, de buena voluntad, por ellos mismos, la aplicación del cobro de plusvalía, y cuando entiendan cómo ese cobro puede dinamizar la misma inversión pública que genera la valorización de sus tierras, y cuando vean que el mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad tiene unos efectos económicos positivos, será más fácil construir esa cooperación entre el sector público y el sector privado, necesaria contemporáneamente para el desarrollo.

Así mismo, espero que las instancias de planeación regional que la ciudad ha estado desarrollando con Cundinamarca tengan muy en cuenta el beneficio que esto representa para todo el departamento; es decir que, dentro del esfuerzo por lograr una configuración regional como la que se ha estado concertando, estos instrumentos son cruciales, sin ellos nos quedaríamos cortos y simplemente pondríamos sobre mapas cómo quisiéramos que fuera el futuro de la región, pero no tendríamos las herramientas para actuar. Tenemos entonces una oportunidad y por eso agradezco a los funcionarios de la Gobernación que asisten a este evento.

Entre mejor comprendamos toda la lógica del desarrollo urbano y regional, posiblemente, mejor aplicaremos estas normas. El año pasado, por ejemplo, logramos que el 3% de los contribuyentes del impuesto predial tributara voluntariamente un 10% más. En este terreno de la reforma urbana, nos agradaría encontrar siquiera un porcentaje relativamente pequeño de propietarios de tierra que nos ayudaran a explicar y a asumir

este tipo de dinámicas. Espero que esa oportunidad se presente pronto. Sujetos que entienden la ley y dicen “aplíquenmela a mí primero” son bienvenidos. Esta dinámica nos ha funcionado en otros campos, no veo por qué no podría funcionar en éste. Es un proceso de interiorización de la ley. Podemos dar pasos para reconocer nuestra Constitución, y esos pasos –sobre todo cuando afectan, por lo menos en una primera aproximación, nuestros intereses propios– significan una contribución al interés del conjunto de la sociedad y son bienvenidos. Así termino, confesándoles este sueño, esta ilusión que quisiera que se volviera realidad. De hecho, pequeños asomos en la dirección adecuada ayudan muchísimo a recorrer un camino.

Palabras de Martin O. Smolka,
Coordinador del Programa
para América Latina y el Caribe
del Lincoln Institute of Land Policy

El Programa Latinoamericano y del Caribe del Lincoln Institute of Land Policy, del cual soy coordinador, promueve en distintos lugares de América Latina debates sobre las políticas del suelo. Muchos de ustedes ya nos conocen porque han participado en ellos y, además, porque no es la primera vez que estamos en Colombia; llevamos más de siete años promoviendo actividades –semanarios, conferencias, talleres, etcétera– en este país, por lo menos una vez al año. Y no por casualidad, sino porque Colombia es un referente muy importante en América Latina. Entiendo que acá sean pesimistas sobre el desarrollo de sus procesos, pero deben saber que están haciendo historia en muchos de estos temas y que la gente de América Latina los observa con mucha atención.

Quiero contarles brevemente qué es el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo y por qué estamos acá. Ante todo, es una organización educativa, sin fines de lucro, establecida en 1974. Su misión, como centro educativo, es estudiar y enseñar los temas relacionados con las políticas de suelo y con los impuestos territoriales. Los objetivos del Instituto se dirigen a integrar teoría y práctica, para contribuir a definir mejores políticas de suelo y a compartir conocimientos acerca de las fuerzas multidisciplinarias que influyen en las políticas públicas. El Instituto organiza su trabajo en dos departamentos temáticos: Valuación e Impuestos, y Planificación y Desarrollo, además del Programa para América Latina y el Caribe.

Como institución educativa, el Instituto Lincoln busca mejorar la calidad del debate y aumentar el conocimiento de aspectos críticos de las políticas públicas, a través de la convocatoria a gestores de políticas y a ciudadanos con diversas experiencias y talentos. Estudia, intercambia percepciones y trabaja con una comprensión más amplia de la complejidad de las políticas de suelo y de impuestos. El Instituto no adopta un determinado punto de vista sino que sirve como catalizador para facilitar el análisis y la discusión de estos temas –para hacer una diferencia hoy y ayudar a los futuros tomadores de decisiones de las políticas públicas del mañana–.

El Instituto es financiado principalmente por la Fundación Lincoln, entidad establecida en 1974 por el industrial de Cleveland, Sr. John C. Lincoln. En algún momento de su vida, Lincoln hizo una operación inmobiliaria en la región de Phoenix, Arizona, de la cual derivó ganancias de tal magnitud que le parecía imposible que, en un sistema capitalista saludable, hubiera podido obtener más dinero en una operación inmobiliaria que con el trabajo de toda una vida como industrial e inventor. John Lincoln entró en contacto con las ideas de Henry George, pensador americano de finales del siglo XIX, periodista y economista político, autor del libro *Progress and Poverty (Pobreza y miseria)*. Este autor se preguntaba por qué el progreso económico producía tanta pobreza, quizá una de las preocupaciones más recurrentes y constantes en el pensamiento económico social, y tema cada vez más actual. De manera general, su razonamiento era que entre más progreso económico se genera mayor es la necesidad de suelo y, por consiguiente, mayor es el poder de los propietarios de suelo y mayor su posibilidad de apropiarse de las rentas generadas por esa creciente necesidad. La propuesta de George para solucionar esta situación fue un poco contraria a la derivada del estado del arte de la discusión sobre el tema en ese momento: estatizar el suelo, expropiarlo. Por el contrario, George propuso, como alternativa, recuperar las rentas para la colectividad. En efecto, su planteamiento era que las rentas son producidas por el esfuerzo de la colectividad y, por lo tanto, deben retornar a ella por la vía fiscal, que es la más sencilla para lograr este objetivo.

En pocas palabras, la idea central de Henry George es que la renta del suelo es un beneficio o una apropiación indebida. Éste es quizá uno de los temas que mayor consenso genera y ha generado en el pensamiento económico. Entre los economistas –desde los más ortodoxos, desde los más conservadores hasta los más liberales– parece haber concordancia en que el pago o la apropiación privada de tales rentas, incrementos del valor del suelo o plusvalías es indebida, toda vez que no se deriva de un intercambio o transacción entre equivalentes. Ante esta situación, habría, por lo tanto, fuertes razones para que esas rentas fueran socializadas, revertidas en beneficio de la comunidad.

Éste es un tema absolutamente vigente, particularmente en Colombia, pero también en el resto de América Latina. Se trata de una idea que merece ser estudiada y que vale la pena pensar cómo llevar a la práctica. Por esta razón, uno de los objetivos centrales del Instituto Lincoln es promover el debate sobre este tema. Y por esto mismo, apoya con mucho entusiasmo y expectativa la Operación Urbanística Nuevo Usme, uno de los proyectos estratégicos de la actual Administración Distrital.

Se trata de un proyecto complejo y ambicioso que involucra a múltiples y variados agentes en la búsqueda de un tercer camino para facilitar el acceso de los más pobres a la tierra urbanizada. Las otras dos vías –las tradicionales– son tolerar la ocupación informal –seguida de eventuales programas remediales de mejoramiento u ofrecer subsidios en programas de vivienda de interés social, sin preocuparse por el problema de la gestión del suelo, contribuyendo así al incremento del precio de la tierra y de la informalidad.

Entendemos que adelantar un proyecto piloto que pueda servir de ejemplo para cambiar el rumbo del debate sobre las políticas de suelo y las políticas habitacionales en América Latina es una oportunidad histórica; principalmente porque toca uno de los desafíos más críticos en América Latina: cómo promover la urbanización popular social mediante instrumentos estructurados en torno a la recuperación de plusvalías, tradicionalmente apropiadas exclusivamente por agentes privados, que alimentan el círculo vicioso de la informalidad y de la irregularidad.

Instalación

Me parece que romper este círculo vicioso es un desafío importantísimo. Pienso que si logramos crear, de alguna manera, experiencias en las cuales se vislumbren alternativas a los procesos convencionales establecidos, se estaría haciendo una contribución fundamental a la melancólica y problemática urbanización popular en América Latina.

De ahí tanto interés por acompañar y promover el debate y todo lo que pueda ser de utilidad para que se entiendan mejor esos procesos y se encuentren salidas efectivas, un poco menos perversas que las que habitualmente estamos acostumbrados a adoptar en América Latina.

Para finalizar, quiero destacar la audacia, el coraje y la determinación de los compañeros colombianos que trabajan de manera tan creativa y madura en la búsqueda de soluciones alternativas para situaciones de tan alto impacto social como las señaladas.

Palabras de Juan Manuel González Scobie, Director del Cider

Estimados señores:

Para el Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales –Cider–, de la Universidad de los Andes, es muy importante haber convocado este foro y haber participado activamente en su organización, de acuerdo con un proyecto planteado desde hace un tiempo por la Administración Distrital, en particular por las personas vinculadas a su Comité de Política Habitacional.

Un conjunto de circunstancias hace posible la realización de este foro y la participación del Cider. En primer término, con este evento culminan, de alguna manera, dos investigaciones que alimentan una de las líneas de investigación del Centro: “El derecho a la ciudad y los procesos de producción normativa en Colombia” y “Los referentes epistemológicos, ideológicos y políticos de las leyes de reforma urbana y desarrollo territorial, medio ambiente y servicios públicos”, ambas financiadas por Colciencias.

La segunda circunstancia es el desarrollo de un proyecto coordinado con las entidades distritales encargadas de los temas de ordenamiento territorial, gestión del suelo y política de vivienda social, consistente en la Gerencia de la Operación Urbanística Nuevo Usme, en su Fase de Estructuración. En este proyecto, contratado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, se expresa el compromiso de la actual Administración

En este contexto se ha venido perfilando y fortaleciendo una línea de investigación en políticas del suelo, en reforma urbana y en la afirmación ética y política de la premisa del derecho a la ciudad. Igualmente, se ha establecido un trabajo conjunto con la Facultad de Derecho, en torno a una línea sobre derechos de propiedad que, como un primer paso, ha posibilitado la vinculación de estudiantes de derecho a prácticas e investigaciones que responden a la necesidad de desarrollar respuestas, desde la academia, en el terreno de construcción de nuevas prácticas urbanísticas y nuevas formas de abordar el derecho desde la perspectiva urbanística.

El Cider está firmemente comprometido con la formación de profesionales capaces de reflexionar críticamente y proponer alternativas dirigidas a la construcción de espacios democráticos que apuesten por la justicia social, como los que proponen las leyes de reforma urbana y de desarrollo territorial. En ese contexto, entiende la relación que se inicia con el Lincoln Institute of Land Policy –fundación norteamericana de reconocida trayectoria en los temas de planeación territorial, política del suelo y recuperación de plusvalías–, que posibilitará los intercambios académicos, las discusiones políticas como las que abre este Foro, el incremento de publicaciones en temas cuya importancia social es cada vez más reconocida y, sobre todo, la apuesta común por el mejoramiento de la calidad de vida y el afianzamiento de los procesos de producción social de ciudad y territorio en una de las localidades donde más se han hecho oír propuestas en ese sentido y donde más se requiere enfrentar la exclusión social.

Palabras de Alejandro Florián Borbón, Director Ejecutivo de Fedevivienda

Estimados señoras y señores:

En nombre de Fedevivienda, quiero presentar a los asistentes, un cordial saludo de bienvenida. A la vez, quiero expresar la satisfacción de la entidad que represento y felicitar a los colegas que convocaron al evento, por la amplia participación lograda, que demuestra el interés –quizá represado durante algunos años– por el debate sobre la aplicación de la reforma urbana; me sorprende positivamente, porque en el país nos hemos acostumbrado a entusiasmarnos con la elaboración de instrumentos legales importantes para atender problemas sociales de vital trascendencia, aunque después los dejamos en el olvido y pronto se convierten en letra muerta.

Sin embargo, el tema continúa vigente como consigna social y política y su pertinencia es cada vez más notoria, en la medida en que la tozudez de los hechos urbanos muestra cómo el conjunto de la sociedad y el Estado local, a través de enormes costos sociales y fiscales, tenemos que remendar la ciudad mal hecha, incompleta e inadecuada para grandes sectores de población, por no haber actuado a tiempo, con previsión y sentido de equidad.

Lamentablemente, después del impulso que en 1997 le dio el Gobierno Nacional a la reforma urbana con la expedición de la Ley 388, y a pesar

del trabajo interno realizado por algunos especialistas, no se avanzó mucho en el desarrollo de la reglamentación, la difusión y la aplicación de los instrumentos de gestión de suelo y de intervención urbana; finalmente, pasaron cuatro años del gobierno del Presidente Andrés Pastrana, sin pena ni gloria en esta materia, y se perdió buena parte del impulso que había logrado posicionar a la reforma urbana en la agenda político-social del Estado.

Los instrumentos de gestión urbana, y en particular los de gestión del suelo, contenidos en la ley de reforma urbana y en la ley de desarrollo territorial son de crucial importancia para el desarrollo ordenado, armónico y equitativo de los municipios y, muy especialmente, para el nuevo enfoque que ha surgido en Bogotá en relación con la consolidación de la mesa de planeación de la región Bogotá-Cundinamarca y el tratamiento que se dé desde este nuevo contexto, para atender el problema de vivienda social en los próximos veinte años.

En materia de vivienda social, el orden de los factores sí altera sustancialmente el producto, la calidad de vida de los ciudadanos y los costos fiscales. Por esta razón, la prioridad regional debe concentrarse en la gestión de suelo urbanizado, con una distribución equitativa de cargas y beneficios que posibilite el acceso eficiente a los agentes y promotores de la vivienda social, para el desarrollo progresivo de proyectos que, desde el comienzo, tengan asegurados los atributos colectivos urbanos que garantizan calidad de vida y coherencia urbanística.

Para quienes asisten a este foro, lo que ha sucedido en el país no es un secreto: hemos tolerado una irracional forma de desarrollo urbano al aceptar la desmedida transferencia de una riqueza que pertenece a las mayorías no propietarias de suelo a las manos de unos pocos propietarios, quienes la han acumulado y han aprovechando la apatía del Estado o neutralizado su acción frente a la obligación de redistribuir la riqueza que se produce en las rentas del suelo con el fenómeno de la urbanización, las decisiones públicas de planeación y las inversiones que realiza el propio Estado. Basta citar el caso de Bogotá, en donde los costos fiscales para ponernos al día en materia de servicios públicos, vías, re-

gularización y mejoramiento de barrios, sumando las inversiones realizadas en el pasado plan de desarrollo y las realizadas en el presente, se acercan a la suma de 1.6 billones de pesos. Aunque avanzáramos firmemente, aún falta mucho para completar esta tarea. Entonces, es importante darnos cuenta de la magnitud de la inversión requerida para reponer los daños y restablecer la infraestructura o el desarrollo formal. Esta inversión la pagamos, de nuevo, todos los ciudadanos (en dinero de impuestos, tarifas, etcétera, y en malas condiciones de vida para importantes sectores de la población), simplemente por no haber redistribuido en el momento oportuno, es decir cuando se toman las decisiones administrativas de planeación y se hacen las inversiones públicas sobre los terrenos urbanos.

Por esto, esperamos que este evento sea una oportunidad de renovar el interés hacia la pertinencia y las potencialidades de la ley de reforma urbana y de la ley de desarrollo territorial, así como de promover nuevamente el debate público sobre su vigencia y su aplicación. En este momento, ni siquiera tenemos que pensar en la elaboración de las leyes porque, para el caso que nos ocupa, ya existen; sencillamente, tenemos que cumplirlas y exigir que los agentes del Estado responsables de su cumplimiento las hagan cumplir. Ojalá el Gobierno nacional comprenda que su bandera de hacer de Colombia un país de propietarios pasa, necesariamente, por facilitar el acceso a suelo urbanizado y que este suelo no puede seguir siendo controlado y puesto en el mercado a voluntad de unos pocos propietarios, que además se apropian de la plusvalía generada por el conjunto de la sociedad y de las inversiones realizadas con recursos públicos.

Orientaciones
recientes de las políticas
de ordenamiento territorial
y gestión del suelo

La dimensión política de la vivienda

Josué Gastelbondo Amaya

De acuerdo con las funciones y competencias de la nueva institucionalidad expresada en el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se puede plantear que los próximos retos de gestión se relacionan con la articulación de la política urbana, la dimensión ambiental y la participación ciudadana: un nuevo reto político y cultural, que reúne dos visiones del mundo moderno, la ambiental y la urbana. En este contexto, el nuevo Ministerio le apuesta a la construcción de un marco conceptual que integre las dimensiones ambiental, urbana y social, con el fin de superar las visiones sectoriales de la gestión institucional.

Por esta razón, la formulación de una política urbana¹ no debe considerar a la ciudad como un espacio independiente de los ecosistemas o de las transformaciones ambientales, pues una ciudad puede vivir en la medida en que la especie humana logra transformar tecnológicamente los ecosistemas. En este sentido, la Política Urbana, en el marco de la nueva institucionalidad, debe partir, en la formulación de sus políticas, del concepto de ciudad como sistema cultural alrededor de dos ejes fundamentales: la transformación de la cultura y la construcción de modelos

¹ En la actualidad, el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial se encuentra formulando una propuesta de Política Urbana, Desarrollo Territorial y Vivienda.

de ciudades sostenibles, basadas en la equidad social reflejada en el territorio. Así lo entiende y lo está desarrollando el Ministerio.

Desde esta perspectiva, la planeación y la vivienda se convierten en la opción para la construcción de ciudades sostenibles para la Colombia futura, y esto se debe articular a la posibilidad real de la gestión urbana. La gestión planificada descansa sobre el conocimiento previo de la realidad sobre la que se va a actuar y requiere hacer previsiones de futuro en función de ese conocimiento y de los objetivos que espera conseguir. Por esta razón, la planificación de la gestión debe concebirse como una forma de organización racional de procesos a largo plazo, cuya coherencia está dada por la meta que se quiere alcanzar. Esa organización incorpora lo espacial –en cuanto a la organización de actividades en el territorio– y lo temporal –en cuanto organiza la secuencia de las acciones a realizar–.

Ahora bien, si los planes de desarrollo se hacen sin conocimiento suficiente de la realidad sobre la que se actúa y con previsiones arriesgadas y poco contrastadas en su viabilidad, serán sólo enunciados que difícilmente tendrán efectos sobre aquélla.

Hasta hoy la planificación urbana pocas veces ha integrado en sus procesos de gestión la dinámica ambiental y ha privilegiado racionalidades económicas y políticas. Si bien desde el urbanismo se ha estudiado la ciudad, recogiendo el avance de las ciencias sociales y naturales e incorporando aspectos que en un principio no eran percibidos como referentes o causas de las transformaciones urbanas, la incorporación de la dimensión ambiental en los métodos de análisis urbanos es aún incipiente y el estudio de la ciudad desde la perspectiva ambiental apenas comienza, como lo advierte el profesor Pedro Buraglia, en *Las biocidades, una propuesta para el desarrollo urbano sostenible de Colombia*.

En este orden de ideas es posible que lo anterior tenga que ver con el proceso reciente de la apropiación de un concepto de Estado-nación. Sin embargo, hay que reconocer que tenemos un vacío en este sentido, que colateralmente implica un vacío en la planeación del poblamiento en el país. No hemos avanzado en el proceso de planeación del

poblamiento en función del desarrollo sostenible, que es el eje que deseáramos para trabajar en una política de vivienda.

Vemos entonces, con claridad, que debemos planear el poblamiento en función del desarrollo. Hoy, después de haber integrado el Ministerio del Ambiente con los temas de la vivienda y el desarrollo territorial, tenemos la mejor oportunidad porque podemos debatir, de manera integral y coherente, con los entes de planeación del Estado y orientar políticas en esta dirección.

Cuando se piensa en el ejercicio de planear el poblamiento, necesariamente se debe pensar en el tema del derecho al suelo. Una política habitacional integral tiene muchos componentes, entre los cuales es vital el tema del suelo. Si no se planea el crecimiento del suelo urbanizado, para que corresponda a vocaciones de desarrollo de regiones y de municipios y a una interacción necesaria entre lo urbano y lo rural, se generan desequilibrios y crecimientos subnormales, como permanentemente vemos en las distintas ciudades de Colombia.

En buena medida, ese crecimiento de las ciudades se ha descargado sobre el mercado, pero un mercado que, a su vez, ha sido distorsionado por la ilegalidad. Entonces se observa el desarrollo de municipios de manera fragmentada pero planificada, y en los cinturones y zonas de expansión, de manera desordenada e ilegal.

El ejercicio de hacer procesos legales para desequilibrar ese crecimiento galopante de la subnormalidad es la ruta que debemos trabajar en alianza con los municipios, como señala la Ley 388 –en este foro están varios de sus autores y algunos de los que la aplicaron por primera vez, por lo menos en los Planes de Ordenamiento Territorial, como el ex alcalde de Armenia, doctor Álvaro Patiño Pulido, y el ex director de Planeación de Armenia, doctor Jahir Rodríguez, hoy asesor del Viceministerio, quienes formularon el primer Plan de Ordenamiento Territorial en Colombia, con una característica: su aprobación se produjo un día antes del terremoto del Eje Cafetero, y el Plan se convirtió entonces en el instrumento mediante el cual se desarrolló la reconstrucción de Armenia–.

Ahora bien, la política de vivienda se ha concebido durante los últimos veinte años más como una política de financiación de la vivienda que como una política de vivienda integral, y los efectos de esta opción se sienten sobre todo en el terreno de la vivienda social. Es así como la producción de vivienda ha sido dejada completamente a las leyes de oferta y demanda del mercado, fuertemente condicionado por las políticas, los logros y los fracasos del sistema financiero en su conjunto.

En este contexto se han dejado de lado los elementos colectivos que cualifican la vivienda, a pesar de que éstos pesan mucho más en el balance del “conjunto vivienda digna” que la casa en sí misma (espacio privado) y trascienden la condición de tenencia en propiedad o no de la vivienda. Con este enfoque, tenemos como resultante que un sector – entre un tercio y la mitad– de los habitantes de nuestras grandes ciudades accede al derecho a la vivienda digna sólo de una manera restringida.

Con el propósito de hacerles seguimiento a las políticas públicas en materia de vivienda, hacerle seguimiento a su ejecución, fortalecer la participación de los actores del desarrollo y garantizar la presencia de la ciudadanía, en el Ministerio del Ambiente conformamos dos significativas mesas de reflexión sobre Bogotá.

El grupo –que ya está andando– trabaja, conjuntamente con las instituciones que manejan el tema habitacional en la ciudad, sobre decretos y normatividades, así como sobre el Conpes para Bogotá, sobre la mirada integral que se tiene que dar a la política habitacional para la ciudad. Esta mesa empieza a plantearse retos para convertir a Bogotá en un buen escenario de aplicación de la Ley 388, porque estamos seguros de que si desarrollamos aquí estos mecanismos, muy rápidamente las otras ciudades del país van a empezar también a aplicar los instrumentos planteados en la ley.

Con esto se abre un escenario muy interesante en el que se plantea el desarrollo territorial como eje para la descentralización. Sabemos que existen vacíos significativos en la planificación territorial; por eso, estamos trabajando en el Estatuto de Desarrollo Territorial y en el Estatuto de Vivienda, el cual pretende la integralidad entre la vivienda y la construcción

de un hábitat sostenible. Con el Estatuto de Desarrollo Territorial, pensamos recoger algunos elementos que permitan ajustar, en aspectos pequeños, los Planes de Ordenamiento Territorial e incluir en ellos la visión del desarrollo regional. No obstante, creemos que la planeación del desarrollo regional es necesariamente el eje para un proceso de descentralización real.

Aspiramos a descentralizar en el futuro los recursos para áreas como los subsidios, siempre y cuando partamos de una planeación del poblamiento sostenible en cada una de las regiones y establezcamos unas reglas claras sobre cómo planear el poblamiento, teniendo en cuenta en todo momento el Plan de Ordenamiento Territorial como eje rector.

En estas condiciones, la política de vivienda, suelo y hábitat del Gobierno nacional para el periodo 2002-2006 se orienta al logro de los siguientes objetivos específicos, que tienen en cuenta aspectos fundamentales para el desarrollo del país:

Desde el punto de vista económico, busca apalancar la reactivación económica del país, sostener y fortalecer el reciente repunte de la industria de la construcción, generar empleo inmediato, corregir desviaciones y fallos del mercado inmobiliario, ampliar el impacto social y económico de los recursos invertidos en vivienda, y establecer sistemas y fuentes sostenibles y adecuadas de financiación para el sector.

Desde la óptica político-administrativa, pretende fortalecer la descentralización del sector y la participación de los agentes públicos y privados, así como la de la comunidad en la gestión; reforzar las responsabilidades y competencias ya asignadas a las entidades territoriales en materia de vivienda y suelo; e impulsar el desarrollo de su papel protagónico en estos campos.

Desde el punto de vista del desarrollo social, busca ampliar la cobertura de propietarios de vivienda en el país, proteger la vivienda de todos los colombianos, brindar apoyo efectivo a los grupos sociales con dificultades para acceder a vivienda digna, asegurar la calidad de la vivienda para proteger el patrimonio y la calidad de vida de los hogares, contribuir

con las inversiones al logro de otras políticas sociales del Estado y buscar la focalización del subsidio familiar de vivienda hacia los más pobres.

Desde el punto de vista urbano, y considerando que la tierra urbana es un bien escaso, pretende imprimir a la vivienda un rol orientador del desarrollo y la consolidación de las ciudades, facilitar el uso óptimo y la recreación de suelo urbano para la provisión de nuevas soluciones habitacionales, impulsar procesos de renovación urbana, regular los precios del suelo en el mercado inmobiliario, contribuir a la política de prevención de riesgos y al logro de una mayor calidad de vida urbana, y moderar la extensión de las ciudades mayores del país –orientando su crecimiento hacia adentro, entre otras cosas–.

Desde el punto de vista del desarrollo tecnológico y ambiental, busca fortalecer y hacer competitiva la industria de la construcción, impulsar la implementación de tecnologías limpias en la producción, e incentivar la producción masiva de vivienda social para abaratar costos y hacer asequible la vivienda a los hogares de menores recursos.

Hacer de Colombia un país de propietarios es posible si se abordan los principales problemas que dificultan el acceso de todos los hogares, especialmente los más pobres, al derecho a la vivienda contemplado en la Constitución Nacional. Para lograr este objetivo, el Gobierno nacional ha diseñado una Política Integral de Vivienda, que busca articular adecuadamente los recursos de ahorro de los hogares, los subsidios del Gobierno nacional, las Cajas de Compensación Familiar, los entes territoriales y el crédito complementario de las entidades financieras. De igual forma, la Nación ha definido una nueva institucionalidad para el sector, está fortaleciendo la descentralización y la responsabilidad municipal en la provisión de vivienda y de tierras urbanizables, y focalizará los recursos del subsidio familiar de vivienda en los hogares más pobres.

Con miras a lograr la ampliación de la oferta de suelo y espacio urbano, se pretende estimular, en las ciudades con población igual o mayor a los 100 mil habitantes, lo siguiente: la construcción de vivienda de interés social en sitio propio, en lotes dispersos ubicados en barrios legalizados y urbanizados; los Bancos Tierras Urbanas; las alianzas entre entidades

territoriales y propietarios de tierras para el desarrollo de planes de vivienda de interés social; la urbanización de tierra urbana con fines a su inmediata edificación, destinada a planes de vivienda en las modalidades de venta y/o arrendamiento, preferentemente en el desarrollo de vivienda de interés social; la creación de alternativas de suelo urbano, como “Bancos Inmobiliarios”, en segundos pisos, para el desarrollo del “Plan Terrazas”, y en inmuebles construidos, para destinarlos a la producción de nuevas unidades de vivienda para venta o arrendamiento, a través de la rehabilitación, la subdivisión, el reciclaje de edificaciones y el subsidio en especie –como lo establece la Ley 708 del 2001–.

Este programa se reglamentará apoyándolo con incentivos, estímulos y crédito especial para los propietarios que inscriban sus inmuebles en el mismo, y privilegiará con el Subsidio Familiar de Vivienda a la demanda de las soluciones de vivienda de interés social para venta, resultantes de los planes. Las entidades territoriales contribuirán con incentivos y estímulos de carácter local a los propietarios y con la urbanización de terrenos, cuando sea del caso.

Los bancos inmobiliarios, que podrán manejarse a través de fiducia mercantil e inmobiliaria, se conformarán por la adquisición en dinero, o a través de la aplicación de incentivos y estímulos del nivel local, o por la transferencia de derechos de construcción a la entidad territorial –mediante la figura de propiedad horizontal– de predios independientes en segundos pisos o en edificaciones suscritas al programa.

En lo relacionado con los instrumentos creados en la Ley 388 de 1997 para el manejo del ordenamiento territorial de las ciudades, se está analizando la posibilidad de implementar el subsidio de vivienda para la renovación urbana, con el fin de evitar la expansión de las ciudades y plantear nuevos esquemas de vivienda de interés social, de tal manera que se fomente la recuperación de la ciudad construida, llena de símbolos e imaginarios colectivos que nos identifican. Es factible complementar este subsidio con incentivos de tipo fiscal, financiero y de eliminación de trámites, unas veces provenientes de entidades nacionales y otras de entidades territoriales. Por esta razón, el Viceministerio ha estado trabajando

en la definición de una política en este sentido, que articule y complemente la participación nacional, regional y local en este propósito.

Los planes de ordenamiento territorial posibilitan la participación, no solamente en el ámbito público sino también en el privado, e impiden que el crecimiento de las ciudades esté regulado libremente por el mercado. Creo que el ejercicio nacional de elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial aún tiene grandes vacíos; sin embargo, podría decir que actualmente en Colombia el 70% de los municipios tiene un Plan aprobado y el 30% restante lo tiene en proceso de aprobación, con el concurso de la Dirección de Desarrollo Territorial.

A propósito de esta realidad, buena parte de estos últimos municipios ha encontrado limitaciones para acceder a recursos del Estado por no tener aprobado el Plan de Ordenamiento, y éste, digamos, se ha convertido en un instrumento de presión por parte del Gobierno nacional para acelerar la aprobación de los POT.

No obstante, hay municipios que ya cuentan con un Plan de Ordenamiento aprobado; algunos lo hicieron de manera juiciosa, pero otros los copiaron, simplemente para cumplir con el requisito. Con estas acciones se genera la necesidad no de revisar la ley sino de conocer la realidad y la vocación de esos municipios, para efectuar los ajustes necesarios a cada POT.

La principal ventaja de tener hoy en día a las Corporaciones Ambientales en el mismo Ministerio es que la participación de éstas en los conceptos de los Planes de Ordenamiento Territorial pendientes se acelera muchísimo.

Ahora bien, la Ley 388 establece muchos instrumentos que aún no han sido aplicados –a propósito, el mensaje que queremos dejar hoy en este escenario de reflexión es que el Ministerio del Ambiente está claramente interesado en aplicar todos los instrumentos contemplados en la Ley 388–. Por esto, la alianza con Bogotá, en lo que respecta a la posibilidad de poner en marcha los instrumentos de la ley, tiene una gran significación para el país, con una mirada más amplia sobre la gestión del territorio y, por ende, de la gestión urbana integral.

Desde la perspectiva del fortalecimiento de la ciudadanía, es muy difícil encontrar hoy un municipio de Colombia que no haya sentido el coletazo del tema de la educación ciudadana, de la cultura ciudadana, de hacer de nuestras ciudades espacios para la convivencia y la construcción de ciudadanía en la perspectiva de “Ciudad Educadora”. En la actualidad, prácticamente todos los municipios del país, y de manera especial las capitales, abordan la problemática del espacio público, lo cual permite concluir que cuando Bogotá actúa, su actuación tiene repercusiones en el resto del país. La política que se aplica en Bogotá, como política pública, tiene repercusiones directas de aplicabilidad en los distintos municipios del país.

Quiero insistir en que –como lo planteaba el Alcalde de la capital, doctor Antanas Mockus– vale la pena tener un socio como Bogotá, un socio entre la política del Gobierno nacional y la política del Distrito. Creemos que si aplicamos estos instrumentos, vamos a tener una ciudad con habitantes mucho más conscientes de su ciudadanía y una ciudad más humanizada. Invitamos, pues, a promover este proceso participativo.

En pocas palabras, los mensajes que queremos dejar en claro en este foro son, en primer lugar, que el Gobierno nacional está realmente interesado en aplicar todos los instrumentos de la Ley 388, y para ello queremos establecer una alianza con Bogotá; en segundo lugar, que buscamos que los Planes de Ordenamiento Territorial sean un referente para la formulación de los nuevos Planes de Desarrollo, para que éstos se ajusten al Plan Nacional de Desarrollo que cursa en el Congreso y esto nos permita pensar en el planeamiento del desarrollo y del poblamiento a nivel regional como eje articulador de la descentralización en el tema de política habitacional; y, por último, que la gestión urbana debe apuntar a la búsqueda de ciudades sostenibles, entendidas éstas como el equilibrio entre el desarrollo físico, la sostenibilidad ambiental y la reducción de la pobreza, todo ello con una alta participación ciudadana.

Propiedad territorial e instrumentos de gestión del suelo en Cundinamarca¹

Óscar Alfonso Roa

Presentación

La existencia de la propiedad territorial ha sido materia de múltiples aproximaciones teóricas en los dos últimos siglos, al igual que sus variadas y profundas implicaciones para la organización de la sociedad.

Este ensayo procura ofrecer una perspectiva de análisis en términos de la concentración de la propiedad y de la evolución reciente en la aplicación de instrumentos de intervención del Estado sobre aquélla, complejo fenómeno que se analizará para el caso de los 116 municipios del departamento de Cundinamarca.

En la primera parte se presenta un breve sustrato teórico en el que se retoman, de manera sucinta, los aportes de John Stuart Mill, con el

¹ Las posturas aquí adoptadas son de total responsabilidad del autor y no comprometen a las entidades administrativas y académicas a las que se encuentra vinculado.

En desarrollo de este trabajo, conté con las valiosas sugerencias y el apoyo de Mauricio Pérez Salazar, Juanita Laverde Castañeda y Humberto Molina. Las bases y el tratamiento estadístico fueron realizadas gracias al apoyo de María Alexandra Abello, José Jainer Méndez, Jackeline Meneses y Gustavo Zambrano. María Cristina Ruiz y Javier Barón, me brindaron su apoyo en la elaboración de los mapas. Luis A. Álvarez Báez, Alcalde Popular de Pacho, contribuyó generosamente con sus testimonios. A ellos, mi gratitud y admiración.

propósito de precisar que en las bases mismas del modelo clásico ya se reconocía la importancia de la intervención del Estado sobre un mercado tan peculiar como el del suelo. En la segunda parte se realiza una breve semblanza del departamento de Cundinamarca y de la importancia de esta figura en la organización territorial del país. En la tercera se presentan los avances en materia de impuesto predial y de captura de plusvalías urbanas en Cundinamarca, precedidos de un somero balance de la aptitud de los suelos y de una aproximación al estado de la concentración de la propiedad territorial.

Liberalismo y propiedad del suelo

Hacia 1848, en los *Principios de economía política*, John Stuart Mill sentó, desde la filosofía social liberal, las bases para la institución de la propiedad privada. Es un planteamiento extenso del que es preciso resaltar lo siguiente:

Siempre que se defiende la propiedad privada se supone que ésta significa el medio de garantizar a los individuos los frutos de su propio trabajo y abstinencia. La garantía de los frutos del trabajo y la abstinencia de otros, que se transmiten a ellos sin ningún mérito y esfuerzo propios, no es la esencia de la institución, sino una mera consecuencia accidental que, cuando alcanza una cierta altura, no secunda los fines que hacen legítima la propiedad privada, sino que choca con ellos. Para juzgar el destino final de la institución de la propiedad tenemos que suponer rectificado todo aquello que la hace actuar en una forma opuesta al principio equitativo de la proporcionalidad entre la remuneración fundada del mismo.

La consideración anterior de que los productores tienen derecho a lo que ellos mismos han producido o, en el mismo sentido, que las recompensas han de equivaler a los valores económicos producidos (Harris, 1956:83), suscita el interrogante de por qué el suelo que en su estadio virgen no ha sido producido o transformado a voluntad del hombre, ni se le ha incorporado alguna cantidad de trabajo, ni ha sido objeto de la innovación, resulta en el capitalismo con un precio que, obviamente, no revela ningún esfuerzo productivo.

La postura de Mill según la cual la tierra –como herencia original de toda la especie– tiene un rendimiento que surge de la naturaleza, o de la incrementada demanda de bienes agrícolas o de terrenos para las construcciones, entraña un “valor no ganado” que fomenta un parasitismo institucionalizado que el Estado ha de abolir, ha sido cuestionada por los mismos liberales que le atribuyen una confusión en sus nociones de monopolio natural territorial ligadas a restricciones institucionales y las surgidas de circunstancias naturales. Para éstos, Mill desconocía instrumentos como el de la productividad marginal de los factores para determinar las retribuciones por aportaciones al producto y que, fruto de la competencia, los “valores no ganados” son una situación transitoria, pues, aun en condiciones de monopolio, ella hace que las rentas tiendan a igualarse en el tiempo y a revelar el costo real de producción (Harris, 1956:88).

En cooperación con dirigentes obreros, Mill promovió una reforma a la propiedad territorial que tomó cuerpo en *The Land Tenure Reform Association*, inspirada en su deseo de afianzar la felicidad de la sociedad y en la aceleración de la reconversión de los jornaleros hacia su independencia y autodomínio (Harris, 1958:91). Allí, explicitó su opción por una intervención decidida del Estado en este plano. Siendo un defensor de los principios liberales de la asociación voluntaria y la libre expresión, en su exposición sobre el *laissez faire* expresó su posición sobre la inconveniencia de la interferencia del Estado en la economía como práctica general, pues juzgaba que las desviaciones que pudiera entrañar esa interferencia significaban un perjuicio seguro para la sociedad. En el mismo sentido, sólo la justificaba cuando el provecho social fuera igualmente importante. La acción del Estado se debía sujetar a un conjunto de *funciones necesarias* –como el recaudo de rentas públicas por medio de la tributación, la definición de los derechos de propiedad y la construcción de obras y servicios públicos– y de *funciones discrecionales*, que podrían ser o no autoritarias. En materia del recaudo de rentas públicas, Mill señaló con referencia a los incrementos de la renta del suelo:

Pero cualquiera que sea la opinión que se tenga acerca de la legitimidad de hacer al Estado copartícipe en todos los aumen-

tos futuros de la renta por causas naturales, no debe considerarse como un impuesto el que grava actualmente la tierra (que en nuestro país es por desgracia muy pequeño), sino como una especie de participación en la renta a favor del público; una parte de la renta, que desde el principio se reservó el Estado, que nunca ha pertenecido a los terratenientes, ni ha formado parte de sus ingresos y que, por consiguiente, no debe considerarse como parte de los impuestos que pagan, a los efectos de eximirlos de la parte que en justicia les corresponde en cada uno de los demás impuestos.

A este respecto, Sir W. J. Ashley, quien construyó el apéndice bibliográfico a los *Principios de economía política* de Mill, plantea lo siguiente en relación con los impuestos sobre la tierra:

En el proyecto de ley que está ahora (1909) ante el Parlamento, se propone gravar con un impuesto de 1) 20 por ciento de todo el aumento del valor inmerecido de la tierra no dedicada a la agricultura; 2) de medio penique por libra del capital valor de la tierra que permanece en su estado natural. La propuesta de exención de impuestos sobre la tierra cultivada, cuando se compara con el supuesto de Mill según el cual era probable que la misma aumentara constantemente de valor debido a la elevación del precio de los productos agrícolas como consecuencia del crecimiento de la población, indica el efecto sobre la opinión pública de la depresión agrícola de las dos últimas décadas del siglo XIX. Sobre la cuestión general de la tasación² y los impuestos especiales sobre los valores de las tierras, véase Report of the Royal Commission on Local Taxation (1901); Fox, *The Rating of Land Values* (1906), y el libro azul sobre *Taxation of Land in Foreign Countries* (1909).

Se puede colegir que no había en Inglaterra, desde épocas tan tempranas del capitalismo y del cambio técnico asociado, ningún asomo de duda sobre la legitimidad de que el Estado, como garante de los intereses

² Tasación es un anglicismo que quiere decir imposición, aplicación de impuestos.

colectivos, capturase a su favor una porción de los incrementos en los precios del suelo que no habían resultado del esfuerzo humano y, más aún, que impusiera un gravamen sobre aquellas tierras que, debiendo ser incorporadas a la producción, permanecían incultas.

Una breve digresión para concluir este acápite: con la profundización y el avance del proceso de urbanización emergen simultáneamente las contradicciones entre los esfuerzos globales que la sociedad realiza y las inclinaciones particulares por apropiarse pasivamente de una porción de ellos, a veces bastante significativa. Como resultado de lo anterior, emergen en América Latina, al menos con mucho vigor en Colombia, clases parasitarias que, en defensa de modelos rentísticos, se amparan o son cooptadas por élites regionales, cuando no son ellas mismas, y que en muchas ocasiones se mimetizan en los organismos públicos para limitar o entorpecer la acción del Estado en esta materia, promoviendo parábolas sobre la ilegitimidad o la inconveniencia de los mecanismos de participación del Estado en el incremento en los precios del suelo.

Una semblanza del departamento de Cundinamarca

El departamento hace parte de la estructura político-administrativa y del modelo territorial de Estado en Colombia. El departamento de Cundinamarca, con una extensión de 24.210 km², incluyendo el territorio de Bogotá y los cuerpos de agua, se encuentra ubicado en la zona central del territorio nacional, en la Región Natural Andina y sobre la Cordillera Oriental, donde se ubica la ciudad de Bogotá, capital del departamento y de la República. Cundinamarca tiene en la actualidad 116 municipios y de tiempo atrás asumió una división político-administrativa que lo subdividió en 15 provincias (DAPC, 2002).

Se ha estimado que la población residente en Cundinamarca será en 2005 de 2'347.563 habitantes, mientras que la de Bogotá llegará a 7'395.610 (Molina, 2003), constituyéndose estas dos unidades territoriales en la cuenca migratoria más importante de Colombia (Jaramillo y Alfonso, 2001).

Cundinamarca tiende a consolidarse como el departamento más importante en la vida económica, social y política del país. En el plano econó-

mico, la diversificación de su aparato productivo y el esfuerzo económico revisten a su economía de una importante dinámica. De una parte, el PIB de Cundinamarca, que ascendió a US\$4.625 millones, representó el 5.6% del nacional en 2000, y las proyecciones de Planeación indican que en 2002 esta participación superaría el 7%; en su composición, la industria aporta el 23.9%, el 16.5% es de origen agrícola, el 7.8% es del comercio y el 5.3% es de origen pecuario. En materia de esfuerzo económico, el PIB per cápita departamental se amplió en la última década en 46.1%, mientras que el de Bogotá lo hizo en 42.9% y el nacional en 42.3%.

La figura departamental en Colombia

Uno de los principales desafíos que legó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 a los colombianos fue consolidar una república unitaria y descentralizada.

Contar con un modelo en el que la cohesión social y la unidad territorial operen conjuntamente con el proceso de delegación de poder desde la Nación a los entes territoriales, se asumió en la Asamblea como la mejor alternativa para introducir las transformaciones para adecuar el escenario político colombiano a los cambios en el orden mundial y a los requerimientos nacionales. El modelo territorial de Estado prevaleciente, en el que la Nación, los departamentos y los municipios son los pilares, sirvió como plataforma institucional del nuevo modelo al que se procuró dotar de un conjunto de poderes y funciones a través del cual se debía promover un persistente balance de los mismos.

Al departamento, en particular, arraigado de mucho tiempo atrás en la institucionalidad política colombiana, se le encargó la función de ser el impulsor del desarrollo regional y, consistentemente, el gobernador asume el rol de planificador estratégico del territorio.

Al respecto, el artículo 298 de la Constitución Política precisa que:

“Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

“Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

“La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”

En el mismo sentido, la competitividad cundinamarquesa ha mejorado ostensiblemente en los últimos tres años: un buen indicador es el comportamiento de la balanza comercial, que en 2000 arrojó un déficit de US\$1.152 millones, en 2001 se redujo a US\$838 y en 2002 se contrajo a US\$772 millones. En la composición de las exportaciones cundinamarquesas se evidencia la profundización de la diversificación, pues si bien los productos agropecuarios participan con el 28.7%, ramas de origen industrial intensivas en capital, como los productos químicos (13.2%), material de transporte (8.8%) y maquinaria y aparatos eléctricos (5%) y productos plásticos (4.6%), y ramas intensivas en trabajo, como los textiles (6%) y las imprentas (4.4%), son en conjunto igualmente importantes.

Estos resultados se traducen en el posicionamiento de Cundinamarca como el departamento con mayor grado de internacionalización y, por consiguiente, con mayores posibilidades de adaptación a las transformaciones de la economía mundial. Así se puede constatar en el reciente estudio de la Cepal sobre *Competitividad departamental*, en el que, además de estos resultados, Cundinamarca ocupa también el primer lugar en aspectos como la percepción de los empresarios acerca de los valores sociales dominantes que estimulan la competitividad.

En el mismo sentido, el departamento ocupa el segundo lugar a nivel nacional en la valoración del factor gobierno y sus instituciones, en el cual se miden variables como el manejo de la deuda pública, los ingresos fiscales y el gasto público, la eficiencia del Estado, justicia, seguridad y capital social; igualmente, en materia de gestión empresarial, que involucra medidas sobre la productividad, el costo laboral, el desarrollo corporativo, la eficiencia administrativa y las tecnologías de información.

Aptitud del suelo, estructura de la propiedad e instrumentos de gestión del suelo en Cundinamarca

Aptitud de uso del suelo

Por su localización y su diversidad de climas, Cundinamarca cuenta con una gran variedad de pisos térmicos: en la Tabla 1 se presenta una clasificación de las tierras, de acuerdo con su capacidad de uso.

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DE LAS TIERRAS SEGÚN SU CAPACIDAD DE USO

Clase de suelos	Breve descripción	Superficie (Ha)	Participación (%)
I II III	Con capacidad para la agricultura (muy buena, buena y moderada, respectivamente), con restricciones menores y, por lo general, mecanizables.	100.061 126.674	4.1 5.2
IV V	Aptas para uso agropecuario, con restricciones moderadas por pendiente y/o suelo. Se pueden trabajar mediante laboreo con animales.	270.831 56.614	11.1 2.3
VI	Aptos sólo para pastos, cultivos arbóreos de tipo permanente y bosques, debido a que presentan fuertes restricciones por relieve	471.758	19.4
VII	No aptos para fines agrícolas por restricciones por clima, pendiente, inundaciones o presencia de rocas. Sólo permiten laboreo manual y localizado	494.276	20.3
VIII	No tienen aptitud agropecuaria ni forestal de producción. Su vocación es de conservación, protección de cuencas y reservas hídricas.	858.374	35.2
Humedales		14.330	0.6
Zonas urbanas		41.913	1.7
Total		2.434.831	100.0

Fuente: Pérez Preciado, 2002, con base en el Estudio de Suelos del IGAC.

Una investigación reciente (Pérez Preciado, 2002) señala al respecto que:

Las mejores tierras (II-III), con restricciones menores, se encuentran principalmente en la Sabana de Bogotá, en los valles y abanicos de relieve plano a ligeramente inclinado y en algunos sectores del piedemonte de los Llanos Orientales, siendo de especial importancia, por su alto potencial agropecuario la Sabana de Bogotá, el valle Tocaima-Girardot y el valle del Magdalena al norte de Puerto Salgar, cuyos suelos, adecuados con obras de riego, pueden producir grandes volúmenes de alimentos y productos para la exportación (hortalizas, algodón, arroz, flores y otros). Las tierras con restricciones moderadas

(IV-V), laborables en general con animales y localmente con maquinaria apropiada, se encuentran especialmente en las zonas de relieve ondulado del altiplano, en las zonas inundables de la Sabana y el valle de Ubaté, en el piedemonte llanero, en el abanico de Fusagasugá y en otros sectores de la región. Las tierras aptas para cultivos permanentes y pastos (VI) se encuentran dispersas por toda la región, de manera especial en la zona cafetera y en el altiplano cundiboyacense.

Las tierras no aptas para uso agropecuario suman 1.352.650 ha., equivalentes al 55.6% del territorio, de las cuales la mayor parte (858.374 ha., el 35.2%) solo son aptas para conservación en su estado o recuperación y 494.276 ha. (20.3%) para usos mixtos agrosilvopastoriles, en los cuales debe dominar la cobertura boscosa.

En las zonas rurales de los diecinueve municipios de la Sabana se dedican 3.867,8 ha. al cultivo de flores, que representan el 86.7% del área agroindustrial cultivada en Cundinamarca, y en 1.210,4 ha. se ha localizado un contingente de población, bajo la forma de corregimientos, en el que se incluyen formas suburbanas de ocupación del territorio y cuyo perfil corresponde a subdivisiones prediales con un bajo índice de ocupación y parcelas de uso recreativo pasivo.

La estructura de la propiedad del suelo

La complejidad implícita en el análisis de la propiedad del suelo urbano y rural en Cundinamarca se deriva de su diversidad y gran heterogeneidad en tanto topografía, clima y variedad de aptitudes de uso; por tal razón, se presentará una primera aproximación inductiva como preámbulo a la discusión sobre los instrumentos de gestión del suelo.

Diversos estudios (Deininger y Squire, 1998 y Offstein, et.al., 2003) han realizado importantes contribuciones para establecer las relaciones entre inequidad, pobreza y crecimiento económico para Colombia desde la desigualdad en la apropiación de activos. Los principales hallazgos su-

gieren que un elevado grado de concentración de la propiedad territorial, calificado como de inequidad en la propiedad, afecta negativamente el crecimiento económico: evidencias para el caso colombiano y para varios países latinoamericanos revelan que elevados valores del coeficiente Gini están notoriamente correlacionados con las bajas tasas de crecimiento económico. Luego, se puede colegir que el interés de los Estados nacionales y, por qué no, de las administraciones subnacionales en realizar programas de reforma en la propiedad territorial, se enmarcan en los propósitos sociales de reducir la pobreza urbana y rural y en los económicos de impulsar el crecimiento.

Comencemos por suponer que no existen diferencias importantes en cuanto a calidades de suelo, es decir, que los suelos rurales gozan de las mismas condiciones de fertilidad y los suelos urbanos detentan la misma capacidad portante en cuanto a condiciones de edificabilidad, y que otro tanto ocurre con sus posibilidades de accesibilidad, supuestos muy gruesos para introducir el siguiente interrogante: ¿qué tan concentrada está la propiedad en esta Cundinamarca hipotética?

La distribución de la propiedad del suelo en zonas rurales

El coeficiente Gini³ para la propiedad rural es de 0.66 (ver Tabla 2), que en principio es un valor considerablemente alto, que indica –bajo los supuestos mencionados– una aguda concentración del suelo en el departamento. Otros estudios (Offstein, et.al., 2003) que han procesado la información a micro dato de predio y poseedor, han logrado depurar la información limpiando las bases prediales de factores como los predios periurbanos destinados a usos diferentes a la agricultura, obteniéndose un Gini de 0.91 a nivel nacional; cuando se filtran los predios pertene-

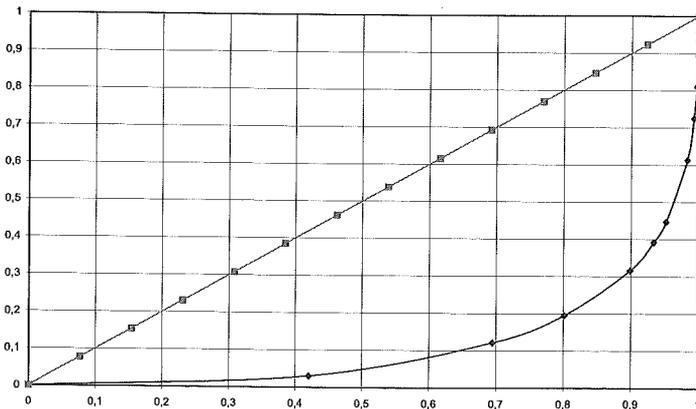
³ El coeficiente Gini es una medida de desigualdad y que en este caso considera la cantidad de tierra en poder de propietarios; la diagonal representa la línea de equidistribución y, en la Curva de Lorenz, por debajo de la anterior, se representan los locus de propietarios y tierra. El cociente que relaciona el área entre las dos curvas y el área bajo la diagonal es el valor del Gini, que se encuentra siempre entre 0 y 1: 0 cuando la tierra está equidistribuida, y aproximado a 1 cuando hay cada vez más tierra en poder de pocos propietarios.

cientes al Estado, los parques nacionales y las tierras pertenecientes a comunidades indígenas y negras, el resultado es de 0.85; y filtrando los propietarios con más de un predio, el resultado es prácticamente igual al anterior. Cuando se realiza un ajuste en el cálculo introduciendo el precio fiscal de las tierras, el avalúo catastral –bien entendido que este avalúo es una *proxy* del real valor atesorado en tierras, pues recoge otras características como la fertilidad, la localización, la accesibilidad y las condi-

TABLA 2
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DEL SUELO RURAL

Grupo	Número de Propietarios	Superficie (Has.)	Distribución Propietarios	Distribución Superficie
1	264.337	68.070	0,42030	0,03060
2	172.722	201.923	0,69493	0,12136
3	66.960	164.411	0,80140	0,19527
4	61.133	267.311	0,89860	0,31543
5	22.204	169.302	0,93391	0,39153
6	11.333	122.640	0,95193	0,44666
7	19.876	370.634	0,98353	0,61326
8	6.123	248.546	0,99327	0,72498
9	2.661	189.533	0,99750	0,81018
10	1.245	185.514	0,99948	0,89357
11	225	90.183	0,99984	0,93410
12	61	53.936	0,99993	0,95835
13	42	92.659	1,00000	1,00000

Curva de Lorez para Suelo Rural



ciones morfológicas de los terrenos, pendientes o escarpados, es decir que resume un conjunto de rentas diferenciales de primero y segundo grado-, los coeficientes de Gini se reducen, en promedio, en cerca de un 15%.

Las mediciones de inequidad mejoran considerablemente cuando se incorporan los diferentes regímenes de propiedad. Esta premisa también podría aplicarse cuando se realizan las mediciones a nivel subnacional o municipal, pues se abre la posibilidad de realizar mediciones más homogéneas, pudiéndose segregar la información por antigüedad del proceso de formación y/o actualización catastral, por ejemplo.

En Cundinamarca, como en otros departamentos del país, este proceso ha estado expuesto a múltiples factores que han condicionado su avance, entre éstos, la voluntad de los alcaldes y concejos locales por llevarlo a cabo, la existencia de recursos financieros para sufragar los costos que demanda el operativo de actualización y/o formación, ciertas dinámicas políticas locales que procuran impedir su realización y, en no pocas ocasiones, un conocimiento certero de sus reales implicaciones.

Como se puede apreciar en la Tabla 3, en el 50.9% de los municipios cundinamarqueses los catastros se encuentran desactualizados, pues su última formación y/o actualización data de 1987 o antes, encontrándose que algunos no realizan el proceso desde 1962. Como resultado de la acción del Departamento, cofinanciando y acompañando el proceso, en el último periodo han actualizado sus catastros 22 municipios.

TABLA 3
CUNDINAMARCA: DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS
POR AÑO DE ACTUALIZACIÓN Y TIPO DE PREDIOS

Año de actualización	Predios Rurales		Corregimientos		Predios Urbanos	
	Número de municipios	Incremento (%)	Número de municipios	Incremento (%)	Número de municipios	Incremento (%)
2003	21	18.1	21	18.1	18	15.5
2002	6	5.2	6	5.2	5	4.3
2001	7	6.0	7	6.0	6	5.2
2000	3	2.6	3	2.6	4	3.4
1999	7	6.0	7	6.0	10	8.6
1998	13	11.2	13	11.2	14	12.1
Años Anteriores	59	50.9	59	50.9	59	50.9

Fuente: Cálculos DAPC con base en IGAC

En la Gráfica 1 se presentan los coeficientes Gini de la propiedad rural en Cundinamarca. Se asocian los coeficientes calculados para la concentración de superficie y para el avalúo catastral, y se presentan a nivel de cuatro conglomerados, dependiendo de diferentes periodos de actualización y/o formación catastral. Se asume, de manera arbitraria, una frontera del Gini de 0.5, por debajo de la cual se entenderá que hay una buena distribución y por encima de la cual se considerará que hay una excesiva concentración; el cuadrante I indica una mala distribución por el avalúo y una buena distribución por distribución de la superficie; a la derecha, el cuadrante II, una mala distribución por ambas situaciones; el cuadrante III, una buena distribución por avalúo y mala por superficie; y el cuadrante IV, una buena distribución por ambas situaciones.

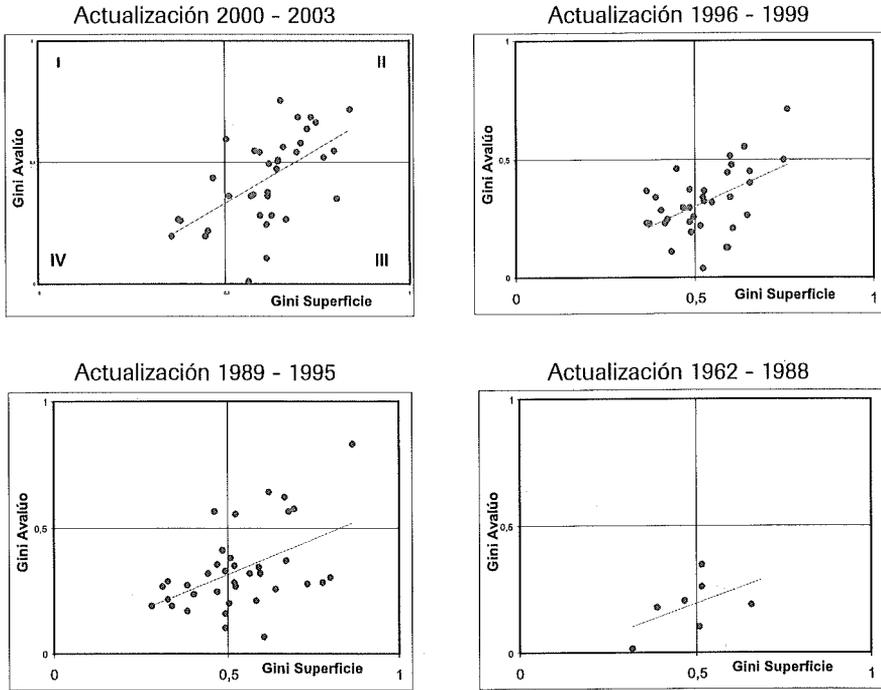
Algunas regularidades que se evidencian allí son las siguientes:

- 29 municipios se encuentran en el cuadrante IV. En los de más reciente actualización se encuentran Vergara, Quebradanegra, Nimaima, Cáqueza, Útica y Simijaca.
- Hay una hiperconcentración de casos, 86, en los cuadrantes II y III.
- Sólo un municipio se encuentra en el cuadrante I: Tibirita.
- A medida que la actualización es más reciente, hay mayor tendencia a que los municipios se ubiquen en el cuadrante II.
- Los coeficientes por superficie y avalúo alcanzan un mayor nivel a medida que la actualización es más reciente. En los que no han realizado el proceso desde 1988 se evidencia un coeficiente muy bajo por avalúo, indicando esto, también, una gran distorsión en las medidas de concentración.

Se evidencia en Cundinamarca una tendencia al deterioro de los coeficientes de concentración de la propiedad rural. Esta tendencia es consistente con la paulatina pérdida de dinamismo de las actividades agrícolas en el departamento, acompañada del persistente y preocupante fenómeno del abandono del campo. En las zonas fértiles próximas a Bogotá, la demanda de suelo rural de hogares de altos ingresos de la

GRÁFICA 1

UNA APROXIMACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN CUNDINAMARCA
(POR PERIODO DE ACTUALIZACIÓN Y/O FORMACIÓN CATASTRAL)



región ha conllevado la sustitución de su uso por residencias dispersas de fin de semana, con fines recreativos o contemplativos, fenómeno que será analizado más adelante.

La distribución de la propiedad del suelo en zonas urbanas

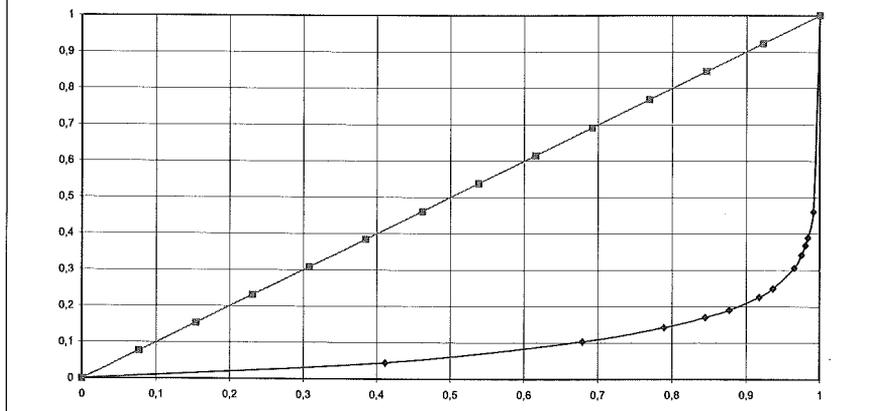
En el caso de la distribución del suelo urbano, el coeficiente Gini es 0.67 (ver Tabla 4), muy similar al del suelo rural, pero esto no es más que una mera regularidad estadística.

El ejercicio plantea una serie de dificultades en el caso urbano, pues obviamente la estadística reportada por el IGAC incluye en ella el número de propietarios de espacio construido, pero, independiente de la modalidad de éste, ya sean casas, multifamiliares, condominios o cualquier

TABLA 4
ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DEL SUELO URBANO

Grupo	Número de Propietarios	Superficie (Has.)	Distribución Propietarios	Distribución Superficie
1	165.526	825	0,41149	0,04521
2	107.655	1.069	0,67911	0,10376
3	44.296	717	0,78923	0,14303
4	22.373	498	0,84485	0,17032
5	13.037	373	0,87726	0,19077
6	16.357	644	0,91792	0,22608
7	7.501	425	0,93657	0,24933
8	11.582	1.041	0,96536	0,30638
9	3.925	649	0,97512	0,34193
10	2.182	485	0,98054	0,36852
11	1.371	381	0,98395	0,38941
12	2.990	1.300	0,99138	0,46063
13	3.467	9.845	1,00000	1,00000

Curva de Lorez para Suelo Urbano



otra forma, suponemos que los propietarios tienen algún coeficiente de propiedad sobre el suelo y que el coeficiente lo capta, aún con las restricciones mencionadas.

Para introducir el análisis se partirá de explorar una hipótesis bastante extendida acerca de la configuración urbano-regional, que sugiere que la influencia que el centro urbano principal irradia sobre el *hinterland* se evidencia, entre otras cosas, por una creciente apertura de los mercados

del suelo urbano en la medida en que los centros urbanos secundarios están más próximos al primero, lo cual implica que, entre más lejanos estén de éste, su influencia será menor. Para esto se ha construido una estadística que relaciona el coeficiente Gini para el suelo urbano con un indicador de la distancia a Bogotá, que no es más que una normalización a partir del municipio más lejano, Paratebuena, ubicado a 211 km de la ciudad.

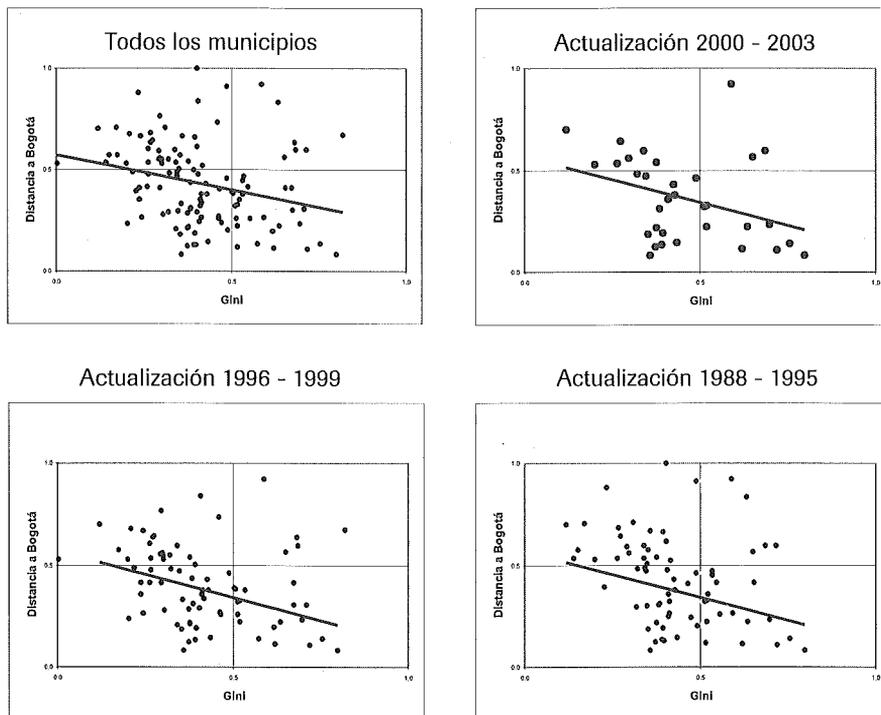
Las evidencias encontradas sugieren –aunque con una correlación bastante débil pero con alta representatividad estadística– que, por el contrario, a medida que la distancia a Bogotá aumenta la distribución mejora y que, entre más proximidad al centro urbano principal, la distribución empeora. Por el hecho de que la correlación sea débil y el residuo alto, el ejercicio econométrico indica que hay que buscar otros factores explicativos.

En la Gráfica 2 se presentan las relaciones entre distancia normalizada y coeficientes Gini para todos los municipios y por periodo de actualización. En los de más reciente actualización contrastan casos como el de Nilo –que, aun estando alejado de la capital, presenta una distribución notablemente buena– con los de Puerto Salgar, Útica y Guaduas, que estando localizados a distancias similares, o incluso más distantes, que presentan una distribución considerablemente peor; el caso de Bituima es interesante por situarse el coeficiente casi sobre la línea de equidistribución, y el de Ricaurte porque es el coeficiente más alejado de ella.

Las dinámicas locales entran a jugar un rol importante en el proceso de configuración de una determinada estructura de la propiedad del suelo, pero esto escapa a los propósitos de este ensayo. Sin embargo, es útil concluir este acápite señalando que entre los diez primeros municipios con el coeficiente más elevado –que indica una mala distribución– están las cabeceras subregionales más importantes de Cundinamarca –Soacha, Zipaquirá, Girardot y Fusagasugá–; dos municipios de Sabana Occidente de notable desarrollo industrial –Mosquera y Madrid–, y dos cuya dinámica está asociada al turismo de fin de semana –Sylvania y Ricaurte–.

GRÁFICA 2

UNA APROXIMACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DEL SUELO URBANO EN CUNDINAMARCA
(POR DISTANCIA A BOGOTÁ Y PERÍODO DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL)



Algunas consideraciones sobre usos suburbanos en Cundinamarca

En zonas rurales y suburbanas de los municipios de Cundinamarca se demanda suelo que se destina, fundamentalmente, a actividades de relajamiento y distracción, generalmente de fin de semana, por hogares de mediana y alta capacidad de pago. El espacio allí construido se produce bajo la forma de condominios, que se presenta en 42 municipios, y la propiedad horizontal, que se extiende a 19.

La modalidad de los condominios demanda 3.549,3 ha., cantidad de suelo considerable, pues representa alrededor del 10% del área perimetral de Bogotá. En los municipios de la Sabana se localizan 2.880 condominios, que demandan 1.176,1 ha. y cuya área construida es de

192.565 m², lo que indica que por cada metro construido se demandan 61.1 m² de suelo; en el resto de municipios de Cundinamarca hay 7.319 condominios en 2.373,2 ha., y se han producido 229.955 m² de espacio construido, siendo la relación de un metro cuadrado construido por 103.2 metros cuadrados de suelo.

Para la modalidad de la propiedad horizontal se han ocupado 72.3 ha.: 34.3 en la Sabana y 38 en el resto de municipios. Bajo esta modalidad se han producido 96.501 m² y la relación de suelo a construcción es de 3.6, mientras que en el resto de municipios se han producido 16.017 m² y la relación es de 23.7.

Estas formas de ocupación del suelo son inherentes al desarrollo, pero implican costos sociales considerables. Una comparación hipotética: si estas áreas de suelo se ocuparan con el mismo patrón de Bogotá, allí podrían alojarse alrededor de 700.000 habitantes, pero evidentemente estos inmuebles son ocupados por cerca de 60.000 y buena parte de ellos no habitan allí de forma permanente. La sociedad incurre, entonces, en los costos y deseconomías de escala que se derivan de las infraestructuras básicas de accesibilidad y de redes de servicios públicos domiciliarios con que hay que dotar a estos espacios. La acción del Estado allí se enfoca a la recuperación de la totalidad, o al menos una buena parte, de estos costos mediante el empleo de los instrumentos de intervención a los que nos referiremos en adelante.

Instrumentos de intervención sobre el suelo

En este acápite nos ocuparemos de describir de manera sucinta los avances que en Cundinamarca han tenido dos instrumentos de intervención sobre el suelo: el impuesto predial y la captura de plusvalías urbanas.

Tendencias recientes del predial en Cundinamarca

El impuesto predial es el instrumento más extendido en Cundinamarca y a éste subyacen tres funciones: la *fiscalista*, que está asociada a su recaudo y que permite a los gobiernos municipales contar con una fuente permanente de recursos para financiar sus programas de inversión, de manera inde-

pendiente a las transferencias del gobierno central, regladas en la actualidad por el Sistema General de Participaciones; la *redistributiva*, pues en su diseño generalmente se establecen tarifas progresivas dependiendo del potencial de uso; y la *tributaria*, pues permite al Estado capturar una porción de los movimientos persistentes y generalizados en los precios del suelo.

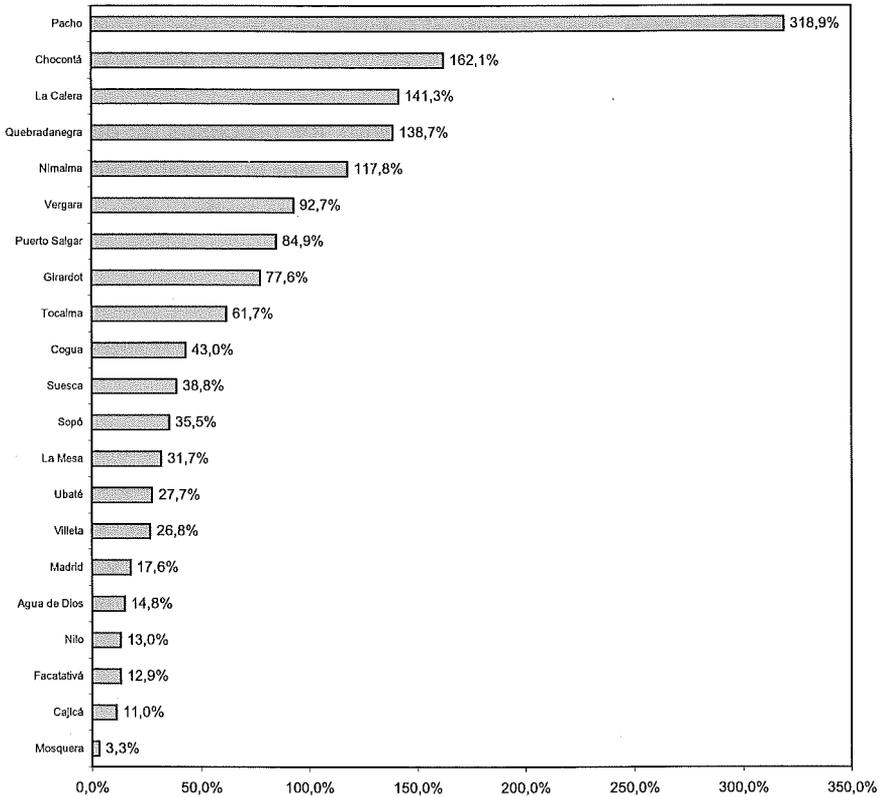
No obstante las bondades del instrumento, los procesos de ajuste –ya sea por la formación de los catastros locales, por la actualización de las bases para el cobro o por la modificación de las tarifas– son generalmente medidas impopulares, pues la acción de grupos de presión local, muchas veces terratenientes mimetizados en las dumas locales, promueven campañas contra las reformas prediales, asociadas a argumentos débiles pero que trascienden al imaginario colectivo.

Sin embargo, hay contratendencias de gran calado social y político. En el caso de Bogotá, en la última elección popular de alcalde esta discusión jugó un papel importante en la decisión del electorado: el candidato ganador planteó un programa en el que el recaudo predial y de otros impuestos locales era indispensable para la sostenibilidad de la ciudad, y su más acérrima contrincante fundó su campaña en la creencia de que más impuestos quitaban votos. En el actual debate político por la Alcaldía Mayor de Bogotá, esta última ha rectificado su posición y ha manifestado su adhesión a los programas de cultura tributaria.

En Cundinamarca el esfuerzo no ha sido menor. La actualización de las bases prediales para el recaudo ha experimentado importantes ajustes, mediados por la acción del departamento. Éste, a través de un arduo y laborioso programa de acompañamiento a los municipios, ha promovido su realización acompañándolos financieramente en la realización del proceso, en las interventorías a los procesos contratados y, en no pocas ocasiones, en las interlocuciones que se suscitan a nivel local con las comunidades.

En la coyuntura 2002-2003, y refiriéndonos al caso de las actualizaciones a las bases prediales rurales, la Gráfica 3 presenta los resultados del proceso de actualización para veintiún municipios, entre los que sobre-

GRÁFICA 3
INCREMENTOS NOMINALES EN LA BASE PREDIAL RURAL 2002-2003:
21 MUNICIPIOS CON ACTUALIZACIÓN 2003



sale el caso del municipio de Pachó. Al respecto, el Alcalde Popular⁴ relata:

Desde la misma prehistoria se puede hablar de la gran importancia de la ubicación estratégica de Pachó, la cual nos permitió formar parte de una nación organizada e industriosa. La base de la economía era la agricultura y posteriormente la industria.

⁴ Esta entrevista a Luis A. Álvarez Báez se realizó especialmente para este artículo y se transcribe literalmente por considerarla pertinente y reveladora para los propósitos del ensayo.

Pacho es la cuna de la industria siderúrgica, al ser Colombia el primer país en Suramérica que explotó el mineral de hierro y lo transformó, gracias a los colonos ingleses que descubrieron el mineral de hierro de excelente calidad y el carbón como base combustible.

Pacho siempre ha tenido gran importancia en el contexto nacional e internacional. Hasta hace muy poco tiempo, proveía a todo el país de las tapas de acueducto y alcantarillado, pólvora e industria metalmecánica. Se vivía una época de la economía y del desarrollo social, hasta que fuimos contaminados por la presencia del narcotráfico sobre los años setenta.

Se generó un cambio total a través de una economía ficticia de alto nivel, por cuanto mucha población ingresó a formar parte de la nómina del sector de producción de droga, lo que hizo que directa o indirectamente la gran mayoría de gentes dependieran económicamente de dicho sector. El comercio se desbordó como nunca, las ventas de inmuebles se dispararon y los costos de la tierra adquirieron niveles inusitados.

Se generaron muchos odios y guerras entre las familias del occidente de Boyacá y las de Pacho, lo cual implicó muchos sacrificios de vidas humanas. Aparecieron las autodefensas y se organizaron ejércitos completos con nuestra juventud. Se generó la imagen de poder, tanto económico como militar: la aspiración de nuestros jóvenes no iba más allá de llegar a trabajar con el "Patrón", de sentir el orgullo de portar un arma en su cinto que lo hiciera sentirse poderoso y especial, de poder compartir en los centros de diversión los mejores licores, acompañados de las mujercitas más lindas del municipio, quienes a su vez recibían el cortejo y los regalos más especiales, que las deslumbraban.

Pero vino lo que algún día tendría que llegar.

Desapareció el mecenas del momento y se inició el proceso de decadencia y destrucción de la famosa "Empresa", llegó la debilidad económica y comenzó una nueva etapa, bañada de sangre y de terror. Fue muy difícil reiniciar un proceso que se retrasó

por más de veinte años y retomar las buenas costumbres de la gente buena, emprendedora y honesta. Volvimos a nuestra base de desarrollo económico, nuestra vocación agropecuaria que lentamente, y con muchas dificultades, viene superando todas las barreras que han frenado ese proceso.

En él estamos trabajando, basados en algunos programas, conjuntamente con la comunidad y con el apoyo de varias instituciones del Estado, enfocamos nuestro Plan de Desarrollo “Construyendo Nuestro Futuro”, fundamentalmente hacia lo social y hacia la recuperación fiscal. Lo primero que hicimos fue someternos a la Ley 617/02 o de Ajuste Fiscal, lo cual cambió radicalmente la estructura administrativa y financiera del municipio. Fue necesario reducir todos los gastos de funcionamiento y recortar las inversiones.

Una de las razones de más fondo que provocó el desajuste fiscal del municipio, tiene que ver con la irresponsabilidad de los alcaldes de turno, quienes por cuidar su aparente imagen personal y política, no cumplieron con la ley y permitieron que durante 28 años el municipio se fuera desactualizando catastralmente, lo que generó unos ingresos lamentables por concepto de predial, que escasamente alcanzan a llegar al 10% del valor real, provocando un atraso terrible en el proceso de desarrollo.

Actuando con madurez y seriedad administrativa, buscamos el apoyo del departamento de Cundinamarca en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación, logrando celebrar un convenio interadministrativo entre el departamento, CAR, Fonade y el municipio de Pacho, para adelantar el proceso de formación del catastro rural en el año 2002, trayendo como resultado el gran incremento en el impuesto predial, que muestra un aumento en el recaudo de más del 90%.

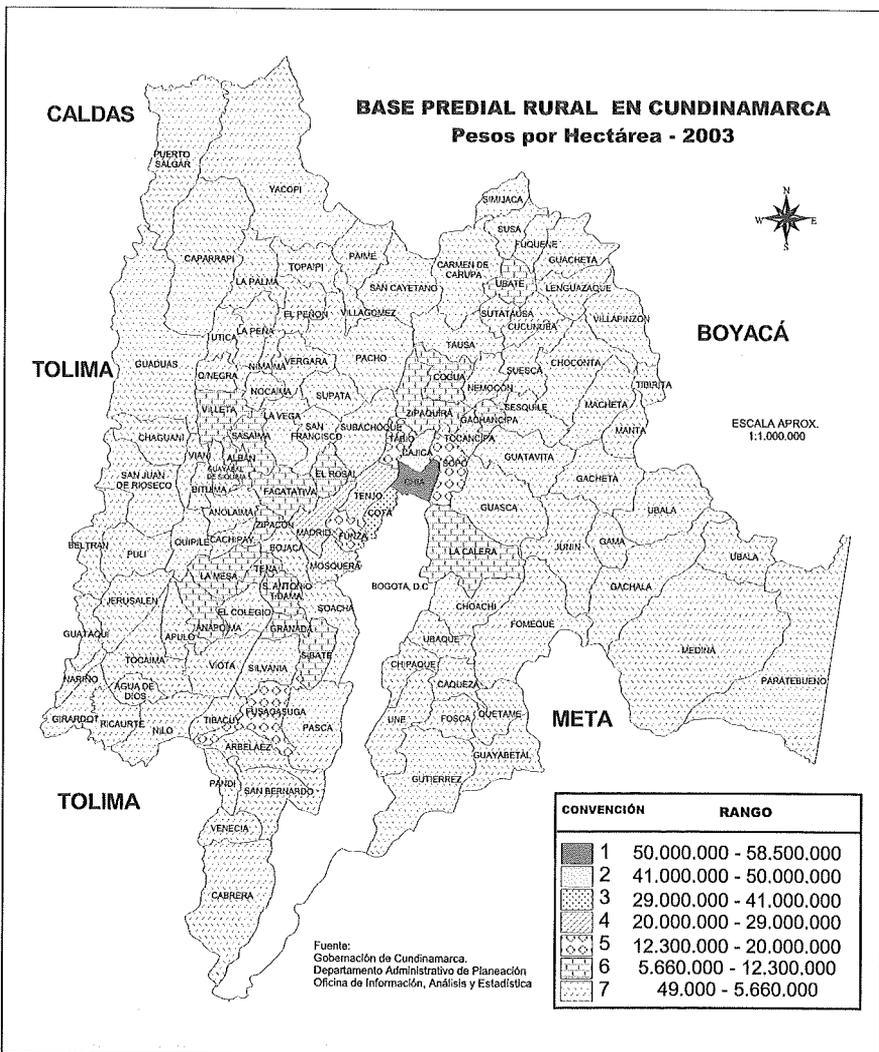
Pero era necesario sacrificar la imagen y asumir el costo político, a cambio de alcanzar un futuro sostenible para nuestro municipio.

Este testimonio muestra, entre otras cosas, que la acción política para el avance de los instrumentos de gestión del suelo es inherente, en

buena medida, al grado de desarrollo moral e intelectual de los gobernantes locales.

En el Mapa 1 se presenta el estado actual de las bases prediales en los municipios de Cundinamarca, expresadas en pesos por hectárea y agrupadas por conglomerados de acuerdo con los rangos allí establecidos. Muy importante se revela el hecho de que en Chía se tengan las bases

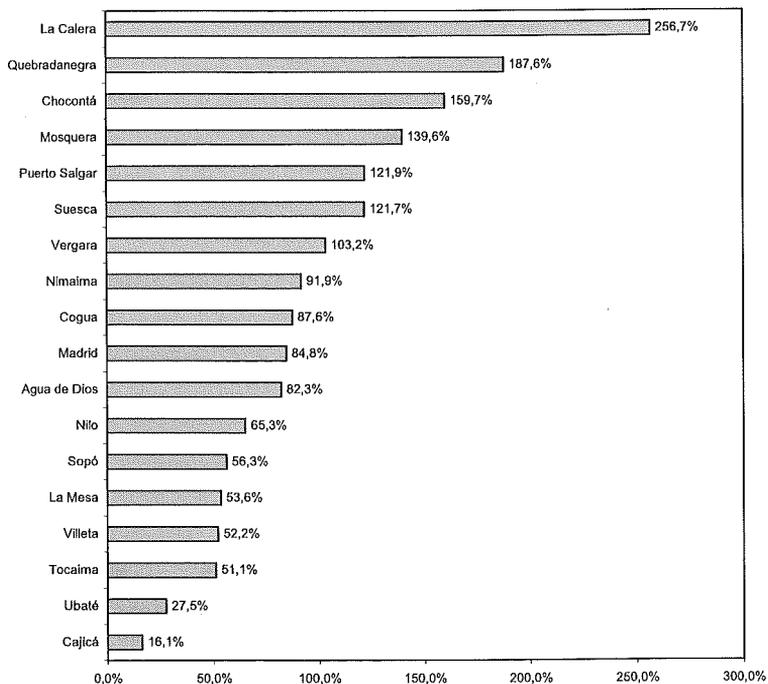
MAPA 1



más elevadas, pues la acción estatal local, de cara al fenómeno de agropolización, se ha soportado en los instrumentos de intervención, como el predial, y en un desarrollo, así sea incipiente, de captura de plusvalías urbanas, como se analizará más adelante.

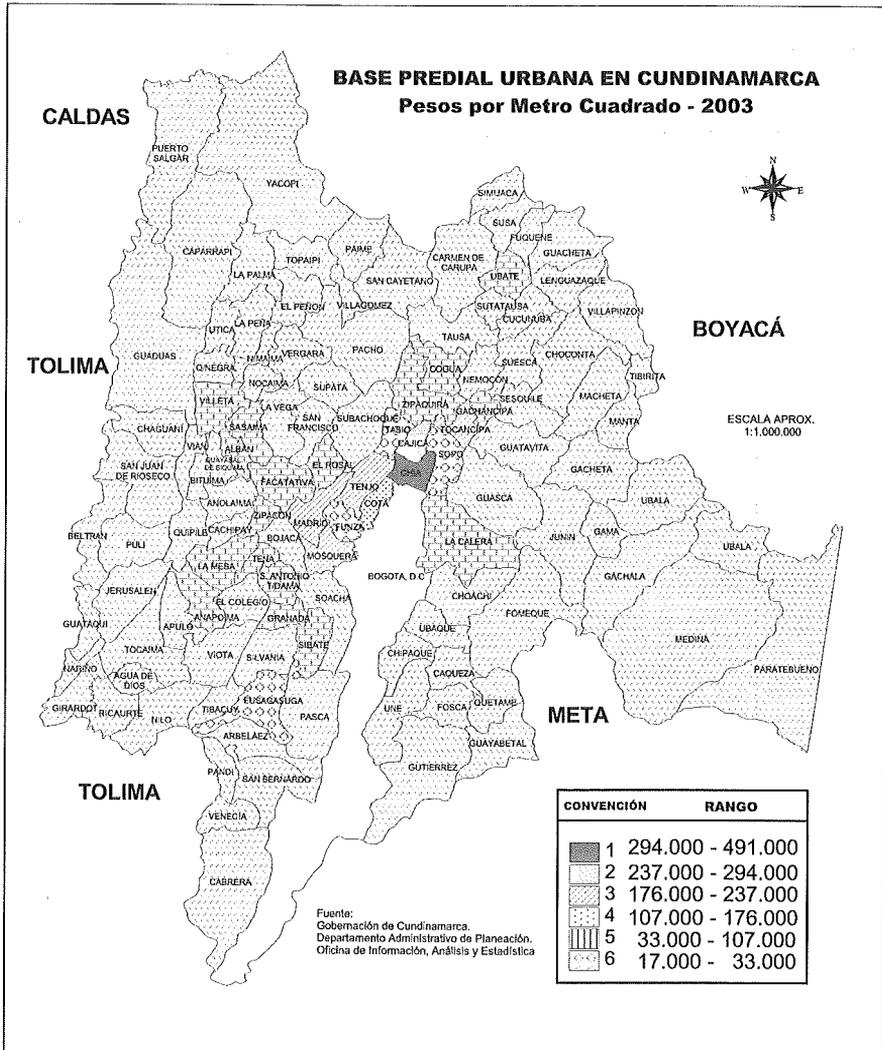
En el caso del predial urbano, la Gráfica 4 muestra el impacto de los procesos de actualización y formación realizados recientemente por dieciocho municipios, entre los que sobresale el caso de La Calera, municipio colindante con Bogotá, que goza de una amplia oferta de bienes ambientales y cuyo crecimiento está fuertemente influenciado por la dinámica residencial asociada a este hecho y por la dinámica de los servicios de esparcimiento.

GRÁFICA 4
INCREMENTOS NOMINALES EN LA BASE PREDIAL URBANA 2002-2003:
18 MUNICIPIOS CON ACTUALIZACIÓN 2003



En el Mapa 2 se presenta el estado actual de las bases prediales urbanas, expresadas en pesos por metro cuadrado e igualmente agrupados los municipios en conglomerados de acuerdo con los rangos allí establecidos.

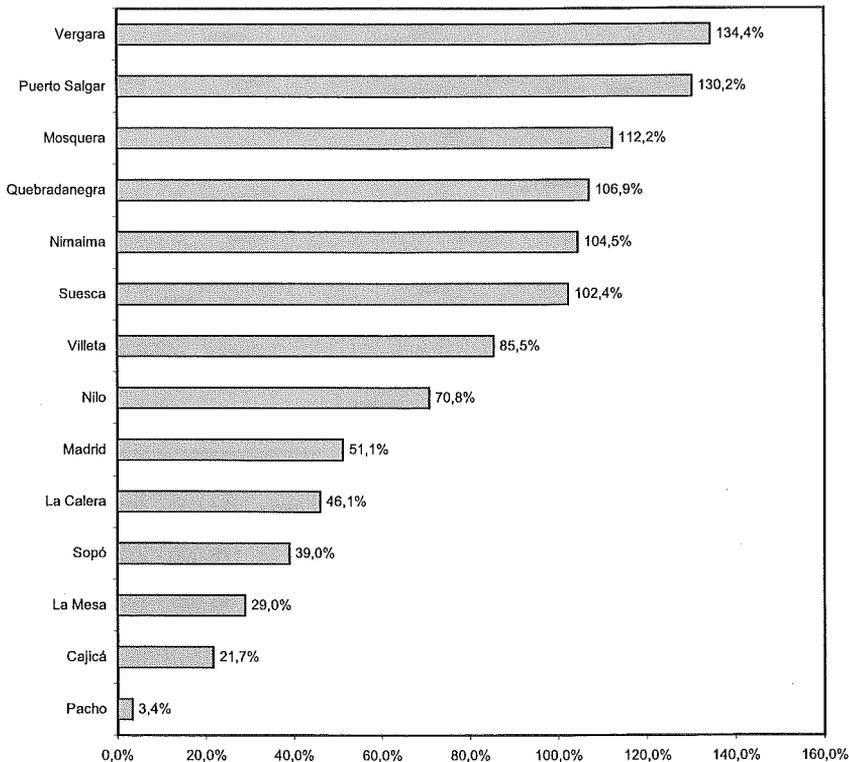
MAPA 2



El avalúo promedio más elevado se encuentra en el municipio de Ricaurte, colindante con Girardot, municipios que por su clima recogen una importante porción de la demanda regional por sitios de recreo y cuyo desarrollo urbanístico está caracterizado por la proliferación de condominios y segundas residencias de fin de semana para hogares de capas de ingresos medios y altos de la región.

En el caso de los corregimientos, intersticios suburbanos en los que se evidencia persistentemente la sustitución de usos, el impacto de la actualización en catorce municipios se presenta en la Gráfica 5. En éstos confluyen cinco municipios de la Sabana en los que hay evidencias de urbanización dispersa, y una variedad de municipios que soportan una creciente demanda de sitios de recreo y bienes ambientales.

GRÁFICA 5
INCREMENTOS NOMINALES EN LA BASE PREDIAL DE CORREGIMIENTOS 2002-2003:
14 MUNICIPIOS CON ACTUALIZACIÓN 2003



El incipiente desarrollo de la participación en plusvalías urbanas: el caso del municipio de Chía

El municipio de Chía es uno de los municipios más adelantados en el cálculo de los beneficios que este instrumento puede otorgar para lograr un desarrollo local sostenido.

De acuerdo con lo establecido tanto en el artículo 82 de la Constitución Política como en el capítulo IX de la Ley de Desarrollo Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial de Chía considera como hechos generadores de plusvalía la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana, o la consideración de parte de suelo rural como suburbano, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, y la ejecución de obras públicas previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen que generen mayor valor en predios en razón de las mismas y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización.

Como ya se mencionó, el municipio presenta una tendencia a la agropolización y, por ello, la recuperación de la ruralidad es un propósito estratégico en su ordenamiento, que se alcanzará con:

la redensificación de su zona urbana y el control de las zonas de expansión colindantes con el perímetro urbano, por lo cual el hecho generador de mayor incidencia es el de mayor aprovechamiento; los recursos provenientes de la participación serán destinados a la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado como es el caso de Rinconcito, Sabaneta, Cerca de Piedra, especialmente en las zonas pobladas de Samaria, El Cairo, Delicias, Mercedes de Calahorra, Fonquetá, Bojacá, Fagua y la parte baja y alta de Yerbabuena; además de destinar parte de esos recursos a la inversión municipal en espacio público (Medina y Herrera, 2002).

En el artículo 136 del Acuerdo 17 del 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial, se identifican las zonas objeto de la participación en la plusvalía en el área urbana de Chía, como la zona jardín de uso múltiple y múltiple especial, por incorporación e incremento de índice de ocupación y de construcción; la zona residencial urbana Mercedes de Calahorra, por cambio de uso; y la zona residencial urbana por incremento de índice de construcción por altura.

En el POT se incorporó al perímetro urbano la zona de Mercedes de Calahorra para evitar que su expansión a largo plazo suprima la actividad agrícola de la zona rural aledaña del municipio, que tiene 25.11 hectáreas de un total de 608.28 hectáreas correspondientes al perímetro urbano. Los tratamientos aplicables a esta zona son: de desarrollo por urbanización en los predios urbanizables no urbanizados al ser dotados de la infraestructura necesaria para ser edificables y; de renovación urbana en el área construida de esta zona que presente deterioro físico, social y ambiental. A pesar de presentarse en esta zona tres hechos generadores de plusvalía, la exigibilidad y cobro de la participación no está decidida por cuanto se prevé el desarrollo de VIS; corresponde al Consejo Municipal decidir sobre el tema de conformidad con lo establecido en el parágrafo 4 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997 (Medina y Herrera, 2002).

En la búsqueda de un mejor reparto de cargas y beneficios, las autoridades municipales estimaron el monto potencialmente recaudable por medio de la participación en la plusvalía, resultado de su aplicación en 1.086 predios localizados en la zona urbana del municipio.

En el Estudio Técnico que soporta el POT de Chía se estimó que 1.086 predios urbanos serían impactados por las acciones urbanísticas y se generaría un efecto plusvalía del orden de \$19.4 millardos. Una investigación reciente (Medina y Herrera, 2002) sugiere que las limitaciones para el cálculo de los precios de referencia antes y después de la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, estimados con arreglo a la normatividad vigente y apoyados en los métodos convencionales practicados por los peritos evaluadores, subestima el cálculo del efecto plusvalía, pues, recurriendo a información del mercado inmobiliario en el municipio e introduciendo otras consideraciones de orden urbanístico, los autores reestiman el efecto en \$33.6 millardos. Como bien lo sugieren los autores mencionados,

(...) la experiencia del municipio de Chía se constituye como un caso oportuno para poder resaltar algunos de los problemas que se generan con la aplicación práctica del cálculo de la

participación en la plusvalía por diversos aspectos metodológicos o de información que surgen tanto de los lineamientos mismos de la Ley 388 de 1997, como de los métodos utilizados por las entidades territoriales para obtener el valor de los predios» (Medina y Herrera, 2002).

Pero el ejercicio realizado también revela que, con ciertos ajustes reglamentarios y recurriendo al recurso de interpretación de la norma en su trasfondo doctrinario, se puede viabilizar el instrumento sin incurrir en derogatorias o reformas de fondo a la Ley 388 que, de hecho, acarrearían considerables costos financieros a todos los municipios del país y crearían un ambiente de caos por la inestabilidad regulatoria.

A manera de conclusiones

Este ensayo debe entenderse como un intento de aproximación al complejo fenómeno de la distribución de la propiedad sobre el suelo y de los instrumentos de intervención con los que cuenta el Estado para realizar sus funciones públicas.

En un momento como el actual, en el que el paradigma neoliberal se ha constituido en la esfera dominante del mundo económico, es conveniente recordar, en relación con el mercado, que el proceso competitivo lleva consigo un gran elemento de suerte y, por esto, una variedad de circunstancias hacen que las condiciones en que entran al juego competitivo los diferentes individuos sean notoriamente desiguales. La aglutinación de poder se traduce, por regla general, en inequidades flagrantes en materia de recompensas y compensaciones, y esto es inherente a los principios de operación del mercado. Lo anterior justifica la acción del Estado para contrarrestar las deficiencias del mercado, particularmente en la reforma de la propiedad territorial.

El avance en esta materia en Cundinamarca ha sido importante, particularmente en materia del impuesto predial, y aún muy incipiente en cuanto a la captura de plusvalías urbanas. Este proceso no requiere solamente de voluntad política para llevar adelante los procesos de intervención o la existencia de una tradición regulatoria tan reconocida como la co-

lombiana en el ámbito latinoamericano: se requiere, además, de un avance intelectual en los tomadores de decisiones para comprender que las compensaciones o recompensas por aportaciones al producto, los premios por el esfuerzo, y no la apropiación privada de esfuerzos ajenos, son las que mueven a las sociedades hacia un estadio superior. En este sentido, hay ahí un compromiso ético relacionado con la revitalización del sentido de lo público: las ejecutorias en materia de reforma urbana y de reforma agraria para erradicar el modelo rentístico en Colombia son un paso impostergable y requieren de un renovado contenido en materia de clarificación de los derechos de propiedad, del uso de instrumentos para promover el uso productivo del suelo agrícola y del empleo de los instrumentos de gestión del suelo urbano de los que ya dispone Colombia.

Bibliografía

- Alcaldía Popular de Chía - Concejo Municipal de Chía, "Acuerdo 003 de 1994".
- Alcaldía Popular de Chía - Oficina de Planeación, "Acuerdo 017 de 2000 - Plan de Ordenamiento Territorial".
- Alcaldía Popular de Chía - Oficina de Planeación "Estudio metodológico - técnico - económico para la aplicación en la zona urbana, zona suburbana y zona rural y la aplicación de la compensación en áreas de conservación en el municipio de Chía", 2001.
- Departamento Administrativo de Planeación de Cundinamarca, Estadísticas de Cundinamarca 1998-2000, Bogotá, 2002.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire, "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", en *Journal of Development Economics*, vol. 57, 1998, págs. 258-287.
- Harris, Abram L., *La ciencia económica y la reforma social*, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1956.
- Jaramillo, Samuel y Alfonso, Óscar, "Un análisis de las relaciones de metropolización entre Bogotá y la Sabana a partir de los movimientos

migratorios”, en *ciudad y región en Colombia: nueve ensayos de análisis socioeconómico y espacial*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2001.

Mill, John Stuart, *Principios de economía política, con algunas de sus aplicaciones a la filosofía social*, 1a. edic. en español, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

Medina, María Andrea y Herrera, Jorge Luis, *Aproximación teórico-práctica de la participación de la plusvalía urbana como instrumento de financiación para el desarrollo municipal*, Trabajo de grado en Economía, Universidad Externado de Colombia, 2002.

Molina, Humberto, Informe final de la Consultoría sobre Población, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, Proyecto PNUD/COL/01/030, dos vol., 2003.

Offstein, Norman; Hillón, Luis Carlos y Caballero, Yadira, *Estudio sobre la relación entre inequidad en la tenencia de la tierra rural privada, finanzas públicas y violencia municipal en Colombia*, Bogotá, mimeo a multicopiado, 2003.

Pérez Preciado, Alfonso, Informe final de la Consultoría Bases para la regionalización de Cundinamarca. Convenio Gobernación de Cundinamarca - Departamento Administrativo de Planeación y Unión Europea - Escuela de Gobierno, 2002.

Políticas del Distrito Capital para el desarrollo territorial y la gestión del suelo

Carmenza Saldías Barreneche

I

Agradezco la iniciativa que han tenido la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Lincoln Institute of Land Policy, Fedevivienda y el Cider, de la Universidad de los Andes, de organizar este evento, fundamental para seguir discutiendo un tema en el que todavía falta mucho por hacer. Cuando se tienen ciudades que han atraído más del 50% de su población en periodos cortos –como de veinte años– y cuando aún se presentan fenómenos de desplazamiento masivo de población entre zonas urbanas y rurales, sumados a inicios de procesos de desurbanización y de vuelta a la reprimarización en algunas zonas, es evidente que el tema del suelo –ya sea urbano o rural– y la discusión sobre las reformas urbanas y agrarias siguen vigentes en Colombia, así en muchos países se hayan resuelto en el siglo XIX. Tal vez parte de nuestras grandes dificultades de ordenamiento territorial urbano o rural, y quizá la misma guerra, tienen que ver justamente con el problema no resuelto del derecho al suelo, que no es sólo el derecho a la ciudad sino el derecho al suelo, cualquiera sea el lugar donde se ubique.

En esta ocasión me referiré, en buena parte, a la razón por la cual el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD, ha encontrado en este momento del planeamiento de Bogotá –enmarcado en discu-

siones acerca de la competitividad y la búsqueda de productividad—que no basta hablar del suelo urbano para resolver los problemas de sociedades complejas, como las sociedades urbanas, y que referirse al problema del ordenamiento territorial urbano desconociendo las vías y sus límites y las conexiones de los perímetros urbanos sigue siendo bastante arcaico con respecto a lo que realmente debe ser un planeamiento de ordenamiento territorial.

Para empezar, abordaré los antecedentes que enmarcan la discusión sobre el desarrollo territorial de Bogotá y, posteriormente, el enfoque que desde el DAPD tratamos de darle, aclarando que son los primeros bocetos o ejercicios orientados a entender el marco conceptual, legal e institucional sobre el cual debemos repensar, en adelante, la capacidad de actuación de los gobiernos sobre el territorio.

En principio, quiero hacer notar que el nuevo milenio trae una serie de condiciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar la ciudad y su ordenamiento. Son las siguientes:

1) La globalización. Antes de pensar cómo se inserta Bogotá en el mundo global, debemos conocernos como región. En realidad, es muy difícil pensar en globalizarse si ni siquiera se logran acuerdos con los vecinos, o si ni siquiera se entienden y administran los espacios físicos contiguos en los que se vive. En esa medida, si se quiere realmente pensar lo que puede ser en adelante la inserción productiva, eficiente, rentable y con “juegos de gana-gana” para la ciudad en el contexto mundial, hay que pensar primero en el papel que jugamos frente a un entorno regional, cuáles son las regiones en las que estamos insertos y cómo vamos a desarrollar mecanismos de planeación, planificación y desarrollo conjunto en los territorios que se comparten.

2) El nuevo rol del territorio. La tarea consiste en hacer visible el territorio de Bogotá y a Bogotá como territorio. No es simplemente un juego de palabras. Se trata de distinguir y diferenciar el territorio de Bogotá-capital de la República, del Bogotá-ciudad, del Bogotá-localidad y del Bogotá-municipio. El territorio de Bogotá-municipio tiene, al igual que los demás municipios del país, una gran lista de obligaciones y compe-

tencias asignadas en términos de asegurar condiciones de vida para la población; por esto, insisto en que hay una gran tarea por hacer para diferenciar la Bogotá-capital de la Bogotá-territorio. En ocasiones, se cree que en la Bogotá-capital está también incorporada la Bogotá-territorio y por esto se toman decisiones de política nacional que, aparentemente, incluyen a la capital, pero que en realidad están incluyendo a Bogotá como espacio administrativo del Gobierno Nacional y no como ente territorial propio. La gran tarea por hacer consiste, entonces, en mostrar a Bogotá como ciudad que ocupa un territorio y que ese territorio está inserto en territorios concretos, más allá del papel que juega como capital del país.

3) ¿Qué papel desempeñará Bogotá como capital del departamento de Cundinamarca? Bogotá también es capital de departamento; tal vez en muchas otras regiones del país la tensión entre la capital y los demás municipios está resuelta, o se ha enfrentado de otra manera, pero en el caso de Bogotá ha sido muy confusa. Bogotá, sin duda, juega un papel frente a los demás municipios del departamento. La pregunta es: ¿cuál? ¿es la capital o el centro articulador? En este último caso, ¿desempeña su papel de manera conciente o simplemente lo juega porque está ubicada en el centro, aglutinando, pero sin capacidad para articular cultural, política y socialmente a la región y a los municipios que están en torno a ella? Estas preguntas aún no encuentran respuesta, tanto así que en el Congreso todavía se discute hacia dónde se debe trasladar la capital de Cundinamarca. Al respecto, desde mi punto de vista, un poco más radical, lo que debería discutirse es hacia dónde trasladar la capital de la República. Pero, perder el papel de Bogotá como capital de Cundinamarca, justo en el marco de los municipios que nos son más críticos para la sostenibilidad de la ciudad en el largo plazo, parece ser una discusión que por lo menos nos tiene que alertar acerca de que hay algunos temas que no estamos resolviendo y que hay otros actores que estarían en condiciones de disputar.

4) ¿Qué significaría el reordenamiento del territorio Bogotá-región dentro del proceso de reordenamiento del país? Podríamos esperar a que dentro

de cinco, diez o veinte años sea expedida alguna ley de ordenamiento territorial general, pero recordemos que ya llevamos trece años esperándola y, hasta el momento, no ha aparecido. Uno siente que si fuera posible pensar nuevamente en cómo ordenar el territorio del país, a partir de repensar a Bogotá-Cundinamarca como región, a lo mejor podría contribuir, en la práctica, con la redefinición de los papeles de las demás regiones. Los documentos que se están trabajando con el Gobierno nacional, para expedir un Conpes Bogotá-Cundinamarca, reconocen tres elementos muy interesantes para el reordenamiento del país.

El primero es que el sistema urbano colombiano pasó de ser un sistema de ciudades en equilibrio a ser un sistema de ciudad primada, con la consecuencia que tanto temíamos: la macrocefalia. Nos jactábamos de tener tres, cuatro o cinco ciudades que, más o menos, crecían simultáneamente y que se apoyaban de muy buena manera; pero eso ya no es así. Hoy, la segunda ciudad del país es apenas un tercio de Bogotá y en las expectativas futuras la distancia se incrementará no sólo en términos de población, sino también en términos del PIB, con lo cual se está definiendo un sistema urbano de ciudad primada; desapareció el sistema relativamente equilibrado del que habla la historia económica del país.

El segundo es que ya no es un sistema de regiones con características similares. Ahora es un sistema de región central y, sobre todo, de región central económica. La región Bogotá-Cundinamarca representa actualmente más del 30% del PIB, lo cual quiere decir que si elimináramos el petróleo de la economía del país, la región Bogotá-Cundinamarca, en términos de economía real, sería muy importante. Esto también define una nueva forma de relación de las demás regiones con Bogotá. Por lo menos, nos obliga a pensar si continuamos moviéndonos en la ficción de que nuestro sistema es de ciudades y regiones en equilibrio, o si empezamos a entender lo que significaría reordenarnos en torno al sistema de ciudad primada y región central, y cómo, entonces, deberían darse en adelante las relaciones entre los distintos espacios y territorios del país. Creo que la pregunta obligada es qué papel va a jugar el territorio nacional; en este caso, hablamos desde Bogotá, pero seguramente

surgirán preguntas similares en muchas de las ciudades, en torno a los departamentos en los que están insertas.

El tercer factor es que el mercado no es suficiente. El mercado no es ni ha sido suficiente. El crecimiento del mercado urbano de Bogotá fue inmenso, pasó de un millón a siete millones de habitantes en cuarenta años, y generó cientos de miles de viviendas. Si el mercado se hubiera desarrollado de manera inteligente habría permitido la urbanización de manera ordenada, y hoy no tendríamos que gastar billones de pesos en desmarginalizar y en construir –después de haber hecho las viviendas– todo aquello que debería estar antes de haberlas construido. Hemos confirmado con creces que nuestros mercados son bastante irracionales. En la instalación de este foro se hacía la pregunta de por qué la economía industrial tiene tasas de rentabilidad bastante menores que las que tuvo el sector de la vivienda; para el contundente caso colombiano, basta con que recordemos que buena parte de los urbanizadores del país son dueños hoy del sistema financiero; la urbanización ha sido de tal magnitud en los últimos cuarenta años que ha sido capaz de proveer riquezas concentradas a unos cuantos. Porque en Bogotá tenemos cientos de miles de viviendas ilegales, que no han podido ser incorporadas como riqueza al acervo de activos de la sociedad y que, por lo tanto, no pueden actuar como respaldo de los propietarios para muchas operaciones en el mundo económico. Por esto, insisto en que tenemos que ser conscientes de que el mercado no es suficiente, el gobierno tiene que actuar.

5) En adelante, los gobiernos tendrán que intervenir de manera deliberada, consciente y expresa sobre los ordenamientos territoriales y sobre los procesos de urbanización, de manera que puedan contrarrestar todas las perversidades asociadas al desarrollo de los mercados del suelo, particularmente en zonas donde la presión por el suelo es más fuerte, pero también donde, por la misma complejidad, las oportunidades de los mercados son inmensas si se dan los desarrollos de manera adecuada. También es evidente la necesidad de pensar, cada vez más, que la capacidad de la competencia está asociada a la calidad de los servicios públicos, de las infraestructuras, de la urbanización y de las relaciones

urbano-regionales y urbano-rurales que se dan en torno de las ciudades donde se va a localizar una inversión. Las industrias ya no preguntan a qué país voy, ahora preguntan a qué ciudad voy, qué características tiene, si es ordenada o desordenada, si tiene autoridades legítimas y estables, si sus reglas de juego son claras, si la población cuenta con educación y salud apropiadas, o cuál es nivel de desarrollo del capital humano. Preguntan en concreto, lo cual conduce a que los gobiernos territoriales se vean obligados a clarificar la manera como van a proveer todas esas condiciones de logística, infraestructura y desarrollo social que garanticen una atracción suficiente de inversiones.

En este punto, debemos precisar el tema de la *corresponsabilidad*. El hecho de que los gobiernos tengan la responsabilidad de aclarar sus estrategias de intervención sobre el territorio, de ocupación y localización de la población y sus actividades, etcétera, no significa que la responsabilidad sea exclusivamente suya. Por lo menos dos actores más son fundamentales; por un lado, todos aquéllos que intervienen en la construcción de la ciudad física, quienes proveen el suelo urbanizado –incluidas las empresas de servicios públicos, los constructores de vivienda, etcétera– y, por otro, la población, que debe desarrollar el sentido y la práctica de la corresponsabilidad –como lo decía el Alcalde–, sobre todo a partir del conocimiento y el respeto voluntario de las normas y reglas del juego. Por ejemplo, temas como el Plan de Ordenamiento Territorial o los planes parciales tendrían más alcance si los ciudadanos se los apropiaran y contribuyeran a controlar el crecimiento de la ciudad. Porque se imaginarán lo difícil que resulta controlar el crecimiento de cada una de las esquinas o lugares de una ciudad del tamaño de la Bogotá de hoy, con un grupo pequeño de funcionarios, que es con el que cuenta la administración para ello. Entonces, no hay mejor forma de controlar el desarrollo de la ciudad que estableciendo alianzas no solamente entre los niveles de gobierno nacional y distrital, sino también entre el gobierno y los ciudadanos, para poder garantizar que éstos, que son quienes realmente conocen qué está pasando en sus entornos, puedan actuar frente al control de la urbanización.

6) Por último, y para finalizar con la descripción de las condiciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar la ciudad y su ordenamiento, y si todo lo que hasta ahora he dicho es cierto, se debe tener claridad respecto a la fragilidad de estos procesos. La descentralización y todos sus procesos asociados, como las funciones de los gobiernos territoriales la capacidad, o por lo menos la voluntad, para interpretar mejor la necesidad ciudadana y para desarrollar instrumentos y mecanismos que garanticen mejores respuestas a la ciudadanía, aún son procesos incipientes que, a veces, se contraponen a los intereses tradicionales. Ustedes saben que si la planeación de nuestras ciudades ha sido tan escasa es porque las ventajas que los grandes urbanizadores, piratas o legales, han obtenido de la falta de planeación han sido enormes, tan enormes como las inmensas fortunas que se han amasado en torno a ella.

En conclusión, no son pocos los enemigos de las discusiones en torno al desarrollo urbano y rural, a la articulación de lo urbano y lo rural, a las lógicas o, por lo menos, a los intentos por hacer más razonables las tomas de decisiones sobre el territorio y, en esa misma medida, a la tarea de quienes tienen el interés de trabajar en estos temas. Es necesario garantizar la calidad y la solidez de cada paso que se da, para que así, por lo menos ante los embates de quienes se oponen a este tipo de desarrollos, prime la contundencia de los argumentos. Por lo menos se espera que la academia, que la técnica, ayuden a construir argumentos suficientemente fuertes para que, al convertirlos en normas, no sean objeto de esguinces ni de tergiversaciones o interpretaciones erróneas.

II

En este gran marco general de características que deben guiar la discusión, hemos desarrollado en el Distrito, hasta el momento, algunos principios de orientación estratégica para tratar de encontrar pistas que nos conduzcan a retomar la discusión respecto a cómo volver a actuar sobre el territorio en Bogotá.

Así pues, a continuación presentaré las orientaciones de las políticas del Distrito. La primera consiste en definir la escala regional como base

de las actuaciones y de las decisiones del ordenamiento y la gestión del suelo. En la medida en que se siga pensando que Bogotá termina en el límite urbano, en la medida en que olvidemos que la zona rural hace parte de Bogotá –como aparece dolorosamente, incluso en muchos de los mapas del Plan de Ordenamiento en donde no hay siquiera una continuidad gráfica, en donde ni siquiera en las imágenes que transmitimos mostramos cómo son nuestros territorios–, nos vamos a equivocar. Estamos encontrando que, en adelante, hablar de Bogotá sin hablar de la región va a ser muy difícil, en la medida en que garantizar la sostenibilidad de siete millones de habitantes de hoy, o de once millones de mañana, solamente en el espacio urbano, va a ser sencillamente imposible, y eso sería ir creando desde ahora las condiciones de un gran colapso de carácter urbano.

La segunda orientación busca la articulación del ordenamiento físico y territorial con el desarrollo social y económico regional, es decir, que el trabajo constante de los últimos años sobre el ordenamiento físico y territorial se tiene que aunar al esfuerzo de desarrollo social y económico; es muy difícil simplemente quedarnos con el tema del ordenamiento urbano encaminado a la definición de los escenarios físicos donde va a ocurrir el desarrollo económico y social. Sé que exagero, pero permítanme que lo haga; el teatro negro nos enseñó que, a veces, no se necesita ni siquiera escenario para realizar una buena obra.

En este sentido, a lo mejor no son necesarias tantas discusiones sobre la estética de la ciudad como sobre la ética y la funcionalidad de las relaciones que se dan entre los seres humanos en términos sociales, políticos y económicos en torno a la ciudad. Porque la ciudad, antes de ser en un hecho físico, fue un hecho social, político, sociológico; nosotros hemos caído en una visión excesivamente urbanista y arquitectónica de los problemas de la ciudad y, para dolor de todos, urbanistas y arquitectos alcanzan a planear tan solo un 10% de la realidad de nuestras ciudades. El otro 80 ó 90%, está construido por la espontaneidad de los ciudadanos, por la aquiescencia de cada quien, por la voluntad del que se atravesó, no por la voluntad de los urbanistas ni de los arquitectos.

Ahora en Planeación Distrital estamos intentando que arquitectos, urbanistas, sociólogos y economistas conversen entre ellos, trabajen conjuntamente, para contrarrestar el hecho de que el planeamiento de la ciudad quede en manos de los abogados que redactan la norma, porque si dichos profesionales no articulan de manera interdisciplinaria sus propuestas y no se pronuncian, quien termina resolviendo el punto finalmente es quien redacta la norma. En esa medida estamos en el peor de los mundos para poder resolver los grandes problemas de ordenamiento que tenemos.

La tercera orientación que guía el accionar del DAPD en estos días es la de incorporar la gestión del suelo como soporte de todas las actuaciones, pero no como el último tema de reflexión, cuando ya llegó la vivienda. Es decir, se busca definir, ojalá décadas antes, dónde se van a desarrollar viviendas a mediano y largo plazo. ¿Por qué esperar hasta el año 2015 para escoger los suelos que se requieren para la urbanización? Posiblemente, en ese momento ya estarán ocupados. Entonces, toda decisión de ordenamiento, de desarrollo de la ciudad, tiene que partir de reconocer, en términos del suelo, qué es lo que debe pasar en adelante en términos de su gestión; no debe darse en el momento en que se va a construir sino antes, como soporte de las decisiones de planeación de largo plazo.

La cuarta orientación está encaminada a abrir espacios de participación ciudadana. Si continuamos definiendo las normas sólo desde Planeación Distrital, la probabilidad de que éstas guarden estrecha relación con lo que la ciudad necesita es muy escasa; a pesar de que Planeación Distrital cuenta con equipos de consultores muy buenos, ellos son sólo diez, veinte o treinta personas tratando de entender una ciudad de siete millones de habitantes y los problemas que enfrentan los poco menos de dos millones de viviendas, de predios que hay en la ciudad, esto es demasiado pretencioso. Sólo en la medida en que los habitantes identifiquen los problemas de su comunidad y los discutan para entender cuál es la mejor solución, en que establezcan acuerdos, en que participen en los planes de regularización y manejo, en la reglamentación de las

UPZ o en la elaboración de los planes parciales, podrá la ciudad contar con ciudadanos que conozcan la norma de manera tan acertada que estén en capacidad de impedir su violación mediante una advertencia inmediata; porque de los hechos cumplidos resultan ciudades con enormes cantidades de ilegalidades, muy difíciles de resolver una vez que han sido constituidas. En definitiva, la participación es fundamental, tanto para la apropiación de la ciudad como para la apropiación de la norma, con la cual podremos ejercer un control real, es decir, el control que el ciudadano haga de su propio vecindario.

Por último, la quinta orientación busca realizar el ajuste institucional requerido para enfrentar los nuevos retos derivados de la Planeación; esto significa que el Departamento de Planeación debe ser fuertemente ajustado. Como ya ustedes saben, la Administración Distrital presentó al Concejo Distrital un proyecto de reforma que contempla la creación de una Secretaría de Planeación y Competitividad que recoja varios elementos importantes. El primero, permitir que el Departamento Administrativo se convierta en Secretaría; este cambio es importante porque, aunque suene a juego de palabras, es claro que un Departamento apoya y garantiza que las demás entidades puedan hacer lo que bien consideren. Lo que estamos proponiendo es que el Departamento se convierta en Secretaría para que pueda formular la política que determine el marco de actuación de las demás entidades distritales, de modo que éstas hagan lo que corresponde.

Articulación del ordenamiento físico y territorial con el desarrollo social y económico

El ordenamiento territorial es un instrumento que promueve, sostiene y puede dinamizar los procesos de ampliación y desarrollo de la estructura socioeconómica de la ciudad-región, garantizando un proceso sostenible de crecimiento y desarrollo. La normativa urbanística, por su parte, debe cumplir una función de regulación del mercado inmobiliario y facilitar la recuperación de las plusvalías originadas en las actuaciones urbanísticas.

En la discusión con Cundinamarca en torno al tema de ciudad-región, tenemos claro que es importante y urgente definir una estrategia de ocupación y de localización de población y actividades en el territorio de Bogotá-Cundinamarca, tanto como determinar la estrategia de desarrollo económico de largo plazo. Debemos responder, como dice el alcalde Mockus, a la pregunta: ¿de qué vamos a vivir? Debemos saber si la estrategia de ocupación del territorio coincide o no con la estrategia de desarrollo económico, porque si no coinciden y si no tenemos claro que el territorio se ordena para que sea más competitivo, para producir mejor calidad de vida, tal vez armamos escenarios muy importantes que no pueden ser ocupados por ningún actor.

Hay temas en la reflexión del Bogotá-Cundinamarca que son cruciales. Bogotá aparece clasificada como una de las cincuenta grandes zonas de mercado del planeta; sin embargo, cuando nos comparan con lo que se entiende mundialmente como una ciudad de gran tamaño, resultan cosas muy distintas. Comprendemos la ciudad únicamente en lo que se refiere a su perímetro urbano, cuando en realidad ciudades como Nueva York o Madrid hace rato están trabajando sobre los esquemas de lo que es la ciudad contemporánea, que realmente es una red de ciudades unidas en torno a la gran aglomeración. Nosotros todavía no alcanzamos ese nivel; cuando mucho, hemos logrado pensar en una Bogotá-Sabana que, en todo caso, no resuelve los grandes problemas de excesiva concentración en el centro con respecto al resto del territorio.

Simplemente por darles una idea: en el territorio de Bogotá, 360 km², tenemos siete millones de habitantes, mientras que en los otros 24 mil km² de Cundinamarca, tenemos apenas dos millones de habitantes, lo que tiende a agravarse con la tendencia a la concentración. Aunque hemos visto en la Sabana parte de la solución, ésta tendrá casi doce millones de habitantes en el año 2020, en un territorio de 3.000 km², mientras que una ciudad como Nueva York hoy tiene veinte millones de habitantes en 33.000 km² o como Madrid, que tiene cinco millones de habitantes en 8.000 km². Pero lo que es más grave es que al hablar de la ciudad, seguimos hablando de la ciudad del norte y la ciudad del sur;

por ejemplo, Oscar Borrero hace poco decía que tenemos conurbaciones hacia el sur, hacia el occidente, hacia el norte y hacia el oriente. La pregunta es, ¿seguimos pensando que la ciudad es sólo norte y sur? ¿seguimos pensando que la ciudad es solamente la que está dentro del perímetro urbano?

De otra parte, ¿podemos esperar que la solución de vivienda para cuatro y medio millones de personas, que se ha previsto lleguen a la ciudad en los próximos veinte años, esté al interior de Bogotá? Mejor, abrimos nuestras mentes y empezamos a responder, de una vez, que el ordenamiento territorial es el instrumento que debe promover, sostener y dinamizar los procesos de ampliación y desarrollo de la estructura socioeconómica de la ciudad- región. Bogotá puede seguir creciendo y hacerlo exageradamente. Lo que pasa es que no tiene que crecer en Bogotá, puede crecer muy bien en los municipios y en las ciudades vecinas, ofreciéndoles la oportunidad de consolidarse como ciudades, en el entorno de red que se da cerca de la gran aglomeración, teniendo en cuenta que, además, se debe garantizar el proceso sostenible de crecimiento de Bogotá-Cundinamarca. No es posible garantizar alimento y comida para Bogotá sólo en el perímetro urbano; la comida de Bogotá depende de las zonas vecinas, así como el agua, la seguridad y la defensa, entre otros. Cuando el año pasado la guerrilla atentó contra Chingaza, el alcalde de Bogotá consultó al Gobierno nacional acerca de lo que había sucedido; éste respondió que fue una sorpresa y que no se había imaginado que Chingaza pudiera ser un blanco. La pregunta, entonces, es: ¿podemos seguir teniendo siete, ocho o diez millones de personas aglomeradas sin saber quién cuida la infraestructura de la que depende buena parte de su bienestar? ¿Podemos seguir pensando que eso es función de otros y que los responsables de la ciudad-región no tienen obligación de responder por esos equipamientos y esas infraestructuras estratégicas?

Por último, la normativa urbanística debe cumplir una función de regulación del mercado inmobiliario y facilitar la recuperación de las plusvalías originadas en las actuaciones urbanísticas. Me pregunto cuáles pueden ser los escenarios para esa reglamentación y para poder compartir la

rentabilidad de este crecimiento urbano entre Bogotá y Cundinamarca y entre los privados, los ciudadanos y el Estado. Porque tendremos la obligación de construir ciudad para cuatro y medio millones de habitantes; si la cuenta no me falla, alrededor de un millón de viviendas en los próximos veinte años. Las podemos hacer todas en Bogotá y llevar el suelo a costos exorbitantes, que harían imposible construir viviendas, salvo para estratos tres o cuatro; las podemos construir todas en altura y generar un problema de densificación, que a lo mejor no podemos resolver con las vías escasas y las condiciones de ciudad que hoy tenemos, o las podríamos construir repartiendo vivienda en un entorno de 25 mil kilómetros cuadrados. En las cuentas que hemos hecho con el Departamento, encontramos que frente a la aparente escasez de suelo urbanizable en Bogotá, tenemos cerca de cien mil hectáreas urbanizables en Cundinamarca y que hay muchas zonas que pueden ser urbanizadas.

También me pregunto si permitiremos que toda la rentabilidad del próximo millón de viviendas que construyamos aquí se la dejemos a otro grupo pequeño, para que compre un nuevo sistema financiero, o si de una vez tomamos las decisiones para garantizar que estas ganancias sean destinadas a la construcción de excelentes ciudades para los próximos veinte años, asegurando con esto que Bogotá-Cundinamarca se convierta no sólo en la primera región de calidad de vida en Colombia, sino también en la primera en el entorno comprendido desde Miami y México hasta el sur, con São Paulo, Santiago, Buenos Aires y Río. En efecto, Bogotá-región, Bogotá-Cundinamarca, tiene la posibilidad de hacerlo, pero esto depende de las condiciones del ordenamiento actual, de la reglamentación que todavía estamos necesitando por parte del Gobierno nacional, pero, sobre todo, de que éste ayude a entender que las ciudades no son autosuficientes y que necesitan de la zona rural. Del entorno regional depende que, en adelante, el ordenamiento produzca mejores condiciones de vida que las ha producido hasta ahora.

Seguir pensando en ciudades encerradas en el perímetro urbano, nos deja como alternativa desarrollar una gran inversión en construir las murallas y los fosos de cocodrilos para que la gente no entre a ellas.

Creo que eso ya se acabó, pero cuando la sociedad se dio cuenta de que la sostenibilidad de las sociedades en el futuro dependía de la articulación entre lo urbano y lo rural y entre lo urbano y lo regional. Nuestro reto es ése, organizar una institucionalidad que permita una articulación urbano-regional que garantice el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y las ciudadanas, la prosperidad colectiva y la sostenibilidad de la sociedad a largo plazo. Eso es lo que estamos tratando de hacer y esperamos que los demás actores, sobre todo la academia nacional y la academia internacional, nos ayuden a resolver, a encontrar los caminos normativos para que, desde antes, podamos garantizar que la calidad de la ciudad y la región que vamos a construir sea la que logre que Bogotá y Colombia recuperen para todos la mejor imagen frente a Latinoamérica y, por qué no, frente al mundo.

Proceso de construcción
social y política de las leyes 9^a
de 1989 y 388 de 1997

Las reformas urbanas en Colombia

Jorge Valencia Jaramillo

Quiero agradecer de manera especial esta invitación –una ocasión bastante extraña para mí porque hace muchísimos años abandoné los temas de desarrollo urbano; hoy, he “resucitado” un poco–.

En 1988, un gran amigo –que hoy está presente en este Seminario– me pidió que escribiera un artículo sobre las reformas urbanas en Colombia. En verdad, no me interesó mucho; sin embargo, hice una pequeña nota que fue a dar al olvido hasta que la releí hace poco. Debo confesar que cuando una de las organizadoras me invitó a participar, le advertí que estaba fuera del tema del foro y que tal vez aportaría poco, pero ella insistió y me convenció con el argumento de que podría ser útil que ustedes conocieran los antecedentes de la reforma urbana.

Así pues, voy a leer el artículo escrito hace quince años:¹

En Colombia no se ha podido llevar a cabo una reforma urbana. Tampoco se ha podido aprobar una ley sobre el particular porque en el país hay leyes –bastantes– que ordenan muchas cosas que no se hacen, o se hacen a medias, o se hacen mal. Pero aunque no fuera a cumplirse, aunque existiera ese propósito deliberado o soterrado, ni así ha sido

¹ El artículo, titulado “Las reformas urbanas en Colombia”, aparece en Fabio Giraldo Isaza, ed., *Reforma urbana y desarrollo social*, Bogotá, Fondo Editorial Camacol, 1989, págs. 195–197. La presente versión fue editada para este libro.

posible aprobar una ley sobre reforma urbana. Y no ha sido –contra lo que pudiera pensarse– por falta de interés o de ganas, o por falta de darse cuenta de que la realidad urbana es tremenda e injusta y clama a gritos que se haga algo.

Pero, por lo visto, los gritos hasta el momento no han sido suficientes, pues los proyectos que han llegado al Congreso se han muerto, uno tras otro, como fusilados por la espalda en una guerra sucia. Unas veces, según cuentan, porque los proyectos han sido de avanzada, francamente comunistas, como me dijeron cuando presenté una iniciativa sobre la materia por allá en 1971. Y esto sin considerar que yo jamás había pertenecido al partido comunista, ni pública ni clandestinamente. No valió que exhibiera mis antecedentes ni que defendiera las ideas del proyecto como de simple avanzada social. Nada fue suficiente, tanto que me sacaron del Ministerio de Desarrollo por subversivo, y al proyecto lo enterraron veinte metros bajo tierra. Y allí está todavía, a pesar de que muchos ahora piensan que aprobarlo habría sido una gran cosa para Colombia y que, después de todo, no era tan socialista –y que en ciertos aspectos parecía incluso conservador–.

Un año antes, Mariano Ospina Hernández había presentado un proyecto en representación de las ideas de derecha –al menos eso fue lo que dijimos todos cuando lo conocimos, y creo que estábamos en lo cierto–. El proyecto buscaba mejorar las condiciones ambientales, desarrollar la planificación regional y urbana, otorgar la máxima participación al sector privado, estimular con premios a los arquitectos y cosas así por el estilo, todas bien intencionadas y que no amenazaban a nadie, en absoluto. Pero no, ¡itampoco se aprobó!, como tampoco se habían aprobado las propuestas presentadas en 1960 por el MRL, que buscaban proteger a los arrendatarios, ni el proyecto presentado por Hernán Toro Agudelo en 1964, que pretendía estimular la construcción de vivienda, ampliar el concepto de utilidad pública, castigar la vivienda suntuaria y ver la manera de que los arrendatarios pudieran convertirse en propietarios. Esta idea que más tarde –a propósito– recogiera yo por iniciativa de otros, casi me causa la muerte. Así se

podiera pensar que es una exageración, no lo es. Casi paso a mejor vida en aquella ocasión, la verdad.

Tampoco se aprobó un proyecto de Hernando Gómez Otálora sobre vivienda y desarrollo urbano, presentado en 1969. Las ideas de ese proyecto eran buenas, pero nadie quería saber del asunto. Así que, con el beneplácito de la opinión, el Congreso le dio un entierro de tercera, como se le dio, año tras año, a partir de 1970, a los proyectos que, en una especie de competencia romántica, presentábamos Mariano Ospina y yo, tercamente, con la vana y fallida esperanza de ablandar el cerebro de los parlamentarios y de los terratenientes urbanos –éramos ilusos ¿o será que aún lo somos?–.

En esa interminable historia de derrotas, con un récord jamás igualado en la historia militar, la política –la picaresca política– nos dio una sorpresa. Fue por allá en el año de 1978. Los senadores Luis Carlos Galán, Roberto Arenas y otros presentaron un proyecto que buscaba incorporar nuevas tierras al proceso de urbanización, impulsar proyectos de renovación urbana, captar la plusvalía, mejorar los asentamientos urbanos y otros temas de ese tenor. El proyecto fue considerado, por circunstancias que no es del caso narrar, como de oposición al gobierno de turno, y sin saber de dónde ni cómo se agarró uno de los proyectos de Mariano Ospina, que a todas luces estaba muerto de acuerdo con la tramitología del Congreso, se le dio oxígeno boca a boca y, reconstruido, maquillado y mutilado, terminó convertido en la Ley 61 de 1978. No era, ni de lejos, lo que habíamos querido que fuera una ley de reforma urbana. Me atrevo a pensar que estaba lejos de lo que aspiraba su autor primero. Lo cierto, sin embargo, era que se había aprobado una ley, la primera sobre el asunto, según dijeron, que, además y de paso, había sepultado –como si hiciera falta otra sepultura– el proyecto de Galán y Arenas. Así, pues –de manera bastante discutible en mi opinión–, empezó su vida aquella Ley 61. Con pocas excepciones –tal vez la de sus promotores, nos dejó tristes a todos. Pero una ley, ¡por Dios!, y una ley es una ley, algo, así fuera defectuoso y tan distante de nuestras aspiraciones, algo, ciertamente algo.

Pero aquella escasa dicha –pero dicha, al fin y al cabo– duró poco. El disparo vino, sin embargo, de otra parte, de donde no lo esperábamos, de la Corte Suprema de Justicia, que, por lo visto, se oponía a que ni siquiera esa ley chiquitica existiera, esa “leyecita” que era la Ley 61. Y, sin más, la demandó por un montón de cosas, incluyendo violaciones a la Constitución, y a los pocos meses de vida dejó de existir. Se fue de bruces, un tanto brutalmente, pues la Corte no le quitó la existencia por completo. Le dejó unos pocos órganos en movimiento, por lo cual uno se preguntaba por qué no la había matado del todo –un pie o una mano, rodando por ahí, ya no servían de nada–.

Y así de tristes siguieron las cosas. En 1982, el gobierno presentó otro proyecto con el fin de declarar de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles. Claro, no se aprobó. Y en el 84 y en el 85, yo volví a presentar mis proyectos, a sabiendas de su suerte –como si anduviera persiguiendo un amor imposible–. Ni siquiera los consideraron.

En 1986, cuando se pensaba que al fin habían cambiado las cosas con el nuevo gobierno, se llevaron al Congreso varios proyectos: uno del Nuevo Liberalismo, uno del Ejecutivo –que, bueno es recordarlo, se había comprometido durante la campaña “hasta el tuétano”–, uno de la Unión Patriótica, uno de Edmundo López y otro, finalmente, de Javier García. De tal proliferación, pensamos, alguno tenía que salvarse. O si no uno, quizás una mezcla de ellos. Era imposible, en todo caso, que todos perecieran. Pero claro, nada podía pasar, y en una especie de magnicidio, el 16 de diciembre a las 3 de la tarde –simbólica hora–, al clausurarse las sesiones del Congreso, se murieron todos, absolutamente todos. Y uno ya no sabía qué pensar. ¿Todos? ¿Pero cómo es posible? ¿Todos? Sí, todos. Uno después del otro. Todos, todos. Y ahí quedaron las ideas y las esperanzas y ahí vamos.

Por supuesto, la situación de los habitantes urbanos es ahora mucho peor de lo que era hace casi treinta años. Treinta largos y dolorosos años. Treinta años de frustración nacional. Las condiciones de vida se han deteriorado profundamente, y hoy cerca del 70% de los colombianos

vive ya en pueblos y ciudades, y en el año 2000, ocho de cada diez vivirán en zonas urbanas.

La realidad desborda y supera a las autoridades, y en las grandes ciudades cerca del 40% de las urbanizaciones, si es que pueden llamarse así, se hace por fuera de la ley. Los tugurios proliferan, miles y miles de colombianos no tienen servicios –ni siquiera el de agua potable–, el transporte es inhumano, y la promiscuidad y el hacinamiento degradan aún más a la ya degradada familia colombiana.

Los terratenientes, mientras tanto, miran pasar los meses y los años y, con sonrisa maliciosa, piensan: “ojalá jamás haya una ley de reforma urbana”. Y eso de que la propiedad es una función social que implica obligaciones es un simple cuento, puro y simple cuento, así esté en la Constitución, donde está bien guardadito en su artículo 30, –y que algunos se ufanen diciendo que nuestra Constitución es de avanzada, así no se haga nada. Pero el hecho de que esté ahí, en la Constitución, ya es algo. ¿No es verdad? O si no que lo digan los pobres que, en sus casuchas de cartón, latas y frío, esperan que algún día les llegue la justicia. Primero les llegará el día del Juicio Final, a juzgar por los antecedentes.

¡Ah..., pero olvidaba! En este año de 1987 se van a volver a presentar varios proyectos de reforma urbana. Y el Establecimiento dirá con orgullo que ahí están para la discusión en el Congreso, porque aquí sí hay democracia ¡Qué tal en otros sitios donde ni siquiera se discute! Y hasta razón tendrán... Pero, a ratos, a uno le dan ganas de llorar. O si no que se mire la miseria urbana y se repase la historia y se piense en el mañana.

Evolución de la posición de los gremios inmobiliarios y constructores ante las leyes de reforma urbana

Óscar Borrero Ochoa

Me referiré a los debates que acompañaron la expedición de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, sobre todo desde las posiciones de los agentes privados, teniendo en cuenta que participé en los dos procesos de formulación de ambas –en el de la Ley 9ª, como Presidente de la Federación de Lonjas (Fedelonjas) y, naturalmente, como representante de los propietarios, los inmobiliarios y un gran grupo de promotores constructores–.

Durante la década de 1980 se pensaba que cualquier reforma urbana atentaba contra la construcción y contra el desarrollo del sector privado. Por esta razón, mis amigos aquí presentes, Humberto Molina –quien fue asesor y promotor de la expedición de la Ley 9ª de 1989– y Samuel Jaramillo, junto con otros asesores y parlamentarios, fueron considerados marxistas o comunistas, y no estoy hablando de los años 60, cuando se iniciaba la revolución cubana, sino de 1985. Las cosas han cambiado bastante.

Para empezar, hablemos un poco del proceso de formulación de la Ley 9ª. Pese a toda la oposición que ejercimos tanto la Federación de Lonjas como algunos miembros de la Cámara de la Construcción, el proyecto de ley pasó. Cabe resaltar que no se temía tanto a la expropiación con indemnización porque, después de tantas discusiones, se había aclarado que si la tierra tenía que prestar una utilidad pública, el Estado debía pagar lo que valía, razón por la cual incluso en la Ley 388 se acordó que

el avalúo fuera comercial y que lo realizaran también peritos privados y no sólo el Instituto Agustín Codazzi. Este asunto, hoy en día, no es un tema de discusión porque la necesidad de pagar el avalúo comercial al fin y al cabo está avalada por la Constitución de 1991. A lo que realmente se le tenía pavor era a la figura de la extinción de dominio para aquellos predios que no se desarrollaran. La extinción de dominio significaba perder el derecho de propiedad sin ninguna indemnización. Esta figura fue sustituida en la Ley 388 por la de venta forzosa en pública subasta, a través del derecho prioritario que tiene el Estado para adquirir las tierras necesarias; en otras palabras, actualmente no existe la extinción de dominio en materia urbanística.

En 1989, con el aporte de los diferentes propietarios de tierras y constructores, y en representación de Fedelonjas, demandé la Ley 9ª en lo referente a la extinción de dominio –contratando para el efecto a dos excelentes abogados, quienes después fueron magistrados de la Corte Constitucional–, pero perdimos. La Corte Suprema de Justicia –encargada de la guarda de la Constitución en aquel momento, ya que la Corte Constitucional fue creada sólo en la Constitución de 1991– confirmó la extinción de dominio para asuntos urbanos, causando pánico entre los propietarios, que consideraron que había llegado el socialismo.

En Cali se trató de aplicar por primera vez. En el año 1989, el Concejo de la ciudad, de común acuerdo con el Alcalde, definió que unas tierras, denominadas en aquel momento “la poligonal E” y “la poligonal F”, situadas en la zona oriental de la ciudad, debían ser desarrolladas por los grandes terratenientes. Si hay una ciudad que ha tenido bien concentrada la propiedad, ésa es Cali –prácticamente mucho más que Medellín y que Bogotá–. La tierra está en manos de dos o tres grandes firmas propietarias de ingenios azucareros, y naturalmente el temor de esos propietarios era que el Concejo y el Alcalde las declararan de desarrollo prioritario, y que si no las desarrollaban, les aplicaran la figura de la extinción de dominio. Insisto, extinción significaba pérdida del derecho de propiedad sin pago alguno. En consecuencia, esos propietarios acudieron rápidamente a los constructores de Cali a consultarles qué

hacer con sus tierras, y frente a la incapacidad de compra de los constructores, decidieron aportarlas al negocio. Así fue como esas tierras generaron grandes desarrollos en la zona oriental y en la zona del norte de Cali, ambas de carácter popular, y los constructores nos dimos cuenta de que ésta era una mejor solución a la concentración del suelo en manos de unos pocos.

Es una buena alternativa advertir a los propietarios que si no ponen sus tierras al servicio de la actividad constructora para dotar de viviendas –lo cual es obviamente un negocio–, pueden expropiárselas o extinguirles el dominio. ¿Por qué conseguimos en Cali gran cantidad de tierra a un costo de cero inversión inicial? Porque, al momento de escriturarla, se acordaba con el propietario de la tierra una participación en el proyecto, sin que los constructores tuviéramos que invertir recursos en tierra. Hay que tener en cuenta que el alto componente de la inversión de un proyecto de construcción es la tierra y que la tasa interna de retorno, su rentabilidad, depende de qué tanto dinero se invierte en la compra del suelo. A raíz de esta experiencia caleña, cambiamos de manera de pensar.

Luego surgió la discusión de la Ley 388 de 1997, con Juan Martín Caicedo como uno de los ponentes –en ese momento, años 1996 y 1997, yo estaba en la Junta Directiva de Camacol y, posteriormente, asumí el cargo de Presidente de la Cámara de la Construcción en Bogotá–. En la discusión del proyecto de ley, comenzamos a revisar en detalle las figuras de la Ley 9ª y las nuevas alternativas propuestas –incluso asesorados por personas como Fabio Giraldo Isaza, quien había sido vicepresidente de Camacol y en ese momento era el Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable– y concluimos que Camacol no debía oponerse porque lo que se necesitaba era, precisamente, tierra barata para desarrollos urbanísticos. Así fue como entendimos que no se afectarían los intereses del gremio de la construcción, y tanto la Junta Directiva de la Cámara de la Construcción como los principales promotores de proyectos inmobiliarios decidimos apoyar el proyecto.

En el mismo sentido, muchos de los promotores constructores afiliados a la Federación de Lonjas acordamos apoyar el proyecto de ley. Me

pregunto quién continuaría defendiendo los intereses de los propietarios. Tal vez alguna asociación de terratenientes, pero no existe, porque la verdad es que hay pocos propietarios de grandes haciendas que estén en la periferia de nuestras ciudades y que finalmente son quienes obstaculizan el desarrollo urbano. Los “Pepe Sierra” de Bogotá, los Cock de Medellín o los hacendados del Valle del Cauca poseen muy pocas tierras en la periferia de estas ciudades.

Si recogiera lo más importante de todas estas discusiones gremiales, diría que pudimos establecer la diferencia entre promotores y constructores: promotor no es el que construye sino el que estructura el negocio, y también puede ser constructor. Por ejemplo, todos sabemos que Pedro Gómez es promotor y constructor, pero Ramón H. Londoño, en Medellín, es sólo promotor; así mismo, existen muchas otras empresas en Bogotá, Medellín y Cali que son sólo promotoras, pero que unen al dueño de la tierra con el constructor y el inversionista, hacen el negocio y todos ganan. Debido a la crisis del periodo comprendido entre 1996 y 2000, cambiaron las expectativas para el propietario del suelo y su participación en el negocio de la construcción. Cuando se expidió la Ley 388 de 1997 fue recibida como una norma con muchos aportes al desarrollo urbano. Por fin se tenía una ley con “dientes” e instrumentos fáciles de aplicar. Se había suprimido la figura de extinción de dominio, pero en cambio aparecieron el desarrollo prioritario, los instrumentos del POT y, especialmente, la participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.

La recuperación de plusvalías ya existía en la Ley 9ª, pero carecía de posibilidades de aplicación inmediata. En la Ley 388 de 1997, este tributo fue concretado y reglamentado y su aplicación se hizo más operativa. No se trata de un impuesto sino de una participación en el negocio inmobiliario, del que siempre ha sido el gran socio del desarrollo urbano, el que aporta importantes inversiones con recursos públicos, además de la normativa, es decir, el municipio.

Hace tan sólo dos años, en 2000, en el *Simposio internacional de avalúos*, organizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, María Mercedes

Maldonado, abogada experta en derecho urbano, afirmó que el derecho de propiedad no incorporaba automáticamente el derecho de construir y que este derecho era de la colectividad. La reacción de sorpresa y resistencia fue inmediata. Posteriormente, en el mismo simposio, el profesor español Javier García Bellido reafirmó lo anterior; explicó que en España tenían este esquema desde finales de la década de 1950 y que, en este país, este principio era indiscutible. A partir de ese momento, comprendimos que el esquema había cambiado. En un principio se pensó demandar la Ley 388 de 1997 por considerar que ese derecho no se le podía quitar a los propietarios de tierra. Para el efecto, consultamos a la doctora María Mercedes Maldonado y a otros abogados expertos en derecho urbanístico, quienes aclararon que este derecho estaba consagrado en la Constitución y que era imposible demandar por inconstitucional a la misma Constitución. Ya no había duda, nos habían metido otro gol en la Constitución y no nos habíamos dado cuenta.

Al principio la resistencia a aceptar el tema fue inquietante, sobre todo en ciudades como Cali e Ibagué; pero puedo decir que tres años han sido suficientes para que el tema sea aceptado por los gremios de los constructores e inmobiliarios. En esto ha sido muy importante el apoyo académico que hemos recibido del Cider, de la Universidad de los Andes, así como de la Universidad Javeriana y de otras universidades, que han dictado conferencias y han asesorado a los municipios y a los constructores e inmobiliarios para orientarlos en la aplicación de la Ley 388 de 1997. Otro asunto son los propietarios, quienes aún se resisten pero que se verán obligados a aceptarlo.

A continuación, y a propósito de estos instrumentos de gestión surgidos de la Ley 388, voy a exponer los ocho conceptos que tenemos claros en el gremio de los constructores e inmobiliarios representados por Camacol y Fedelonjas:

1. Los derechos de construcción pertenecen a la ciudad. Este proceso, iniciado por el doctor Jorge Valencia Jaramillo, que yo llamaría el “abuelo” de las reformas urbanas, necesitó treinta años para su maduración.

2. Lo que anteriormente se conocía como “contribución de valorización” (conocida en otros países como “contribución de mejoras”), hoy se denomina, además, participación en la plusvalía por ejecución de obras públicas.
3. Es obligatorio hacer partícipe al Estado municipal de la plusvalía, es decir, del mayor valor del suelo derivado de la acción urbanística del Estado.
4. La transferencia de derechos de construcción es un mecanismo para obtener la autorización de una mayor edificabilidad. La idea central indica que hay zonas que lo generan –zonas generadoras– y zonas que lo reciben –zonas receptoras–. Se definen como zonas generadoras aquéllas clasificadas como de protección ambiental o las que tienen tratamiento de conservación arquitectónica o cultural. Las receptoras son las que requieren aumentar dos, tres o cinco pisos más el índice de construcción. Dicho de otra manera, éste es un buen mecanismo para evitar la corrupción: ya no es necesario pagar “por debajo de la mesa” a algún funcionario de una Oficina de Planeación para obtener fraudulentamente la autorización que permita aumentar la edificabilidad, sino que esa autorización se hace transparente y se obtiene por medio de un pago realizado legalmente a la Administración Municipal.
5. Los terrenos de engorde dejaron de ser negocio. A causa de las altas tarifas del impuesto predial –entre el 30 y el 40 por 1.000, ó 3 a 4%, en todas las ciudades–, la valorización del terreno, de acuerdo con las últimas estadísticas presentadas por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, es del orden del 6 al 7% por encima de la inflación. Es decir que la tarifa del impuesto predial representa alrededor del 50% de la valorización en términos reales de los terrenos. En resumen, la participación del municipio en la plusvalía, la reducción en la inflación nacional y la consecuente menor valorización corriente, la exigencia del mecanismo de desarrollo prioritario y la baja demanda de constructores –quienes en vez de comprar exigen o proponen que el lote sea aportado al negocio– han conducido a que en los años 2000 la

tierra se valore menos y ya no sea tan atractivo el negocio de los lotes de engorde.

6. Los terrenos cumplen una función social y pueden ser objeto de declaratoria de utilidad pública. Esta condición se acepta por enajenación voluntaria o se traduce en expropiación judicial o administrativa y en venta forzosa en pública subasta, como consecuencia de la declaratoria de desarrollo prioritario.
7. Los grandes globos deben desarrollarse de forma concertada y planeada con la administración municipal mediante unidades de actuación y planes parciales, que desafortunadamente sólo han sido implementados a cabalidad en pocas ocasiones.
8. Por último, el gran socio del nuevo globo de terreno que se va a desarrollar como ciudad es el municipio. El reparto de cargas y beneficios producidos por la tierra es una negociación "gana-gana": gana el propietario y gana el municipio. La ciudad tiene el derecho a la participación en plusvalía porque aporta la demanda, las externalidades positivas, las ventajas económicas –de las cuales se benefician las empresas–, los servicios públicos, el ordenamiento y la planeación.

Vale la pena anotar que el efecto de la captación de la plusvalía es más importante en el terreno que se incorpora a la ciudad, o zonas de expansión, que dentro de la ciudad misma, o zonas urbanas. En efecto, en la ciudad es importante la captación de la plusvalía, siempre y cuando se cambie el uso o el aprovechamiento del suelo. Por ejemplo, si a las casas destinadas a vivienda se les aumenta la altura, o si se convierten en oficinas o en locales para el comercio, obviamente el incremento del valor es importante. Pero consideremos estos datos obtenidos de los estudios realizados en la capital por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá:

- 1) En la década de 1960, los precios se incrementaron, en promedio, el 12% anual real, es decir, por encima de la inflación (si este 12% anual real se deja durante diez años a una tasa compuesta, se obtiene una cifra de 210% por encima de la inflación).

- 2) En la década de 1970, el precio de la tierra subió en promedio un 6% anual en términos reales. Si aplicamos la misma operación del numeral anterior, tenemos un incremento en términos reales equivalente al 79% en los diez años.
- 3) En la década de 1980 no hubo crecimiento en términos reales, a causa de la fuerte inflación que se presentó en la época.
- 4) En la década de los 90, los precios del suelo aumentaron el 4% anual real, es decir un 48% por encima del índice de precios, con periodos de fuertes incrementos –como los vividos entre 1992 y 1995–, pero también de duras caídas –entre 1996 y 2000– o de fluctuaciones en el crecimiento en algunas zonas, como, por ejemplo, la avenida Ciudad de Cali y Ciudad Salitre o el centro de Bogotá.

Como se puede apreciar, en los últimos veinte años las tasas de valorización han sido bajas en las zonas urbanas. Podría afirmar, entonces, que los incrementos de precios no son tan importantes dentro de las ciudades –salvo en los cambios de uso o de altura que ya he mencionado– como en las zonas de expansión o en la periferia urbana.

Examinemos ahora qué ocurre cuando un lote pasa de ser rural a ser urbano, situación que en la Ley 388 de 1997 se define como zona de expansión. Tanto la ley como el Decreto 1420 de 1998 ordenan claramente al evaluador considerar, para el caso de las zonas de expansión, el uso actual, es decir, el agropecuario –como pastoreo o cultivo de flores en la Sabana de Bogotá, sin importar si está ubicado al lado de la calle 190 de Bogotá, que es el perímetro norte, o en el extremo sur de Usme–. Sólo existe una mera expectativa de que esos terrenos se conviertan en urbanos, pero el uso actual es rural.

Juzguemos por la diferencia en cifras: si al realizar un avalúo para efectos de la aplicación de la participación en plusvalía se toman en cuenta las expectativas del mercado, por ejemplo de un terreno ubicado a 500 metros de la Autopista Norte clasificado como suelo de expansión, el evaluador encontrará, en promedio, un precio de 30 mil pesos el metro cuadrado, es decir, 200 ó 300 millones la hectárea, cifra muy alta para

un terreno destinado al uso rural. Este precio es de expectativa, presión por un futuro mercado, precio especulativo. Ya en suelo urbano, en el borde norte para tierras por desarrollar, el precio del suelo sube a 80 mil pesos el metro cuadrado. En este caso, la participación en plusvalía se aplicaría a la diferencia entre 80.000/m² y 30.000/ m².

Ahora bien, si se da cumplimiento a la Ley 388 de 1997 y al Decreto 1420 de 1998, como corresponde hacer a cualquier evaluador, es preciso tener exclusivamente en cuenta la normativa urbanística vigente en la actualidad, es decir, el Decreto 619 de 2000, por medio del cual se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial, que establece que el uso de los suelos de expansión será agropecuario y forestal hasta tanto éstos no sean incorporados para usos urbanos.

Por lo tanto, en nuestro ejemplo no sería aceptable el avalúo que incorpora precios de expectativa, y el máximo precio de un terreno rural al norte de Bogotá con destino agropecuario sería \$8.000/m² - \$10.000/m², es decir entre 80 y 100 millones de pesos la hectárea. En conclusión, el efecto de plusvalía para los terrenos ubicados en el marco del eje norte de la autopista entre Bogotá y Chía será la diferencia entre un promedio de \$9.000/m² hasta \$80.000/m², en el momento en el cual el propietario efectivamente incorpore los terrenos al perímetro urbano, y sobre este efecto de plusvalía deberá pagar entre el 30% y el 50% por concepto de participación en plusvalía para la ciudad. Por lo demás, lo ideal en este caso es que la plusvalía se capture en tierra y no en dinero.

Si se aplica el conjunto de instrumentos de la Ley 388 de 1997, se podrían poner en marcha, efectivamente, los llamados "Bancos de Tierras" de la Ley 9ª de 1989, siempre y cuando medie la aplicación de otros instrumentos de gestión del suelo. Esto permitiría desarrollar grandes proyectos de vivienda popular, sin necesidad de que entidades como Metrovivienda se vean obligadas a comprar las tierras. Es así como un equipo del Cider, junto con la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, bajo la orientación de la Alcaldía Mayor, trabaja actualmente en el diseño de una operación urbanística para desarrollar alrededor de 660 hectáreas ubicadas en la zona de Usme, al sur de Bogotá. El

objetivo de este trabajo es aplicar, de manera integrada, los principios e instrumentos de la Ley 388 de 1997 para obtener tierra en planes parciales, a cambio de la inversión pública y la asignación de aprovechamientos urbanísticos que logren una justa distribución de las cargas y los beneficios y que permitan que la inversión en infraestructuras viales y de servicios públicos –tradicionalmente a cargo exclusivo de los presupuestos públicos– sea un aporte más en el plan parcial y se traduzca en la obtención de tierra para fines colectivos.

Territorio y ordenamiento urbano

Humberto Molina Giraldo

De la vivienda a la ciudad

Al escuchar a los doctores Jorge Valencia y Oscar Borrero, recordaba que hacia 1976 fui invitado al Congreso Interamericano de Vivienda que se realizó en la ciudad de Medellín. En aquella época finalizaba una investigación para la Sociedad Interamericana de Planificación, la cual fue publicada posteriormente bajo el título de “Vivienda y subdesarrollo urbano”. Se trataba de un trabajo de envergadura, realizado en conjunto con ocho equipos que trabajaron simultáneamente en otros tantos países de América Latina. Como resultado de mi trabajo, concluí que el problema del suelo, específicamente el de la regulación de su aprovechamiento, era y sería hacia el futuro un asunto crítico para lograr un desarrollo urbano sostenible.

En consecuencia, en una reunión preparatoria del Congreso que se efectuó en Sochagota por iniciativa de Óscar Borrero, quien ejercía el cargo de director del Centro Nacional de la Construcción –CENAC–, presenté una propuesta para *regular los derechos de construcción* en Colombia, la cual buscaba establecer una contribución a través de *derechos adicionales de construcción y desarrollo* en los casos en que las normas urbanísticas autorizaran incrementar la edificabilidad de los inmuebles.

A la reunión asistieron los gerentes del Instituto de Crédito Territorial, del Banco Central Hipotecario y miembros de los gremios de la construcción –como Camacol y la Lonja de Propiedad Raíz–. La propuesta produjo una crisis en la reunión preparatoria, propiciada por el gerente del Instituto de Crédito Territorial y por el presidente de Camacol, quienes desaprobaban nuestra participación en el evento, pues, a raíz de la propuesta, nos consideraban marxistas. Recuerdo, incluso, que el ingeniero Gabriel Serrano, de la firma Cuéllar Serrano Gómez, me dibujó como un diablillo con cachos. Mi figura se presta para esas caricaturas, y me las han hecho varias veces en mi vida, pero en esa ocasión quedé magníficamente interpretado por el ingeniero Serrano, que era gran dibujante. Él hizo circular el dibujo por todo el auditorio antes de entregármelo, con gran simpatía, diciendo: “éste es el diablo que nos va a quitar nuestros derechos de propiedad”.

De alguna manera, esta anécdota traduce el ambiente reinante en la época, tanto en los medios gubernamentales como entre los expertos del planeamiento urbano: se consideraba que el principal problema que debían enfrentar los gobiernos, ya fuera a escala nacional o a nivel de las administraciones locales, frente al rápido crecimiento urbano que se presentaba en la mayoría de las ciudades, era simplemente el problema de la vivienda entendida como la construcción de la unidad habitacional. Los temas relevantes eran cómo construir vivienda barata, cómo disponer de sistemas de financiamiento adecuados, y cómo identificar tecnologías que permitieran construcción menos costosa y más eficiente para grupos de bajos ingresos. La consideración de la construcción de la ciudad como un todo y la regulación de los derechos de propiedad no había sido tratada seriamente en Colombia ni en ningún país de América Latina.

Precisamente, recuerdo que en el desarrollo de la mencionada investigación se produjo un gran revuelo cuando planteé el asunto en una reunión realizada en Buenos Aires. A ninguno de los arquitectos ni de los urbanistas que trabajaban en el proyecto, ni tampoco a los funcionarios gubernamentales con los cuales se discutía el tema, se les había

ocurrido que era un problema relevante. Es más, cuando hice las primeras presentaciones de los resultados del trabajo aquí en el país, la objeción más seria que se presentó sostenía que el precio del suelo incidía muy poco en el costo final de la vivienda y que, en consecuencia, los asuntos relacionados con la gestión del suelo no eran significativos para una política urbana.

Fue necesario que transcurrieran veinte años para que el tema fuera incorporado a la legislación colombiana: primero en la Ley 9ª de 1989, donde fue insertado tímidamente, y luego en la Ley 388 de 1997. He tenido la fortuna de actuar permanentemente en los procesos de creación y aplicación de una y otra ley. En mi concepto, con la Ley 388 se cerró un ciclo en la reflexión y, de cierta manera, en la ardua discusión que se venía librando en el país sobre las orientaciones y los alcances de una auténtica ley de desarrollo urbano; por primera vez se logró incluir el conjunto de problemas que debían ser examinados y resueltos por el derecho urbanístico y se superó el enfoque que limitaba el asunto exclusivamente a la construcción de la vivienda de interés social.

Es evidente que a Colombia le ha resultado en extremo difícil asumir las consecuencias del tránsito, iniciado en la década de los años 50, de una sociedad agraria a una sociedad predominantemente urbana, sobre todo porque provocó un cambio fundamental en su organización territorial y, por consiguiente, en la asignación de los recursos y en las formas de creación de la riqueza. El acelerado proceso de urbanización obligó a que una gran parte de la inversión nacional se orientara a la industria de la construcción y, por lo tanto, al crecimiento de las ciudades; en últimas, significó que una proporción creciente del ingreso nacional y de la formación fija de capital en Colombia quedara vinculada a la expansión urbana. Nos ha costado cincuenta años aceptarlo y aún estamos en proceso de hacerlo, pues todavía no se han asumido íntegramente las consecuencias que este cambio ha implicado para nuestro desarrollo económico, para nuestros problemas de unidad estatal, para la resolución de nuestro conflicto social y bélico –asuntos que, de manera palpable, se resolverán alrededor de los acuerdos o desacuerdos sobre cómo

organizaremos y manejaremos el territorio para garantizar una presencia legítima del Estado, capaz de propiciar formas de procesar democráticamente nuestros conflictos-.

Fragmentación territorial y Estado

El problema colombiano es arcaico y ancestral, no se está perdiendo una unidad difícilmente alcanzada sino que se trata de un conjunto de regiones y organizaciones sociales –muchas de ellas asentadas en intereses territoriales patrimonialistas– que ha dado como resultado un Estado débilmente articulado y que tiende de nuevo a fragmentarse en sus elementos constitutivos.

La deslegitimación del Estado como ente representativo del interés público, a la cual se refiere en sus ensayos Luis Jorge Garay; la falta de confianza entre extraños que impide la formación de un sólido capital social, a la cual alude Jhon Sudarsky; o la hipótesis del almedrón, elaborada por Hernando Gómez Buendía, que intenta explicar el predominio de la viveza individual sobre el interés público, son interpretaciones del conflicto social y de su efecto sobre la disolución del Estado. Todas ellas, en últimas, remiten a que Colombia es una nación apenas en formación, en donde aquel Estado ha resultado incapaz de garantizar la cohesión social en el seno de la diversidad y de mantener la unidad territorial mediante la conquista de un sistema económico y una democracia política efectivamente universales e incluyentes.

A pesar de los numerosos diagnósticos que se han hecho desde distintos ángulos académicos y políticos sobre el estado de la nación, parecería que aún no hemos entendido suficientemente la estrecha relación que vincula la conflagración social con los problemas territoriales y las amenazas que se ciernen sobre la supervivencia de un Estado unitario. Colombia es un país que ha vivido una transición acelerada hacia las formas modernas de urbanización sin haber resuelto su problema agrario. Enfrenta simultáneamente la cuestión campesina, en la cual se desenvuelve gran parte de nuestro conflicto social, acertadamente designado en los años 60 como conflicto social agrario; al mismo tiempo, debe resolver las demandas de

enormes contingentes de población que ya residen en centros urbanos, cada vez de mayor talla, y que en el inmediato futuro darán lugar, por lo menos, a la emergencia de una megalópolis, en el caso de Bogotá.

Quisiera subrayar que hay tres grandes oposiciones o contradicciones que destacan inequívocamente las fracturas que afectan al territorio:

La primera es el contraste entre las metrópolis y las grandes ciudades modernas y el campo empobrecido y estancado, que subraya la diferente inserción en los circuitos económicos de las comunidades rurales con respecto a los grandes conglomerados urbanos.

En segundo lugar es preciso considerar el abismo existente entre las grandes urbes y las pequeñas ciudades provincianas hasta llegar a la comunidad aldeana, un contraste que involucra oportunidades, servicios y riquezas.

Y la tercera, la que se presenta, al interior de las metrópolis y ciudades mayores, entre el centro moderno o distrito central de negocios y las periferias urbanas empobrecidas e informales.

En medio de estos contrastes, a través de las fracturas sociales y económicas que separan sus elementos y los conglomerados humanos que los constituyen, se han trazado invisibles fronteras que alimentan la confrontación social y la disolución de la unidad territorial del Estado.

En este contexto también se ha acentuado la disparidad entre las ciudades principales de las regiones metropolitanas y los pequeños centros conurbados con ellas, los cuales se han convertido en ciudades-dormitorio, en la mayoría de los casos destinadas al asentamiento de los grupos sociales de menores ingresos.

Las estructuras territoriales también se han “dualizado” como una expresión espacial de la segregación social y de la incapacidad del mercado para ofrecer a la mayoría de la fuerza de trabajo oportunidades de empleo en la economía moderna.

Quisiera llamar la atención sobre un hecho fundamental: en 1950 Bogotá llegaba a los 600 mil habitantes; han transcurrido cincuenta años y, se-

gún las cifras de los trabajos que hemos realizado para la Mesa Regional de Planificación, hacia el año 2020 habitarán en Bogotá y el territorio metropolitano –comprendido entre Tocancipá y Fusagasugá y entre Facatativá y La Calera– aproximadamente 11.5 millones de personas, que conformarán una megalópolis policéntrica. Es decir, en los próximos diecisiete años tendremos 5.5 millones de habitantes más asentados en la región metropolitana, lo cual determinará una variación enorme en los usos del suelo, en sus aprovechamientos y en las estructuras urbanas de todas las zonas que están en procesos de conurbación o que están experimentando fenómenos de suburbanización –los cuales, en muchos casos, permanecen invisibles–. Cali, Medellín, Barranquilla, Pereira y Manizales experimentarán en menor proporción problemas semejantes e incluso lo harán algunas ciudades intermedias como Ibagué, Bucaramanga y Cúcuta.

La magnitud de las oposiciones que acabo de mencionar se aprehende más claramente si se toma en consideración que seis ciudades comprendidas entre las veintiocho más populosas están localizadas en estas zonas metropolitanas y que en ellas se localiza alrededor del 35% de los hogares urbanos afectados por necesidades básicas insatisfechas. Un índice, denominado la Brecha Funcional, que mide la discrepancia entre el tamaño poblacional de los centros de la red urbana y su disponibilidad de servicios de alta jerarquía, mostró que las ciudades más deprimidas del país (veintinueve en total) están encabezadas, en su orden, por Soacha, Soledad, Bello, Floridablanca, Dos Quebradas, Girón y Piedecuesta, todas las cuales pertenecen precisamente a estas zonas metropolitanas.

Sin duda, la precariedad de las condiciones habitacionales resulta el aspecto más visible y espectacular de la problemática que afecta a las grandes masas de pobres y condenados de la tierra que residen en nuestros centros urbanos –problemática recientemente agravada por los efectos de la crisis en el sector de la construcción, los altos precios relativos de los insumos y las desafortunadas políticas crediticias que han conducido a expropiar de su vivienda a miles de familias que ingenuamente creían haber encontrado la senda para resolver su problema habitacional–.

Sin embargo, el problema es mucho más que el problema de la unidad habitacional. Es la construcción de la vivienda y su entorno, es el hecho urbanístico como parte integrante y no simplemente yuxtapuesta de la construcción de la ciudad y de la organización de la vida urbana, en cuanto aspecto indispensable para alcanzar comunidades de ciudadanos realmente integrados y participativos. Es así como el urbanista y, en general, cuantos intervienen en estos procesos, incluido el propio Estado, deberían entender no solamente su contribución a la solución de un problema social, sino también las implicaciones políticas de su conducta frente al aprovechamiento y el ordenamiento del territorio.

Resulta paradójico comprobar, en estos albores del siglo XXI, que la sociedad y el Estado colombianos mostraron una sorprendente capacidad de ejecutar grandes proyectos de vivienda, de profundo impacto urbano, cuando nuestra economía apenas se asomaba a la modernización y éramos una sociedad aún mucho más pobre.

Hubo una época en que intervenir en la construcción del hábitat se entendía como intervenir en la construcción y el destino de la ciudad. Así ocurrió en megaproyectos como Ciudad Quiroga, Ciudad Kennedy y el Centro Urbano Antonio Nariño –en Bogotá– o en la ciudadela el Jordán –en Ibagué–, para no mencionar sino unos pocos ejemplos bien conocidos. Pero en los tiempos recientes quizás solamente se podría mencionar el caso ejemplar de Ciudad Salitre como algo comparable por sus intenciones y sus efectos, inspirados en el fecundo pero cada vez más olvidado modelo de ciudades dentro de la ciudad, concebido por esa figura egregia del pensamiento que fue el profesor Lauchlin Currie.

Sin embargo, hoy la magnitud del problema es aún mayor y, como hemos visto, implica responsabilidades más profundas frente al porvenir de la desgarrada unidad de esta nación que en cualquier otro momento de su historia. De acuerdo con estimativos realizados por el Ministerio de Desarrollo¹, el 38.8% de los hogares urbanos, equivalente a 2.087.600, está afectado de alguna manera por el déficit de vivienda. De éstos, 862.200,

¹ Revista Desarrollo Urbano en Cifras, núm. 3, noviembre de 1997.

que vienen a sumar una cifra cercana a los 4.5 millones de habitantes, padecen de carencia absoluta de vivienda (déficit cuantitativo). Por último, otros 1.225.400, que representan algo así como otros 6.400.000 habitantes, sufren de déficit cualitativo, ya sea por hacinamiento, materiales inadecuados, carencia de servicios o por todos estos factores al mismo tiempo.

Solucionar el déficit cualitativo equivaldría a construir una ciudad casi del mismo tamaño que Bogotá, la mayor del país. Solucionar los dos tipos de déficit equivaldría a intervenir dos ciudades en su totalidad, cada una del tamaño de Bogotá o, lo que es lo mismo, seis ciudades del tamaño de Cali.

La magnitud inmensa del problema requiere, entonces, entender definitivamente que es una tarea enorme de reconstrucción y reordenamiento de la vida urbana, de incidencia decisiva en el proceso de reconstrucción nacional y recuperación de la convivencia ciudadana.

Infortunadamente, con el crecimiento del problema y de su significación político-social parece haber decrecido en sentido inverso y en forma exponencial la capacidad del Estado para orientar su solución, así como la del sector privado para enfrentarlo en escala urbana apreciable. En una ciudad como Bogotá, los datos de su Plan de Ordenamiento indican que, en la última década, alrededor del 50% de los suelos de expansión incorporados al desarrollo urbano lo han sido a través de formas irregulares, precarias y no planeadas de urbanización, es decir por medio de desarrollos o asentamientos populares puntuales e inorgánicos. Lo que es peor, las soluciones legales exhiben en general no sólo precariedad y precios especulativos, sino también el mismo abandono de toda la perspectiva de integración urbana y funcional.

Probablemente no sería equitativo descargar el mayor peso de la responsabilidad de este abandono en el sector privado ni en los profesionales de la arquitectura. Por definición, la responsabilidad de orientar el crecimiento urbano y de velar por un resultado socialmente sostenible y aceptable es, ante todo, una responsabilidad pública. Y es al Estado y a sus entidades municipales a quienes cabe la mayor responsabilidad en tal descalabro.

De la Ley 9ª a la Ley 388: experiencias para el futuro

En gran medida, la resolución del conflicto que padecemos los colombianos dependerá de la forma como decidamos orientar las inversiones requeridas para enfrentar los problemas de este formidable crecimiento y concentración de población, al igual que de la identificación de mecanismos de sostenibilidad fiscal para que las administraciones públicas locales puedan disponer de tales recursos. En resumen, es prioritario adoptar instrumentos normativos y de manejo del desarrollo urbano para dirimir los conflictos, en constante aumento, que surgen alrededor de la apropiación, el aprovechamiento y la gestión del suelo.

La Ley de Desarrollo Territorial, expedida a mediados de 1997, crea precisamente la función pública del urbanismo y suministra herramientas de actuación al Gobierno nacional y a las administraciones municipales, que les permiten orientar eficazmente el crecimiento, controlar el aprovechamiento del suelo y obtener recursos de la contribución de plusvalía para financiar el desarrollo. Permite también administrar el desarrollo urbano, no a través de intervenciones puntuales sino de grandes unidades de actuación urbanística, así como castigar la especulación con los suelos urbanos.

Por consiguiente, el problema no es hoy tan sólo la disponibilidad de recursos para financiar las operaciones sino, sobre todo, la voluntad política que se tenga para emprender verdaderos planes de ordenamiento territorial urbano. Es a estos planes a los que corresponde, con la participación de los ciudadanos y de los profesionales del urbanismo, crear el marco que posibilite verdaderas actuaciones integrales que contribuyan positivamente a construir hábitat y ciudad.

Un efecto significativo de la experiencia adquirida con el tránsito de la Ley 9ª de 1989 a la Ley 388 de 1997 es que ha contribuido a mejorar la capacidad de las autoridades locales, de los empresarios y, sobre todo, de los propios ciudadanos, para manejar el problema del ordenamiento territorial a escala local como una actividad que en el porvenir deberá

articularse con otras políticas de ordenamiento, como aquéllas que deberán atender el problema agrario y, especialmente, con la esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que se supone proporcionará una solución integral al conflictivo asunto de la organización político-administrativa del Estado.

Ciertos sectores de opinión han expresado que un estatuto como la Ley 388 debería haber sido precedida por la Ley Orgánica. Tal suceso habría sido óptimo, pero en las actuales circunstancias de confrontación política y de conflagración bélica es un deseo irrealizable.

La experiencia con la Ley 9ª contribuyó de manera significativa porque con ella se introdujo una nueva concepción sobre la planificación urbana. Contribuyó a superar la noción de que planificar ciudades era simplemente hacer diseño urbanístico, zonificar usos del suelo y establecer un estatuto procedimental cuyo cumplimiento garantizaba obtener una licencia de construcción; pero no fue suficiente porque no se diseñaron instrumentos eficaces de actuación y aplicación. Precisamente con la Ley 388 de 1997 se dio un paso fundamental para darle a la actividad del ordenamiento urbanístico el rango de una *función pública*, así como para modernizar la concepción y los instrumentos del planeamiento.

Entre 1994 y 1998, el Ministerio de Desarrollo se ocupó intensamente de este asunto. El Viceministro Fabio Giraldo Isaza nos invitó a hacer parte de un equipo de expertos, que tenía como objetivo revisar la Ley 9ª y repensar cuáles deberían ser los instrumentos de una política que tuviera como propósito no solamente hacer unos centenares o miles de viviendas de interés social más, o establecer algunas normas para su financiamiento, o lograr el fortalecimiento fiscal urbano, sino también hacer un completo estatuto de derecho urbanístico, capaz de responder al conjunto de las problemáticas planteadas por el crecimiento de nuestras ciudades contemporáneas. Previamente se habían desarrollado los lineamientos de la política a través de un documento muy significativo en la historia urbana de nuestro país, que se denominó "Ciudades y ciudadanía". Con esto quiero subrayar que con la ley se intentó, ante todo, establecer parámetros para orientar procesos, no sólo de urbaniza-

ción, sino además de formación de auténticos ciudadanos modernos, tal como lo requiere la consolidación de la democracia en una sociedad ya altamente urbanizada.

Como escribimos entonces, en un ensayo publicado en la Revista del Ministerio de Desarrollo Económico, entre los propósitos fundamentales que guiaron la formulación de la ley se consideró "(...) proporcionar fundamentos jurídicos más sólidos y precisos al derecho urbanístico; establecer con carácter obligatorio, el alcance de los planes de ordenamiento urbano y de las normas urbanísticas correspondientes". Permítanme insistir en este punto. La Ley 388 no es simplemente un reglamento para expedir otros reglamentos municipales como los que se adoptaban antaño, por ejemplo, los acuerdos distritales 7 de 1979 y 6 de 1990. No obstante, hay muchos urbanistas que no han podido entender los propósitos de dicha ley, numerosos alcaldes que no han comprendido sus alcances, muchos directores de planeación que los desdeñan e, incluso, muchos académicos que no los han podido asimilar.

No se trata de hacer normas: se trata de hacer planes, de identificar proyectos de ciudad y actuaciones concretas para construirlos y, desde luego, de que, al identificar los proyectos, se expidan las regulaciones y se adopten las políticas de inversión que aseguren que se ejecutarán. Desafortunadamente, muchas administraciones municipales y muchos organismos siguen entendiendo los nuevos planes de ordenamiento municipal como una simple revisión normativa de los viejos estatutos urbanísticos. En consecuencia, no se avanza en la formulación de verdaderos proyectos de ciudad basados en acuerdos políticos sobre el manejo del territorio.

Con la expedición de la Ley 388 de 1997 se vincula por primera vez, de manera explícita, la adopción de los planes y las normas a un conjunto de principios jurídicos de superior jerarquía. Subrayo que se creó la *función pública del urbanismo*, la cual le otorga a las administraciones municipales, a través de su ejercicio, nada más ni nada menos que la capacidad de calificar los derechos de propiedad. Es la aplicación mayor y más silenciosa —la he calificado de una revolución urbana silenciosa—

que se ha dado al principio de la función social y ecológica de la propiedad, creada en 1936 y reformulada en la Constitución de 1991: autoriza a las administraciones municipales a aplicar instrumentos como la participación en plusvalía (contenida en la Carta Política); desarrollar las zonas de expansión y de renovación urbanas a través de planes parciales; definir unidades de actuación urbanística; aplicar instrumentos como la construcción y el desarrollo prioritario; imponer derechos de construcción y de desarrollo; y además tener la posibilidad de adelantar expropiaciones y enajenaciones forzosas para el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo urbano.

La Ley 388 provee a las administraciones de herramientas que, siempre y cuando sean adecuadamente aplicadas, como la de la participación en plusvalía, permitirán atender la sostenibilidad fiscal del desarrollo urbano orientarlo convenientemente, y solucionar o contribuir a la solución de problemas de tan gigantesca envergadura como el de la vivienda de interés social. Es imposible seguir considerando que se podrá, por ejemplo, atender el déficit de vivienda que se acumula anualmente en Bogotá a través de políticas bienintencionadas pero ineficaces como las de Metrovivienda, que en los primeros cuatro o cinco años de operación sólo ha conseguido construir alrededor de 3 mil unidades. Lo que realmente se requiere es revolucionar por completo la concepción misma de la gestión del desarrollo urbano.

En mi opinión, uno de los logros más llamativos de la Ley 9ª, y sobre todo de la aplicación de la Ley 388, es que el sector inmobiliario colombiano ha comenzado a hablar un nuevo lenguaje, como lo está haciendo Óscar Borrero, y ha comenzado a superar el discurso patrimonialista de los años 70. Como lo he mencionado, cuando exponíamos estas ideas, éramos considerados simplemente marxistas y no unos jóvenes visionarios, que tratábamos de entrever cómo iba a enfrentar la sociedad colombiana este cambio territorial tan profundo. Pero no se trataba simplemente de marxismo. Se trataba de modernizar los negocios inmobiliarios y de que se entendiera que una economía moderna no se podía fundar en la especulación y el rentismo sino en la competitividad y la productividad.

Ya no parece posible una reorganización eficaz de la administración del territorio sin que la sociedad colombiana reexamine y debata intensamente sus opciones frente al conflicto interno que la desgarrará. A la sociedad colombiana se le ha entreabierto, a través de la Ley 388, una oportunidad de emprender la reconstrucción de su maltrecha organización territorial desde el ámbito local. A los planificadores, a los profesionales del urbanismo, a los gobernantes, a las generaciones del presente, les corresponde definir si se está en disposición de superar la conflagración de intereses económicos y "patrimonialistas" que nos devora, o si se prefiere avanzar hacia el abismo, hasta un punto de no retorno que sólo dejaría como testimonio para el futuro los destrozados fragmentos de una nación para entonces ya desaparecida.

Notas sobre el mecanismo de participación en plusvalías

Samuel Jaramillo González

La intervención del doctor Jorge Valencia proporciona una valiosa referencia sobre el contexto global y de largo plazo que enmarca el momento actual de la gestión del suelo urbano en Colombia. En su reconstrucción, él mostró que una gran frustración que tuvimos en Colombia, durante muchísimo tiempo, fue la imposibilidad de introducir mecanismos equitativos, democráticos y eficaces de regulación de la urbanización.

Hoy, sin embargo, podemos decir que a pesar de todos los obstáculos enfrentados, la situación es radicalmente diferente. Lo que parecía una tarea imposible está a punto de convertirse en una realidad tangible. Aunque no siempre seamos conscientes de ello, lo cierto es que las leyes de reforma urbana colombianas son muy avanzadas, y en este terreno nos encontramos en una situación excepcionalmente favorable. Es cierto que éstas requieren ajustes y que deben ser perfeccionadas, pero los instrumentos de gestión de la urbanización contenidos en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 –fruto de ese complejo proceso social del que nos habló el doctor Valencia– ofrecen posibilidades muy prometedoras para orientar e introducir equidad, racionalidad y eficiencia en el desarrollo de nuestras ciudades.

Para empezar, voy a referirme a algunos aspectos y polémicas surgidos alrededor de uno de los componentes más importantes de estas normas:

la llamada “participación en plusvalías”. Vale la pena empezar resaltando el hecho de que este avanzado y llamativo mecanismo no lo poseen todos los países de América Latina. Esto lo confirman las exposiciones de los invitados internacionales y nos debe conducir a apreciar, en su justo valor, nuestra tradición en ese campo.

La “recuperación de plusvalías” o, para ser más rigurosos, “recuperación de los incrementos en los precios del suelo urbano” apunta a corregir uno de los hechos más contradictorios y paradójicos de nuestro desarrollo urbano en relación con el manejo del suelo. En las ciudades de América Latina, el crecimiento físico es excepcionalmente veloz, y esto genera una enorme y repentina ampliación de la demanda de suelo y de infraestructura urbana, que pone en tensión nuestra capacidad de respuesta –sobre todo en términos fiscales– para suministrar estos valores de uso. Nuestra crónica limitación de recursos hace que esto se traduzca en insuficiencias muy notables que afectan, sobre todo, a los grupos más débiles económicamente (una proporción muy notable de nuestra población), para los cuales estas carencias traen consigo penosos sufrimientos.

Pero esta situación encierra una cruel paradoja: el mismo fenómeno al que nos referimos produce, por otra parte, un abrupto crecimiento de los precios del suelo de algunas áreas de la ciudad –generalmente las de expansión–, que proporciona notables ganancias –algunas veces estrambóticas– a sus propietarios, en general muy poco numerosos. Este contraste entre enormes costos sociales y gigantescos beneficios privados es quizás uno de los casos más extremos de inequidad, que cada vez es más difícil de aceptar y de tolerar. Los incrementos de los precios del suelo son generados por una acción colectiva. La ciudad no es creada por los propietarios de la tierra ni por los constructores ni por el Estado. La ciudad es creada por todo el conjunto de habitantes; es entre todos éstos que se conforma la ciudad y se produce la riqueza que ella constituye. Pero el mecanismo del mercado del suelo, librado a su acción espontánea, concentra el grueso de estos beneficios en provecho de unos pocos.

La idea de recuperar al menos parte de esas ganancias excepcionales está por entero justificada por prácticamente todas las tradiciones teóricas en economía –desde las más conservadoras hasta las más radicales–, y difícilmente, en un contexto académico riguroso, alguien sostendría lo contrario: son indiscutibles la bondad, la necesidad, la racionalidad de crear un mecanismo que amortigüe ese estado espontáneo de las cosas, que, como dije, es tan contradictorio. Este principio debe ser la base para desarrollar nuestras discusiones.

Como ustedes recordarán, con respecto a este tema tenemos en Colombia una larga tradición que antecede a las leyes que conocemos como de “reforma urbana”. Alrededor de los años veinte surgió entre nosotros el mecanismo que hoy denominamos “contribución de valorización”. Este mecanismo tuvo y continúa teniendo una gran importancia y, de alguna manera, puede ser clasificado como de recuperación de plusvalías. Su forma de operación es bien conocida, y sabemos que es un instrumento de contribución fiscal o parafiscal que goza de mucha legitimidad porque le cobra a quien se beneficia de las mejoras inducidas por ciertas acciones del Estado. Su finalidad es, precisamente, financiar obras públicas a partir de las contribuciones provenientes de sus beneficiados directos. Con todos sus avatares, la contribución de valorización ha permitido financiar buena parte de la infraestructura urbana de las ciudades colombianas e, incluso, ha propiciado la introducción de mecanismos de redistribución del ingreso que no son de poca consideración. Pero, como suele ocurrir en muchas circunstancias, a veces no se aprecia lo que se tiene. Olvidamos que, a lo largo de un periodo de tiempo muy considerable, hemos desarrollado bastante este instrumento y no reconocemos que, como mencioné, en muchos países latinoamericanos ni siquiera se ha discutido un mecanismo similar y esta ausencia es percibida como una limitación.

No desconozco, sin embargo, que la contribución de valorización ha sido objeto de controversias, a veces bastante encendidas. Pero, por lo general, éstas tienen que ver con eventuales dificultades en su operación. No siempre es fácil estimar con precisión el efecto de las obras públicas

sobre los inmuebles de los particulares y en ocasiones los afectados se sienten lesionados o tratados inequitativamente. A veces se ha utilizado abusivamente como instrumento para remover algunos grupos de ciertos sectores, algo que se percibe como una agresión. En ocasiones, el proceso de fijación y de recaudo de las contribuciones se ha vuelto complicado y dispendioso y esto lo hace poco atractivo como fuente fiscal. Pero rara vez se pone en cuestión la legitimidad del mecanismo en sí mismo, y muchas de estas dificultades se han ido superando a través de perfeccionamientos en su diseño. La historia de la contribución de valorización, resultado de estas peripecias, muestra que esta herramienta ha tenido oscilaciones: durante los años sesenta o setenta, fue muy apreciada y llegó a representar una porción muy importante de las finanzas municipales; posteriormente, en la década de los ochenta, experimentó una contracción y su utilización por parte de los gobiernos locales declinó; pero, en épocas recientes, ha sido reincorporada como elemento crucial de financiación de la infraestructura urbana y de los servicios públicos.

¿Cuál es la razón, entonces, de introducir el nuevo mecanismo de la participación en plusvalías? ¿En qué sentido no estábamos satisfechos con el mecanismo de la valorización? En esto habría que hacer la siguiente precisión: la participación en plusvalías no es concebida como un sustituto sino como un complemento de la contribución de valorización. Este último instrumento, como se ha dicho, tiene bondades indudables y es una poderosa herramienta que puede recuperar para la comunidad parte de los incrementos de precios de los inmuebles generados por la acción estatal. Pero tiene una limitación indudable: no logra capturar algunas de las variaciones de los precios de los terrenos, que, además, son las más importantes cuantitativamente. Detengámonos un poco en esto.

Como reflejo de la representación que tenemos sobre estos asuntos, y consagrado por nuestra jurisprudencia, la contribución de valorización tiene legalmente una limitación: por una obra no se puede cobrar sino un monto igual al de la magnitud de la inversión estatal (se reconoce un porcentaje adicional como costo administrativo del mecanismo). La

noción que fundamenta esto es, más o menos, la siguiente: si el Estado invierte mil millones de pesos, y esa inversión benefició a unos propietarios, éstos deben retribuir esos mil millones de pesos. Esa igualdad de los mil millones de pesos que se invierten por parte del Estado y los mil millones que se recuperan de los propietarios, parece algo evidente, no sólo equitativo sino resultado de una operación económica indiscutible. Su legitimidad se apoya, en buena parte, precisamente en esta evidencia. Sin embargo, si se analiza este asunto con detenimiento y rigor, se concluye que esa igualdad es aparente. Lo cierto es que, en el funcionamiento propio del mercado del suelo, los efectos de las inversiones o de otras acciones del Estado no guardan una equivalencia rigurosa, milimétrica, con los montos de las inversiones gubernamentales, ni existe una razón teórica para interpretar esto de esta manera. Las acciones del Estado alteran los precios inmobiliarios no porque transmitan a los lotes particulares el valor de las inversiones, sino porque alteran su inserción en la estructura urbana y afectan las rentas que estos terrenos soportan. Su impacto puede ser igual o menor, pero con frecuencia es muchísimo mayor que el gasto fiscal. En el límite hay una serie de decisiones gubernamentales que incrementan de manera considerable los precios inmobiliarios y que no representan ningún gasto fiscal (al menos directamente).

Lo anterior no significa que los propietarios particulares no se vean beneficiados, a veces en proporciones asombrosas, por estas decisiones. En realidad, esos incrementos de los cuales se beneficia el propietario no son el producto de acciones del propietario mismo, ni los generó propiamente la inversión o la decisión que los desencadenó, sino que son un sobreprecio creado y pagado por el conjunto de la población, por el conglomerado de habitantes, incluyendo inversionistas, obreros, constructores, etcétera. Son ellos quienes generan esa posibilidad de que los precios se eleven.

Tal como opera entre nosotros, la contribución de valorización, no puede, entonces, capturar muchos de estos incrementos en los precios del suelo que el Estado induce pero en los que no actúa como inversor o en

circunstancias en las que su inversión tiene un efecto mayor que el costo fiscal de la inversión. Y estos casos no son marginales o poco numerosos: se puede decir que son los incrementos en los precios inmobiliarios más voluminosos en nuestras ciudades. Por ejemplo, el cambio de terrenos rurales que pasan a ser considerados urbanos genera un incremento en el precio del suelo sumamente considerable: se han documentado, de manera rigurosa, incrementos de este tipo que tienen magnitudes astronómicas. Otras acciones son los cambios en la reglamentación en términos de densidad, los cuales elevan los precios del suelo de manera muy apreciable. También, ciertos cambios de uso que permiten a ciertos terrenos entrar a gozar, en periodos muy cortos, de rentas mucho más elevadas de las que disfrutaban con su uso original. Y, por supuesto, existen ciertas inversiones estatales que tienen efectos sobre el precio del suelo mucho mayores que la inversión directa del gobierno. La participación en plusvalías tiene, entonces, como propósito entrar a suplir esta limitación de la contribución de valorización y dotar a las administraciones locales de una herramienta que les permita recuperar estos incrementos en los precios del suelo, que hasta el momento son imposibles de captar.

Me parece importante señalar ciertos rasgos específicos de la participación en plusvalías, en la forma en que ésta se encuentra consagrada en la ley. Los movimientos de los precios del suelo en las ciudades no son homogéneos. Así, existe un crecimiento *de largo plazo*, relativamente pausado, que llamamos valorización de largo plazo y que, en general, experimenta el conjunto de los terrenos. Existen otros movimientos de los precios, que son *oscilantes, cíclicos* o *coyunturales*; éstos, que también involucran al conjunto de los terrenos, implican crecimientos pero también contracciones. Pero existe un tercer tipo de movimientos que son particularmente interesantes: se trata de mutaciones abruptas y puntuales que tienen lugar de manera permanente en distintos lugares, como efecto del desenvolvimiento normal de la estructura urbana, tales como el simple crecimiento de esta última, o cambios en la conformación de la ciudad que hacen cambiar en un tiempo relativamente corto el papel de ciertos terrenos –algunos eran rurales y se vuelven urbanos,

otros cambian de uso, en otros el mercado hace posible, a partir de cierto momento, la construcción en densidades mayores-. En los terrenos que experimentan estas mutaciones, los precios crecen significativamente en un corto plazo y, con frecuencia, en magnitudes muy considerables. Son estos últimos incrementos del precio los que parecen ser más atractivos para su recuperación fiscal, mientras que la valorización general tiende a ser muy gradual y afecta a una población muy amplia (incluyendo a los propietarios de sus propias viviendas, muchos de los cuales son de ingresos muy modestos) y los movimientos cíclicos tienen, además, la dificultad de tener contracciones. En cambio, estos últimos movimientos por lo general están muy focalizados en el tiempo y en el espacio, su magnitud tiende a ser muy considerable, y con frecuencia benefician a agentes muy poderosos (por las mismas razones evocadas, son los movimientos más atractivos para operaciones especulativas). La participación en plusvalías está orientada a captar precisamente estos incrementos e incluso un subconjunto de ellos (subconjunto porque estos movimientos también se dan en ausencia de acción estatal): los que pueden asociarse a alguna acción gubernamental, bien sea un cambio en la reglamentación o una inversión.

Tal vez vale la pena hacer explícitas las ventajas que se desprenden de la focalización en este tipo de movimientos: desde el punto de vista del rendimiento fiscal, son los incrementos más significativos; desde el punto de vista social, sólo afectan a un grupo limitado de agentes, por lo general poderosos y que tienen beneficios indudables. Es usual que aquellos que se benefician más de ganancias inmotivadas, los mercados inmobiliarios, ataquen cualquier iniciativa que limite estos beneficios argumentando que afectan a una gran cantidad de personas, muchas de éstas muy débiles. Con esta amalgama pretenden acopiar una oposición generalizada a estas medidas. Pero, con la recuperación de plusvalías, el grueso de los propietarios no tiene nada que temer. La gran mayoría de los propietarios de su propia vivienda, la viuda que arrienda un apartamento, el tendero que ha comprado su local, no van ser sujetos de esta contribución. Es más, tal vez por consideraciones de viabilidad política, este dispositivo es particularmente moderado con los mismos sujetos

de esta participación: solamente se les exige una porción bastante restringida de estos incrementos, entre el 30% y el 50%, dependiendo de la decisión de los Concejos Municipales.

Precisamente, atendiendo a consideraciones de este tipo, este mecanismo tiene unas formas y tiempos de cobro que se diferencian de la contribución de valorización. Para evitar que sea usado como instrumento de remoción (lo cual a veces sucedía con la valorización) y para no generar problemas de solvencia en el contribuyente, el cobro se realiza cuando efectivamente el incremento en el precio se hace efectivo en el mercado: cuando se realice una venta, cuando se pida una licencia, etcétera. Esto genera algunos problemas desde el punto de vista fiscal en términos de la previsibilidad de los recaudos, pero permite ganar mucho en equidad y amortiguar las posibilidades de errores en los cobros.

Finalmente, quisiera llamar la atención sobre otro aspecto de este mecanismo. Su única finalidad no es fiscal, sino que también pretende incidir en la lógica de acción de los agentes involucrados. Su operación, sin duda, desalentará la lógica puramente especulativa de muchos agentes del mercado, de los cuales se espera que reorienten sus energías, su capital y su capacidad de gestión a operaciones propiamente productivas, que no solamente satisfagan sus pretensiones legítimas de obtener réditos de sus acciones, sino que además contribuyan a producir más bienes y más riqueza que beneficien al conjunto de la población: que se produzcan más viviendas, que se equipen más terrenos, que se genere más empleo, que en ello los inversionistas obtengan sus ganancias, pero que se distraigan menos capitales y capacidad de gestión en la mera especulación.

La Ley de Desarrollo Territorial - Ley 388/97¹

Fabio Giraldo Isaza

La regulación del mercado de la tierra y la planeación urbana son aspectos fundamentales para desarrollar políticas de vivienda de interés social, infraestructura de servicios, equipamientos y conservación del medio ambiente. Con la Ley de Reforma Urbana –Ley 9ª/89–, el Estado adoptó un conjunto importante de mecanismos orientados a la intervención de las entidades públicas en el mercado del suelo, la promoción de la gestión urbana pública y un marco de concertación para la gestión mixta o privada.

No obstante la existencia de la Reforma Urbana, la planeación urbana continuó dando énfasis a la práctica exclusiva en lo físico, tendencia que derivaría en una doble crisis: la del plan urbano y la de gobernabilidad. La primera reflejada en la fuerte separación entre los niveles de concepción del plan y de construcción de la ciudad, y la segunda en el malestar sentido por los habitantes de las grandes urbes: habitantes de ciudades en el sentido físico, sin respuesta a objetivos políticos, sociales y económicos o, en otros términos, ciudades habitadas por hombres y

¹ Este documento hace parte de Fabio Giraldo Isaza, *Ciudad y Crisis: ¿Hacia un nuevo paradigma?*, Bogotá, TM Editores, Ensayo & Error, Cena, Fedevivienda, Pontificia Universidad Javeriana / Maestría en Planeación Urbana y Regional, 1999, págs 81 - 91.

mujeres, pero no ciudadanos ni ciudadanas. Se ha echado al olvido durante mucho tiempo que para ser ciudadano o ciudadana se requiere del hecho fundamental de la participación política en la esfera pública y en los destinos de la ciudad; formar parte de la ciudad significa ser a la vez trabajador/a y ciudadano/a: productor/a de riqueza, creador/a de nuevos significados sobre la ciudad y titular de derechos.

Los conceptos de planeación desarrollados por las grandes ciudades del país, a comienzos de la década de los noventa, inician un nuevo ciclo que convierte el código urbano en un objetivo en sí mismo, completamente desarticulado de un plan de ordenamiento o de la actuación pública local, regional o nacional. De hecho, ha predominado la idea de flexibilizar la norma urbana, asunto que en la práctica no ha significado cosa distinta que la liberación de amplias zonas de la ciudad para que sean las fuerzas del mercado las que determinen sus tendencias de cambio, dejando de lado consideraciones sobre vialidad, infraestructuras o equipamientos. Esto ha producido, al mismo tiempo, un aumento en las transferencias a los propietarios de los terrenos –sin contraprestación alguna–, y enormes problemas de desarrollo urbano que las ciudades del país deberán enfrentar en los próximos años a costos muy elevados.

El modelo alternativo, al que nos hemos referido atrás, permitió pensar diferentes acciones sobre la ciudad colombiana: aceptó los aciertos del neoliberalismo, pero planteó la necesidad de corregir las asimetrías resultantes de haber dejado actuar al mercado por fuera de un marco institucional preestablecido; buscó allegar un nuevo camino entre el populismo asistencialista, que trató de hacer cambio social con dudosos criterios económicos y el capitalismo salvaje que trató de imponer fórmulas neodarwinianas de selección social. Al nuevo modelo de desarrollo económico no le fue ajeno que los efectos de sus acciones y estrategias determinarían el comportamiento de los procesos de urbanización y distribución espacial de las actividades y, por supuesto, que los cambios en el tejido urbano incidieran en el desempeño de sus políticas. En las bases del modelo alternativo se sustenta el diseño de la Política Urbana

Ciudades y Ciudadanía y la modificación de la Ley 9ª El resultado de este proceso toma expresión en la Ley de Desarrollo Territorial y en la reglamentación que comenzó a generarse a partir de su promulgación.

Aspectos básicos de la promulgación de la Ley 388/97

Desde los años cincuenta, el país vio crecer su población urbana en forma vertiginosa. En particular, durante las dos últimas décadas, la población urbana aumentó a causa de las grandes migraciones rurales, no sólo por el aliciente que ha animado a la población a buscar mejores condiciones de vida, sino también a causa de la violencia generalizada que se ha exacerbado en una importante parte del territorio nacional, con las implicaciones que generan los desplazamientos forzosos de la población.

El crecimiento desmedido de la población urbana y la imprevisión e incapacidad de planificación e intervención del Estado generaron graves problemas de ordenamiento físico y socio-espacial en los centros urbanos del país, como la segregación, las precarias condiciones de los barrios donde se asienta una proporción considerable de la población, el hacinamiento, la mala calidad de las viviendas, la carencia de una adecuada prestación de servicios públicos domiciliarios, entre otros aspectos.

Estos fenómenos llevaron a pensar en la urgencia de buscarles una solución efectiva, dotando a las entidades territoriales de instrumentos adecuados y suficientes para asumir sus nuevas responsabilidades con el desarrollo urbano. En este marco sociológico cumple su función el Derecho Urbanístico, el cual aparece como una rama del derecho que vierte toda su sapiencia en la solución de los problemas que impone el desorden en el desarrollo del acontecer del ser humano ahora visto por fin haciendo parte de la sociedad.

En numerosos tratados se define lo urbano como lo que responde al objetivo de poner "orden en el espacio público". Es precisamente en el ordenamiento y planeación del contorno espacial de las ciudades y poblaciones donde se deben concentrar las alternativas para enfrentar los problemas que se generan por el excesivo crecimiento demográfico que

caracteriza nuestras ciudades. Así, el derecho urbano –autónomo para algunos, híbrido para otros– emerge como una vía efectiva para clarificar la debida intervención estatal en el ordenamiento de las ciudades.

En el tema urbano se han reflejado dos tendencias del debate político-económico contemporáneo: por un lado, la que proclama la intervención estatal, que considera como única alternativa viable, para la solución de los problemas, la decidida presencia del Estado en la dirección de los asuntos socioeconómicos. De otro lado, se destaca la corriente inspirada por la máxima del “dejar hacer, dejar pasar” de la acumulación espontánea, la cual aboga por la actitud pasiva de un “Estado gendarme”, limitado a presenciar la confluencia de la oferta y la demanda en tendencias supuestamente “naturales”.

Nuestra Constitución anterior, a raíz de la Reforma del 36, optó por un Estado interventor, una economía dirigida y una comunidad supeditada a lineamientos previamente delimitados y enmarcados en un modelo de desarrollo hacia adentro, denominado en el argot como un modelo de sustitución de importaciones. La Constitución de 1991, si bien mantiene en líneas generales los mecanismos de intervención estatal en la economía, plantea un énfasis especial en la planeación y la iniciativa privada. En este contexto, el Derecho Urbano se constituye en un importante instrumento de intervención, y en sus muchas variantes puede también incluir eficaces mecanismos de planeación. También el urbanismo se presenta primero como un hecho jurídico al despertar especial interés por el hombre individual y colectivamente considerado, y posteriormente es recogido por nuestros legisladores como derecho viviente.

No obstante que el acelerado proceso urbanístico del país reclamaba con urgencia un reconocimiento jurídico, la respuesta legislativa y el interés que se le prestó al tema fue nulo, hasta el momento que se redactó y aprobó la Ley 9a. de 1989, un intento sólido y serio para comenzar a resolver las dificultades heredadas del pasado. La Constitución de 1991, que pregona el Estado Social de Derecho, plantea modificaciones al contorno en que se fundó la Ley 9ª, razón por la cual surgió la necesidad de adecuarla a las nuevas circunstancias constitucionales.

Antecedentes constitucionales del Derecho urbanístico

La Constitución de 1886. En esta Constitución no existió ninguna disposición relativa al derecho urbanístico. Como la estructura de la sociedad era predominantemente rural, la distribución de la propiedad de la tierra ocupó un mayor interés en el contenido de los preceptos constitucionales. Habría de pasar mucho tiempo para que los temas urbanos se convirtieran en objeto de discusión relevante para la sociedad, por ejemplo, cuando comenzaron a darse las grandes migraciones campesinas hacia los centros urbanos.

La Reforma de 1936. Surge bajo la inspiración de grandes pensadores franceses, entre ellos Leon Duguit, uno de los enunciadores del principio de la función social de la propiedad. Al consagrar la función social de la propiedad (art. 30), la reforma abrió la posibilidad al Estado de jugar un papel protagónico en el ordenamiento urbano. La incorporación de este precepto genera toda una revolución conceptual, puesto que concede a la propiedad el predominio del interés colectivo o solidario sobre el interés particular. Este aspecto cobra particular relevancia en la Constitución de 1991.

Reforma constitucional de 1968. En ella se fortalece la teoría de la intervención estatal en la economía: estipula que es del Estado la responsabilidad de dirigir la economía a nivel general, intervenir la "producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios públicos y privados", en el marco de lo que la ley ordene y con el fin explícito de "dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales". En otros términos, la reforma se basa en el concepto del Estado capaz de determinar lineamientos exactos para seguir en el campo económico, con posibilidad de limitar los derechos, como el de propiedad en comento, en caso de rebelarse contra el postulado constitucional que le impone el cumplimiento de una función social.

Constitución de 1991. A diferencia de la Constitución del 86 y de las reformas sucesivas, la Constitución de 1991 contiene disposiciones ex-

presas del Derecho urbanístico: “es deber del Estado velar por la integridad del Espacio Público”; “las entidades públicas regularán la utilización del suelo y el espacio aéreo urbano en defensa del interés común...; cobrarán la plusvalía generada por la acción urbanística...” (art. 82). También el artículo 334 establece la intervención del Estado en el “uso del suelo”². Relacionado estrechamente con el derecho urbanístico, la Constitución también consagró un sistema de protección eficaz de los llamados derechos colectivos.

Antecedentes de la Ley 388

La normativa urbanística que existió antes de la promulgación de la Ley 9ª de 1989 se caracterizó por su alto grado de dispersión y su estrechez de objetivos, puesto que normalmente respondían a asuntos específicos de las ciudades y no a un sistema de planeamiento para ordenar el aprovechamiento y los usos del suelo. La aplicación de esa normativa iba de la mano con un estilo de administración inediatista, sin visión de futuro, sujeta en muchos casos al vaivén de los intereses particulares y, por tanto, inequitativa desde el punto de vista jurídico, social y económico.

En lo esencial, dicha normativa sólo tocaba tangencialmente la planeación urbana. Baste señalar algunos casos, entre los más recientes: la Ley 14 de 1985 reglamentó la adquisición de terrenos para empresas de servicios por motivos de utilidad pública; la Ley 137 de 1985 estableció condiciones orientadas a dotar de vivienda a la población urbana, dispuso promover el ordenado crecimiento de las ciudades y obtener adecuada y amplia utilización de los inmuebles urbanos y de los rurales susceptibles de urbanización; la expedición del Código de Régimen Municipal, que incorporaba un capítulo especial orientado al tema de los planes de desarrollo urbano (“Urbanismo”), contenía disposiciones referentes a la expropiación, las autorizaciones perfectamente delimitadas para la imposición de sanciones en caso de desconocimiento de

² República de Colombia. Constitución Política de 1991.

las normas de urbanismo y, en general, una mayor cantidad de disposiciones de lo urbano, que fueron posteriormente blanco de un sinnúmero de críticas por cristalizar una filosofía errada consistente en considerar que las acciones relacionadas con lo urbano tenían una clara naturaleza residual en relación al campo de acción de la iniciativa privada.

La Ley 9a. de 1989 o Ley de Reforma Urbana³

Más de treinta años de búsqueda y debate nacional se concretaron en la expedición de la Ley 9ª de 1989, haciendo de ella el antecedente más importante y el fundamento más sólido para el desarrollo de una acción integral para las ciudades colombianas. En efecto, en la Ley 9ª se planteó claramente que ella estaba inspirada, entre otros, en los siguientes principios: defender el derecho a la ciudad para todos los ciudadanos; superar las condiciones de informalidad en las relaciones comunidad-ciudad; introducir factores de racionalidad en el diseño de los centros urbanos; y agilizar los procesos para el manejo del desarrollo urbano.

Estos principios, además de la defensa del espacio público, son elementos constitutivos de la Ley de Reforma Urbana que no es un instrumento más del viejo intervencionismo estatal, ni puede considerarse tampoco como la versión citadina de la reforma agraria, sino un instrumento para atacar a fondo la crisis de la ciudad, al convertirse en una herramienta de gestión local que adecuadamente utilizada puede convertirse en una poderosa palanca para el desarrollo urbano.

La Constitución de 1991, la descentralización y las transformaciones del entorno económico y político mundial exigieron la actualización de las normas urbanísticas contenidas en la Ley 9ª/89, ubicándola en un marco más amplio e integral de acción, es decir, al interior de una Política Urbana propiamente dicha. En efecto, esta lectura post-constitucional de la ley lleva a identificar el Plan de Desarrollo de los municipios y el Plan de Ordenamiento Territorial, reglamentados por la Ley 152 de

³ Una discusión atenta sobre el desarrollo de la Ley se encuentra en Giraldo Isaza Fabio, ed., *Reforma urbana y desarrollo social*, Camacol, 1989.

1994 –Ley Orgánica del Plan de Desarrollo– como instrumentos clave de las actuaciones urbanas sobre la ciudad.

Las transformaciones globales y normativas arriba señaladas hicieron ver también que la capacidad de la Sociedad Civil y del Estado para obtener metas de competitividad, solidaridad, sustentabilidad e identidad colectiva requiere de gobiernos locales con real posibilidad de orientación del desarrollo integral de las ciudades. Las relaciones nucleares entre Estado y Sociedad Civil se desenvuelven de forma privilegiada a nivel de los gobiernos locales y, por consiguiente, en la actualización de las acciones urbanísticas del Estado, la Sociedad Civil está llamada a desempeñar un papel protagónico en este empeño. La adecuación institucional de la ciudad ha de servir para mejorar la gobernabilidad de las ciudades (entendida como la capacidad de producir resultados de genuino interés público), garantizando los mecanismos para una efectiva movilización social en procura de alcanzar las metas del desarrollo.

En síntesis, la Ley 9ª se convirtió en la expresión más clara de la voluntad política encaminada a poner orden al desarrollo de los municipios colombianos, bajo tres sólidas premisas:

i. *El ordenamiento de las ciudades y de su crecimiento.*

ii. *La distribución del suelo urbano*, como desarrollo de los principios de igualdad y el deber de ceder el interés particular al interés público (extinción del derecho de dominio en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad, expropiación, incorporación de las normas sobre vivienda de interés social).

iii. *La protección del Espacio Público.* Al definir en forma clara el alcance y contenido de las normas urbanísticas, se convirtió en un sólido instrumento de política urbana con los siguientes objetivos: i) regular el uso del suelo; ii) vincular los procedimientos de extinción de dominio, enajenación voluntaria y expropiación de inmuebles urbanos por motivos de utilidad pública; iii) facilitar la gestión territorial del ordenamiento mediante instrumentos como el reajuste de tierras, el desarrollo prioritario, entre otros; y iv) crear la contribución de desarrollo municipal

como instrumento de captación de plusvalías originadas en actuaciones públicas.

Los problemas de mayor relieve que dificultaron la aplicación de la Ley 9ª se presentaron en el ejercicio de la gestión urbana, señalando la imposibilidad práctica de aplicar algunos instrumentos o mecanismos contenidos en la ley. Basta con señalar que el marco jurídico invocado por la ley no articuló los principios constitucionales vigentes al ejercicio de una función pública, razón por la cual los planes entraron en el terreno de las cosas posibles, sujetos a directrices discretas desde el punto de vista del manejo político de las administraciones locales. En estas circunstancias las autoridades locales no propiciaron la participación ciudadana en los procesos de elaboración de los planes, a fin de que éstos constituyeran verdaderos acuerdos urbanos y tampoco incluyeron en sus contenidos básicos aspectos cruciales para el ordenamiento urbano, por ejemplo la forma de hacer viables los procesos de adquisición de tierras a través de instrumentos como la enajenación voluntaria o la expropiación.

Igualmente, las limitaciones de la Ley 9ª impidieron afectar el excesivo crecimiento de los precios del suelo, de modo que las ciudades colombianas continuaron soportando problemas de exclusión de un porcentaje considerable de la población urbana sin posibilidades de adquirir vivienda comercial; desorden en el crecimiento de la ciudad, con los inevitables sobrecostos en términos de dotación de infraestructura urbana básica; presión irracional en procesos de densificación que se tradujeron en altos grados de hacinamiento y precariedad de espacios colectivos y equipamiento público; deterioro de la calidad de vida y prematura obsolescencia del parque inmobiliario.

Situaciones como las señaladas arriba generaron una amplia brecha entre las posibilidades políticas de las autoridades locales y su capacidad técnico-administrativa, de planeamiento y de gestión. En la práctica, no obstante las posibilidades ofrecidas por la ley, las oficinas de planeación no sólo continuaron ajenas a su función natural de hacer

planeación a mediano y largo plazo en materia de ordenamiento del territorio, articulado al plan de desarrollo, sino que continuaron inmersas en el activismo de otorgar licencias de urbanismo y construcción.

La Ley de Desarrollo Territorial -Ley 388/97

En lo fundamental, esta ley pretende adecuar los mecanismos previstos en la Ley 9ª/89 con las disposiciones constitucionales, en especial las contenidas en los artículos 80, 82, 313, 334 y con las leyes 152 de 1994 y 188 de 1995. Además, busca fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía municipal que consagra al municipio como célula fundamental del Estado, dotándolo de instrumentos que no sólo hagan posible, sino también indispensable su intervención al proceso de construcción y modificación del espacio urbano.

La ley se “armoniza” con las transformaciones que se han operado en las administraciones locales: una creciente autonomía política y administrativa, mayores recursos fiscales y competencias propias en el gasto, la inversión social y la gestión urbana. Aunque estas reformas le habían conferido la posibilidad de adelantar una gestión integral de la ciudad, la velocidad con que se produjeron evidenció un enorme rezaigo de las capacidades de gestión de las localidades, las regiones y la Nación.

La experiencia ha mostrado que las acciones exclusivamente sectoriales y la falta de coordinación institucional no sólo han sido poco favorables al desarrollo urbano, sino también a la eficiencia en las inversiones. Las limitaciones en materia de planificación urbana impidieron una gestión coherente de los diferentes atributos urbanos, provocaron la multiplicación de esfuerzos y ausencia de propósitos colectivos de ciudad, derivando en crisis generalizadas de gobernabilidad del espacio urbano.

En esa situación, y luego de una primera fase del proceso de descentralización, se hizo indispensable reorientar los esfuerzos hacia la coordinación de iniciativas públicas y privadas, con las que, sin sacrificar la

eficiencia y eficacia de los sectores, se avanzara en la perspectiva del desarrollo integral de las ciudades. La Ley 388 responde a esas expectativas en el sentido de permitir mejorar la capacidad de planificación y gestión municipal, aumentar la gobernabilidad urbana y recuperar el poder del plan urbano para la reorientación de las inversiones. Con ello se busca integrar los componentes sectoriales y físicos del plan en un contexto de concertación público-privada, en función del carácter político de la ciudad que debe concretarse en un pacto social sobre su proyecto colectivo.

La Ley 388 hace énfasis en la participación de las entidades nacionales en el desarrollo urbano, mediante la concertación y la actuación en el marco de la política urbana, con el fin de articular proyectos y estrategias sectoriales nacionales con gran impacto en las ciudades, generar confluencia de intereses y una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos concertados entre la Nación y los gobiernos locales. Parte de la base de que las acciones municipales tienen más efectividad y eficacia si se desarrollan con mecanismos de concertación técnica y política, procurando la convergencia de intereses y la suma de esfuerzos de las diversas instancias que se benefician de determinados proyectos o iniciativas urbanas. Estos acuerdos urbanos no son otra cosa que instrumentos prácticos para concretar el ejercicio de los principios de la coordinación, concurrencia y subsidiariedad, establecidos en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Sintetizando, la Ley 388 se propuso alcanzar cinco objetivos principales:

- 1) Armonizar y actualizar las disposiciones de la Ley 9ª de 1989 con las normas establecidas en la Constitución Política, en especial la Ley del Plan de Desarrollo, la Ley de Áreas Metropolitanas y la Ley de Medio Ambiente.
- 2) Establecer mecanismos para que el municipio, en ejercicio de su autonomía, promueva el ordenamiento del territorio y el uso racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

- 3) Garantizar que la utilización del suelo por sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad, haciendo efectivos derechos constitucionales a la vivienda, los servicios públicos domiciliarios y el espacio público.
- 4) Facilitar la ejecución de las acciones urbanas integrales en que confluyan, de manera coordinada, la iniciativa, la organización y gestión municipales con la Política Urbana.
- 5) Desarrollar los instrumentos de gestión del suelo, reajuste de tierras y otras formas de asociación de propietarios y procesos de concertación públicos y privados, entre otros.

Mediante la consecución de estos objetivos se entiende la relación entre la reforma urbana y el conjunto de actuaciones urbanas para estructurar la ciudad a partir de instrumentos y mecanismos de planeación y gestión del suelo. La ley constituye una importante acción política e institucional que opera mediante el esquema de la función social de la propiedad y la participación privada, para alcanzar términos de equidad y solidaridad con la repartición equitativa de costos y beneficios de las actuaciones urbanas.

La Ley 388 de 1997:
¿reforma o aplicación?

La Ley 388 de 1997 en el actual contexto institucional del ambiente, la vivienda y el desarrollo territorial

Sandra Forero Ramírez

En esta intervención, plantearé básicamente el marco general en el que se está revisando la posibilidad de reformar la Ley 388 de 1997. Digo “posibilidad” porque el Ministerio comparte la posición que cuestiona la pertinencia de reformar en este momento la ley y se inclina, mejor, a pensar que las ciudades y la nación deberían dirigir sus esfuerzos a facilitar su aplicación.

Iniciaré con la exposición del *marco institucional* porque, como seguramente ya ustedes saben, hay una nueva institucionalidad del Estado y, dentro de ésta, un nuevo ministerio: el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reúne varios atributos relacionados con el desarrollo y el ordenamiento y que, adicionalmente, tiene la competencia y la responsabilidad de establecer la política y las regulaciones del caso. En este sentido, la misión fundamental del Ministerio es la de garantizar la oferta de bienes y servicios ambientales, así como un hábitat adecuado (que posibilite el desarrollo económico y social sostenible), mediante la expedición de políticas, regulaciones, promoción de la participación y acciones integrales en los niveles nacional, regional y local.

Dentro de esta inmensa misión, los temas del desarrollo sostenible y de la calidad de vida de la población colombiana, así como de la importancia de examinar tanto el ordenamiento local como el regional, son fundamentales en el trabajo que viene adelantando el Ministerio y a ellos res-

ponde un poco su actual conformación. No me extenderé mucho en la descripción de la nueva organización del Ministerio, tan sólo mencionaré algunos aspectos relevantes de esa nueva institucionalidad.

El Ministerio está conformado por dos Viceministerios, el de Ambiente y el de Vivienda y Desarrollo Territorial, cada uno con áreas de acción determinadas: el de Ambiente tiene a su cargo todo lo relacionado con la política del manejo del agua, y el de Vivienda y Desarrollo Territorial, la política habitacional. En ambos se han unificado las Direcciones de los antiguos ministerios del Medio Ambiente y de Desarrollo Económico, que manejaban cada una de estas áreas. Así pues, se creó una Dirección para la política del agua –en donde se realiza el seguimiento de este recurso desde su fuente hasta la prestación domiciliaria del servicio– y se logró con ello convertirla en un elemento fundamental para la toma de decisiones y para la generación de políticas; lo mismo sucedió con el tema del desarrollo territorial, para el cual se creó una Dirección con la que se busca convertir la política de vivienda en algo más que una política de subsidios.

Además se fusionaron dos Direcciones en una sola: la de Desarrollo Territorial y Poblamiento del Ministerio de Ambiente –con una visión regional, bastante rural y, obviamente, ambiental porque era de su competencia en el tema del ordenamiento– y la de Desarrollo Regional y Urbano, que pertenecía al Ministerio de Desarrollo Económico –con un enfoque urbano–. Desde esta nueva Dirección de Desarrollo Territorial se enmarcará la vivienda en un hábitat adecuado y sostenible y se revisarán las reglamentaciones desde el enfoque integral del desarrollo territorial.

De otro lado, el marco en el cual tenemos que revisar el tema de la ley está delimitado por cuatro puntos fundamentales –no son los únicos, pero se consideran como políticas generales al interior del Ministerio porque establecen la dirección en la que pretendemos trabajar la revisión del desarrollo territorial–. El primero es la prevalencia ambiental, entendiendo lo ambiental como el eje transversal ordenador de un desarrollo sostenible, que garantice la calidad de vida con los instrumentos necesarios para proteger y conservar el ambiente. El segundo se refiere al

ordenamiento territorial en sus dimensiones regional y rural. Mediante el proceso de revisión de las leyes 99 de 1993 (actualmente en proceso de revisión en el Ministerio) y 388 de 1997 se pretende dar un mayor énfasis regional a la normatividad vigente; para ello se está examinando –desde una mirada integral del ordenamiento– el papel que tenían antes las Corporaciones Autónomas Regionales, cuando pertenecían al Ministerio del Medio Ambiente, y el que tienen ahora. En el tema regional y en el tema de lo rural, las CAR juegan un papel fundamental ya que cubren la mayor parte del territorio del país, pero en los procesos de ordenamiento se han quedado un poco relegadas a un segundo plano.

El tercer punto es el del agua como elemento estructural. Seguramente ustedes recordarán que en la Ley 99 pasa exactamente lo mismo, el ordenamiento debe tener en cuenta las cuencas hidrográficas –como base para entender la importancia del agua–, entender que el agua es un elemento que puede ordenar, que no delimita regiones sino que, más bien, puede integrarlas, que une municipios. Es fundamental aplicar este principio en los trabajos que se están llevando a cabo y en los que se iniciarán, particularmente en los relacionados con la revisión de algunas leyes. El último punto es el tema del hábitat sostenible, es decir, una vivienda en un entorno adecuado y una calidad adecuada, como les decía, no reducido al manejo de subsidios sino como un elemento que realmente construya ciudad.

Otro marco para la revisión de la ley es el establecido por el Plan Nacional de Desarrollo. Como ustedes saben, el Plan Nacional de Desarrollo, en lo que tiene que ver con este tema, determina como prioridades la generación y la gestión de vivienda y el desarrollo urbano basado en herramientas como los Planes de Ordenamiento Territorial municipal, la revisión de la política de ordenamiento en el sentido ya indicado y el estatuto de desarrollo territorial, además de la determinación de metas específicas que permitan evaluar la gestión de los municipios.

De manera general, he expuesto un poco lo que se ha visualizado desde el Ministerio. A continuación, mencionaré algunos de los argumentos que se han expuesto para modificar la ley:

El primero atiende al carácter urbano de esta norma. Ésta se enfocó en las ciudades y municipios con mayor población urbana, esbozando apenas lo rural y dificultando una concepción integral del ordenamiento. Se ha pensado, entonces, que sería necesario complementar la ley con unos lineamientos o postulados que incorporen la dimensión regional o supramunicipal, de manera que se pueda desarrollar una actuación dirigida a la efectiva aplicación de los instrumentos de gestión y así subsanar este vacío.

El segundo tiene que ver con la excesiva precisión o detalle de la ley. Ésta cuenta con unos instrumentos que, a medida que se han reglamentado, se han vuelto más rígidos y complejos, y en algunos casos se ha generado la imposibilidad de adaptarlos a la realidad de las ciudades y los municipios. Con este exceso de reglamentación, antes que lograr que el instrumento sea aplicable, su manejo práctico se ha hecho más complicado.

El tercero hace referencia a los desniveles de calidad de los POT. Una revisión de conjunto de los planes evidencia que estos desniveles son impresionantes. Ciudades como Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Cali y otras más han utilizado la ley y han entendido la idea del instrumento del Plan de Ordenamiento. Pero hay otras que no, especialmente a nivel de los municipios más pequeños, en donde la dificultad y la precariedad –lo digo con mucho respeto– de los Planes de Ordenamiento Territorial son preocupantes.

El cuarto hace énfasis en la dificultad de aprobación por parte de las autoridades ambientales, pues aunque la ley las faculta para revisar sólo los aspectos ambientales, aún no se han podido establecer los límites de su actuación.

Éstos son algunos de los argumentos planteados al Ministerio para sustentar la reforma de la Ley 388. Queda, entonces, examinar los aportes de esta norma.

Con las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 se adoptaron instrumentos enormemente valiosos para el ordenamiento territorial, que hoy son

modelo en América Latina y en otras latitudes porque muestran cómo puede realizarse realmente un proceso de ordenamiento de las ciudades y de los municipios pequeños. Entre otros, los principales aportes de estas leyes han sido:

- 1) Establecer principios que sustentan el ordenamiento territorial. Ejemplo de esto es el reparto equitativo de cargas y beneficios, junto con la concepción del ordenamiento como función pública del Estado, lo cual es un avance fundamental para la cultura internacional del urbanismo.
- 2) Determinar un régimen del suelo en el cual, de acuerdo con el tipo de suelo y con una clasificación establecida, se otorgan derechos y deberes al propietario.
- 3) Concebir el Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento no sólo de planeación sino, sobre todo, de gestión. Cabe resaltar que inicialmente el POT se consideraba como un problema, como “una piedra en el zapato”, pero sin duda la obligación de adoptarlo ha permitido que las ciudades y los municipios del país empiecen a ser pensados a mediano y largo plazo. Sin embargo, actualmente el problema es precisamente para aquéllos que no tienen el POT, puesto que no pueden acceder a subsidios o a inversiones del Estado. Pero es importante perseverar en el esfuerzo. En el momento, 700 municipios cuentan con un POT, otra buena cantidad está en etapa de formulación y otros en revisión; entonces, se puede afirmar que el proceso efectivamente se ha puesto en marcha. Con esto no quiero decir que los 700 POT necesariamente estén bien elaborados, lo que realmente quiero resaltar es este primer esfuerzo y que este instrumento es un gran aporte de la ley.
- 4) Reglamentar los instrumentos de financiación y gestión, con lo cual se dio un paso muy importante. El hecho de que hayan sido difíciles de aplicar no es suficiente obstáculo como para decidir empezar desde cero y pensar en una nueva ley o en unos nuevos instrumentos. Antes bien, se deben examinar sus fortalezas. Justamente espacios

como este foro son fundamentales para retroalimentar y adoptar las reglamentaciones requeridas. Precisamente, creemos que instrumentos como la participación en plusvalía, los planes parciales, la expropiación y la declaratoria de desarrollo prioritario son muy valiosos, pero requieren del avance en la reglamentación para facilitar su aplicación. Aunque algunos de éstos, como los planes parciales, se han convertido en un problema para los municipios pequeños, se ha entendido que son fundamentales para superar un ordenamiento de la ciudad basado en el predio individual; otros, como la participación en plusvalía, tienen un potencial gigantesco que las ciudades deberían aprovechar para generar sus propios recursos.

- 5) Propiciar la participación de la comunidad. Aunque la participación no ha sido óptima, existen muchos planes que han sido elaborados a partir de consensos con la comunidad, lo cual facilita su control y su continuidad, aspectos fundamentales en los planes de ordenamiento. Los planes no pueden ser aleatorios y no se pueden seguir manejando con las decisiones internas de cada municipio. Hay alcaldes de municipios pequeños que piensan en modificar el POT porque, según ellos, no sirve o no se adapta al Plan de Desarrollo de su gobierno; si se abren esas posibilidades, se perderá completamente la visión de ciudad a mediano y largo plazo que se ha querido construir y fortalecer.

En este momento, el Ministerio adelanta acciones que coinciden con el propósito de eventos, como este foro y, reuniones con los actores de diferentes ciudades. Por ejemplo, hace unas semanas se inició, conjuntamente con las administraciones municipales, la elaboración de una especie de inventario de los problemas que han encontrado en la aplicación de la ley; a la vez, se recogieron los datos y observaciones provenientes de los antiguos Ministerios de Desarrollo y Medio Ambiente, y se espera finalizar con la revisión de los nuevos aportes de las ciudades para concluir el análisis de la ley.

Uno de los puntos que me parece fundamental ampliar es el de los procesos de regionalización, puesto que existen casos como el ex-

puesto esta mañana por el representante de la Gobernación de Cundinamarca en el cual planteaba cómo la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca ha logrado avanzar en acuerdos; allí, a pesar de la ausencia de un sustento jurídico, ha sido posible adoptar decisiones de ordenamiento regional.

Estos son insumos importantes para la reflexión que desarrolla el Ministerio en torno a una posible reforma o reglamentación de la ley y, además, ejemplos que pueden ser replicados en otras ciudades y regiones del país.

Como mencioné al iniciar mi exposición, el Ministerio no está diciendo que la ley no se va a reformar pero tampoco que se va a reformar completamente, sólo que se está desarrollando el proceso de análisis en torno a estas alternativas. Si aceptamos que los aportes de la Ley 388 son fundamentales y que muy seguramente está en manos de la reglamentación superar algunas de las dificultades ligadas a la aplicación de los instrumentos, éste será el camino a seguir.

El sustento jurídico requerido para la planeación regional puede ser resuelto con la adopción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, cuyo trámite se ha reactivado recientemente, a pesar del escepticismo que se puede derivar de tantos años de intentos por expedirla; así mismo, en el Congreso cursa una modificación de la Ley 99 de 1993. Estos dos procesos podrían hacer innecesaria una reforma de la Ley 388 y justificar tan sólo su complementación mediante reglamento.

Aspectos por reformar de la Ley 388 de 1997, propuesta de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá

Sergio Mutis Caballero
Esperanza Durán de Gámez

Con este documento, esperamos contribuir a la discusión del tema a tratar en el panel “Las perspectivas de aplicación o de reforma de la Ley 388 de 1997” que se realizará en el Foro sobre Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9a de 1989 y 388 de 1997, convocado por la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Lincoln Institute of Land Policy, Fedevivienda y el Cider, de Universidad de Los Andes, que se llevará a cabo los días 22 y 23 de abril. Presentamos las observaciones que elaboramos respecto de la Ley 388 de 1997 y algunos de sus decretos reglamentarios. Cabe señalar que hemos incluido comentarios solamente sobre los artículos que, en nuestro criterio, ameritan observaciones.

Capítulo II - Ordenamiento del territorio municipal (artículos 5° a 8°)

La inexecutable declarada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-795/00 de junio 29 de 2000 del Art. 7° de la Ley 388/97, relativo a las competencias de la Nación, los departamentos, las áreas metropolitanas y los municipios y distritos en materia de ordenamiento territorial, pone de presente, de una parte, la necesidad de adoptar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y de otra, la actual imposibilidad práctica de formular e implementar, a nivel supralocal, una adecuada

política, modelos de ocupación del territorio, planeamiento e interacción entre entes territoriales de distintos niveles respecto de porciones de territorio que comprometan a varios de ellos en ámbitos físicos, económicos y sociales.

Capítulo III - Planes de Ordenamiento Territorial, POT, (artículos 9° a 29)

Arts. 13, 14 y 15. Componente urbano y rural del Plan de Ordenamiento; normas urbanísticas.- No es suficientemente clara la jerarquización de los contenidos del componente urbano del plan, ni las vigencias y su correlación, lo cual se refleja también en falta de claridad en los niveles de prevalencia y vigencias de las normas urbanísticas estructurales, generales y complementarias de que trata el artículo 15.

Creemos que en el componente urbano –constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar el desarrollo físico urbano (y en el rural, para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo)– existen también contenidos que deben preverse a largo plazo, en concordancia con los objetivos, estrategias y contenidos estructurales del componente general del plan, sin perjuicio de aquéllos que deban tener una vigencia menor, y también sin perjuicio de que en el artículo 28, sobre vigencia y revisión del plan, se disponga que el contenido urbano de mediano plazo tendrá una vigencia mínima –pudiendo ser mayor– correspondiente al de dos periodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales.

Lo anterior tiene particular importancia en cuanto a la prevalencia y vigencia de las normas urbanísticas, en la medida en que la intención en su categorización persiguiera como objetivo el otorgamiento de determinados y progresivos niveles de derechos y la imposición de determinadas y progresivas obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, según el tipo de norma, como parecía ser el modelo a seguir, corrigiendo incluso algunas experiencias negativas de la Ley del Suelo de España, en la que se apoyó parcialmente la Ley 388/97.

Así, las normas urbanísticas generales deberían ser una categoría intermedia entre las estructurales y las específicas, y sin embargo, de acuerdo con la relación contenida en los numerales 2, 2.1 a 2.8, las normas urbanísticas generales son absolutamente específicas, mientras que en la categoría de normas complementarias (num. 3.3) se incluyen las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la ley.

En síntesis, la diferencia de especificidad entre las normas generales y las complementarias estriba, más que en su vigencia y nivel de detalle de la normativa, en la mayor cantidad de zonas (o unidades de planeamiento zonal) del área urbana que quedarían cobijadas por un mismo tipo o generalizado de normativa, siendo por tanto específicas o complementarias aquéllas que se refiriesen a específicas Unidades de Actuación Urbanística de Planes Parciales o macroproyectos.

Creemos que se pierde así un gran potencial en cuanto a las posibilidades de diferir en el tiempo –según las conveniencias de la ciudad y su desarrollo– la atribución u otorgamiento y apropiación jurídico-formal del contenido económico futuro creado con el Plan, como derecho real cierto adquirido por el propietario, y no a priori en todos los casos, a pesar de que se exceptuaron los Planes Parciales, UAU o macroproyectos específicos, pues ello podría aplicarse siempre y cuando para estas áreas no se dicten antes de la adopción del Plan Parcial, reglamentaciones que contengan el nivel de detalle que se señala para las denominadas en la ley como normas generales, como parece haber sucedido en algunos POT.

Observamos en este aspecto cierta ambigüedad en la ley, generada por la debilidad y falta de claridad con la que, en algunos artículos, se expresaron o dejaron de expresarse las reales intenciones, objetivos y principios orientadores de la misma, en desarrollo de la función social y ecológica de la propiedad privada y de la función pública del urbanismo.

En otras palabras, la ley apostó por un modelo singular, pero fue tímida en la expresión de sus implicaciones, dejando campo a cierta ambigüe-

dad. A ello nos referiremos posteriormente en relación con distintos artículos de la ley.

Artículos 20 a 29. Obligatoriedad, formulación, instancias de concertación y consulta, aprobación y vigencia de los planes de ordenamiento.- Si bien existe el concepto generalizado de que, por ser la primera experiencia de aplicación de esta ley, eran naturales los tropiezos que se dieron, los sucesivos aplazamientos del periodo de transición previsto en la ley para la adopción de POT, la forma en que algunos de ellos fueron finalmente adoptados y la no adopción de éstos en muchos casos, plantea necesariamente la revisión integral de los procedimientos previstos y los muy diferentes grados y tipos de apoyo que requieren los municipios y/o distritos de los niveles nacional y departamental.

No pueden perderse de vista, tampoco, las implicaciones que revisten, a la luz de las vigencias de los componentes y contenidos del POT y los procedimientos para su revisión, las reglamentaciones que se expiden desde el nivel nacional. Así, por ejemplo, el Gobierno nacional expidió en agosto de 1998 el Decreto 1507 “por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidos en la Ley 388 de 1997”, el cual debió ser derogado por el Decreto 2320 de noviembre 9 de 2000, época para la cual ya se habían (y debían) adoptado los POT en las principales ciudades, los cuales con arreglo al Decreto nacional incluyeron trámites dispendiosos e innecesarios para los planes parciales y las unidades de actuación urbanística.

De hecho, la figura de los planes parciales amerita una revisión integral, analizando las experiencias que hasta ahora se han tenido en las principales ciudades, para identificar y resolver los aspectos en los cuales se han presentado los mayores obstáculos. Motivo de preocupación especial de nuestra entidad ha sido el asunto de los avalúos de terrenos sometidos a Plan Parcial, tema al cual se orientó nuestro VIII Simposio internacional de avalúos, realizado en octubre de 2002, con la participación de expertos nacionales y extranjeros.

Capítulo IV - Clasificación del suelo (artículos 30 a 35)

Artículo 35. Suelo de protección.- Sin perjuicio de la facultad (más no ilimitada) que asiste al Estado del *ius Variandi*, y del conferimiento del *ius urbanificandi* y del *ius edificandi*, en todos los casos de predios de propiedad privada que queden clasificados como suelo de protección, deberían contemplarse claramente:

- Casos en que debe ser obligatoria la adquisición por parte del Estado, plazo y mecanismos para su adquisición y pago, y situación tributaria mientras se transfiere el dominio al Estado.
- Casos en que no es obligatoria la adquisición por parte del Estado y mecanismos de compensación por su afectación como suelo de protección y beneficios tributarios.

Lo anterior, por cuanto en muchos casos se ha abusado de la figura de las zonas de reserva para futuras afectaciones, evadiendo la responsabilidad del Estado de compensar las afectaciones (de hecho o de derecho); en otros porque, pese a las previsiones de la ley, no hay concordancia entre las normas de carácter ambiental, las normas del POT y las normas tributarias; en otros, porque se imponen afectaciones o aun sin imponerlas jurídicamente, y sin mediar procesos de enajenación voluntaria o expropiación, se exige entrega previa o simplemente se toma posesión de determinados predios, sin el cumplimiento de las disposiciones legales y presupuestales requeridas, llegando a quedar incluso, en algunos casos, y por el tiempo en que se demore la adquisición por parte del Estado, la titularidad en cabeza del propietario y con ella todas sus obligaciones tributarias.

Capítulo V - Actuación urbanística (artículos 36 a 51)

Artículo 39. Unidades de Actuación Urbanística.- El segundo inciso del párrafo de este artículo debería ser un artículo independiente porque, como está, confunde. Así, da a entender que las cargas correspondientes al costo de la infraestructura vial principal y redes matrices

de servicios públicos, involucrarán la obligación para los propietarios de la gestión, financiación, construcción, distribución y recuperación de tales obras y sus costos, como lo es en el caso de las redes secundarias a que se refiere el primer inciso del parágrafo, como si el Estado le hubiese trasladado íntegramente a los propietarios sus deberes en este sentido.

De otra parte, experiencias anteriores en el caso de Bogotá con los Decretos-Acuerdos sobre los Bordes que estuvieron vigentes inmediatamente antes de la adopción del POT, en los cuales se anticiparon algunas herramientas de la Ley 388/97, mostraron las inequidades y tropiezos que debieron sufrir los urbanizadores con las áreas y procesos de concertación.

No obstante, se alcanzaron a tramitar y desarrollar importantes áreas de los bordes, tales como El Tintal, entre otras, en donde los urbanizadores promotores, y a la vez propietarios, no sólo debieron ejecutar íntegramente las obras y financiarle (sin intereses) con recursos propios, principalmente a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, inversiones cuantiosísimas en las llamadas áreas de aferencia, las cuales abarcaban extensiones considerables de urbanizaciones ilegales y/o incompletas fuera del área objeto de concertación, sino que la EAAB daba cumplimiento a parte de los pagos de sus obligaciones en especie, y además incumplió por largo tiempo con los pagos en dinero y demoraba los trámites de inspección técnica y recibo de las obras.

También fueron evidentes las exageradas diferencias de costos entre distintas áreas de concertación, según el nivel de infraestructura primaria que se requiriera y las distancias para su conexión al sistema, haciendo en muchos casos inviable la concertación, pese a la intención de sus propietarios y promotores de llevarla a cabo.

En el caso español, reiterada jurisprudencia a través de diversas sentencias de los Tribunales ha señalado expresamente que “las obras de urbanización han de estar al servicio del polígono o unidad de actuación delimitada. No podrán por lo tanto imponerse los costes de obras de sistema general, ni de aquellas otras al servicio de otras zonas o unidades de actuación”.

Lo anterior, y continuando con el caso de Bogotá, indistinto de que la EAAB determinara y finalmente pagara las obras cuyo costo estaba a su cargo, no es de ninguna manera el *modus operandi* adecuado para el desarrollo de las áreas de expansión, y preocupa que los Planes Parciales no distan mucho de esta experiencia, con el agravante de que si son de iniciativa privada, los costos del trámite para su estudio, formulación y adopción se aumentan con respecto a la figura de la concertación.

Artículos 48 y 49. Compensación en tratamientos de conservación y fondos de compensación.- (Ver observaciones anotadas sobre el artículo 35. Suelo de protección). Si bien este artículo previó distintas formas de compensación, no han sido reglamentadas formas distintas a las previstas en el Decreto-Ley 151 de 1998, a nuestro juicio no muy afortunado, el cual corresponde al uso de las facultades extraordinarias por el término de 6 meses que le confirió la Ley 388/97 al Presidente de la República en el párrafo de este artículo, para que dictara las reglas relativas a los mecanismos que hagan viable la compensación mediante la transferencia de construcción y desarrollo. No obstante, dicho Decreto-Ley en la práctica no cumplió su objetivo de hacer viables estos mecanismos, además que, a su vez, delegó en el Gobierno nacional la expedición del reglamento para que los derechos transferibles de construcción y desarrollo puedan ser vertidos en títulos valores, reglamentación que, hasta donde conocemos, no fue expedida.

En cuanto a los fondos de compensación, para su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos no bastaba con que la ley autorizara a los municipios a crearlos y a administrarlos mediante encargos fiduciarios, sin prever la manera en que éstos podrían nutrirse. No siendo la compensación una prioridad de los municipios, es previsible que tales fondos no lleguen a existir ni a operar.

Capítulo VI - Desarrollo y construcción prioritaria (artículos 52 a 57)

Artículo 52. Desarrollo y construcción prioritaria.- Esta figura, con similar referencia anterior en la Ley 9ª de 1989, no ha resultado afor-

tunada en la práctica y, más bien, ha sido inoperante y rechazada por los afectados, salvo que sea el Estado quien adquiera los predios y que éstos hayan tenido en los años anteriores dificultades de comercialización y, por ende, desvalorización.

Tal como expresamos reiteradamente en las observaciones que presentamos a lo largo del proceso de formulación y aprobación del proyecto de la Ley 388/97, por bienintencionada y conveniente que resulte la figura para poner en circulación y desarrollar terrenos ociosos, en situaciones generalizadas de recesión inmobiliaria, de inexistencia de demanda efectiva o de imposibilidad de acceder a financiación para la construcción y/o créditos hipotecarios de largo plazo para la adquisición de inmuebles del tipo que exigen los predios objeto de esta declaratoria, puede darse el caso de que no importa cuán bajo llegue a ser el precio del terreno, no habrá nadie con posibilidades de desarrollarlo y/o construirlo mientras subsistan tales condiciones, que por lo general no se subsanan en el corto plazo, y como máximo en el término de 18 meses que prevé como prórroga el último inciso del artículo 54. Basta pensar en los últimos años de recesión económica por la que atravesó el país, y en particular el sector inmobiliario y de la construcción, agravada por la crisis del sistema financiero y el desmonte del UPAC, situación de la cual aún no salimos del todo. Terrenos que hace dos, tres o cinco años hubieran sido declarados como de desarrollo y construcción prioritaria en cualquiera de nuestras ciudades, habrían tenido que entrar a enajenación forzosa en pública subasta, y aunque se trate de una mera especulación teórica, nos atrevemos a asegurar que habrían tenido que ser expropiados administrativamente al precio del 70% del avalúo catastral vigente, descontados los gastos de administración en que incurriera el municipio o distrito y las plusvalías generadas desde el momento de la declaratoria, y sus propietarios habrían quedado agradecidos de habérselos podido "vender" al Estado, recibiendo una cuota inicial del 40% del precio indemnizatorio (aun con el descuento de gastos) y el saldo a 9 años, en 8 contados anuales y sucesivos, con un interés ajustable equivalente al 80% del incremento del IPC para los seis meses anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestre vencido. En los peores momentos de la crisis,

urbanizadores y constructores con inventarios cuantiosos en tierras (probablemente adquiridos en momentos y a precios de auge, con auto avalúos altos), ahogados por la situación económica y de postración del sector, habría podido incluso salvar sus empresas si hubieran tenido la "fortuna" de que les hubieran declarado algunos de sus predios como de desarrollo y construcción prioritaria y se los hubiera expropiado el Estado.

Lo anterior nos lleva a pensar si se justifica, entonces, que una ley determine de manera tan específica el plazo para desarrollar o construir los inmuebles declarados como prioritarios, con prórrogas máximas de hasta 18 meses, a pesar de que según el numeral 3.1. del artículo 15 de la ley, se prevea que la declaración e identificación de inmuebles de desarrollo y construcción prioritaria sea una de las categorías de normas complementarias de corto plazo de vigencia.

Capítulo VIII - Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial (artículos 58 a 62)

Artículo 60. Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento territorial.- Este artículo sustituyó al artículo 12 de la Ley 9ª de 1989, quedando, sin embargo, parcialmente vigente el artículo 13 de esta última ley, el cual debería adecuarse a la Ley 388/97, pues hace alusión a la certificación de que trataba el artículo 12 sustituido y al precio base de la negociación, que dejó de ser base y pasó a ser único, según lo dispuesto en el artículo 61 que comentamos a continuación.

Artículo 61. Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria.- Varias son las observaciones respecto del contenido de este artículo. Trataremos de relacionarlas en orden de importancia y por asuntos afines.

1. Ventajas de la enajenación voluntaria

No están claros en la Ley 388/97, o simplemente no existen los beneficios que se pretendían para la enajenación voluntaria, respecto de la expropiación por vía judicial o por vía administrativa:

- a) *Respecto de beneficios tributarios:* Nótese que la única disposición que contempla beneficios tributarios para los casos de adquisición por motivos de utilidad pública, está contenida en el Capítulo VIII sobre expropiación por vía administrativa, en el parágrafo 2º del artículo 67, que establece: “El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo, no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria.” (subrayamos). Es decir, aun tratándose de negociaciones por enajenación voluntaria, si no existe la declaratoria de condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa, no gozarán de este beneficio tributario, como sí se contemplaba en el último inciso del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989.
- b) *Respecto de la forma de pago:* Si bien en el artículo 61, sobre la enajenación voluntaria, se prevé que la forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta, no se sujeta el pago a unas determinadas condiciones que favorezcan la enajenación voluntaria por sobre la expropiación, como pudiere ser una mayor porción como cuota inicial y unos menores plazos en caso de existir, ni al reconocimiento de intereses por el pago diferido, todo lo cual sí se contempla en el caso de la expropiación por vía administrativa (art. 67).
- c) *Respecto de la posibilidad de objeciones sobre el avalúo y/o a la oferta de compra:* En el procedimiento de enajenación voluntaria de que trata el artículo 61, no se prevé la posibilidad para el propietario afectado de controvertir el avalúo que determina el precio de adquisición por el cual se formulará la oferta de compra, posibilidad que sí existe en los casos de expropiación judicial y por vía administrativa.

Sin perjuicio de la celeridad que se buscaba en el procedimiento de enajenación voluntaria, creemos que resulta posible y conveniente permitirle al propietario afectado, aun antes de que se formule oficialmente la oferta de compra, el traslado, a través de la entidad solicitante, del

avalúo comercial practicado por un término mínimo pero suficiente para que pueda, si fuere del caso, formular sobre el mismo objeciones, sustentadas técnicamente, que bien pueden reglamentarse de similar manera como se establece en el Decreto 1420 de 1998, y debiendo resolverse en un tiempo igualmente corto y a través únicamente de la entidad solicitante del avalúo. Consideramos que los 20 días hábiles que como máximo tardaba este procedimiento según el artículo 27 de la Ley 9ª de 1989, no repercuten de manera sustancial en la agilización del procedimiento de adquisición de predios por enajenación voluntaria y sí crean un entorno más propicio para la negociación. Suponemos que, en la práctica, las entidades encargadas de la adquisición de predios por motivos de utilidad pública sí están dando la oportunidad a los propietarios de controvertir los avalúos, sin que exista un trámite legal y claramente dispuesto para el efecto. En algunas ocasiones incluso generan serios inconvenientes con la entidad practicante del avalúo que constituyó la oferta de compra, a la cual los afectados dirigen sus molestias y reclamos, muchas veces injustificados por desconocimiento, sin que esté al alcance de la entidad evaluadora practicante resolverle directamente sus observaciones y reclamos, pues sólo puede hacerlo a petición de la entidad solicitante del avalúo.

2. Determinación del precio de adquisición como equivalente al valor comercial

En cuanto a la determinación del valor comercial teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica, creemos indispensable su revisión y modificación, pues no resulta justo con los propietarios afectados, que el Estado, utilizando sus facultades, mediante el POT o sus normas complementarias, al poder determinar la destinación económica de los inmuebles, con ella reduzca o anule su valor comercial, de manera que el precio de adquisición o indemnizatorio sea sustancialmente inferior al que tenía antes de la adopción del POT o norma complementaria. Lo anterior debe analizarse conjuntamente con el artículo relativo a la

clasificación del suelo de protección. Éste resulta ser el caso, por ejemplo, de terrenos clasificados en los POT como parques (entre otras muchas posibilidades de afectación de la destinación económica). No se sabe quién los adquirirá, ni si alguien los adquirirá, o cuándo, pero lo cierto es que sus propietarios tienen ya la certeza de que no podrán desarrollarlos en usos distintos al asignado en las normas. Y sin embargo, probablemente sigan siendo por varios años más sus titulares y obligados a pagar impuestos por ellos, sin su reclasificación para efectos del avalúo catastral e impuesto predial, ni para impuesto de renta y patrimonio.

3. Descuento de plusvalía por el anuncio del proyecto u obra

El párrafo 1º del artículo 61 se presta a confusión respecto de la noción de plusvalía de que trata la ley. Dicha disposición establece: "Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso". En este sentido es claro que si bien, además de los hechos generadores relacionados en el artículo 74 de la ley y en el artículo 87, existen otras decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas generadoras de plusvalía, el simple anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición de inmuebles no está contemplado en la ley como uno de los hechos generadores que dan derecho a las entidades públicas a la participación en la plusvalía, ni tampoco en la determinación del monto de la contribución de valorización. De esta manera, no hay lugar a la salvedad contemplada, pues no existe la posibilidad de que al propietario afectado por la adquisición por motivos de utilidad pública, se le deje de descontar en el valor comercial el mayor valor del predio a causa de haber pagado previamente la participación en la plusvalía o la contribución de valorización.

4. Reglamento para la determinación de los valores comerciales

En desarrollo de lo estipulado en el párrafo 2o. del artículo 61 de la ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1420 de 1998, complementado por la Resolución 0762 de 1998 del IGAC, reglamentaciones que ameritan un análisis independiente. No obstante, incluimos en este punto las observaciones de mayor importancia.

El Decreto 1420/98 debió ser un verdadero estatuto sobre avalúos a realizarse en aplicación de la Ley 388/97, pero en la práctica fraccionó los temas haciendo necesarios otros decretos y una resolución del IGAC. Así, por ejemplo, en el artículo 1º se estipula que las disposiciones de este decreto se aplicarán para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial para la ejecución, entre otros, de una serie de eventos que se relacionan, siendo uno de ellos la determinación del efecto plusvalía y otro la determinación de la compensación en tratamientos de conservación, lo cual no es del todo cierto, ya que debió expedirse, para el primer caso, el Decreto 1599/98; y en el segundo, ya existía el Decreto-Ley 151/98, lo cual resulta confuso. Adicionalmente, no habiéndose ocupado este decreto realmente de su verdadero objeto, es decir, señalar las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos necesarios en aplicación de la Ley 388/97, fue necesario que –probablemente extralimitándose en facultades– que se delegara en el IGAC la expedición de una resolución sobre las normas metodológicas para la realización y la presentación de los avalúos de que trata el Decreto.

De otra parte, no parece del todo conveniente y razonable que siendo el IGAC y las entidades que cumplan sus funciones una de las dos opciones que puede escoger la entidad pública que requiera la práctica de avalúos para las finalidades de la ley, sea el mismo IGAC quien dicte la resolución de metodologías técnicas, ante quien deba acudir para resolver la revisión e impugnación de los avalúos que él mismo haya practicado, y para la impugnación de los que hayan practicado los evaluadores privados.

Uno de los mayores problemas que hoy enfrentan las entidades públicas que requieren avalúos y las entidades evaluadoras es la ausencia de control sobre la idoneidad jurídica, técnica y ética que deben reunir las aquí llamadas genéricamente "lonjas de propiedad raíz" para que puedan cumplir con actuar como delegatarias de la función pública de selección de evaluadores, y particularmente del sistema de registro y acreditación de los evaluadores y del reglamento que incluya, entre otros, los mecanismos de admisión de los evaluadores, los derechos y deberes de éstos, el sistema de reparto de las solicitudes de avalúo, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y prohibiciones de los evaluadores, las instancias de control y el régimen sancionatorio.

No es desconocido el hecho de que a partir de la creación de la opción privada para la realización de avalúos que requirieran las entidades estatales mediante el Decreto-Ley 2150/95, y luego con la sentencia de la Corte Constitucional respecto de la exequibilidad del artículo 27 y parágrafo de dicho Decreto-Ley, se crearon en todo el país, pero especialmente en las mayores ciudades, un sinnúmero de entidades privadas que, tomando la denominación de "lonja" y similares, aspiraban a convertirse (algunas lo lograron) en grandes contratistas de avalúos para el Estado, generando una gran confusión en el mercado y sin que todas ellas cumplan a cabalidad los requisitos para actuar como delegatarias de tan importante y trascendente función pública.

En cuanto a los parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos, debe señalarse que el Decreto 1420/98 contiene algunas imprecisiones, errores y omisiones de carácter técnico, que conducen a obstáculos y dificultades –en algunos casos insalvables– para la práctica de los avalúos y, en otros casos, a inequidades. Un ejemplo de ello es la disposición del numeral 7 del artículo 21, que estipula que "Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comparables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, (sic) también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igual-

mente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiendo por tal el (sic) producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido”.

Sin necesidad de ser un experto en la materia, cualquiera puede entender que tratándose de inmuebles declarados de conservación ambiental, en muchos casos no se tratará de edificaciones, de manera que el método indicado como utilizable –reposición como nuevo o reproducción– resulta absurdo y de muy difícil solución práctica, teniendo en cuenta que el artículo 25 del Decreto 1420/98 solamente autoriza la utilización de los métodos de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual, siendo necesario para aplicar un método diferente de los anteriores, que previamente se someta a estudio y análisis tanto en los aspectos conceptuales como en las implicaciones que pueda tener su aplicación, correspondiéndole dicho estudio y análisis al IGAC, y si éste lo encontrara válido, lo adopte por resolución de carácter general.

En este sentido, cabe preguntarse para qué sirve que la ley haya recortado los tiempos en el procedimiento de enajenación voluntaria y expropiación judicial o por vía administrativa, si cuando se requiera un avalúo que exija, como en el caso del ejemplo de un inmueble no edificado de valor ambiental, la utilización de una metodología valuatoria diferente a las señaladas en el decreto, debe antes someterse a estudio, revisión y expedición de una resolución del IGAC. ¿Cuánto tiempo tarda este trámite?, ¿qué pasa si el IGAC no acepta o no cuenta con los suficientes elementos técnicos de juicio para dar su concepto sobre la metodología propuesta?, ¿con base en qué fundamentos puede rechazarla?

En cuanto a los artículos 31 y 32, referentes a la determinación de valores comerciales para el cálculo de la plusvalía, reiteramos lo que con tanta insistencia observamos ante el Ministerio de Desarrollo y el IGAC en el proceso de formulación de este decreto. No existe ningún asidero jurídico ni técnico para que se estableciera por decreto reglamentario que el evento o momento para determinar el valor comercial de los inmuebles

antes de la acción urbanística generadora del efecto plusvalía debía ser la fecha de adopción de la Ley 388/97, es decir el 24 de julio de 1997.

El Gobierno entendió, para efectos del Decreto No. 1420 del 24 de julio de 1998, reglamentario de la ley 388/97 sobre avalúos, específicamente para el cálculo de la plusvalía, que la expedición y la vigencia de la ley misma constituyeron de alguna manera un hecho generador de plusvalía, lo cual estimamos totalmente apartado de las normas que transcribiremos a continuación para ilustrar nuestro comentario, puesto que la ley no puede catalogarse ni como una decisión administrativa, ni como una acción urbanística del Estado.

«Artículo 80. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales o municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras: (...)” (subrayamos).

“(…) Parágrafo: Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley.” (subrayamos).

Como puede apreciarse de lo anterior, la ley estableció claros límites a los hechos generadores de plusvalía en el territorio de los municipios o distritos, referidos a: a) las decisiones administrativas y a las acciones urbanísticas de las entidades distritales y municipales, b) contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o los instrumentos que los desarrollen o complementen.

“Artículo 74.- Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 80. de esta ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área

edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes: (...)” (subrayamos).

“(…) En el mismo Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso (...)”

Adicionalmente, el artículo 80. de la ley, en su segundo inciso, hace mención a “(...) la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía (...)” (subrayamos), con lo cual es perfectamente claro que la adopción de la Ley 388/97 no constituye ni concreta acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de plusvalía, pues sólo a través del POT o sus instrumentos es posible concretar dichas acciones urbanísticas generadoras de participación en la plusvalía y, consecuentemente, zonas o subzonas beneficiarias del efecto plusvalía. A nuestro juicio queda claro que no podrían constituir hechos generadores de plusvalía dentro del territorio municipal o distrital, acciones urbanísticas o decisiones administrativas del Estado sin que previamente haya sido adoptado un Plan de Ordenamiento Territorial; evidentemente, a la expedición de la Ley 388/97, que los ordenaba, no existían tampoco POT.

De otra parte, vale la pena mencionar que si bien la Constitución Política, al referirse a la participación en la plusvalía de su acción urbanística, hizo mención al Estado en general, siendo posible interpretar que podrían existir acciones urbanísticas o decisiones administrativas de organismos estatales de otros niveles distintos de los municipios y distritos, que llegaren a constituirse en hechos generadores de plusvalía cuya participación podría establecerse en su favor, de otra parte es

claro que la Ley 388/97 es la Ley de Desarrollo Territorial, referida al ordenamiento de los territorios de los municipios, distritos y, como máximo, áreas metropolitanas, sin perjuicio de la armonización natural que debe existir y de las respectivas competencias de otros niveles territoriales como los departamentos y la Nación.

Lo anterior significa que sólo otra ley podría establecer los hechos generadores y la aplicación de la participación de plusvalía cuando ellos se produzcan sobre territorios distintos del ámbito municipal, distrital o metropolitano, y en favor de entidades de otro orden.

Finalmente, cabe anotar que la interpretación literal que se da a la vigencia de un (1) año, que estableció para los avalúos este decreto (artículo 19), conlleva en la práctica varios problemas. Uno de ellos se presenta cuando en el transcurso de ese año el inmueble o su valor hayan sufrido variaciones sustanciales, por ejemplo, por cambios de normatividad, de condiciones económicas, de existencia de edificaciones, etcétera, que pueden traducirse en disminuciones considerables de valor, lo que sería preocupante para el Estado, ya que los posibles aumentos estarían en su favor y contra los intereses de los propietarios, aún no oficial ni legalmente afectados por el motivo de utilidad pública que exige la adquisición de su predio.

Adicionalmente, cabe anotar el error que contiene la estipulación del parágrafo del artículo 12 del decreto, que reza: "Dentro del término de la vigencia del avalúo no se podrá solicitar el mismo avalúo a otra entidad autorizada, salvo cuando haya vencido el plazo legal para elaborar el avalúo contratado." Si se tiene en cuenta que el año de vigencia del avalúo, según el artículo 19 del decreto, se cuenta a partir de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación, no hay lugar de ningún modo a la salvedad señalada, pues si la entidad a la que se solicitó inicialmente el avalúo no lo realizó o no entregó el respectivo informe dentro del plazo para su elaboración, tampoco hay fecha de expedición del avalúo sobre el cual se predique su vigencia de un año. Creemos que se quiso decir, más bien, que los avalúos que hayan quedado en firme tendrán una vigencia de un año, que durante

su vigencia, no podrá solicitarse el mismo objeto a otra entidad autorizada para recibir y tramitar solicitudes de avalúos, y que habiendo formulado la solicitud a una determinada entidad autorizada, ésta hubiere incumplido con el plazo para su elaboración, la entidad solicitante queda autorizada para dirigirla a otra diferente.

Aunque al parecer estaría permitido, por no estar explícito, convendría también aclarar que antes de la expiración de la vigencia de un avalúo en firme, puede solicitarse la actualización del avalúo a la misma entidad autorizada que lo practicó, con lo cual podrían resolverse eventuales situaciones de cambios drásticos de valores del inmueble antes de la formulación oficial de la oferta de compra.

En aras de la extensión prudente de este escrito, omitimos nuestras observaciones sobre los problemas que presenta también la Resolución 0762 de 1998 del IGAC.

Capítulo VIII - Expropiación por vía administrativa (artículos 63 a 72)

(Algunos comentarios al respecto fueron ya incluidos en los relativos al capítulo anterior)

Capítulo IX - Participación en la plusvalía (artículos 74 a 90)

A la fecha de elaboración de este documento, no conocemos si se han dado o no, y con qué resultados, aplicaciones en la práctica de participaciones en la plusvalía ni si se han realizado recaudos por este concepto. Aunque no hemos hecho mayores indagaciones al respecto, suponemos que si tales experiencias se han dado, aún son mínimas o excepciones a la situación general de la mayoría de ciudades y municipios del país.

Asumimos también que ello obedece a las dificultades prácticas que reviste la utilización de este instrumento, dados los complejos, y en algunos casos equivocados, procedimientos que se establecieron para el cálculo de las plusvalías, así como a algunos plazos inviables para cumplir con determinadas disposiciones, entre otros aspectos de este

capítulo que ameritan una profunda revisión y análisis. Así mismo, parte importante del problema parece radicar en excesos y equivocaciones de algunos contenidos de los decretos reglamentarios relacionados con esta materia, como el 1420/98 y el 1599/98.

Artículo 75. Efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano.- De los artículos referentes a los hechos generadores de plusvalía, éste es el más claro. No obstante, a pesar de que este artículo es claro en señalar el momento o evento cuando, para estos casos, debe establecerse el precio comercial antes y después de la acción generadora de la plusvalía, el Decreto 1420/98 interpretó que el precio del “antes”, tanto para este hecho generador como para los demás, debía referirse al 24 de julio de 1997, el cual debe ajustarse a valor presente a la fecha de adopción del plan o del instrumento que lo desarrolla, siendo el “después”, en este caso, la fecha de expedición del plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias.

Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso.- En este artículo, el momento de la estimación del efecto plusvalía no quedó suficientemente claro, pues al decir que “cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable” puede interpretarse que tal autorización se configura a) en el momento de adopción del Plan o del instrumento que lo desarrolle en el cual se presente el cambio de uso a uno más rentable respecto de las normas anteriores, o b) en la fecha del otorgamiento de la licencia de urbanización y/o construcción con el nuevo uso más rentable. Está claro, sí, que siempre los valores a determinar son de terrenos, no de edificaciones.

Presenta la dificultad en terrenos para los cuales se permitía antes y se permita después el desarrollo de varios usos, existiendo múltiples posibles combinaciones de usos permitidos diferentes, pero aún más complejo es el hecho de que este efecto no puede abstraerse o analizarse separadamente del potencial de área total edificable del terreno y sus proporciones por cada uno de los usos permitidos, antes y después de

la acción urbanística generadora de plusvalía, en donde cuentan los índices de ocupación y de construcción, y las densidades, entre otros factores (aún sin que se configure adicionalmente el hecho generador por mayor aprovechamiento del suelo).

Por ello, resulta muy importante que los terrenos con características similares de uso y localización cuyo valor se tomará como nuevo precio de referencia y equivalente al de las zonas o subzonas beneficiarias, sean realmente comparables, lo cual supone que deberán ser terrenos sin edificar, y con normas específicas que arrojarán potenciales constructivos y de mezcla de usos muy similares a las que se obtendrían con las nuevas condiciones de los beneficiarios, de manera que se pueda efectuar el cálculo sobre similares áreas edificables y proporciones de cada uso. De allí se infiere que no será fácil encontrar los símiles comparables en condiciones de localización, densidad, área total ocupable y edificable, y áreas parciales por usos ocupables y construibles. Y ello sin tener en cuenta el papel preponderante que juegan en la determinación del valor comercial las condiciones del mercado (oferta, demanda y financiación) y las ventajas o desventajas de localización que determinan la vocación de los terrenos para determinados usos, cambiantes –por demás– con el paso del tiempo y de la situación del entorno económico.

Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo.– Este artículo es el que presenta los mayores problemas de aplicación. Vale aquí también la observación respecto de la interpretación del momento en que debe efectuarse el cálculo del efecto plusvalía, por haberse referido la ley a “cuando se autorice”, en este caso, un mayor aprovechamiento del suelo.

En primer lugar debe decirse que el valor por metro cuadrado de un terreno con determinado potencial de área construida edificable, no puede tomarse como valor de referencia para luego ser multiplicado por los metros cuadrados adicionales de construcción, porque es técnicamente incorrecto. La incidencia del valor del terreno con uno u otro potencial de área edificable, respecto del valor comercial total del inmueble edificado, no necesariamente varía en la misma proporción en que

aumente o disminuya la cantidad de metros cuadrados construibles. Ello, aun a pesar del paradigma que no siempre se cumple, de que un mayor índice de construcción, para una misma área de ocupación, equivale a reproducir en altura el terreno (o el área ocupable con construcción).

De otra parte, al aumentar la altura, aumentan también los costos de construcción con saltos fuertes a partir de cierto número de pisos (en cimentación, estructura, equipos especiales, áreas útiles y de circulación, etcétera), de manera que la rentabilidad del proyecto puede verse más favorecida con una menor altura, lo cual también se reflejará en la incidencia porcentual del terreno respecto del valor comercial total del inmueble potencialmente edificable, sujetos en todo caso a las condiciones del mercado. También debe considerarse que las características particulares de cada predio en cuanto a tamaño, forma, relación frente-fondo, marcarán grandes diferencias aun en unas mismas condiciones de localización, normas urbanísticas, mercado, etcétera. Un lote con poco frente, sin posibilidad de englobe con otro colindante, para el cual se exijan aislamientos laterales que le consuman el frente edificable, no podrá seguramente desarrollar la misma área construida que otro de su vecindario que tenga un mayor frente, ni podrá resolver el proyecto en términos de diseño, de unidades resultantes, de parqueos y otros equipamientos, con la misma facilidad ni a los mismos costos que otro de mayores dimensiones. Por ello, tampoco tendrán ni la misma rentabilidad ni el mismo valor comercial, y probablemente por estas razones este artículo señala que el número total de metros cuadrados que se estimarán como objeto de la plusvalía serán, para cada predio individual, igual al área adicional de edificación autorizada.

Tampoco es lo mismo que se permita una mayor área edificada en uno u otro uso, lo cual repercutirá en el valor comercial del terreno. Por lo cual los precios de referencia deben ser comparables en ambos sentidos: área construible y usos. De allí que también para este caso será difícil encontrar zonas geoeconómicas homogéneas comparables.

Por otro lado, el Decreto reglamentario de la participación en la plusvalía 1599/98, excediendo sus facultades y sin considerar las severas

implicaciones de tipo práctico y de costos para el Estado, interpretó, para este caso, que el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía, que debe servir como precio inicial de referencia, debía entenderse como el precio por metro cuadrado de construcción. Probablemente con ello se quiso corregir –aprovechando el genérico “inmuebles”– el error técnico que contiene la ley, ya anotado, de multiplicar valor por metro cuadrado de suelo por la cantidad adicional de metros cuadrados construibles, para calcular el efecto plusvalía.

La interpretación del Gobierno también resulta desafortunada porque en una misma zona geoeconómicamente homogénea, desde el punto de vista del mercado, se pueden ofrecer y demandar distintas calidades de proyectos y unidades, amén de usos, con precios comerciales de construcción muy distintos entre proyectos y entre usos de un mismo proyecto. Además debió especificarse que se debía tomar el precio de construcción nueva. Y siempre está presente el problema técnico y práctico de que el precio de referencia para el primer POT debe remontarse al 24 de julio de 1997 para traerlo a valor presente en la fecha de adopción del plan (en el caso de Bogotá, julio de 2000) o del instrumento que lo desarrolle (según cuando se adopte el decreto de la UPZ o plan parcial; en Bogotá, al 2003 todavía muy pocos), conjugado con el hecho de las condiciones específicas del mercado, del entorno económico, etcétera, que existan en los distintos momentos a considerar para establecer el precio de referencia *versus* las que rijan cuando sea exigible el pago de la participación de plusvalía liquidada, además del ajuste con el IPC que se aplicará a la misma, sin desconocer que a través del tiempo pueden ser varias y acumuladas en distintos momentos para un mismo inmueble, por la adopción de varios instrumentos que desarrollen o modifiquen el POT, antes de que resulte exigible el pago, pudiendo llegar a niveles confiscatorios.

Artículo 80.- Procedimiento de cálculo del efecto plusvalía.- Hasta donde sabemos, ningún alcalde de ningún municipio o distrito del país

ha podido solicitar y/o contratar al IGAC, la entidad que haga sus veces o a peritos técnicos debidamente inscritos en las lonjas o instituciones análogas, la estimación del mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del POT, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en el cual se concreten los hechos generadores de la participación en la plusvalía.

Artículo 81.- Liquidación del efecto de plusvalía.- Tampoco parece razonable ni creemos que resulte viable, particularmente en ciudades grandes, que dentro de los 45 días siguientes a la determinación del efecto plusvalía (como máximo 65 días después de la adopción del POT o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen), el alcalde municipal o distrital pueda darle trámite a la liquidación del efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicar las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el Concejo Municipal o Distrital.

En el caso de Bogotá, tres años después de adoptado el POT, aún el Concejo Distrital no ha adoptado el Acuerdo que establezca la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado, pudiendo ser distintas entre zonas, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones económicas de los hogares propietarios de los inmuebles. Tampoco, que sepamos, el Gobierno nacional ha reglamentado hasta ahora el procedimiento para exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social de que trata el parágrafo 4º del artículo 83.

Similares problemas para el cumplimiento dentro de los términos establecidos presentan los demás trámites señalados para expedir y notificar los actos administrativos que determinan la participación en la plusvalía; para su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles; para divulgar el efecto plusvalía; y para estudiar y decidir los recursos de reposición de revisión del efecto plusvalía.

Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación.- La solicitud de licencia de urbanización o construcción es una de las situaciones que hacen exigible el pago de la participación en la plusvalía. Sin embargo, el efecto plusvalía (¿y por ende la participación?) puede recalcularse aplicándolo al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente (faltó aclarar que se refiere al hecho generador por mayor aprovechamiento del suelo), pero para la expedición de la licencia se requiere acreditar su pago. De esta manera, muy seguramente para no demorar la expedición de la licencia, los interesados en ello se verán obligados a pagar la participación con el mayor valor antes del recálculo y a tramitar la devolución de los excedentes después, lo cual resulta inequitativo y dispendioso. En todo caso, hace falta reglamentar los procedimientos para la solicitud de recálculo y su ejecución, para la nueva liquidación de la participación y su registro y para la devolución de excedentes. También debe tenerse en cuenta que no siempre las licencias se traducen en obras, debiendo por tanto considerar qué sucederá con las participaciones pagadas en estos casos.

Artículo 87. Participación en plusvalía por ejecución de obras públicas.- Se hace necesario considerar las implicaciones de calcular el efecto plusvalía antes, durante o después de concluidas las obras, en relación con la configuración de las situaciones que hacen exigible el pago de la participación en la plusvalía, para buscar una mayor equidad, pues el mercado no puede ponderar hechos inciertos. Así, por ejemplo, un predio que se haya transferido a título de venta a otro propietario antes de que se haya determinado el efecto plusvalía por una obra que lo beneficie, el nuevo propietario es quien quedará obligado al pago de la participación, aun a pesar de que antes de la transferencia ya existiere el anuncio de la obra. Y si por causa de la misma obra el predio en manos de su nuevo propietario resulta afectado parcialmente debiendo enajenar voluntariamente o por expropiación el área afectada, el Estado la adquirirá con base en el valor comercial, descontándole el mayor valor por el anuncio de la obra y el efecto plusvalía.

Artículo 88, 89 y 90. Derechos y títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo.- Hacen falta mayor orden, claridad y

correlación entre los diversos artículos de la ley que se refieren a derechos y transferencias de derechos de construcción y desarrollo, así como al papel que juegan los inmuebles o zonas como generadores o receptores de derechos de construcción y desarrollo. Así, por ejemplo, los inmuebles declarados como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental pueden ser compensados (artículo 48), entre otros, mediante transferencias de derechos de construcción y desarrollo, siendo generadores, y sin embargo, en estos artículos 88, 89 y 90 no se hace mención a estos casos, pues hacen alusión solamente a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos (que pueden usarse o aplicarse en) para determinadas zonas que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada.

De otra parte, aquí nos surgen dos posibles interpretaciones de los artículos 88-90: 1) puede entenderse que estas zonas beneficiarias de plusvalía actuarían como receptoras de derechos adicionales de construcción y desarrollo liberados por otras generadoras, pudiendo aumentar aún más su potencial, 2) puede interpretarse también –como lo sugiere el numeral 6º del artículo 84– que la participación en la plusvalía liquidada para cada uno de los predios de las zonas beneficiarias puede pagarse con la adquisición de títulos representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo equivalentes, “deshaciendo” o devolviendo el proceso de cálculo y liquidación de la participación para ese predio, para volver a expresarla en metros cuadrados de potencial adicional de edificación o aprovechamiento del suelo, o de metros cuadrados de uso más rentable que dio origen a la participación en la plusvalía, en cuyo caso los títulos deben representar una cantidad de metros cuadrados de construcción o de uso que equivalga al porcentaje de la participación (entre el 30% y el 50% según Acuerdo del Concejo) respecto del área que fue objeto del efecto plusvalía. No queda claro cuál es la interpretación correcta.

Hasta donde sabemos, estos instrumentos han tenido dificultades para su aplicación en la práctica, probablemente debido a falta de reglamen-

tación de los mecanismos que los hagan viables, en forma clara, que facilite su comprensión. Entendemos que ha habido complicaciones también en la comprensión y elaboración de las tablas de equivalencias. No obstante, creemos que resulta posible desarrollarlos adecuadamente, si se tiene en cuenta, ante todo, que según dispone el artículo 88, la unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente. Sin embargo, deberían contemplarse otras posibilidades como índices de densidad o índices de ocupación, al igual que la combinación de metros cuadrados de área construida de un determinado uso (ya que los metros cuadrados construidos de distintos usos tienen también distintos valores) y, adicionalmente, que los inmuebles de conservación a compensar son liberadores de derechos de construcción y desarrollo, pero por qué no también de nuevos usos en otras zonas receptoras (y aquí es clave que no sea restringida su transferencia a predios del mismo sector).

De esta manera, no sería necesario que los títulos representativos de estos derechos se expresaran en valores monetarios, sino en metros cuadrados de construcción y/o uso y/o área de ocupación y/o en puntos de densidad, con mayor o menor cantidad relativa de las respectivas unidades de medida según la zona donde se fueran a aplicar o a donde se fueran a transferir, de acuerdo con la tabla de equivalencias que se construya, relacionando y asignándole una importancia o valor relativo al hecho generador de plusvalía y/o la localización del inmueble o zona que genera tales derechos y la zona o inmueble receptor de tales derechos, sin tener que recurrir a su expresión en dinero desde su emisión, por cuanto el valor comercial del suelo y de construcción varía con las condiciones del mercado (oferta, demanda y financiación), además de las distintas rentas diferenciales tipo I y II según localización y potencial. Así, su conversión a dinero se haría necesaria únicamente en el momento en que deban pagarse a su tenedor y bajo las condiciones específicas del mercado (de suelo, de construcción y de los mismos títulos) existentes en ese momento, sin perjuicio de que puedan también pagarse con otros títulos.

Así, las tablas de equivalencias se regirían por las políticas, necesidades y conveniencias de planeación, orientando estímulos y desestímulos de desarrollo o de conservación a determinadas zonas o inmuebles, y no por el valor en el mercado de terrenos y construcciones. Según las condiciones del mercado y la posición relativa en el mismo de zonas e inmuebles, existiría una mayor o menor demanda de determinados títulos con mayor capacidad de generar derechos, es decir, representativos de más cantidad de metros cuadrados de construcción y/o uso y demás índices, según su equivalencia en otras zonas receptoras, y éstas, a su vez, según si su desarrollo se propicia o no, aumentarían o disminuirían la demanda de títulos de cualquier otra zona generadora de derechos adicionales.

Si de acuerdo con la segunda de las interpretaciones antes anotadas, los títulos pueden ser representativos de participación en la plusvalía liquidada, pueden estar expresados en la unidad de medida en metros cuadrados de construcción y/o de uso según los hechos generadores de la plusvalía, o también en dinero, conforme al valor de la liquidación de la participación. En este caso, la tabla de equivalencias entre zonas que también hayan sido objeto de plusvalía puede establecerse en función del valor de la participación liquidada en cada una de ellas, teniendo en cuenta que los montos de la participación, a partir de su firmeza, se ajustan con el IPC hasta la fecha en que se haga exigible su pago. Es decir, tendrían corrección monetaria, pero no por variaciones de precios en el mercado, salvo que se mantuviera su expresión en metros cuadrados.

No obstante, encontramos incongruencia y falta de claridad entre el numeral 6º del artículo 84 y los artículos 83 y 90, teniendo en cuenta la relación de las situaciones que hacen exigible el cobro de la participación de que trata el artículo 83. El citado numeral 6º del artículo 84 establece como una de las formas de pago de la participación en la plusvalía “mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes” (subrayamos). Entendemos con esta disposición, que cuando un propietario o constructor requiera adqui-

rir derechos adicionales de construcción y desarrollo para aumentar el potencial de su proyecto, podría comprar los títulos representativos de la participación liquidada para cualquier otro predio o predios, en la cantidad que requiriera para alcanzar el potencial buscado, con lo cual la Administración habría captado anticipadamente, la participación en la plusvalía del predio o predios cuyos títulos se vendieron al propietario o constructor demandante. Realmente se captaría en forma anticipada –aunque no sería factible estimar con certeza con cuánta anticipación–, por cuanto se presume que para esos predios no se había configurado aún cualquiera de las situaciones de exigibilidad del pago de la participación.

Sin embargo, el artículo 83 establece que la solicitud de licencia de urbanización o construcción; el cambio efectivo de uso del inmueble; y la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos del artículo 88 y siguientes, son –cualquiera de ellas que se presente primero– situaciones que hacen exigible el cobro de la participación en la plusvalía. Por su parte, el artículo 90 establece que los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en la cantidad requerida por cada predio o inmueble, se harán exigibles en el momento del cambio efectivo o uso (sic) de la solicitud de licencia de urbanización o construcción.

De esta manera, en el caso de predios para los cuales sus propietarios o constructores deben adquirir títulos de derechos adicionales para poder aumentar el potencial del proyecto sobre el cual solicitarán licencia, son también beneficiarios de plusvalía –como parece ser la generalidad de los casos– no habrá lugar a la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía ni, por tanto, recaudo anticipado de la misma, por cuanto la propia participación del predio a desarrollar se hace exigible con la adquisición de los títulos, con la solicitud de licencia y con el cambio efectivo de uso.

En conclusión, el instrumento de derechos, adicionales o no, de construcción y desarrollo, su conversión a títulos valores, su transferencia, su exigibilidad, etcétera, no están claros. Tampoco queda claro si estos títulos serán

equivalentes o los mismos que los representativos de la participación en la plusvalía liquidada a que se refiere el numeral 6º del artículo 84 de la ley.

Capítulo X - Vivienda de interés social (artículos 91 a 98)

Como comentario general sobre este tema, cabe decir que los alcaldes y demás autoridades locales deben –obligadamente– asumir un papel protagónico en sus municipios y distritos para propiciar el desarrollo formal de edificación de vivienda de interés social y no simplemente atenerse a la política nacional sobre la materia.

Capítulo XI – Licencias y sanciones urbanísticas (artículos 99 a 109)

No hemos sabido de problemas graves que se hayan presentado recientemente en la aplicación de las normas de este capítulo sobre licencias, curadores y sanciones, a pesar de las columnas periodísticas publicadas en los pasados días en el diario El Tiempo, con algunos cuestionamientos respecto del papel y desempeño de los curadores de Bogotá. Tal vez sobre el tema de sanciones, habría que anotar que en la práctica son casi inocuas. De una parte, porque al parecer las administraciones locales no tienen suficientes herramientas jurídicas para hacer efectivas, por ejemplo, demoliciones de construcciones sin licencia si éstas no están localizadas en espacio público, como sería el caso del cubrimiento y/o cerramiento de terrazas o aislamientos en pisos superiores al primero, en edificios de propiedad horizontal. De otra parte, porque la cuantía de las multas en muchos casos no sirve de argumento efectivamente desestimulador de infracciones en varios casos por problemas sociales, como sería el caso de la construcción, urbanización o parcelación en terrenos de protección ambiental, zonas de riesgo, humedales, rondas de río, afectaciones del plan vial, etcétera, cuando son hechas por gente sin ningún recurso económico.

Capítulo XII - Participación de la nación en el desarrollo urbano (artículos 100 a 115)

Habría que decir que el artículo 112, expediente urbano, no se ha cumplido. Dispone que los municipios y distritos deben organizar un expe-

diente urbano, conformado por documentos, planos e información georeferenciada, acerca de su organización territorial, para contar con un sistema de información urbano que sustente los diagnósticos y la definición de políticas, así como la formulación de planes, programas y proyectos de ordenamiento espacial del territorio por parte de los diferentes niveles territoriales. Se relaciona de alguna manera con los observatorios inmobiliarios, pues se refiere al sistema de información urbano de datos sobre suelo urbano, vivienda, servicios públicos domiciliarios, espacio público, transporte urbano y equipamientos colectivos, en el cual se incluirá un banco de experiencias sobre el desarrollo de operaciones urbanas de impacto y sobre la aplicación de los instrumentos contenidos en la Ley 388/97 y en la Ley 9ª/89, el cual le corresponde organizar y mantener en debida operación, al ex Ministerio de Desarrollo Económico).

Capítulo XIII - Disposiciones generales (artículos 116 a 128)

Sobre el artículo 117, incorporación de áreas públicas, entendemos que no se cumple en la práctica la incorporación del espacio público resultante de la urbanización o construcción con el solo registro de la escritura pública de la escritura de constitución de la urbanización que debe hacerse antes de iniciar las ventas del proyecto, en muchos casos, más que por negligencia o mala fe de los urbanizadores, por las trabas que ponen las mismas entidades públicas para finiquitar los trámites de entrega y sus exageradas demoras.

Artículo 120. Se refiere a que el permiso de ventas de planes de vivienda (en general, sin exclusión de VIS) se sustituye por la simple radicación de los documentos de los literales a), d), e), f) y g) del numeral 2 del Decreto 78 de 1987. Sin embargo, en el caso específico de Bogotá la Subsecretaría de Control de Vivienda de Bogotá no cumple este artículo y exige, sin tener facultades para ello, trámites y documentos adicionales para que se pueda entender cumplido con el permiso de ventas. Incluso, excede hasta límites absurdos sus facultades y funciones de control y supervisión sobre los urbanizadores y constructores de vivienda,

haciendo sumamente gravosa su actividad, cuando debería dirigir sus mayores esfuerzos a precaver la actividad de los ilegales e informales.

Artículo 122. Se refiere a que, para garantizar el cumplimiento de las normas legales sobre compensación de las cargas del desarrollo urbano, será requisito para la afectación de inmuebles por causa de obra pública, en los términos previstos por el artículo 37 de la Ley 9ª/89, que la entidad pública que imponga la afectación disponga de la apropiación presupuestal correspondiente para el pago de la compensación debida a su propietario por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, cuya tasación será realizada por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones correspondientes. También en los casos de inmuebles declarados como de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, deberá garantizarse la disponibilidad presupuestal para el pago de la compensación, de conformidad con el artículo 48 de la ley.

En Bogotá son innumerables los casos en que esta norma no se cumple, y siempre resulta en graves perjuicios para los propietarios afectados, llegando incluso la Administración a apropiarse y hacer uso de terrenos o franjas para construir una vía, por ejemplo, sin que haya existido ni siquiera la imposición de la afectación, ni la adquisición o expropiación, y menos el pago. Tampoco sabemos, hasta la fecha, de ningún propietario de inmueble de conservación que haya recibido la compensación que establece la ley, como no sea en reclasificación de estrato para el pago de servicios públicos o de exoneración del predial, pero son todavía excepciones, pues los trámites y documentos exigidos son dispendiosos y costosos.

Adicionalmente, como se hizo mención en otra parte de este documento, a nivel de las reglamentaciones locales se prevén normas inequitativas, tales como el establecimiento de zonas de reserva para futuras afectaciones, que, al llamarse así, no constituyen formalmente afectaciones y por tanto tampoco dan origen a compensaciones, pero en la práctica esos bienes quedan por fuera del comercio y sin posibilidad de desarrollo. Las entidades públicas de los distintos niveles territoriales evitan por todos los medios imponer oficialmente afectaciones, pues

con ello quedan obligadas a suscribir contratos para el reconocimiento de compensaciones por perjuicios causados mientras se procede con la adquisición. Muchas veces obedece también a la falta de planeación y desarrollo de los diseños de las obras que hacen necesaria la adquisición de predios, que, a su vez, obedece a la carencia de recursos para efectuar todo el proceso.

Artículo 128. Compensaciones por obras públicas.- El segundo inciso dispone: "La lesión en el patrimonio está expresada en el menor valor de los inmuebles afectados por la construcción de obra pública, siempre y cuando la diferencia entre el valor del inmueble al momento de solicitar la compensación y el valor de la última transacción inmobiliaria, previa a la realización de la obra, actualizado con el índice de precios al consumidor para empleados, sea superior al 30%". No encontramos justo que sólo se reconozca esta compensación cuando logre demostrarse que la lesión en el patrimonio de un propietario de inmueble afectado de manera permanente por obra pública sea superior al 30%, lo cual es casi la tercera parte de este patrimonio. De otra parte, no está totalmente claro si la última transacción inmobiliaria a que se alude se refiere al mismo inmueble afectado, ni cuales tipos de transacción inmobiliaria serían considerados. Para el efecto, creemos que el único tipo aplicable sería el de una transacción de compraventa, que reflejaría en valor comercial del bien, a diferencia, por ejemplo, de una hipoteca u otras modalidades cuyo monto de transacción no refleja el valor comercial del inmueble.

Cabe resaltar, también, que el procedimiento para definir las compensaciones cuya reglamentación encargó la ley al Gobierno Nacional no ha sido adoptado.

Conclusión

La Ley 388 de 1997 es un buen avance para el desarrollo urbano y territorial del país. Contiene herramientas extraordinarias para el efecto. Los empresarios del sector inmobiliario apoyamos su aplicación.

Mercado, ordenamiento territorial y vivienda de interés social

Germán Ávila Plazas

Para empezar, quiero proponer que hagamos un ejercicio de estas características: imaginemos un plano de la ciudad de Bogotá, pero quitémosle a ese plano las áreas que son distintas al perímetro localizado entre la calle 1ª y la calle 134, la avenida circunvalar y la avenida Boyacá. Imaginemos, en una primera escena, la ciudad de Bogotá de ese plano. Borremos el resto de la ciudad y, a partir de esa abstracción, supongamos qué ley de ordenamiento territorial se necesitaría para la ciudad. Seguramente, la normatividad resultante de esta abstracción tendría que referirse al problema de una adecuada administración de ciertas rentas del suelo que pueden ser mal utilizadas; incluso el mercado podría resolver fácilmente el problema del “tugurio” de Los Rosales, presentando unas alternativas habitacionales que tuvieran mejores condiciones. Ésa es la ley de ordenamiento territorial que requeriríamos para esa ciudad.

Pero, si en ese ejemplo de abstracción complementamos el mapa y llenamos el resto de la ciudad, encontraremos que la normatividad de ordenamiento territorial debe ser otra, porque esa normatividad no solamente tendría que regular unos problemas de eventuales transferencias de rentas excesivas a ciertos propietarios, sino que también tendría que enfrentar problemas más complejos, como el problema de la equidad, el de la competitividad y el de la supervivencia del espacio urbano.

Cuando se diseñaron los instrumentos de la política de ordenamiento territorial, el mapa de las ciudades no era el primero al que me referí en este ejercicio de abstracción, sino el segundo. De modo que debemos preguntarnos ¿para qué exactamente se establece la normatividad del ordenamiento territorial? ¿solamente para resolver un problema de transferencia de rentas excesivas? ¿solamente para eso? No, señores. Esa normatividad busca resolver el problema estructural del desarrollo urbano, reflejado en la existencia de cinturones de miseria inmensos en las grandes ciudades colombianas, y como consecuencia lógica, uno de los efectos que debe producir esa normatividad es la posibilidad de manejar de una manera distinta el problema social de la marginalidad de un inmenso porcentaje de población de las grandes ciudades.

Si convenimos que ésta es la utilidad de las leyes de ordenamiento territorial, asimismo aceptaremos que se están buscando dos elementos centrales: uno, el camino hacia la equidad y la justicia social frente a un precepto que el Estado debe cumplir, como es aquél que dice la población tiene derecho a una vivienda digna: “Todos los colombianos [establece la Constitución] tienen derecho a tener una vivienda digna”. Sin ningún párrafo, porque algunos le agregan: “siempre y cuando tengan ingresos y posibilidades de pagar los servicios públicos; además de las condiciones económicas especiales que se requieren para que los pisos de la vivienda sean de mármol”. Cuando algunas personas analizan ese derecho, expresan: “No, lo que dice la Constitución es que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y, por lo tanto, el ordenamiento jurídico tiene el deber de acercarnos a resolver ese derecho”.

El segundo elemento es el de la competitividad. Una ciudad que no tenga la capacidad de absorber razonable y ordenadamente a su población genera desequilibrios productivos impresionantes. Por ejemplo, las grandes ciudades realizan inmensas inversiones para resolver los problemas de la localización de población ubicada en zonas no urbanizables de alto riesgo; estas inversiones tan altas ponen en riesgo los objetivos de competitividad de las ciudades.

Por esta razón, me referiré a continuación al tema del mercado. ¿Qué tanto regula el mercado este problema? La planeación, efectivamente, pretende corregir las fallas del mercado e intervenir en el precio de la tierra mediante los mecanismos de ordenamiento territorial. Pero, ¿cuál es la principal deformación del mercado? La principal deformación no es la incapacidad de regular los excesos de rentas o los precios de la tierra; es, ante todo, la incapacidad de atender al 70% de la población que requiere habitabilidad en las ciudades que se están desarrollando. Este es el principal problema del mercado y la razón por la cual hay que intervenir.

Dicho de otra manera, si el mercado no es capaz de producir una alternativa para ese 70% de la población, el Estado debe actuar para que se generen mecanismos que permitan facilitar ese proceso. Y uno de estos mecanismos es, precisamente, el control del precio de la tierra, criterio con el cual en gran medida se diseñó la Ley 388 de 1997. El principal mecanismo adoptado por la Ley 9ª fue la intervención sobre el precio por la vía de imponerle unos plazos de desarrollo perentorios al propietario de la tierra. La Ley 388 incorpora otros instrumentos como la participación en plusvalía, que no es otra cosa que una intervención sobre el precio de la tierra a través de un mecanismo tributario. Otro mecanismo diseñado para intervenir sobre el precio de la tierra ha sido el de los Bancos de Tierras.

No obstante, me parece fundamental reflexionar sobre si los esfuerzos por intervenir el precio del suelo garantizan que se atienda el problema estructural de ausencia de una oferta legal de vivienda para el 70% de la población que carece de ella y que está en los estratos bajos. Creo que la respuesta es no. Con una simple intervención en el precio de la tierra no se desatará un proceso de oferta legal de vivienda. Un ejemplo evidente es justamente el tema de Metrovivienda en Bogotá: a pesar de que se aplicó un mecanismo de intervención en el mercado de la tierra como es el de la conformación de un Banco de Tierras no se garantizó una oferta de vivienda a la población de estratos bajos, aquella que no logra acceder a la vivienda a través de mecanismos de mercado.

Se supone que para eso es la intervención, para generar la oferta que el mercado no es capaz de producir. Por eso creo que debemos reflexionar sobre el hecho de que los mecanismos de regulación del mercado no son suficientes *per se* para garantizar la oferta de vivienda para atender a ese 70% de la población. Es necesario complementar esos mecanismos con otras cosas, y creo que la organización social de las comunidades es uno de los instrumentos más potentes para garantizar la generación de una oferta competitiva y legal para la población de los estratos más bajos. Es un instrumento más poderoso que el mercado, incluso que los mecanismos reguladores del mismo, que no generan oferta de vivienda de bajo costo ni asequible a la población que produce la deformación urbana que estamos pretendiendo controlar a través de los instrumentos de ordenamiento urbano.

Creo que por lo menos tenemos que dejar claro cuál es la pregunta esencial: dadas las características actuales del mercado de la tierra, ¿qué tipo de vivienda se puede producir en los grandes centros urbanos? Estamos ante la necesidad de producir vivienda de bajo costo, que hoy en día yo pondría en el límite de los 16,6 millones de pesos, como máximo, para ese gran grueso de la población, y en algunas ciudades intermedias y pequeñas, donde la presión sobre el precio de la tierra y otros factores son menores, producir vivienda de mucho menor costo. Ese es el problema que tenemos que resolver, y una primera estrategia es una especie de masificación de vivienda de bajo costo.

El otro elemento es la adopción de otros posibles mecanismos de intervención. Creo que la calidad de la información inmobiliaria en el país es bastante baja, lo cual impide que las acciones de intervención sean suficientemente sólidas y fuertes. Una de las características de precariedad de la información, tiene que ver con las tierras de las entidades públicas. En muchos escenarios se ha planteado que tal vez uno de los mayores terratenientes del país es justamente el Estado, y hoy no podemos contar claramente con una información que nos diga: "el Banco de Tierras de entidades públicas del país es este y cuenta con estas posibilidades de intervención". Creo que un mecanismo importante de regulación y de

intervención sobre el mercado de la tierra, sería poder apropiar razonablemente la totalidad de las tierras de entidades públicas y destinarlas adecuadamente a proyectos de desarrollo urbano de bajo costo.

Por último, creo que con un instrumento como la organización comunitaria, como la organización popular de vivienda se podrían desatar procesos de muchísimo impacto, que no dependen realmente de la existencia o de la aplicación de algunos instrumentos de la regulación exclusivamente, sino de las políticas con las cuales se oriente el desarrollo de grandes procesos de intervención en la vivienda social.

La Ley 388 de 1997: ¿instrumento para modificar o para estrenar?

Gloria Bolaños Castillo

Desde que recibí la invitación, y a lo largo del día de hoy, me ha quedado una sensación agridulce. Dulce, porque un debate con la altura y la profundidad que se aprecian en este foro es señal de la dinámica, la importancia y la actualidad del tema; agria, por algunos planteamientos que se han presentado durante los últimos meses, encaminados a modificar y a derogar parte importante del contenido de la Ley 388 de 1997, que, en mi concepto, está sin estrenar.

Voy a referirme concretamente a tres o cuatro puntos, no sólo en razón del tiempo sino porque los compañeros panelistas y los demás expositores del día ya han abordado buena parte del tema que tenía preparado para esta charla.

En primer lugar, es necesario plantear que la Ley 388 de 1997 está sin estrenar, pues, durante los cinco años de vigencia de la misma, nos hemos concentrado, casi exclusivamente, en la formulación y la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial por parte de los municipios y los distritos. Los instrumentos de gestión urbanística contenidos en la ley aún no han sido utilizados y, por ende, no se tiene el conocimiento real de su efectividad y eficacia en términos del desarrollo territorial y de la capacidad institucional de los municipios. La Ley 388 de 1997 es, ante todo, un conjunto de instrumentos y herramientas jurídicas diseñadas para respaldar la planificación y la gestión urbana y territorial,

como lo planteó el doctor Juan Martín Caicedo Ferrer en el comunicado que envió para este panel.

La doctora María Mercedes Maldonado, en su exposición de esta tarde, nos informó sobre las reflexiones y discusiones que se plantean actualmente en Bogotá para utilizar los instrumentos de manera complementaria o alternativa, con el fin de potenciar el desarrollo de proyectos, programas y actuaciones estratégicas para la ciudad. En mi concepto, esto es empezar a entender el contenido y la importancia de la ley, y en ello debemos concentrarnos.

En segundo lugar, quiero referirme a algunos de los argumentos expuestos en este foro para justificar la modificación de la Ley 388.

El primer argumento planteado por los detractores de esta ley es la necesidad de incluir en ella el tema de la planificación regional, por cuanto el municipio no puede pensarse, planificarse y gestionarse aislado de su contexto. Creo que este argumento es válido por el enfoque de planificación; sin embargo, es necesario aclarar que esta ley no es el instrumento jurídico que permite concretar la solución a esta necesidad, sino que éste es un tema de competencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como lo ha expresado la Corte Constitucional en la sentencia de declaratoria de inexecutable del artículo 7º de la Ley 388, el cual, como ustedes recordarán, asignaba a los distintos niveles del Estado las competencias en materia de ordenamiento y planificación del suelo y gestión urbana y territorial¹.

Utilizar este argumento para modificar la Ley 388 es, en mi concepto, un engaño; hasta tanto se adopte la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el avance en materia de planificación territorial regional

¹ El artículo 7 de la Ley 388 de 1997 incluyó en una sola norma las competencias y funciones ya asignadas en la Constitución y las leyes orgánicas sobre la materia. Sin embargo, la Corte Constitucional no estudió ni siquiera en detalle el contenido sino que, de plano, concluyó que el tema era de la competencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y que, de ninguna manera, podría incluirse en esta Ley de Desarrollo Territorial.

depende de las voluntades políticas, los acuerdos y las formas creativas que permitan a las autoridades municipales y departamentales iniciar acciones y caminar, juntas, hacia la construcción de un proyecto común, tal como lo han venido haciendo Bogotá y Cundinamarca a través de la Mesa de Planificación Regional. Reconozco que el principal riesgo de esta clase de procesos es el cambio de las administraciones implicadas, pero corresponderá a los demás actores comprometidos (los gremios, la academia, los empresarios y la sociedad civil) tratar de mantener dicho proceso.

El segundo argumento, por cierto muy difundido, es que los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios son de muy mala calidad y no incluyen los contenidos básicos de la ley en cantidad y calidad. Complementariamente, se plantea que muchos municipios no han adoptado los planes y que, por disposición de la misma ley, no pueden recibir recursos del Gobierno Nacional. Ante este argumento, me pregunto: ¿modificar la Ley 388 soluciona esta situación? No lo creo. Es un problema de capacidad, no de la ley.

En mi concepto, estos dos argumentos que se esgrimen para modificar la Ley 388 deberían utilizarse, por el contrario, para hacer un análisis de fondo sobre la situación de los municipios en materia de planificación y gestión: ¿cuál es la capacidad técnica de los municipios?, ¿cuál es la información y la calidad de la misma para abordar el tema?, ¿cuál es la formación de los profesionales y de los funcionarios de los municipios en la materia?, ¿cuál es el compromiso político de los alcaldes y las autoridades municipales para llegar a acuerdos sobre uso y ocupación del territorio y generar esos pactos de los que hablaba el doctor Humberto Molina esta mañana? ¿Los representantes del Estado en el municipio tienen claro cuál es su deber para asegurar el interés general? ¿Las autoridades municipales están realmente comprometidas con conseguir el suelo para la vivienda y con gestionar los servicios públicos, el equipamiento y el espacio público para los más pobres?

Si se partiera de analizar lo que está pasando en los municipios con los Planes de Ordenamiento, tendríamos la posibilidad de avanzar en temas

de información, capacitación, asistencia técnica, fortalecimiento institucional y participación ciudadana, aspectos indispensables en el proceso de planificación iniciado en el país a partir de la Ley 388.

El tercer argumento que se plantea para justificar la modificación es que los Planes de Ordenamiento están limitando la actividad inmobiliaria y edificadora, especialmente el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, porque impiden el desarrollo en zonas donde el precio del suelo es el adecuado para que el mercado, las organizaciones de vivienda o las instituciones municipales puedan realizar sus ofertas.

Creo que este argumento es superficial, pues no profundiza en el compromiso de las administraciones municipales en la solución a la problemática habitacional de los más pobres: determinación de metas, actuaciones, proyectos y destinación de recursos de inversión. Igualmente, se debe analizar si la política del Gobierno nacional y los recursos que se destinan son suficientes para generar las soluciones requeridas. La crisis y el problema de vivienda de interés social no se han originado en la Ley 388 de 1997 o en los Planes de Ordenamiento, sino en el enfoque de las políticas nacionales y municipales que privilegian la reactivación de la economía sobre las obligaciones estatales derivadas del derecho a una vivienda digna, y que no se pueden limitar a oferta de nuevo suelo y nuevas soluciones para adquisición.

En resumen, creo que para los detractores de la Ley 388 es más fácil plantear que la solución a la problemática habitacional de los más pobres y vulnerables está directamente relacionada con la modificación de aquella y no con los aspectos estratégicos y estructurantes de la política.

Por último, quiero señalar que esa característica cultural de los colombianos de tratar de solucionar los problemas y cambiar la realidad a través de leyes y normas está presente en esta discusión. Vemos con desilusión que cada Presidente plantea una reforma constitucional, así como grandes reformas económicas, sociales y tributarias, sin que mejore la realidad económica, social y política del país. De forma similar, hoy el Ministro del Ambiente nos propone la modificación de la Ley 388 de 1997, para garantizar una mejor planificación y gestión urbana y territorial.

Para ello, tal como lo planteó la doctora Sandra Forero, ha solicitado a los municipios propuestas de ajuste sobre los distintos aspectos que, en su concepto, requieran modificación. Una iniciativa en este sentido se convertirá en un memorial de agravios que terminará en un proyecto sin coherencia, al sumar distintas propuestas que responden al modo particular de interpretación y conocimiento del contenido de la ley y del tema de planificación territorial.

Sentiría mucho ver morir el sueño que tenían algunos de los colombianos visionarios, como el doctor Jorge Valencia, de concretar una Colombia incluyente con instrumentos jurídicos que permitieran al Estado llegar a los más pobres para darles posibilidad de acceso al suelo, a una vivienda digna y a los beneficios del desarrollo urbano. Éste fue el sueño que orientó, primero, a la Reforma Urbana y, posteriormente, a la Ley 388 de 1997.

La Ley 388 contiene una serie de instrumentos para que el Estado, en cabeza del municipio, busque y concrete ese sueño de contar con un territorio más competitivo, equilibrado, solidario y equitativo, como ya lo ha planteado el ex viceministro Fabio Giraldo. La ley es solamente un medio que nos permitirá caminar en busca de ese sueño.

Sabíamos en 1997, y sabemos hoy, que este sueño no se logra de la noche a la mañana. Este proceso apenas empieza, hay muchas cosas por hacer y muchos instrumentos por desarrollar; por ejemplo, tanto la Política Urbana como la Ley 388 plantearon la necesidad de desarrollar e implementar un programa de asistencia técnica a los municipios por parte del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales; evaluemos qué es lo que ha pasado en casa, en el Ministerio, hasta la fecha: ¿cómo se ha desarrollado?, ¿a qué se ha dado prioridad?, ¿cómo han afectado los cambios de políticas, ministros y directores? Evaluemos y propongamos una acción constructiva para fortalecer el proceso. Creo que la asistencia técnica, el trabajo con universidades, gremios, organizaciones y agremiaciones de profesionales debe conducir a entender la importancia de la intervención y la gestión del suelo. Los foros como el de hoy deberían encaminarnos a mirar el tema desde una perspectiva distinta.

La Ley 388 de 1997: ¿reforma o aplicación?

Para finalizar, el mensaje que quiero dejarles es que la Ley 388 de 1997 está casi sin estrenar, estamos iniciando la construcción de una nueva forma de planificar y gestionar el territorio. Ésta es una tarea de largo plazo, que requiere probar el contenido de la ley, desarrollar los instrumentos con imaginación, realizar encuentros para compartir experiencias, realizar debates y desarrollo conceptual sobre los temas; los reglamentos y modificaciones que surjan de este ejercicio, bienvenidos sean, pero intentemos aplicar esta ley.

El proceso de aplicación
de la Ley 388 de 1997

Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial y gestión del suelo en Colombia

María Mercedes Maldonado Copello

Presentación

Esta exposición es el resultado de dos tipos de trabajos: por una parte, la investigación “Referentes teóricos, filosóficos y políticos de las normas constitucionales y legales en materia de ordenamiento territorial y planeación urbana, medio ambiente y servicios públicos domiciliarios en Colombia”, desarrollada en el Cider, de la Universidad de los Andes, con el apoyo de Colciencias¹, y por otra, algunas asesorías a entidades distritales en temas de urbanismo, ordenamiento territorial y gestión del suelo. Este conjunto ha permitido una interesante combinación de reflexión teórica y prácticas concretas, dirigida a incorporar en las políticas públicas locales las transformaciones de nuestro ordenamiento jurídico, en torno a la premisa siempre presente, y actualmente reafirmada, del *derecho a la ciudad*.

Los puntos de discusión propuestos son los siguientes: la afirmación de una interacción compleja entre derecho y economía, que confiere a

¹ Un proyecto financiado por el Programa de Medio Ambiente y Hábitat, denominado “Referentes políticos, epistemológicos e ideológicos de las leyes de ordenamiento territorial, servicios públicos y medio ambiente en Colombia” y, además, la tesis doctoral “Derecho a la ciudad y procesos de producción normativa en Colombia”.

la noción de mercado un nuevo significado referido a una concepción del espacio como un lugar donde se ejercen y se intercambian derechos; el sentido de las reformas jurídicas urbanísticas y de la tensión entre el régimen civilista y el régimen jurídico de la propiedad; y la explicitación de los principios que sustentan a las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.

Estos puntos serán desarrollados en los siguientes aspectos: 1) la incorporación de responsabilidades en la propiedad; 2) el sentido de las reformas urbanísticas en Colombia; y 3) los temas centrales del debate en torno a la aplicación de estas reformas.

La incorporación de responsabilidades en la propiedad

En general, las discusiones desarrolladas en el foro guardan una relación directa con un debate relacionado con la propiedad, que cada vez es más vigente a nivel internacional y que se mueve en torno a tres posiciones:

- quienes argumentan a favor del refuerzo de las garantías del derecho de propiedad;
- un movimiento que aboga por la incorporación creciente de responsabilidades en la propiedad; y
- quienes trabajan por la adopción de estatutos jurídicos alternativos o diferentes a la propiedad, como es el caso del patrimonio, o del reconocimiento de la enorme diversidad de relaciones de los seres humanos con la tierra y la naturaleza, que sugieren la superación de dos de las instituciones clásicas de la modernidad: la soberanía y la propiedad.

La respuesta que cada sociedad elabore a esas preguntas es la manifestación de la construcción de un proyecto de territorio y de ciudad y señala la posibilidad de construcción, en últimas, de un proyecto de sociedad. El estatuto jurídico de la propiedad que cada sociedad adopta cuenta de una opción ética y política de construcción de relaciones sociales y de los compromisos en la generación de condiciones de cohesión social y de solidaridad.

Esta presentación se propone, entonces, reivindicar la importancia de la perspectiva jurídica en el debate señalado, porque incluso la extensión de las propuestas en torno a alternativas de mercado y de desregulación ha traído a primer plano una discusión sobre el papel de los sistemas legales. Se puede afirmar que la economía se encuentra cada vez más permeada por un discurso en torno al papel de la ley.

Como plantea Ronald Coase, los derechos de los individuos –con sus deberes y privilegios– estarían en gran medida determinados por la ley. De esto resulta, según el mismo autor, que el sistema legal tiene una gran influencia en el funcionamiento del sistema económico y, en algún sentido, puede afirmarse que lo controla. Ronald Coase señaló en su discurso de recepción del Premio Nobel, al referirse a su artículo *El problema del coste social*, que lo que se intercambia en el mercado no son entidades físicas sino los derechos de los individuos establecidos por el sistema legal.

En el mismo sentido, urbanistas como Joseph Comby han planteado que el espacio no es un objeto sino un lugar donde se ejercen derechos; Christian Topalov, por su parte, afirma que en el mercado inmobiliario no se vende un producto sino uno o varios derechos, y de ahí la gran importancia del tema de las reformas jurídicas al suelo, uno de los temas que se analiza en este foro. El planteamiento de Comby hace referencia, precisamente, a un cuestionamiento de la posibilidad de aplicación práctica de la idea de una propiedad absoluta, que para este autor fue un mito, un fantasma, algo que nunca existió efectivamente.

Es conocido que una de las mayores dificultades que enfrentó el largo proceso de delineación de la institución de la propiedad fue encontrar y afianzar las categorías y los elementos necesarios para lograr que la tierra circulara en el mercado –que fuera movilizable como cualquier bien mueble²– y que, justamente, ése fue el papel que le correspondió cumplir al Código Civil napoleónico: proporcionar el sustento jurídico que, a partir

² Como el contrato o el testamento.

de la eliminación de las responsabilidades o las solidaridades propias de las prácticas tradicionales, creó una nueva institución –la propiedad– libre de responsabilidades diferentes a aquéllas propias de la instantaneidad del contrato, reflejo del libre intercambio en el mercado³.

Según Ost, mientras la Declaración de los Derechos Humanos de 1789 había consagrado el derecho de propiedad “inviolable y sagrado”, el Código Civil se encargaba de traducir la aspiración, de situarla en el plano del derecho natural, en el terreno del derecho positivo, garantizando el carácter absoluto, exclusivo y perpetuo de los derechos del propietario. Este autor también señala que disponer no es sólo el derecho de abusar, e incluso de destruir, sino que también implica la movilización de los bienes, con miras a su explotación económica de la manera más rentable posible. Éste es, justamente, el régimen de bienes propuesto por la civilización del Código Civil, su correspondencia –imaginaria o real– con los imperativos económicos.

La libre disposición remite a un mundo móvil, el del mercado, en el cual las fortunas se hacen y se deshacen según el grado de habilidad de los operadores para sacar partido de sus oportunidades. Se opone claramente a la apropiación, que remite a un mundo inmóvil, el de las fortunas inmobiliarias calcadas sobre un orden social estático⁴.

Para establecer la novedad de la concepción civilista de la sociedad, que hoy en día tiene para nosotros toda la apariencia de la naturalidad, Ost la compara con el estatuto del suelo en la antigüedad y encuentra que la propiedad moderna confiere todos los poderes a su titular sobre un bien perfectamente individualizado, mientras que la propiedad an-

³ Para conocer en detalle este proceso, véase Grégoire Madjarian, *L'invention de la propriété. De la terre sacré à la société marchande*, París, L'Harmattan, 1991, y François Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, Editions La Découverte, 1995.

⁴ Al respecto, Madjarian indica que “(...) El movimiento de las cosas no depende solamente del estatus de las cosas sino también del estatus de los hombres. No solamente de su derecho de alienar sino de la universalidad de su derecho de adquirir”, *op. cit.*, pág. 240.

tigua se caracteriza por poderes que se comparten entre varios titulares sobre un conjunto indivisible de bienes⁵.

La dificultad actual, plantea Madjarian, es completamente inversa a la que se vivió en los siglos XVII y XVIII: se trata de comprender que la tierra no puede ser reducida –ni siquiera en la sociedad capitalista moderna– a un bien que se moviliza en un mercado, es decir, que su estatuto no es simplemente económico.

En efecto, la propiedad consagrada por el Código Civil napoleónico no es la propiedad-conservación sino la propiedad-circulación, que bien pronto será transformación, porque la verdadera riqueza proviene de la transformación, sea ésta explotación agrícola, fabricación industrial o urbanización⁶. La especulación tiene en su base el despojo de toda obligación, la movilidad de la tierra y su mercantilización. Por eso, uno de los elementos más renovadores de la mayoría de los ajustes a la propiedad derivados de las reformas constitucionales o de las reformas urbanísticas o ambientales, como ocurre en Colombia, es el de restituir los vínculos entre uso y obligación⁷.

En el mismo sentido, Karl Polanyi⁸ señala que la empresa más extraña de todas las emprendidas por nuestros antepasados consistió, quizás, en aislar a la tierra y hacer de ella un mercado, en contraste con la situación anterior en la que la tierra hacía parte de la naturaleza y vida y naturaleza formaban un todo articulado. El proceso de revisión del liberalismo económico operará en un sentido contrario: situar la tierra fuera del mercado, lo que equivalía a incorporarla a determinadas instituciones: la explotación rural, la cooperativa, la fábrica, las administraciones municipales, la escuela, los parques, las reservas naturales, etcétera.

⁵ Ost, *op.cit.*, págs. 48 y 49.

⁶ Ost, *op.cit.*, pág. 45.

⁷ Sin desconocer, obviamente, la tensión permanente de las alternativas de mercado siempre presentes.

⁸ Karl Polanyi, *La gran transformación: Crítica del liberalismo económico*, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1997.

Los puntos esenciales de regulación de la propiedad individual quedarán por fuera de la jurisdicción del mercado. El hecho de que continúen funcionando mercados competitivos para innumerables tipos de productos no debe entorpecer la constitución de la sociedad, del mismo modo que fijar fuera del mercado los precios del trabajo, de la tierra y de la moneda no constituye un atentado contra la función evaluadora de los precios en lo que se refiere a los diferentes productos. Evidentemente, estas medidas modifican en profundidad la naturaleza de la propiedad, puesto que ya no es necesario permitir que las rentas procedentes de los títulos de propiedad crezcan sin límites con la coartada de asegurar el empleo, la producción y la utilización de los recursos en la sociedad⁹.

Sentido de las reformas urbanísticas en Colombia

Las concepciones mencionadas, que conciben el espacio y los intercambios en el mercado inmobiliario como referidos a un conjunto de derechos, proyectan un nuevo sentido a las reformas legales urbanísticas porque, básicamente, se trata de establecer cómo se define la distribución de esos derechos y en el mismo sentido tendrían que ser interpretados los diferentes mecanismos de participación de la colectividad en las plusvalías. Se trata de definir cómo se distribuyen los incrementos de precios derivados de la asignación de derechos por el plan de ordenamiento.

El presupuesto ético que sustenta la participación en plusvalías es que el propietario no puede apropiarse de aquellas rentas que no deriven de su esfuerzo o de su trabajo; o también –un principio civilista que rara vez se invoca–, el del enriquecimiento sin justa causa por parte del propietario, frente a otros presupuestos que sí aparecen a menudo en las discusiones sobre el alcance del derecho urbanístico, como derechos adquiridos, situaciones jurídicas consolidadas, lucro cesante, lesión enorme, etcétera.

⁹ Cfr. *Ibid.*

No obstante, las principales dificultades que enfrentamos para la aplicación de instrumentos de gestión del suelo y de recuperación de plusvalías son:

- 1) la persistencia a enmarcar el problema en la lógica estrecha de la propiedad civilista; y
- 2) la tendencia a pensar el urbanismo desde el lote individual y los derechos individuales.

La propiedad civilista se construye en torno a un derecho supuestamente unitario y supuestamente absoluto que integraría el *usus*, el *fructus* y el *abusus*, pero, como ya se ha indicado, la concepción absolutista de la propiedad, en lo que tiene que ver con la tierra, prácticamente nunca fue aplicada. En el contexto del derecho francés, Comby señala que desde su nacimiento mismo –en el Código napoleónico– la propiedad quedó sometida a las limitaciones que se deriven de la ley y los reglamentos.

El derecho urbanístico colombiano, al igual que el ambiental, va mucho más allá. En efecto, en Francia donde en el derecho escrito la propiedad continúa siendo un derecho inviolable y sagrado, la categoría aplicable en el terreno que nos ocupa es el de las limitaciones derivadas de la acción administrativa del Estado.

La situación en Colombia es completamente distinta: la Constitución Política señala que la propiedad es una función social. Esto quiere decir que no está sometida o sujeta simplemente a esa función social, sino que la función social define su estatus y, además, *implica obligaciones y le es inherente una función ecológica*.

Lo anterior quiere decir, como lo ha afirmado la Corte Constitucional, que no estamos ante límites externos para el ejercicio de la propiedad sino que la responsabilidad incorporada en la propiedad hace parte de su esencia. Nuestro ordenamiento jurídico garantizaría la propiedad solamente en tanto función social y ecológica o, en otras palabras, como derecho-deber.

Pero la situación va mucho más allá: por efecto de una sentencia de inconstitucionalidad, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria, fue

suprimida de la definición de dominio o propiedad del Código Civil la expresión que posibilitaba el uso *aun de la manera más arbitraria* del bien que se posee. Esta modificación, que en Brasil se ha producido por la vía de una reforma legal, implica la eliminación del *abusus* de la tríada romana ya señalada o, en otras palabras, la imposibilidad de la libre disposición. De acuerdo con los trabajos examinados al comienzo, la tierra de alguna manera ha sido retirada de la esfera del mercado, ya que su uso por parte del propietario ha sido relativizado –por no decir que profundamente redefinido– y ha quedado sujeta al conjunto de regulaciones, limitaciones o responsabilidades social y políticamente construidas y convertidas en materiales jurídicos en las leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 99 de 1993. Con esta declaratoria de inconstitucionalidad, volveríamos a la intención inicial de la institución propiedad, que fue la propiedad-disfrute, que excluiría la propiedad-especulación.

Por lo tanto, en Colombia no sólo podemos hablar de la tensión entre el régimen civilista y el régimen constitucional de la propiedad, como se habla en otros países, sino que ha sido modificada la definición misma del Código Civil napoleónico. En Colombia ya no hay la posibilidad de disponer arbitrariamente de ningún bien, lo que en el caso de la tierra tiene claros efectos aun sobre la expresión patrimonial de ese derecho.

Aun así, la visión absolutista y unitarista de la tradición civilista continental de la propiedad es una de las mayores resistencias que enfrentamos para comprender y aceptar la aplicación de las reformas jurídicas tan importantes que se han producido en Colombia y hacer de manera efectiva el tránsito hacia el nuevo estatuto jurídico de la propiedad, consagrado en la Constitución Política y basado en la noción de derecho-deber, en el cual la responsabilidad, atendiendo a los principios de solidaridad, juega un papel esencial.

En las facultades de derecho, los abogados estudiamos durante cinco años, libro tras libro, el Código Civil. Podemos llegar a tomar alrededor de siete materias obligatorias en torno al Código Civil, aunque sólo eventualmente recibimos, en electivas o en los postgrados, materias como derecho urbanístico y derecho ambiental. Y después tenemos

que enfrentarnos en las oficinas públicas, en las firmas asesoras privadas, en las oficinas de registro, en las notarías, en las firmas avaluadoras, a la predominancia de la visión civilista de la propiedad, de ese mito de una propiedad absoluta que nunca existió y de esa pretensión de integrar en el mismo derecho todas las atribuciones del propietario, en una defensa a ultranza y no ajustada al ordenamiento jurídico de los derechos individuales.

Por el contrario, los nuevos presupuestos éticos y políticos del urbanismo colombiano nos plantean, en efecto, los siguientes retos:

- 1) La consagración de derechos colectivos, como el derecho al medio ambiente sano, y la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado.
- 2) La propiedad como derecho-deber.
- 3) Un nuevo significado de la noción de función social de la propiedad.
- 4) La comprensión de derechos sociales, como el derecho a una vivienda digna.
- 5) La separación del derecho a urbanizar y a construir del derecho a la propiedad.

La expresión jurídica de los anteriores principios es:

- 1) Sometimiento a licencia previa de todas las construcciones, loteos, subdivisiones y adecuaciones o cambios de uso en cualquier tipo de suelo.
- 2) La obligación que, de manera general, podemos denominar como de reparcelación, que se traduce en nuestro derecho urbanístico en planes parciales, y a través de éstos, reajustes de tierras u otras formas de gestión asociada.
- 3) La reparcelación, figura central del nuevo urbanismo colombiano, cuyo significado más elemental sería la eliminación o superación de los límites individuales de la propiedad, mediante instrumentos de gestión que permiten convertir el derecho real de propiedad en

derechos urbanísticos cuya asignación está sujeta a la previa asunción de cargas o responsabilidades urbanísticas.

- 4) La obligación para los propietarios –hacemos énfasis en que se trata de una obligación para éstos– de participar en las cargas generales, es decir, en las infraestructuras matrices y las vías principales.
- 5) Las cargas locales, es decir, las cesiones y las obras necesarias para proveer a toda urbanización de las vías y las infraestructuras de servicios públicos locales, del espacio público y de los equipamientos.
- 6) La participación en plusvalías.
- 7) La obligación de desarrollar o construir en los plazos fijados en los instrumentos de planeamiento, cuando se declaran el desarrollo o la construcción prioritarios.
- 8) Normas explícitas e implícitas para la realización de avalúos.

Temas centrales de discusión

Derechos adquiridos

La categoría civilista, que siempre aparece cuando de instrumentos de intervención en el mercado de la tierra se trata, es la de los derechos adquiridos, al punto de que hay incluso quienes no dudan en realizar afirmaciones tan erróneas como que las normas urbanísticas generales consolidarían situaciones jurídicas a favor del propietario.

Para despejar esta confusión, hay que volver al artículo 58 de la Constitución Política, que en su inciso primero señala que:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Y en el segundo establece que:

La propiedad es una función social que implica obligaciones.
Como tal, le es inherente una función ecológica.

Este último es el que define el estatuto jurídico de la propiedad; no obstante, por lo general se invoca y se cita sobre todo el primero. Estos dos incisos expresan una de las principales dicotomías de la modernidad, la dicotomía público/privado, que, como sabemos, es cada vez más difusa; es decir que el primer inciso protege los intereses del propietario en el ámbito del derecho privado, con el fin de hacer valer las situaciones jurídicas derivadas de acuerdos entre particulares, plasmadas por lo general en contratos.

El segundo inciso remite al ámbito del derecho público, que, por lo demás, por efecto de la misma norma constitucional, prima sobre el privado. Las normas de carácter público como las de urbanismo y medio ambiente no generan derechos adquiridos, eso lo ha dicho reiteradamente la jurisprudencia nacional. Sólo se concretarían derechos con la expedición de la licencia, que además es temporal e incluso revocable¹⁰, o en los casos en que los instrumentos que desarrollan el Plan de Ordenamiento Territorial, como los planes parciales, asignen o autoricen de manera específica derechos de construcción, una vez verificado a través del reparto equitativo de cargas y beneficios que el propietario ha cumplido con la totalidad de las cargas que le imponen la ley y los instrumentos de planeación y gestión.

Al respecto, el artículo 15º de la Ley 388 de 1997 es explícito cuando se refiere a las normas generales y las define como

(...) aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otor-

¹⁰ Con referencia a este tema, véase en este libro la ponencia "Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano", presentada por Juan Felipe Pinilla Pineda.

gan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones (el subrayado es nuestro).

Esta disposición recoge la figura del derecho-deber, de manera que se *podrán* establecer derechos sólo en la medida en que se asuman obligaciones y, específicamente, se defina la manera como el propietario sufragará los costos que implica la definición de los mismos. Se trataría, entonces, de un derecho condicionado a la asunción de cargas, las cuales han sido señaladas con anterioridad.

Además, es coherente con una de las normas básicas y más antiguas de la legislación civil de nuestro país, la ley 153 de 1887, que en su artículo 18 establece que “Las leyes que por motivos de moralidad, salubridad o utilidad pública restrinjan derechos amparados por ley anterior, tienen efecto general inmediato” y en su artículo 28 señala que: “Todo derecho real adquirido bajo una ley y de conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley.”

Es claro que aun las disposiciones privatistas por excelencia reconocen la predominancia de las normas de derecho público en materia de derechos de los propietarios.

Fernando Hinestrosa, abogado civilista, expresa en su artículo “El derecho de propiedad”¹¹, a propósito de las discusiones que tuvieron lugar con ocasión de la expedición de la reforma constitucional de 1936, en la cual quedó incorporada por primera vez la fórmula de la propiedad como función social que implica obligaciones, a la que se ha hecho referencia:

(...) ¿Que el derecho es incompatible con la función y con la obligación? ¿Que estaba de más o que sobraba agregar a la

¹¹ Incluido en *Constitución económica colombiana*, Bogotá, Findeter, Bibliotheca Millennium, El Navegante Editores, 1996, págs. 143-163.

definición del derecho como función social aquello de “implica obligaciones”? Los términos de la Constitución de 1886 propiciaban el enfoque exegético de tal debate: derechos adquiridos, justo título, expectativas, situaciones jurídicas concretas o en proceso de consolidación (Bonnecase, Gény): el paraíso de los civilistas, función, deberes sociales. El falso purismo, ora jurídico, ora semántico, farisaico en buena medida, ha sido hartamente nocivo en nuestro país: ha obstaculizado (¿saboteado?) la aplicación de las normas y desacreditado las instituciones. Es pertinente aquí el recuerdo de las intervenciones del Ministro Echandía, como también resaltar la profundidad del saber, la sensibilidad social y la entereza de los constituyentes, que rezuman las Actas. De lo que se trataba era de sentar el principio de que no es posible o admisible o lícito el ejercicio arbitrario, incontrolado, egoísta de ningún derecho, comenzando por el de dominio y eso se logró.

Una discusión similar tuvo lugar en la Asamblea Constituyente de 1991. Los constituyentes del Partido Conservador argumentaron que, antes que todo, la propiedad era un derecho natural del individuo y que, si bien aceptaban que tenía funciones sociales y ecológicas, era, antes que todo, un derecho y se debía consagrar como tal. Además consideraban que era contradictorio que la propiedad fuera, a la vez, un derecho y una función y algunos propusieron dejar la propiedad como un derecho y agregar un principio general al final de la Carta, orientado a evitar que los particulares abusen de cualquiera de sus derechos.

Los gremios también expresaron su opinión ante la Asamblea: “Nos parece contrario a la más elemental de las lógicas que se diga que la propiedad es una función. La propiedad no es una función (pues) tiene una entidad que consiste en ser un derecho (que) cumple o tiene unas determinadas funciones sociales”.

La posición contraria fue defendida por el Gobierno y el Partido Liberal, que consideraban que la propiedad era, *a la vez*, una función social y un derecho. Para el Gobierno la función social de la propiedad “significa que las facultades inherentes a ella no se conceden en consideración

exclusiva a los intereses individuales del propietario sino además, y de modo fundamental, en atención al cometido social del cabal aprovechamiento de la sociedad”¹².

Por su parte, el Partido Liberal emitió a comienzos de junio de 1991 una declaración titulada “El Estado y la economía”, en la que afirmaba:

En 1936, a instancias del Partido Liberal se definió la propiedad como una función social. Esta norma constitucional ha permitido el desarrollo de figuras tales como la extinción del dominio (la propiedad que no cumple su función social intrínseca deja de ser propiedad) de enorme utilidad para la ejecución de programas sociales de reforma agraria y urbana¹³.

Las ponencias presentadas a la Plenaria por la Comisión Quinta planteaban que:

(...) la función social, en relación con la propiedad, encierra la solidaridad, legitima la expropiación, (...) permite la participación de todos en los frutos recogidos, no discrimina derechos de acuerdo a las riquezas (...) Democratizar la propiedad es otro medio que hace inteligible su función social.

Por lo tanto, resulta extraña la aparición reiterada de la tesis de que habría minusvalías que deben ser compensadas, entendiendo por minusvalías la reducción del precio de la tierra derivada de decisiones de ordenamiento, como, por ejemplo, un cambio de perímetro o de índice de edificabilidad. Como se ha expresado, las normas de carácter público e interés general no crean derechos adquiridos, entonces, no se entiende qué sería lo que habría que compensar. Una cosa distinta es cuando en la ejecución de una obra pública, por ejemplo, se provoca un daño específico a determinado bien, caso en el que hay lugar a una indemnización o compensación, o incluso en el evento de loca-

¹² República de Colombia, Presidencia de la República, Proyecto de Acto Reformatorio de la Constitución, Bogotá, 1991, pág. 151.

¹³ Serpa, H. et al, “El Estado y la Economía”, en Gaceta Constitucional, núm. 11, Bogotá, junio de 1991, pág. 4.

lización de usos contaminantes, la legislación ambiental también prevé, a cargo del que localiza el uso, formas de compensación para las personas afectadas.

El argumento de las minusvalías parte del supuesto, equivocado, de que el propietario puede incorporar automáticamente en su patrimonio los efectos de las normas generales o, más allá que eso, de que existiría la posibilidad de incorporar en su patrimonio todos los incrementos de precios producidos en el pasado.

Otra confusión similar aparece en el Decreto nacional 1599 de 1998, reglamentario de la participación en plusvalías. En abierta contradicción con el contenido de la Ley 388 de 1997 –que en su artículo 80, al referirse al procedimiento de cálculo del efecto de plusvalía, dispone que los evaluadores tendrán en cuenta la situación anterior a la acción o acciones urbanísticas (que dan origen a la plusvalía)– el Decreto 1599 se refiere a la norma anterior. Con esta confusión grave, y no ajustada a derecho, el decreto mencionado asume que las normas generales crearían derechos adquiridos. El término de situación anterior de la ley no puede significar otra cosa que la situación jurídica consolidada bajo la norma anterior, es decir, la manera como específicamente los particulares concretaron las normas urbanísticas generales. Además, porque en el derecho urbanístico colombiano no está prevista una patrimonialización de los derechos urbanísticos con la simple expedición de normas generales, sino que está sujeta a autorizaciones específicas.

Se deja como conclusión que las normas generales tan sólo otorgan una posibilidad, condicionada, de establecer aprovechamientos urbanísticos (uso e intensidad) que se convertirán en derechos en la medida en que se cumplan las obligaciones correlativas establecidas por la ley y por el plan de ordenamiento que ya han sido señaladas.

Avalúos como instrumento de gestión

Como ya lo he expresado en otras oportunidades, considero que el instrumento de gestión del suelo por excelencia son los avalúos, porque a

través de ellos se fijan o atribuyen los precios a los terrenos, como base para casi la totalidad de las operaciones urbanísticas.

Por lo tanto, la función de señalar o atribuir un precio¹⁴, que la ley otorga tanto a evaluadores públicos como privados, es una de las de mayor importancia y compromiso social en el marco del nuevo sistema urbanístico colombiano. Quizás en este aspecto reside uno de los mayores cuellos de botella para avanzar en la aplicación del conjunto de principios y reglas que constituyen dicho sistema. En efecto, parece que todo el andamiaje construido a lo largo de tantos años, en una combinación entre Constitución y ley, termina siendo desconocido en la realización de un avalúo a través del cual finalmente se deciden los recursos sociales que deben ser transferidos a los propietarios de tierra. Como si un supuesto y no necesariamente sustentando precio de mercado pudiera primar sobre el conjunto de normas que definen la distribución social de los derechos urbanísticos.

La pregunta central que se debe resolver es la de cuál es el precio justo de la tierra en casos de adquisición por parte del Estado, en un sistema urbanístico en que la propiedad está profundamente redefinida y cargada de responsabilidades.

La primera tarea que corresponde adelantar a los evaluadores es comprender y aceptar la noción de derecho –deber al cual se ha hecho referencia con anterioridad–. En primer lugar, los avalúos no pueden incorporar meras expectativas, pero, más que eso, deben expresar el conjunto de cargas impuestas a la propiedad, porque es bien conocido que toda carga, tributo o impuesto sobre el suelo sólo afecta al propietario y, por lo tanto, reduce los precios del suelo.

Señalar o atribuir precio o valor a un suelo implica tomar en consideración el conjunto de factores que intervienen en la formación de los precios de venta de los inmuebles que serán producidos, incluyendo la reconstrucción del comportamiento de los distintos agentes, públicos y

¹⁴ Así definen ‘valuación’ diccionarios como el de la Real Academia de la Lengua Española o el de María Moliner.

privados, en particular de aquéllos que generan cargas de todo tipo en el proceso inmobiliario¹⁵.

Separación del derecho de construir del derecho de propiedad

La separación del derecho de construir del derecho de propiedad es quizá el cambio más radical que han adoptado las reformas urbanísticas en Colombia. Las condiciones de acceso al derecho de construir son definidas en el Plan de Ordenamiento de manera general y se concretan en los planes parciales (instrumento que combina en concreto la relación entre planeación y gestión) y, finalmente, en la licencia, previa la asunción de las cargas que cada plan imponga. Volvemos a la noción de derecho-deber.

Esto quiere decir que, en últimas, el contenido –económico o patrimonial– del derecho de propiedad en Colombia es definido en la acción de planeamiento, es el Plan antes que el mercado, a pesar de la gran distorsión creada en torno a la interpretación del significado de avalúo comercial. De acuerdo con información suministrada por personas que trabajaron directamente en la etapa final de redacción del texto de la ley, lo que se buscó con la figura de precio comercial fue fijar un límite, antes que aumentar las “gabelas” del propietario. Esta fue una respuesta a la práctica, desafortunadamente extendida y todavía no superada, de que en las adquisiciones públicas de tierras es precisamente el mismo Estado el que eleva el precio de la tierra, comprando por lo general a precios por encima de las transacciones entre particulares, con el argumento de que lo más eficiente es comprar rápido y mediante adquisición voluntaria, para asegurar el cumplimiento de los cronogramas de las obras públicas y de las exigencias presupuestales.

¹⁵ Para una revisión ampliada de este tema, véase María Mercedes Maldonado, “La expresión patrimonial de las cargas o limitaciones derivadas del ordenamiento territorial: los avalúos de inmuebles ante el principio de la función social y ecológica de la propiedad”, en Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, IX Simposio internacional de avalúos “Métodos valuatorios aplicables a zonas afectadas por protección ambiental o por utilidad pública”, Bogotá, 2003, págs. 149-163.

Aunque es cierto que uno de los principales problemas en los procesos de expropiación judicial es el de los avalúos o peritazgos –totalmente impregnados de la lógica civilista por la resistencia de los jueces a profundizar en los nuevos estatutos jurídicos–, extraña que no se haya recurrido a la expropiación por vía administrativa para agilizar las adquisiciones de tierra, logrando un mayor equilibrio de los intereses entre particulares y colectividad. En este aspecto, como en muchos otros en Bogotá, ha primado la idea de que no es posible aplicar este instrumento de gestión del suelo hasta tanto no se reglamente o se reforme la ley 388, argumento facilista con el que se ha eludido en general su aplicación¹⁶.

La valoración de los precios guarda una estrecha relación con la forma en que se define el contenido económico de la propiedad y con el momento en que se concreta la incorporación del derecho de construir en el de propiedad y, por esto, el avalúo comercial sería tan sólo un punto de partida; se puede evaluar el producto inmobiliario que es vendible en el mercado, o sea la edificación, a precios comerciales, para de allí derivar el precio del suelo (el precio del suelo es siempre un resultante, como se ha afirmado en este Foro), incluyendo el conjunto de cargas o responsabilidades impuestos a la propiedad. Es otra manera de aplicar el principio del reparto equitativo de las cargas y beneficios del desarrollo urbano.

La figura de la transferencia de derechos de construcción concreta más que cualquier otra el principio de la separación del derecho de construir del derecho de propiedad. Esta transferencia no sería posible si efectivamente la legislación urbanística no hubiera condicionado, como lo ha hecho, el otorgamiento del derecho de construir al cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades urbanísticas, algunas de ellas de directa aplicación en virtud de la ley 388 de 1997, mientras otras requieren decisiones de los planes de ordenamiento.

¹⁶ Cuando este argumento de la necesidad de reforma o, por lo menos, de reglamentación de la Ley 388 de 1997, era prácticamente incuestionable, se conoció que en Medellín habían sido realizadas, sin mayores problemas jurídicos, alrededor de 260 expropiaciones por vía administrativa, inclusive de inmuebles construidos.

RESPONSABILIDADES ASIGNADAS A LA PROPIEDAD EN LA LEY 388 DE 1997	
Directamente asignadas por la ley	Sujetas a decisiones de las administraciones municipales
Participar en las cargas urbanísticas generales (redes matrices de servicios públicos domiciliarios y vías principales) ¹⁷ .	Desarrollar y construir en los tiempos fijados por las normas de ordenamiento
Asumir la totalidad de las cargas locales.	Participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado
Protección de los elementos con valores ambientales y culturales.	
Reparcelación (eliminación de los límites del lote individual) a través de plan parcial - Gestión integrada obligatoria para suelo de expansión urbana, y para los que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macro-proyectos u otras operaciones urbanas especiales.	Reparcelación (eliminación de los límites del lote individual) a través de plan parcial - Gestión integrada Para los demás tipos de suelo

¹⁷ Además del ya señalado artículo 15 numeral 2, el artículo 37 (parte final del inciso 2) establece que "(...) Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión y la urbanización o construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberá señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación" y el parágrafo del artículo 39 "Las cargas correspondientes al desarrollo urbanístico que serán objeto del reparto entre los propietarios de inmuebles de una Unidad de Actuación incluirán entre otros componentes las cesiones y la realización de obras públicas correspondientes a redes secundarias y domiciliarias de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos, así como las cesiones para

La participación en plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado

Este es uno de los principios básicos del ordenamiento urbanístico colombiano y, en general, de cualquier sistema urbanístico. La pregunta central de una política de suelo es cómo distribuir socialmente los incrementos de los precios de la tierra derivados de la acción de la colectividad.

La plusvalía se define en los diccionarios corrientes, que recogen el lenguaje común, como el “aumento del valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario o poseedor”¹⁸; o también como el aumento o “acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella”¹⁹; o como el “aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa, independientemente de cualquier mejora hecha en ella”²⁰.

Estas definiciones remiten al principio ético esencial que legitima la participación en la plusvalía para la colectividad, porque se trata de incrementos en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o trabajo de su propietario, sino de decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general. Desde una perspectiva ética, estos incrementos de precios no le pertenecen y mucho menos le pertenecen *per ser* o automá-

parques y zonas verdes, vías vehiculares y peatonales y para la dotación de los equipamientos comunitarios.

Las cargas correspondientes al costo de infraestructura vial principal y redes matrices de servicios públicos se distribuirán entre los propietarios de toda el área beneficiaria de las mismas y deberán ser recuperados mediante tarifas, contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones”.

¹⁸ Diccionario Nueva Enciclopedia de Larousse, tomado de http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee_diccionario.html; Diccionario Planeta de la Lengua Española.

¹⁹ Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, edición 2002.

²⁰ Diccionario VOX.

ticamente al propietario. A través de las normas urbanísticas se define la distribución de esos derechos.

En este contexto, sin ir muy lejos, la participación en las plusvalías derivadas de la acción urbanística del Estado, se apoyaría también en el principio civilista que ya habíamos mencionado, que proscribía el enriquecimiento sin justa causa del propietario. En muchos casos, por un simple cambio en una norma (que es más que eso, porque va a implicar un significativo esfuerzo colectivo –público y privado– de movilización de recursos para que un territorio rural, por ejemplo, sea urbanizado y cuente con servicios públicos domiciliarios, equipamientos, y espacios colectivos; al igual que ocurre cuando algún sector urbano vea incrementadas las posibilidades de aprovechamiento urbanístico – mayor altura, densidad, usos más rentables, etcétera–) el propietario ve incrementar el valor de su suelo, y cuando se lo apropia en su totalidad, sin revertir nada a la colectividad, estaría ocurriendo un enriquecimiento sin justa causa en detrimento del patrimonio del Estado, es decir, de la comunidad.

Hemos discutido mucho sobre las posibilidades de aplicación de la participación en plusvalías en su dimensión de tributo, es decir, lo que está regulado en el capítulo IX (artículos 73 a 80) de la Ley 388 de 1997. Aquí también existen muchas confusiones que disfrazan resistencias a la aplicación.

Voy a referirme a dos aspectos: uno, el de la diversidad de mecanismos de participación en plusvalías que plantea la Ley 388, sólidamente justificada en la Constitución de 1991. Dos, el de las dificultades de determinar el incremento en el precio del suelo cuando se autoriza un mayor aprovechamiento de éste (artículo 77 de la Ley 388 de 1997).

Los distintos mecanismos de participación en plusvalías son:

1) Los sistemas de reparto equitativo de las cargas y beneficios ligados a formas de reparcelación o gestión integrada, en particular el reparto de las cargas generales. Como ya se ha indicado, las cargas

correspondientes a las infraestructuras matrices de servicios públicos y las vías principales deben ser asumidas por la totalidad de los propietarios beneficiados a través de contribución de valorización, tarifas, impuesto predial, participación en plusvalías u otros sistemas de reparto.

Es decir que aun en el evento de que el Concejo Municipal no haya aprobado el acuerdo general de plusvalías, se deben diseñar y aplicar sistemas de reparto para que estas cargas sean asumidas por la colectividad.

Esta disposición de la Ley 388 de 1997 (véase el párrafo del artículo 39 antes transcrito) responde a la pregunta de quién debe pagar la ciudad –entendida en este caso como la viabilización de nuevos espacios, la realización de infraestructuras y la construcción de equipamientos–, la cual remite, a su vez, a la pregunta sobre el papel y la creación de lo colectivo.

La urbanización es asumida por los propietarios de tierra, los urbanizadores y constructores, los ciudadanos como contribuyentes – mediante el pago de impuestos– y los ciudadanos como usuarios –mediante el pago de impuestos–. No es posible aquí desarrollar el tema en detalle, pero quiero al menos dejarlo anunciado porque es una de las discusiones más reiteradas y llenas de malentendidos cuando de concretar los instrumentos de gestión del suelo se trata.

Hay quienes piensan que no es conveniente aplicar la participación en plusvalías porque se traslada a los precios de la vivienda²¹ y sería excluyente, pero no dudan, al mismo tiempo, en reclamar la aplicación de tarifas de servicios públicos o de contribuciones de valorización por considerarlas más redistributivas.

Asumir que las cargas generales sean financiadas sólo a través de tarifas de servicios públicos o de contribución de valorización implica decidir que la urbanización sea financiada por los ciudadanos como contribu-

²¹ Ver en esta misma publicación el artículo de Martim Smolka, quien aborda este tema.

yentes o como usuarios y no por los propietarios de suelo por desarrollar. Recuperar las cargas generales a través de tarifas implica trasladar dichas cargas a los usuarios finales²², que es una de las críticas que se hace a la participación en plusvalías, aunque es claro que los impuestos o cargas por el suelo no pueden ser trasladados por el propietario.

Si las cargas generales de los procesos de expansión, desarrollo o transformación de la ciudad no son cargadas a los propietarios de suelo beneficiados por esos procesos, serán asumidas por los contribuyentes y usuarios ya existentes o futuros, liberando al propietario de esta carga elemental y permitiéndole apropiarse de las plusvalías que de ellas se derivan. Aplicar estas cargas a los propietarios tiene además el efecto de reducir el precio del suelo.

2) Los anuncios de los proyectos, figura prevista en el parágrafo 1º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 en los siguientes términos: "Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso".

Se trata de un mecanismo expedito que no requiere de autorización general del Concejo Municipal, que responde al principio que hemos venido comentando. Si la inversión pública es hecha por el Estado, el propietario no puede, además, apropiarse de los incrementos de precios

²² También hay que tener en cuenta que las tarifas son, por esencia, un instrumento regresivo (impactan en mayor proporción los ingresos de los más pobres que los de los más ricos) y que su regresividad se atenúa con mecanismos como los subsidios cruzados. En este momento, en el que, por disposición de la ley 142 de 1994, estos subsidios están siendo reducidos, la regresividad de las tarifas está aumentando aceleradamente. Algunos aducen que las tarifas son redistributivas, con un argumento casi ingenieril: los costos de provisión de servicios públicos son mayores y, por tanto, al hacer la redistribución, ¿alguien se ha preguntado por qué son mayores, si es que lo son? ¿Por qué la ausencia de políticas de suelo los arroja a vivir en zonas altas o es carpadas?

derivados de esa inversión. Con el anuncio de los proyectos urbanísticos públicos se evita que en los precios indemnizatorios para las compras públicas de tierra se incorporen plusvalías generadas por esos proyectos. Es conveniente en este caso, aunque la ley no lo dice expresamente, realizar avalúos de referencia.

3) En los casos de declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria, el Parágrafo 1º del artículo 56 de la Ley 388 establece que “Al precio de la subasta se le descontarán los gastos de administración correspondientes en que incurra el municipio o distrito respectivo y la totalidad de la plusvalía generadas desde el momento de declaratoria de desarrollo y construcción prioritario”. Con este instrumento no sólo se puede enfrentar la retención de los terrenos sino, también, recuperar la plusvalía para la colectividad.

4) El último mecanismo, y el más debatido, es la posibilidad de participar en un porcentaje que fluctúa entre el 30 y el 50% de los incrementos en los precios del suelo derivados de cambio en la clasificación del suelo y autorización específica de usos más rentables o de mayores aprovechamientos en edificación.

Este tributo o gravamen *sui generis*²³ permite generalizar las posibilidades de participación en plusvalía y definir reglas estables y generales de aplicación, posiblemente más equitativas que los sistemas de reparto en cada plan parcial; además, permite establecer equivalencias y transferencias entre los distintos usos y localizaciones en la ciudad.

Sólo voy a referirme a la discusión sobre las dificultades de cálculo del efecto de plusvalía en el caso de autorización de mayor aprovechamiento. Hay que diferenciar, primero que todo, los distintos conceptos que, de manera no muy técnica ni coherente, desafortunadamente, incluye la Ley 388:

Una cosa es el hecho generador, que es la autorización específica a cambiar la clasificación del suelo o a un mejor uso o a mayor edificabilidad. De acuerdo con el análisis desarrollado en este artículo, la au-

²³ No se trata de un impuesto.

torización específica no se produciría de manera alguna mediante las normas generales, sino a través de la licencia o de la expedición de derechos de construir.

Otra cosa es el efecto de plusvalía, que es el incremento en el precio del suelo derivado de acciones urbanísticas que darán lugar al hecho generador. Entonces, el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollan, normas de carácter general, prevén acciones urbanísticas que darán origen al hecho generador de la obligación tributaria (la autorización específica). Una vez producida la acción urbanística, se eleva el precio del suelo (efecto de plusvalía o, en el lenguaje tributario, base gravable). Existe un procedimiento previsto en la ley para determinar o calcular el efecto plusvalía, que, insisto, no se puede asimilar al hecho generador.

El hecho generador tres es la autorización específica de una mayor edificabilidad y está definida en la ley de manera inequívoca. La confusión o ambigüedad aparece en un procedimiento: cómo calcular el efecto de plusvalía que se produce cuando se permite una mayor edificabilidad. Considero que este vacío, que ahora explicaré, puede ser corregido por las administraciones municipales, en ejercicio de su autonomía tributaria. Además porque la forma de calcular el incremento del precio está implícita en las demás normas.

Si se trata de un gravamen o contribución que afecta los incrementos en los precios del suelo, el artículo 77 de la ley define los elementos para hacerlo, dejando uno implícito. Esos elementos son: valor comercial de lo que será construido (el valor de mercado del producto inmobiliario al que se ha hecho referencia), área del terreno, número de metros adicionales que se autoriza a construir. Todos ellos, lógicamente y nítidamente, se complementan con la incidencia o repercusión sobre el suelo de ese mayor aprovechamiento. Eso es lo que hay que calcular y se puede hacer sin contrariar las normas de la Ley 338, antes bien, concretándolas. Es el mismo procedimiento que hay que realizar, por ejemplo, para calcular el precio de los derechos de construir, se trata de un precio de incidencia o repercusión.

Por último, reitero el comentario que ya ha sido hecho en este foro: a pesar de la solidez ética de la participación en plusvalía, en tanto los incrementos de precios de la tierra no corresponderían al propietario porque se derivan de acciones externas, realizadas en nombre del interés colectivo o, en otras palabras, porque el propietario no ha incorporado su esfuerzo o su trabajo para que se produzcan, aun así, la Ley 388 permite recuperar para la colectividad sólo entre un 30 y un 50%, de manera que las plusvalías puedan ser repartidas entre el propietario, el promotor o urbanizador y la colectividad. No se entiende, entonces, la resistencia a su aplicación.

Comentarios finales

Teniendo en cuenta este conjunto de principios, reglas e instrumentos tan fuerte, surge entonces la pregunta sobre la cantidad de resistencias, cortinas de humo y argumentos distractores para oponerse a una reforma construida y discutida a lo largo de cuarenta años y que persigue una mínima distribución de los aprovechamientos urbanísticos en favor de la colectividad. Quizás el más inconveniente de esos argumentos es aquél que propone la necesidad de una reforma. Aun en el caso de que la reforma se tramitara con el propósito de mejorar la ley, hay que evaluar si no es irresponsable iniciar un nuevo proceso de consulta, redacción de un nuevo texto y trámite en el Congreso, sin contar los años que serían necesarios para comprender, apropiar y traducir en actuaciones concretas los nuevos contenidos, lo cual puede conducir a un punto de bloqueo, no sólo por la proliferación de reglamentaciones, sino también por su inestabilidad, que conduciría probablemente a que los principios se diluyeran y se deslegitimaran.

Por qué no asumir el reto de una interpretación democrática y solidarista de esta ley, como lo ha hecho, por ejemplo, la jurisprudencia constitucional e incluso la del Consejo de Estado, instancias que hasta ahora han tenido que llenar el papel que se han negado a cumplir las administraciones municipales y el nivel nacional, que es el de asegurar la aplicación de los principios éticos y políticos convertidos en materiales

jurídicos en beneficio del interés común en un terreno con inmediata incidencia sobre la calidad de vida y la cohesión social.

La reforma urbana, o reforma del suelo, es una de las apuestas más claras y decididas de nuestra sociedad en la construcción de un sentido de lo común o de lo colectivo y en la creación de espacios de democracia y convivencia. Es entonces el momento de aplicarla, en lugar de persistir en argumentos distractores o en hacerle el juego a intereses particulares. Como leía alguna vez en un texto de Vincent Renard sobre las leyes urbanas en Francia, hay un precio a pagar para construir solidaridad social y en este caso corresponde pagarlo a los propietarios de tierra.

Evolución legal y jurisprudencial del derecho urbanístico colombiano

Juan Felipe Pinilla Pineda

Presentación

Este artículo tiene como finalidad principal mostrar cómo a pesar de que en Colombia los operadores del derecho desconocen su existencia y su vigencia, el derecho urbanístico, en tanto rama específica del ordenamiento jurídico que se ocupa de abordar la dinámica y cambiante realidad urbana, ha presentado una evolución muy significativa, nutrida por importantes avances legales y jurisprudenciales.

La situación de desconocimiento del derecho urbanístico es patente en los programas de pregrado de las facultades de derecho, en los cuales rara vez se encuentra una referencia, explícita o implícita, a la posición del marco legal colombiano sobre la compleja dinámica urbana, bien sea a través del reconocimiento formal de su existencia como materia digna de estudio, o de su inclusión en alguna materia del derecho administrativo, en el cual tradicionalmente, en otros países, se le ha reconocido su espacio.

Tal situación ha contribuido a que la forma en que los operadores públicos y privados conciben y abordan la gestión urbana esté altamente influida y determinada por las premisas clásicas de la propiedad enraizadas en los conceptos del Código Civil. En este punto, en particular, quisiera poner de manifiesto cómo, precisamente, el derecho urbanístico

se caracteriza particularmente por abordar y regular de forma muy distinta las relaciones de propiedad, concretando gran parte del repertorio constitucional sobre la materia (función social, defensa del espacio público, prevalencia del interés general, vivienda digna y participación en plusvalías, entre otras).

A pesar de su relativo desconocimiento –al menos por parte de los abogados–, la evolución de nuestro marco jurídico en el tratamiento de la problemática urbana muestra claramente la forma en que ha venido siendo superada –al menos en el marco jurídico de referencia– la noción clásica de la propiedad, gracias a la introducción de sendas reformas en el tratamiento de la propiedad urbana o con vocación urbana. Esta evolución también ha sido nutrida por la jurisprudencia, especialmente la constitucional, que ha consolidado una interpretación coherente y contemporánea de la compleja realidad urbana en Colombia.

Para realizar un recorrido por esta evolución, partiré de una noción definitoria del concepto de derecho urbanístico, para luego dar una mirada a las principales leyes que han marcado la existencia y la evolución de tal perspectiva en nuestro país, paralelamente a su correspondiente desarrollo jurisprudencial. Por último, intentaré mostrar cómo la participación de los abogados en esta materia es absolutamente crucial en tanto éstos pueden incluir en la perspectiva de los procesos urbanos importantes debates en un punto sustantivo para nuestro incipiente sistema urbanístico: la forma de asignación, distribución e intercambio de las facultades y los deberes urbanísticos.

El derecho urbanístico

Los fines de este artículo no exigen realizar un análisis detallado sobre las diversas posturas que en torno a la ubicación del derecho urbanístico, como rama del derecho administrativo o como rama autónoma, registra la literatura extranjera. Sin embargo, como punto de partida que permita enmarcar el análisis propuesto, y a manera de ilustración, presentaré dos descripciones del derecho urbanístico que, a mi juicio, contienen las principales peculiaridades asociadas a esta categoría:

- Conjunto de reglas a través de las cuales la Administración, en nombre de la utilidad pública, y los titulares del derecho de propiedad, en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y sus respectivas acciones con vistas a la ordenación del territorio¹.
- El derecho urbanístico comprende las siguientes materias:
 - La organización administrativa: competencias y potestades públicas; participación ciudadana, y garantías de los administrados.
 - El régimen del suelo, que contempla la incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad a través de la clasificación y la calificación de los terrenos.
 - La gestión urbanística: sujetos actuantes, recuperación o distribución de plusvalías y régimen financiero del urbanismo.
 - La disciplina urbanística: intervención preventiva del uso del suelo y la edificación, medidas de protección de la legalidad urbanística, infracciones y sanciones y resarcimiento de daños e indemnización de perjuicios².

De estas dos descripciones conviene destacar la relación absolutamente necesaria entre el derecho urbanístico y el régimen de propiedad, o mejor, entre aquél y el régimen de derechos y obligaciones de los propietarios de suelo. Esta relación es el núcleo esencial que permite, en definitiva, poner en práctica las diversas instituciones jurídicas asociadas tanto a la planeación como a la gestión urbanística que tal derecho (el urbanístico) trae consigo.

Así mismo, otro punto esencial que quiero rescatar es el relacionado con la imprescindible coordinación de los intereses públicos y privados,

¹ Luis Jacquignon, *Le Droit de l'Urbanisme*, París, 1967. Citado por Antonio Carceller, en *Instituciones de derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1986.

² Antonio Carceller, *Instituciones de derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1986.

que necesariamente se enfrentan en la definición de las prerrogativas y derechos de unos y de otros, y que constituyen, justamente, el otro asunto esencial que intenta arbitrar el derecho urbanístico. En este sentido, uno de los objetivos principales del mencionado derecho es ofrecer reglas y marcos legítimos de definición de las cargas y los beneficios que corresponden a unos y a otros actores en la labor de hacer ciudad.

La Ley 9ª de 1989, el resultado de un largo y complejo camino

A partir de la década de los 70 del siglo pasado empezó un duro esfuerzo para traducir e instrumentalizar la propiedad como función social –introducida en el país como institución jurídico-constitucional desde 1936– en el marco del desarrollo urbano:

“Del artículo 30 de la Constitución Nacional sólo se daba cabal aplicación a la primera parte del inciso 1º. La expropiación, a pesar de encontrarse consagrada desde la Ley 1ª de 1943 para asuntos urbanos, emergía como una disposición inaplicable; la función social de la propiedad sólo tendría consagración legal para el sector rural.”³.

Este esfuerzo se tradujo en la presentación de diecisiete proyectos de reforma urbana entre 1970 y 1989, que no fueron aprobados por el Congreso de la República debido a una férrea oposición de los sectores conservadores, respaldados por potentes intereses privados, incluyendo a la industria de la construcción y a promotores inmobiliarios (Borrero, 2003).

La importancia y trascendencia del tema, sin embargo, ya era reconocida en sectores del Congreso. En 1975, en una ponencia conjunta sobre tres proyectos de ley relativos a la problemática urbana, el senador Jorge Perico Cárdenas llegó a las siguientes conclusiones:

Estas circunstancias especiales reclaman la creación de un ordenamiento jurídico particular, la institución de un verdadero

³ Eduardo Caicedo Escobar, *Reforma urbana: Espacio institucional para la ciudad*, 1a. ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 1990.

derecho urbano que sea fuente legislativa específica tanto de la propiedad del suelo urbano, como de las actuaciones del sector público. Un derecho urbano que defina *ex novo* el dominio del suelo urbano, los derechos y obligaciones de los propietarios por una parte y, por la otra, permita coordinar y racionalizar las decisiones que tengan incidencia sobre el proceso urbano⁴.

Finalmente, después de tres años de debates parlamentarios, en 1989 fue aprobada la ley de reforma urbana, que marca el punto de partida o nacimiento de nuestro derecho urbanístico. La aprobación de esta ley representa una gran conquista en el camino de dotar de un marco operativo de referencia al creciente problema de la gestión urbana.

Como lo anunciaba el presidente de aquella época, Virgilio Barco Vargas,

(...) el problema de la propiedad del suelo, y de la apropiación particular de rentas de valorización que por su naturaleza deberían ser usufructo común, se extiende a las ciudades. La carencia de vivienda adecuada en los sectores más pobres, y la persistencia de asentamientos humanos irregulares, reclamaba un régimen de intervención en la propiedad del suelo urbano, capaz de garantizar los instrumentos fiscales, de expropiación y de regulación necesarios para hacer frente a las situaciones de injusticia. El Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República un proyecto de la ley de Reforma Urbana que fue acogido y aprobado.

(...)

Desde hace varios lustros, los colombianos han estado conscientes de la necesidad de una acción más decisiva y efectiva del Estado en el proceso de urbanización. Durante más de veinticinco años, los gobiernos y los legisladores buscaron infructuosamente que se aprobaran propuestas de reforma urbana. Este viejo anhelo de cambio se ha hecho realidad. Con la aprobación de la ley de la reforma urbana se inicia una nueva era en la cual el Estado podrá intervenir de manera más eficaz para

⁴ *Ibid.*

solucionar la falta de vivienda de los sectores populares y los principales problemas que aquejan a nuestras ciudades grandes y pequeñas⁵.

En estos párrafos se puede apreciar la importancia que en el discurso gubernamental adquiría el tema y cómo, también en términos de discurso, se tenían muchas esperanzas de que cambiaran las tendencias de informalidad, exclusión y sobre costos del proceso de urbanización colombiano⁶.

A pesar de que no fue objeto de una sistemática aplicación, la Ley 9ª de 1989 constituye el primer paso en la consolidación de un verdadero derecho urbano colombiano, en tanto concreta la función social de la propiedad para las tierras urbanas y fija las órbitas de competencia de los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso de transformación del espacio.

Esta ley, que en su momento supuso la introducción de una serie de novedosos instrumentos de intervención y configuración de la propiedad, tales como la extinción de dominio, el reajuste de tierras, la expropiación para fines urbanísticos, la contribución para el desarrollo municipal, instrumentos financieros, bancos de tierras y cesiones urbanísticas obligatorias, entre otros, no tardó en ser duramente controvertida a través de un gran número de demandas de inconstitucionalidad, que cuestionaban principalmente su conformidad con la Constitución en temas relativos al alcance del derecho de propiedad.

⁵ Citado por Eduardo Caicedo Escobar, *op.cit.*

⁶ Aunque no es propósito de este artículo profundizar en este punto, es importante señalar que este tipo de legislaciones, que suponen cambios radicales en el marco operativo de asuntos neurálgicos y centrales de instituciones también centrales, como la propiedad y la urbanización, muchas veces no pasan de ser declaraciones de buena voluntad que no logran permear efectivamente las prácticas y asunciones comunes de los sujetos concernidos. En este sentido, a pesar de no tener una eficacia real, las normas terminan teniendo una eficacia simbólica, que puede servir a distintos objetivos. Sobre este tema, véase Mauricio García Villegas, *La eficacia simbólica del derecho: Examen de situaciones colombianas*, Bogotá, Ediciones Uniandes, 1993.

La Ley 9ª fue objeto, en vigencia de la antigua Constitución, de catorce demandas de inconstitucionalidad, que atacaron prácticamente todo su articulado⁷. Tal situación, produjo una jurisprudencia muy rica, que ayudó a interpretar sus alcances y a aclarar los principios y las relaciones básicas del derecho urbanístico.

La extinción de dominio

Para iniciar el análisis es particularmente relevante traer a colación la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia –Sala Constitucional– del 14 de septiembre de 1989⁸, que resolvió, entre otros, los cargos contra la polémica institución de la extinción de dominio sobre inmuebles urbanos. Al efecto, el artículo 79 de la Ley 9 establecía:

En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo, o en los planes simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación Departamental.

Los artículos siguientes regulaban todo lo relativo a las condiciones y los trámites para hacer efectiva esta herramienta.

Los cargos contra este capítulo de la ley se fundaban, básicamente, en los siguientes argumentos, esgrimidos por el demandante:

La extinción del dominio no tiene cabida en nuestro ordenamiento porque ninguna norma constitucional autoriza al Estado para ejercer este poder jurídico ni existe un procedimiento propio y específico para tal fin, con lo cual se violan también los artículos

⁷ Fueron demandados total o parcialmente 94 de sus 127 artículos.

⁸ Proceso 1903. Demandante: Rodrigo Escobar Gil. Magistrados Ponentes: Hernando Gómez Otálora, Jaime Sanín Greiffestein y Dídimo Páez Velandía.

2° y 20 de la Carta Política, conforme a los cuales, en su entender, las autoridades públicas sólo pueden realizar aquellas actuaciones que de manera expresa y precisa les permitan la Constitución y las leyes, al contrario de los particulares que pueden hacer todo aquello que no les esté prohibido.

La extinción del derecho de dominio está sujeta a los precisos presupuestos establecidos en el artículo 30, inciso 3° de la Carta y, por tanto, requiere para ser válida constitucionalmente de: 1) Definición legal de los motivos de utilidad pública o interés social; 2) proceso y sentencia judicial previa y 3) indemnización justa y previa, requisitos ausentes de la institución que impugna.

Expone que toda forma de privación de la propiedad individual por parte del Estado, fuera del marco constitucional de la expropiación, constituye un arbitrario despojo, razón por la cual cuestiona la constitucionalidad de la extinción del dominio que instituyen las normas demandadas.

La figura de la extinción –como puede colegirse de sus implicaciones y de los anteriores argumentos– fue la más polémica de las novedades de la ley. En efecto, constituía una concreción clara de la función social de la propiedad y hacía evidente la potencial capacidad de esta fórmula para configurar –más que para limitar– la propiedad, al punto de poder extinguirla si no se atendían las necesidades sociales de urbanización o construcción en las condiciones o tiempos determinados por las autoridades locales.

A propósito de los alcances de la extinción y su relación con la reconfiguración de la propiedad que la reforma urbana suponía, el análisis realizado por la Corte es valiosísimo, no sólo por la claridad que ofrece, sino también por contener argumentos que han sido reproducidos en infinidad de sentencias, tanto de aquella Corte como de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Dice la mencionada sentencia:

(...) El urbanismo contemporáneo es, según la doctrina, un hecho social de vasta trascendencia que surge de la moderna realidad

de los asentamientos urbanos, del aprovechamiento y de la ordenación sociales del espacio que además genera profundos problemas y retos a los gobiernos y a la administración pública debiendo éstos ser afrontados por el derecho constitucional y el derecho administrativo.

En este sentido, la Corte estima que la función social de la propiedad inmueble en el espacio urbano, puede estar determinada por las obligaciones que surgen de la urbanización y del desarrollo de las ciudades y que nada se opone en la Carta a que el legislador recoja estos fenómenos y los regule, estableciendo, además, para la efectividad de sus mandatos, procedimientos administrativos como los que establece para lo que atañe a los planes de desarrollo en los municipios. No cabe duda pues de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han disociado también, cuando menos parcialmente, del concepto tradicional del derecho subjetivo de propiedad y que la administración ha recogido como función pública ineludible atender normativa y operativamente sus problemas.

El legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes, y su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo. Los fenómenos que comprende el urbanismo son hechos colectivos de naturaleza especial que interesan a la sociedad entera, ya que se proyectan sobre toda la vida comunitaria de manera directa y sus consecuencias tocan con la existencia, financiación, disposición y extensión de servicios públicos fundamentales como los de salud, higiene, transporte, enseñanza, electricidad, agua y esparcimiento, etc.

Son pues pocos los hechos sociales que tocan de manera mas directa con el interés colectivo y que ameritan competencias administrativas más directas que las que exigen los fenómenos urbanísticos; no siendo en verdad suficiente la actuación in-

directa del Estado por la mera limitación de las libertades privadas, el legislador puede señalar como obligación social de los propietarios atender los procesos de planeación y gestión urbanística y, en estas condiciones, puede o no admitir una facultad absoluta de los propietarios para decidir sobre la existencia y disposición de las ciudades y condicionar la garantía al derecho de propiedad a su uso social planificado en términos de construcción y urbanización.

(...)

No se trata pues de someter la función social de la propiedad a unas supuestas atribuciones discrecionales de las autoridades locales en materia de planes de desarrollo, sino de imponer como deber del titular del derecho de propiedad sobre bienes urbanos, el de usarlos conforme a los planes urbanísticos locales, debiendo éstos últimos ser desarrollo administrativo de la ley, o lo que es lo mismo, en función aplicativa de la ley, también de conformidad con lo que en materia de competencias de los entes locales señala la Carta.

(...)

En este orden de ideas, el mandato contenido en el artículo 79, según el cual “todo propietario dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente” es desarrollo del principio de función social de la propiedad que el legislador hace en relación con la ubicada en áreas urbanas.

Es entonces del todo acorde con el artículo 30 de la Carta fundamental exigir que el uso de la propiedad se hará “atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo urbano”, pues conforme al artículo 2° de la ley 9 de 1989 los planes de desarrollo urbano incluyen aquellas finalidades socialmente útiles a las cuales pueden destinarse los terrenos urbanos, inclusive la asignación de las áreas urbanas de actividades, tratamientos y prioridades para desarrollar los terrenos no urbanizados, construir los inmuebles no construidos, conservar edificaciones y zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental, reservar zonas para

la protección del medio ambiente y de la ecología, delimitar las zonas de desarrollo diferido, progresivo, restringido y concertado, renovar y redesarrollar zonas afectas con procesos de deterioro económico y rehabilitar las zonas de desarrollo incompleto o inadecuado. Por lo expuesto, encuentra la Corporación que el artículo 79 que se examina prescribe, dentro de las competencias que le pertenecen al legislador muy precisas obligaciones que regulan el derecho de propiedad privada como “función social” en las áreas urbanas.

Los argumentos esgrimidos en esta sentencia dan cuenta, claramente, de los potentes alcances que supone una legislación especializada para atender los fenómenos propios del urbanismo. En este sentido vale la pena destacar cuatro ideas básicas:

1. El problema urbano contemporáneo es de tal magnitud que requiere la atención directa de las autoridades públicas a través del derecho administrativo y el derecho constitucional.
2. El alcance de la función social de la propiedad implica la posibilidad efectiva de que las autoridades exijan a los particulares el uso y el aprovechamiento de sus inmuebles en directa coordinación con las definiciones hechas por los planes urbanísticos.
3. La asunción de competencias y responsabilidades por parte de las autoridades públicas en torno al manejo de las ciudades –y, en consecuencia, del desarrollo urbano– implica que los asuntos propios del urbanismo y de la configuración de las ciudades sean asuntos de clara naturaleza pública, que rebasen los intereses individuales de los propietarios y que tengan una relación directa con la satisfacción y garantía de servicios básicos.
4. A partir de esta sentencia se empieza a reconocer que la conformación de un derecho urbanístico implica, necesariamente, que buena parte de las facultades tradicionalmente asociadas a la propiedad como derecho subjetivo se desplacen de la órbita de interés y decisión del propietario y pasen a ser objeto de decisiones públicas dirigidas a configurar, más que a limitar, un derecho.

Finalmente, conviene mencionar la relevancia de que la institución más polémica y avanzada de la Ley 9ª haya sido encontrada conforme con la Constitución, con unos argumentos que fueron ampliamente ratificados en las demás sentencias que resolvieron las demandas contra esta ley.

Las cesiones urbanísticas obligatorias

Las cesiones son las porciones de suelo que los promotores de una actuación de urbanización tienen el deber de ceder, con destino a la conformación del espacio público, los equipamientos y las vías que permiten dar efectivamente soportes urbanos a un desarrollo inmobiliario. Esta figura, que apareció por primera vez nítidamente regulada en la Ley 9ª, también ha sido objeto de amplias controversias de constitucionalidad, pues sus detractores siempre la han tachado de expropiación encubierta sin indemnización.

La Ley 9ª de 1989 disponía en su artículo 2º que los planes de desarrollo debían incluir, entre otros aspectos, un plan y un reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas.

La Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión de conocer sobre este asunto y decidió su exequibilidad⁹. Los argumentos centrales que dieron pie a la decisión ilustran el verdadero trasfondo de esta institución:

Así las cosas, no puede inferirse del artículo 32 de la Constitución Nacional, competencia legislativa para definir planes de desarrollo urbanístico que no tienen finalidades de planificación de la economía, máxime cuando comportan desplazamiento de la propiedad privada a favor del Estado, la cual pasa a formar parte de los bienes de uso público del dominio eminente de éste. Así ocurre por virtud de la disposición cuestionada, pues las cesiones obligatorias gratuitas con respecto a la entidad pública y que se imponen al propietario, se afectan

⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de 9 de noviembre de 1989. Magistrado ponente: Jairo E. Duque Pérez. Expediente No. 1937.

al servicio de todos los habitantes por estar destinadas exclusivamente a vías de acceso a los predios urbanizados, como los peatonales, zonas verdes y servicios comunales, según el querer de la ley.

Es de suponer por otra parte, que el precio de las fajas o porciones de terreno objeto de las “cesiones obligatorias gratuitas”, refluye a la postre en el precio del terreno restante que aumentará de valor por causa o motivo de las obras de urbanización a emprenderse por el particular. Por ello, para el propietario no resulta enteramente gratuito en la práctica el acto de enajenación que la norma acusada le impone, exigencia ésta que se cimienta en la facultad de control urbanístico del Estado, vasto campo al que se viene extendiendo la noción de orden público.

Por lo dicho la previsión legal tampoco tiene el alcance de una expropiación razón por la cual el legislador no previó pago de indemnización, pues no tiene significación distinta a un acto de enajenación voluntaria, no propiamente donación según se desprende del artículo 1455 del Código Civil que deben hacer los propietarios de los predios con fines urbanísticos de claro interés social, ligados a la función social de la propiedad y que puede exigir el Estado en ejercicio de las facultades que le asisten de dictar normas para planificar ordenadamente el urbanismo de las ciudades y que los Concejos Municipales desarrollan según lo dispone el Estatuto Fundamental (Artículo 197-1).

Las conclusiones de esta sentencia también resultan fundamentales en la conformación de la perspectiva urbanística del derecho, pues ratifican que este tipo de exigencias son el resultado necesario de la función social de la propiedad y guardan relación directa con el interés social. Igualmente, vale la pena destacar que el argumento concibe las cesiones como un acto que, en esencia, no es gratuito porque guarda estrecha relación con el potencial rendimiento económico que la autorización para la urbanización reporta al propietario de suelo. En este sentido, la sentencia resalta que existe una clara contraprestación al propietario al cual se le permite la urbanización, que consiste, justamente, en permitirle el aprovechamiento urbanístico de su terreno.

El enriquecimiento sin causa de los propietarios de suelo por causa de la acción del Estado

Uno de los temas centrales en el debate sobre las políticas de suelo es el de la propiedad de las plusvalías que se pueden obtener de la propiedad del suelo:

Para centrar la discusión en esas rentas del suelo, hay que distinguir entre aquellas que surgen de acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno del propietario de aquellas que el particular genera con su trabajo y/o inversión. Respecto de las primeras, queda claro que estas son generadas por la colectividad, que aquí identificaremos como la Ciudad.

Nos referimos en primer lugar no sólo a las plusvalías provenientes de la obra pública, que son aquellas de las que es más conciente el propietario, sino de las surgidas por el hecho de la persistente escasez de dichas obras públicas en las ciudades latinoamericanas. Es decir que la obra pública no sólo crea condiciones diferenciales entre terrenos y en consecuencia produce una renta diferencial sino que dichos terrenos son tan pocos en relación con las necesidades que dicha renta diferencial se asimila a un renta monopólico, o coloquialmente una plusvalía muy por encima de los costos de las obras públicas.¹⁰

Sobre el particular, la Ley 9ª de 1989 establecía específicamente un mecanismo dirigido a evitar que el incremento en los precios del suelo causado por la acción del Estado pudiera ser objeto de apropiación privada en los procesos de adquisición de suelo por motivos de utilidad pública. Al respecto, el artículo 18 disponía lo siguiente:

Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tendrá en cuenta, al hacer los avalúos administrativos

¹⁰ Carlos Morales Schechinger, *Invitando al debate en torno a las reformas al suelo urbano*, ponencia presentada al II Seminario internacional reformas al suelo urbano, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, 2002.

especiales de que trata la presente ley, aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes avaluados, tales como:

1. La adquisición previa por parte de la entidad adquirente, dentro de los cinco (5) años, de otro inmueble en la misma área de influencia.
2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los cinco años (5) anteriores por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.
3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquirente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los cinco (5) años anteriores.
4. Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los tres (3) años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o, habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial. (...)

Este mecanismo de recuperación de plusvalías se sustenta –como lo dice textualmente el artículo– en un principio clásico del derecho: el enriquecimiento sin causa. En este caso, se trata de evitar que la misma acción del Estado sea la encargada de elevar los precios y que los proyectos urbanísticos públicos en los que se requiera adquirir suelos se encarezcan por la anticipación en la captación de unos incrementos de valor que, en realidad, sólo se darán una vez realizado el proyecto en su integridad.

En los apartes que se presentan a continuación se puede apreciar cómo la Corte devela el alcance y el sentido de este instrumento:¹¹

¹¹ Corte Suprema de Justicia –Sala Plena–. Sentencia de 14 de septiembre de 1989. Magistrado ponente: Jaime Sanín Greiffestein. Expediente 1920.

Estima el actor que esta norma es inconstitucional por ordenar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones no tenga en cuenta las acciones o intenciones del Estado que allí se enumeran para efectos del avalúo de los bienes que se van a expropiar, por oposición con el artículo 30 de la Carta.

La norma impugnada al señalar, a manera de ejemplo, las acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que pudiendo ser susceptibles de producir valorización, no deben ser tenidas en cuenta en el avalúo respectivo, determinó la finalidad de dicha prohibición: evitar un enriquecimiento sin causa. Significa lo anterior, a “contrario sensu” que si el incremento de valor es justificado, debe quedar fijado en la pericia respectiva.

Obsérvese cómo el objeto de exclusión está constituido por “acciones del Estado”, vale decir, realizaciones objetivas y concretas como la “adquisición por parte de la misma entidad, dentro de los cinco años anteriores de otro inmueble en la misma área de influencia” (num. 1°); o “las obras en ejecución o ejecutadas por cualquier entidad pública en los cinco años anteriores en el mismo sector (num. 2°). Aquí señala la ley una excepción que confirma la finalidad específica del precepto, pues si por dicha obra se está pagando o pagó valorización, obviamente ésta no podría quedar excluida de la pericia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi por ser un enriquecimiento con causa legítima.

Son objeto de exclusión también las “intenciones manifiestas y recientes del Estado”; tales como la enunciación de proyectos (num. 2°) o el simple anuncio de proyectar compras en un sector determinado (num. 3°), lo cual no puede ser causa legítima de un incremento patrimonial, pues ello conduciría a que habilidosos manejos publicitarios fuesen determinantes de tales incrementos individuales con inequívoco detrimento del patrimonio público. La propiedad privada que protege el artículo 30 constitucional es la legítimamente adquirida, y lo habilidoso o fraudulento no es ciertamente legítimo ni justo.

Pretender fundar un perjuicio en la parte de consideración valorativa de una obra estatal o en una simple intención manifiesta de éste que realmente no justifique dicho mayor valor, es hacer de la expropiación una fuente injusta de ganancia, y ello no encuadra en la preceptiva del artículo 30 de la Constitución Nacional.

No cree la Corte que con el precepto en examen la ley coarte al perito la libre apreciación que debe tener en cuenta al emitir su dictamen, pues no excluye de él sino aquellos factores sin justa causa; ni tampoco estima que se esté en presencia de hipótesis normativas celosamente rechazadas como aquellas que prefijan el monto de la indemnización al limitar el avalúo, por ejemplo, al catastral –que como se sabe no coincide en principio con el comercial–, o cuando se le ha considerado igual al beneficio que ha de recibirse con la ejecución de la obra pública, lo cual ciertamente es arbitrario y violatorio no solamente del artículo 30 de la Carta sino igualmente del 26, pues constituyen un trámite meramente simbólico (ver sentencia de nov. 4/27 relativa al artículo 2º ley 84 /20; de agosto 10/ 54 sobre el decreto 2460 bis/52, y la de febrero 23/84 sobre el artículo 75 ley 14 /83).

Con respecto a la argumentación de esta sentencia, es importante resaltar la relación que encuentra entre un posible enriquecimiento no legítimo, o sin causa, y el avalúo que se realiza para fijar el precio de un inmueble con ocasión de su adquisición por parte del Estado. Es sabido que una de las principales fuentes para la elevación de los precios del suelo es la intención o efectiva compra de tierras por parte del Estado, para cumplir con sus cometidos. Muchos veces, tanto los métodos valuatorios como las concepciones de los particulares llevan a que se tengan en cuenta –y en esta medida se intenten patrimonializar– los incrementos de valor que tales predios pueden experimentar, justamente, por la ejecución de la obra, proyecto o plan.

Esta situación es bastante perversa en tanto pone al Estado en la incómoda posición de ser el causante mismo de los altos precios que tiene que pagar por los suelos que requiere para cumplir con sus programas y proyectos. Por este motivo, esta disposición centra su atención en el

concepto jurídico más relevante para describir tal situación: enriquecimiento sin causa. No podría tolerarse que el particular expropiado obtenga recursos provenientes de una valorización que, en la realidad, no se ha producido y que él no ha generado, con su esfuerzo ni con su inversión.

Al declarar la conformidad de este artículo con la Constitución, la Corte puso de manifiesto que la propiedad es protegida, en tanto legítimamente adquirida, y que la expropiación no puede ser fuente de una injusta ganancia, en detrimento del patrimonio público¹². A pesar de la existencia de este instrumento, que desde 1989 determina la necesidad de descontar la plusvalía en los procesos de adquisición de predios por motivos de utilidad pública e interés social, en la práctica administrativa ha sido poco el desarrollo que esta institución ha tenido, e incluso podría afirmarse que existe cierta tolerancia con la incorporación de plusvalías en estos avalúos, argumentado que avalúos altos permiten adquisiciones menos litigiosas y, por ende, más rápidas.

La Constitución Política de 1991, un paso más en la consolidación del derecho urbanístico en Colombia

Aunque no se analizarán en detalle las principales contribuciones realizadas por la Constitución Política Colombiana de 1991 al tema de la gestión urbana, sí consideramos relevante hacer una breve referencia a las principales innovaciones que han contribuido a consolidar una sólida perspectiva de derecho urbano en nuestro ordenamiento jurídico.

¹² Es importante aclarar que este artículo fue derogado por la Ley 388 de 1997 y que, en la actualidad, el principio que se analizó en torno a este tema fue concretado en el párrafo del artículo 61 de esta ley, que dispone lo siguiente: "Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituyen el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso."

En su esfuerzo por actualizar y dar contemporaneidad a nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, la Constitución de 1991 consagró una serie de principios y de derechos que reconocen la existencia de instituciones básicas para el desarrollo urbano como hecho de relevancia constitucional.

Así, el derecho al uso y al goce del espacio público fue consagrado como parte de los derechos colectivos, convirtiéndolo en preocupación de orden constitucional que ha recibido un amplio desarrollo jurisprudencial, principalmente a partir de fallos de tutela que se han ocupado de dilucidar el alcance de su relación con derechos fundamentales. De igual modo, la Constitución introdujo el derecho a una vivienda digna y el acceso a los servicios públicos.

Otro destacado aporte, que luego sería objeto de desarrollo legal mediante la Ley 388 de 1997, es el reconocimiento constitucional del derecho colectivo a participar de la plusvalía que genera la actuación de las entidades públicas. Este reconocimiento, crucial en tanto establece como derecho colectivo esta participación a favor de las entidades públicas, pone de presente uno de los puntos más recurrentes en las discusiones sobre políticas de suelo: la apropiación de las rentas que se producen con ocasión de la actividad administrativa (reglamentación y ejecución de proyectos de obra). Una de las constantes en temas de gestión de suelo es la relación indisociable entre el precio de éste y las decisiones y/o actuaciones que realiza la Administración, puesto que éstas son quizás el principal factor que determina su valorización, bien sea por el potencial de aprovechamiento que permiten (normas) o por las facilidades o mejoras que pueden reportar para un terreno (obras públicas).

Otro aspecto relevante es el que tiene que ver con la definición de las competencias de los diferentes niveles de gobierno en torno a la reglamentación de los usos del suelo, y la definición de los municipios como el nivel con mayor compromisos y competencias con esta importante tarea.

La Ley 388 de 1997, un sistema urbanístico renovado con clara perspectiva de intervención

La expedición de la Constitución de 1991 marcó la necesidad de ajustar y actualizar el derecho urbanístico colombiano a los nuevos principios y reglas constitucionales. De esta necesidad surgió la Ley 388 de 1997, que precisamente establece como uno de sus objetivos “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental” (Artículo 10. num. 1):

La Ley 388 de 1997 establece una serie de instrumentos con los que pretende cumplir objetivos diversos y complejos. Se puede afirmar que uno de sus principales méritos es el de plantear una articulación más explícita entre plan e instrumentos de gestión del suelo que la que existía en la Ley 9 de 1989. Más aún, podría decirse que más que una simple ley de planeación o de ordenamiento es una ley del suelo.

En otras palabras, si bien la ley 388 de 1997 se inspira en el principio de la Política Urbana del Salto Social, “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario”, sus disposiciones se sitúan mucho más del lado del Estado: es una ley claramente intervencionista, cuyos objetivos y los de sus instrumentos no podrán ser llevados a la práctica sin una decidida actuación del Estado –a través de los municipios y distritos, las autoridades metropolitanas de planeación, las autoridades ambientales– dirigida a redefinir el derecho de propiedad y a configurar una nueva manera de hacer planeación y gestión urbanas. Una de las preguntas básicas que se plantea ante la aplicación de la ley es la de la socialización del derecho a urbanizar o a construir que se puede expresar de la siguiente manera: ¿puede derivarse de las recientes transformaciones operadas en la legislación un cambio en la asignación de este derecho?

Esta era una de las apuestas cruciales de la ley 388 de 1997, quizá no muy explícita en sus disposiciones y declaraciones, pero que hace parte esencial de su estructura, de su espíritu –como dirían los juristas– y que es preciso comprender y esclarecer en la práctica cotidiana de formulación y de gestión del plan y de definición de derechos y deberes de todos los agentes que participan en la construcción de la ciudad y en la transformación del territorio.”¹³

Estas reflexiones propuestas por Maldonado se enfocan en el tema central que pretendo desarrollar en este punto del análisis. En efecto, las principales implicaciones de una legislación del suelo deben ser ubicadas en el régimen de facultades y obligaciones aplicable a los propietarios del suelo y a los promotores inmobiliarios, y es justamente en este campo donde tanta falta han hecho los juristas, quienes serían los llamados a dilucidar, dentro de la estructura del sistema jurídico, los efectos e implicaciones patrimoniales que se derivan de las determinaciones de una ley como la 388.

Como señala Fonseca Ferrandis (1999):

(...) las diferencias entre unos sistemas urbanísticos y otros son apreciables en el momento de definir el estatuto de la propiedad inmobiliaria o, en otras palabras, a la hora de entender si el derecho a edificar forma parte o no del contenido esencial de dicho derecho o, en su caso, la medida y alcance del mismo. Al respecto es posible vislumbrar cuatro modelos:

a) En primer lugar, aquellos sistemas que consideran que el derecho a edificar es algo inherente a la propiedad, si bien es preciso indicar que incluso en estos supuestos tal posibilidad no es entendida como algo absoluto, sino en los términos que las leyes y el control político del plan limiten razonablemente –Gran Bretaña o Estados Unidos.

¹³ María Mercedes Maldonado, “Caso Colombia”, ponencia presentada al II Seminario internacional reformas al suelo urbano, UNAM - Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, México, 2002.

b) En segundo término, el modelo francés, que partiendo en principio de postulados próximos, su praxis urbanística desconoce tal concepción¹⁴.

c) En tercero, los sistemas que como el español su ordenamiento reconoce que la función social del derecho de propiedad delimita su contenido, de tal forma que, como ya nos consta, la legislación urbanística puede limitar el derecho a edificar sin que tal posibilidad pueda ser objeto de indemnización alguna –Alemania y Holanda.

d) Finalmente, los que establecen expresamente que el derecho a edificar no forma parte del derecho de propiedad debido a que este derecho sólo puede ser creado por la Administración mediante el planeamiento y otorgado mediante onerosa al propietario –Italia.

Cada una de las anteriores opciones, provenientes de la legislación comparada, ofrece elementos característicos. Trataremos de descubrir relaciones entre éstos y la consolidación del derecho urbanístico colombiano a partir de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y de la Ley 388, que encuentra, al igual que la Ley 9ª, un amplísimo desarrollo jurisprudencial.

La función social de la propiedad: de límite externo a elemento configurador

Como se plantea en la primera sentencia que tuvimos ocasión de citar a propósito del análisis sobre la Ley 9ª, la cuestión de los alcances de la función social de la propiedad en relación con tierras urbanas o con vocación urbana es uno de los elementos esenciales al interior del sistema

¹⁴ Al respecto, el mismo autor dice: “La doctrina francesa no es unánime a la hora de determinar el carácter del derecho a edificar. Un sector doctrinal estima que dicha facultad es inherente al derecho de propiedad aunque su ejercicio esté condicionado a la obtención de la correspondiente licencia –*permis de construire*-. Otra posición considera, por el contrario, que la facultad de edificar no es sino una atribución de la sociedad que debe ser ejercida de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico”.

de asignación de deberes, imposición de límites o restricciones, para mencionar sólo algunas de las fórmulas que pueden adquirir en la terminología jurídica.

En este punto, nos detendremos en sentencias de la Corte Constitucional que han avanzado mucho en la definición de los alcances de la función social y que complementan y enriquecen los argumentos vistos anteriormente en los fallos de la Corte Suprema.

Los siguientes son apartes de una sentencia de la Corte¹⁵ que ha sido ampliamente citada en otros fallos, pues, por una parte, contiene una muy útil caracterización de la función social de la propiedad en relación con diversas formas de propiedad, y por otra, muestra la forma en la cual esta institución ha estado presente incluso en la misma regulación clásica civil –a través de instituciones como el abuso del derecho o la misma regulación sobre las relaciones de vecindad–, pero ha sufrido una gran transformación, en cuanto antes se ubicaba como un asunto externo al derecho y ahora es un elemento configurador¹⁶. Después de realizar un detallado análisis de las intervenciones y argumentos que se presentaron en la discusión de esta figura en la Asamblea Nacional Constituyente, la sentencia concluye:

A la luz de los antecedentes estudiados, la referencia que se hace a la “función social”, como se abundará más adelante, no es simplemente retórica. Para comenzar tiene como efecto elevar la aludida “función social” a elemento estructural del derecho a la propiedad privada. Como parte integrante del contenido del aludido derecho a la propiedad privada se deben incluir, al lado de las facultades dominicales, los deberes y obligaciones establecidos por la ley, que traducen los valores, intereses y finalidades sociales que su titular debe cumplir como premisa de la atribución del correspondiente derecho y de su ejercicio.

¹⁵ Sentencia C-006/93. Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes.

¹⁶ Es importante mencionar que, en el punto sobre la propiedad urbana, esta sentencia ratifica expresamente el fondo y el sentido de la sentencia que reseñamos sobre la institución de la extinción de dominio.

En esta perspectiva, el interés social y el interés individual, bajo el módulo de la función social, contribuyen a conferirle contenido y alcance al derecho de propiedad.

(...)

La configuración legal de la propiedad, como traducción de la función social, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de alguna de ellas. La ley que, de manera no singularizada, procede a regular del modo indicado la propiedad, no tiene carácter excepcional y contra sus intervenciones no se puede exigir indemnización. Es evidente que no puede la regulación legal quebrantar el principio de igualdad imponiendo sacrificios especiales excesivos en relación con otros sujetos situados en la misma situación, dado que degeneraría en expropiación.

La delimitación legal del contenido del derecho de propiedad, no puede desvirtuar la institución de la propiedad, sin que ello signifique la necesidad de mantenerla en todos los casos. De una parte, la propiedad está expresamente garantizada en la Constitución. De otra, la misma está ligada con la libertad económica, igualmente protegida como base del sistema económico (C.P arts. 333 y 150-21). La regulación legal debe, pues, dejar un ámbito, así sea reducido y condicionado, que permita la satisfacción del interés privado y la adopción de concretas posibilidades de acción por parte de su titular, ámbito que en modo alguno puede construirse de manera apriorista y abstracta.

Ese núcleo irreducible de poder, garantizado por la Constitución, se refiere al nivel mínimo que pueden objetivamente tener las facultades de goce y disposición del bien para permitir a su titular extraer su utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que, en la conciencia social, alcancen a justificar la presencia de un interés privado y a reconocer como subsistentes los rasgos que distinguen un cierto tipo de propiedad. Indudablemente, aquélla y éstos se esfumarían si las limitaciones y obligaciones sociales impuestas al propietario

son irrazonables y coartan toda posibilidad efectiva de utilidad puramente individual del derecho.

Con el objeto de entender cabalmente el sentido de la garantía constitucional, es importante advertir que la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias. No es posible determinar de una vez para siempre las cotas del aludido patrón de sociabilidad deseada. La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.

La cita anterior muestra cómo gracias a la evolución que ha sufrido el derecho de propiedad, la cláusula de la función social ya no se ubica en la periferia del derecho sino que constituye parte definitoria del mismo y, en este sentido, es definitivamente elemento configurador. Así, para la propiedad urbana, o con vocación urbana, la función social permite la exigencia de cargas y deberes que armonicen con las necesidades colectivas y de comportamientos o realizaciones positivas por parte de los propietarios del suelo.

En este sentido, en un pronunciamiento de tutela de la Corte Constitucional en el cual existía un claro conflicto de intereses en torno a los

alcances en el uso y la disposición que de su propiedad podían hacer unos propietarios, en perjuicio de los intereses de sus inmediatos vecinos, la Corte¹⁷ dijo:

En ese orden de ideas y reivindicando el concepto de la función social, el legislador le puede imponer al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin embargo, el núcleo del derecho en sí mismo, relativo al nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica en términos de valor de uso o de valor de cambio que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.¹⁸

También debe ser entendida como deber, teniendo en cuenta que su función social, como elemento constitutivo y no externo a la misma, compromete a los propietarios con el deber de solidaridad plasmado en la constitución. En ese orden de ideas, se consolida el espíritu de Asamblea Nacional Constituyente cuando en el informe ponencia para primer debate¹⁹ se explicó que “la función social, en relación con la propiedad, encierra la solidaridad”.

La configuración legal de la propiedad, entonces, puede apuntar indistintamente a la supresión de ciertas facultades, a su ejercicio condicionado o, en ciertos casos, al obligado ejercicio de algunas obligaciones.

En este contexto cobra singular importancia el hecho de que uno de los objetivos de la Ley 388 de 1997 sea justamente *“garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación*

¹⁷ Sentencia T-427/98. Magistrado ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁸ Sentencia C-006/93.

¹⁹ Gaceta Constitucional N° 58. Informe Ponencia. Ponentes: Iván Marulanda Gómez y Jaime Arias López.

y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres” (Art. 1, num. 3).

Por este motivo, la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial concreta, para cada inmueble, cómo se debe dar el cumplimiento de los deberes asociados a esta función social. La configuración del derecho de propiedad en este caso, como directa atribución de su función social, entra a definir la utilización posible de un bien y, en tal sentido, las condiciones que han de cumplirse para poder patrimonializar el aprovechamiento urbanístico, que no es más que las condiciones de uso e intensidad que le es dable concretar a un propietario de terrenos. Así, las facultades para el aprovechamiento de los bienes no vienen dadas por el hecho de ser propietario, sino por las reglas de asignación de deberes y derechos que establece el mencionado Plan y que están siempre coordinadas por objetivos de ordenamiento y utilidad común que rebasan los intereses particulares de los propietarios.

En este punto es importante mencionar otra sentencia de la Corte Constitucional²⁰, que dilucidó el alcance de las regulaciones urbanísticas:

Para la Corte Constitucional es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades, con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. Y es por ello que se regula la propiedad horizontal, se establecen normas que reglamentan la construcción de viviendas señalando el volumen y altura de los edificios, imponiendo la obligación de dejar espacio suficiente entre un edificio y otro, la de construir

²⁰ Sentencia C-295/93. Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. Esta sentencia estudió la constitucionalidad de las cesiones obligatorias gratuitas de la ley 9 de 1989 –que ya había sido objeto de sentencia de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo que mencionado anteriormente–. Las cesiones también fueron encontradas conforme a la Constitución de 1991 en este fallo.

determinadas zonas para jardines, parques, áreas verdes, calles peatonales, vías de acceso a las viviendas, etc., con el fin de lograr la mejor utilización del espacio habitable, para beneficio de la comunidad.

(...)

Es que resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común.

Las líneas anteriores nos llevan a concluir que las normas urbanísticas, como desarrollo de la función social, determinan el contenido de la propiedad y definen las condiciones especiales y específicas a las cuales se debe someter un propietario de terrenos para realizar obras o construcciones y, aun más, el régimen de aportes (cesiones, plusvalías) que tiene que hacer a la colectividad para poder realizar el aprovechamiento urbanístico, siempre que cumpla con los demás deberes que le asignan las normas urbanísticas (usos, intensidades, licencias).

La función pública del urbanismo, elemento central del sistema urbanístico

Como se ha podido observar, varias de las sentencias traídas a colación ponen de manifiesto que la entrada en vigencia de una legislación especial en materia de urbanismo u ordenamiento urbano –que en nuestro contexto tiene lugar con la Ley 9ª– suponen una total redefinición del régimen de facultades que ostentan los propietarios de terrenos, puesto que se presenta una disociación o quiebre de ciertas facultades antes consideradas como parte de las prerrogativas de esos propietarios, que –por efecto de tales legislaciones– pasan a ser objeto de decisiones públicas.

Este fenómeno ya era registrado por la primera sentencia examinada en este artículo, cuando señalaba que “(...) el legislador ha decidido abordar el complejo y dinámico problema social urbano, y dispuso en consecuencia que el ordenamiento de las ciudades, sus magnitudes, y

su configuración no sean, en absoluto asuntos de naturaleza privada sino de eminente proyección pública en el sentido de que no pertenezcan al arbitrio exclusivo de los intereses abstractos y subjetivos de los propietarios del suelo”.

En el mismo sentido se manifestó la Corte Constitucional²¹, cuando determinó que “no cabe duda de que las decisiones básicas sobre el fenómeno del urbanismo se han dissociado de los conceptos tradicionales del derecho de propiedad y que la Administración ha recogido como función pública ineludible la de atender normativa y operativamente sus problemas”.

Estas implicaciones, que venían siendo claramente dilucidadas por la jurisprudencia nacional, fueron objeto de un reconocimiento explícito definitivo con la Ley 388 de 1997. En efecto, dicha ley determina en su artículo 3º, “Función Pública del Urbanismo”: “El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública (...)”.

El artículo 8º, “Acción Urbanística”, establece que “La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo”.

Para ilustrar más específicamente los alcances de la cláusula de la función pública del urbanismo, vale la pena tener en cuenta algunas reflexiones sobre el sistema urbanístico español, en el cual este concepto tiene un amplio desarrollo. Al respecto, Fonseca Ferrandis (1999) comenta los efectos de la ley española de 1956 (Régimen del suelo y ordenación urbana, primera ley del suelo español y el antecedente más importante de su sistema urbanístico):

En efecto, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el texto legal, el *ius aedificandi* deja de ser una facultad cosustancial

²¹ Sentencia T-508/92. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

del derecho de propiedad del suelo –derecho cuyo contenido queda reducido al uso y disfrute del bien conforme a su naturaleza intrínseca– para convertirse en el objeto de una determinación pública, la prevista por el planeamiento que, por lo demás, se concebía como el elemento previo e imprescindible para el desarrollo de toda actividad urbanística²². Como destaca el profesor Parejo²³, *“tal circunstancia resultaba esencial ante la complejidad de la problemática llamada a resolver y la radical insuficiencia de las técnicas tradicionales de la obra pública y de la limitación del ejercicio de los derechos privados por vía de la potestad de policía y que había necesariamente de situarse en el derecho de propiedad”*. De esta forma quedaba superada definitivamente *“... la concepción de las potestades administrativas en el ámbito urbanístico como simples potestades de policía municipal, que imponía ciertas limitaciones por razón de salubridad o de razones de vecindad a un derecho subjetivo privado ligado inescindiblemente a la titularidad dominical inmobiliaria”*²⁴. Esta posición venía a alterar, de manera radical, la concepción del *ius aedificandi* consagrado en el art. 350 del Código Civil²⁵.

Todas estas razones muestran que la escisión del derecho de propiedad –que implica el traslado del derecho de edificar como parte del derecho

²² Al respecto, dice el autor: “La ordenación urbanística concebida por la ley LS de 1956 era el resultado de la integración –al propio tiempo de superación– de dos técnicas urbanísticas tradicionales claramente diferenciadas como eran la ordenanza o normación y la proyección o ejecución de obras. Por ello, el Plan comprendía tanto elementos propios de los proyectos de obra (memoria o estudios justificativos, planos-programas de actuación y estudios económico-financieros) como de las Ordenanzas tradicionales (normas urbanísticas y ordenanzas reguladoras). Por otra parte, era evidente también la influencia de la “Town and Country Planning Act” de 1947 y de la ley italiana de 1942.”

²³ Luciano Parejo Alfonso y E. García de Enterría, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, Madrid, Civitas, 1979.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Es importante mencionar que la Corte Constitucional, en Sentencia C-595/99, donde conoció de una demanda de inexequibilidad contra un aparte del artículo 669 del Código Civil –que en nuestro sistema es la disposición civil que carac-

de propiedad a ser objeto de decisiones públicas tomadas como consecuencia de la función pública del urbanismo— ha operado en Colombia con meridiana claridad y que, desde la entrada en vigencia de la Ley 388, ha sido objeto de un reconocimiento explícito, que no viene sino a subrayar los efectos ya advertidos en la jurisprudencia desde la entrada en vigencia de la Ley 9 de 1989.

Esta conclusión es fundamental en la asignación de facultades y deberes en el sistema urbanístico, como punto central a ser arbitrado, conceptualizado y dilucidado por la reflexión jurídica; es el punto de partida para reflexionar sobre las implicaciones del derecho urbanístico colombiano en lo relativo a dicha asignación. Si partimos de que los propietarios de suelo no tienen el derecho a edificar por el solo hecho de ser propietarios, sino que la prerrogativa o potestad para hacerlo está determinada por decisiones públicas de ordenamiento territorial, encontraremos que, a la hora de definir las obligaciones imputables a estos mismos agentes, buena parte de las dificultades se desvanecen, pues, como sujetos de facultades otorgadas, son objeto de un estricto régimen de cumplimiento de deberes.

teriza y define el derecho de dominio—, determinó, luego de un detallado análisis de la evolución y el cambio que ha sufrido en nuestro ordenamiento el derecho de propiedad:

“De todo lo que anteriormente se ha expuesto se desprende con meridiana claridad que el concepto de propiedad que se consagra en la Constitución colombiana de 1991, y las consecuencias que de él hay que extraer [la doctrina de la Corte ejemplificada en las citas anteriores así lo confirma], es bien diferente del que se consignó en el Código Civil adoptado en 1887 y, por tanto, que el uso que allí se prescribe del concepto de propiedad, dista mucho de coincidir con el que ha propuesto el Constituyente del 91; por ende, se deduce que el contenido del art. 669 del Código Civil según el cual, el propietario puede ejercer las potestades implícitas en su derecho *arbitrariamente*, no da cuenta cabal de lo que es hoy la propiedad en Colombia.

“A más de lo anterior, es pertinente subrayar que ciertos conceptos jurídicos definidos por el legislador, cumplen una importante función simbólica, v.gr:

Conclusiones

El recorrido por las principales implicaciones que, a mi juicio, deben derivarse de nuestro derecho urbanístico muestra cómo es necesario ubicar el principal efecto sobre la forma de concebir el derecho de propiedad.

Después de las referencias a las instituciones y a las jurisprudencias fundamentales para entender las reales y potentes implicaciones de los principales momentos legales en la construcción de una perspectiva urbanística en el sistema jurídico colombiano, quisiera rescatar dos ideas que considero definitivas en la contribución que debe hacerse desde el mundo del derecho a la solución de nuestros innumerables problemas urbanos.

Primero que todo, es indispensable comprender en su real magnitud los cambios operados desde la entrada en vigencia de la Ley 9ª de 1989 en relación con el tratamiento dado a la propiedad. Lo primero que salta a la vista –más aún después de la Constitución de 1991– es la superación definitiva del concepto de propiedad extraído de las disposiciones del Código Civil. Como lo advierten algunas de las sentencias aquí citadas, el influjo de reforma provocado desde la inclusión de la función social en 1936 ha hecho que la propiedad pase de un régimen individualista a un régimen con marcado carácter de interés público,

libertad, responsabilidad, obligación, facultad, culpa, y, por tanto, suministran la clave de lo que el ordenamiento es, de la filosofía que lo informa; en este caso, queda claro que el artículo 669 no puede simbolizar de modo veraz lo que es hoy el dominio en Colombia, por mandato del Estatuto soberano.

“La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la *ley* y el *derecho ajeno* pues, *contrario sensu*, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con los demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema.

“Por esas consideraciones, la Corte procederá a retirar el término *arbitrariamente* (referido a los atributos del derecho real de propiedad en Colombia) del artículo 669 del Código Civil, demandado.”

en el cual las prerrogativas y alcances están siempre acompañados por los intereses de la comunidad.

Es así como la función social de la propiedad pasa de ser un elemento externo que permite la restricción del derecho a ser un elemento de su esencia, que –más que permitir su limitación o restricción– termina por configurarlo y por definir sus posibilidades y alcances. La existencia de dicha función, como elemento de la esencia del derecho, permite que a las autoridades les sea dable –a través de los instrumentos de planeación y gestión del suelo– exigir comportamientos o realizaciones positivas por parte de los propietarios de terrenos.

Como vimos, esta situación es profundizada por la función pública del urbanismo, la cual marca definitivamente la escisión del derecho de propiedad, radicando en decisiones públicas las facultades propias del *ius aedificandi*, que ahora son objeto de entrega por parte de la Administración y que, por ende, están sujetas al cumplimiento de deberes urbanísticos.

Estas consideraciones nos llevan a ubicar al sistema urbanístico colombiano dentro de aquellos sistemas que, como dice Fonseca Ferrandis, reconocen que la función social del derecho de propiedad delimita su contenido de tal forma que la legislación urbanística puede limitar la facultad de edificar, sin que tal posibilidad, de entrada, pueda ser objeto de indemnización alguna.

Teniendo en cuenta lo anterior, pasaré a la segunda idea que quiero subrayar. Como he mostrado a lo largo de este artículo, el sistema de asignación de facultades y deberes urbanísticos es uno de los elementos centrales en cualquier sistema urbanístico sobre los que debe existir claridad. Sólo a partir de la consolidación de las fórmulas y los mecanismos de asignación de tales facultades y deberes, ampliamente apropiados por los agentes que intervienen en la labor de hacer ciudad, será posible consolidar los avances y conquistas logrados en el marco operativo.

De nada vale un sistema urbanístico como el colombiano, si la asunción común de muchos propietarios de terrenos es que poseen un derecho

ilimitado, que goza de todas las garantías y prerrogativas posibles, y que la intervención de la Administración siempre es contraria a sus intereses y susceptible de controversia. Paralelamente, esta noción se ve muchas veces reforzada por la misma actitud de la Administración, tímida a la hora de poner en práctica los mecanismos y premisas de nuestro derecho urbanístico.

Esta situación se agrava porque muchos abogados no conocen los cambios que ha sufrido el ordenamiento jurídico colombiano en relación con la gestión urbana y, por ende, tienden a asumir que el tratamiento del derecho de propiedad reposa aún en las clásicas y obsoletas definiciones del Código Civil y tratan aún de encontrar en este derecho referencias marcadamente individualistas, por fuera de su evolución histórica. El desfase existente entre las instituciones –de marcado corte progresista– y las ideas y formas comunes de asumir la propiedad por parte de propietarios y funcionarios –muchas veces altamente influidas por conceptos de corte individualista– es uno de los grandes escollos que encuentra la puesta en marcha efectiva del derecho urbanístico en Colombia.

Un derecho urbanístico con las características del estudiado en este artículo, sin la suficiente reflexión y apropiación por parte de los abogados –llamados a contribuir en la aclaración del sistema de asignación de deberes y facultades–, permanecerá en el anonimato, como mera referencia teórica de unos pocos, y no logrará entonces su verdadera inclusión en las prácticas administrativas y en la enseñanza del derecho.

Bibliografía

Borrero Ochoa, Oscar, "The View from Colombian's Private Sector", en Using Value Capture to Benefit the Poor, The Usme Project in Colombia. Land Lines, julio de 2003. Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, 2003.

Caicedo Escobar, Eduardo, *Reforma urbana: Espacio institucional para la ciudad*, 1ª ed., Bogotá, Biblioteca Jurídica Dike, 1990.

Carceller Fernández, Antonio, *Instituciones de derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1986.

Fonseca Ferrandis, Fernando E., *El régimen jurídico de los patrimonios municipales del suelo*, en Boletín Oficial del Estado, Madrid, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III, Madrid, 1995.

– *La liberalización del suelo en España: Presupuestos y marco jurídico constitucional*, Madrid, Marcial Pons Ediciones, 1999.

Memorias del II Seminario internacional reformas al suelo urbano, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy. México, julio de 2002.

Padilla Hernandez, Eduardo, *Derecho urbano*, Bogotá, Ediciones Librería del Profesional, 1994.

Santos Díez, Ricardo y Castela Rodríguez, Julio, *Derecho urbanístico: Manual para juristas y técnicos*. Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2001.

Gestión del suelo en los Planes de Ordenamiento Territorial de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga

María Clara Vejarano Alvarado

Reseña del urbanismo en Colombia

En primer lugar, voy a referir algunos antecedentes generales del ejercicio del urbanismo en Colombia. Considero que algunas de las dificultades de aplicación de la Ley de Desarrollo Territorial en las diferentes ciudades del país provienen, más que de inconsistencias sustanciales en el contenido de la ley, del hecho de que, como sociedad –funcionarios públicos, profesores universitarios, investigadores, urbanistas, propietarios de la tierra, urbanizadores–, aún mantenemos prácticas cuyos fundamentos teóricos y propuestas operativas han sido ampliamente cuestionados. En efecto, en la práctica de la construcción de la ciudad, no hemos hecho los cambios necesarios dirigidos a hacer de ésta un espacio más inclusivo, democrático y posibilitador de niveles básicos de bienestar más generalizados.

El ‘urbanismo’, u ‘ordenamiento urbano’, o ‘planeación urbana’, o como queramos llamar a esta disciplina de la intervención en la ciudad, tiene en Colombia una historia relativamente reciente, que no sobrepasa los sesenta años. Su origen se remonta a las primeras décadas del siglo XX, como respuesta a requerimientos básicos de la creciente población urbana en materia de higiene, sanidad y seguridad, de forma similar a como había sucedido en las ciudades europeas un siglo antes.

En esta etapa de fundación del urbanismo en Colombia también tuvieron responsabilidad arquitectos extranjeros, como Le Corbusier, Wiener y Sert, por mencionar sólo algunos, quienes participaron en la elaboración de los primeros planes reguladores urbanos de comienzos de la segunda mitad del siglo XX (Ley 88/47¹). Al lado de estas figuras se formaron algunos profesionales colombianos, en su mayoría arquitectos, mientras que otros viajaron a los Estados Unidos o a Europa a realizar estudios de posgrado en planeación urbana.

Fue así como, poco a poco, se construyó esta práctica de intervención en el espacio urbano, con miras, entre otros objetivos, a incidir y controlar su crecimiento, a dotar a la ciudad de infraestructuras colectivas modernas –vías y transporte, servicios públicos domiciliarios, espacios recreativos– y a responder a la apremiante necesidad de vivienda para la población de bajos recursos.

La planeación urbana en Colombia adquirió identidad, entonces, en un ambiente marcado por el pragmatismo de la elaboración de planes reguladores, estatutos de usos del suelo o códigos de urbanismo, antes que por la reflexión intelectual o, si se quiere, filosófica. Este espíritu pragmático, respaldado por algunas leyes y por la presión de crecientes evidencias de que las ciudades colombianas presentaban complejos procesos y dinámicas de crecimiento físico, demográfico y económico, constituyó el escenario de consolidación de la planeación urbana.

La línea de pensamiento que se impuso entre los planificadores urbanos colombianos fue, a grandes rasgos, aquella derivada del Manifiesto del Urbanismo Funcionalista –comúnmente conocida como la Carta de Atenas–, texto que, no sin ciertas dificultades y discusiones internas entre los miembros del IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), se publicó en 1942 de la mano de Le Corbusier.

El IV CIAM, cuyo nombre y tema central de discusión fue “La ciudad funcional”, propulsó al rango de propuesta dominante para la interven-

¹ Ley 88 de 1947, sobre fomento del desarrollo urbano del municipio y otras disposiciones.

ción urbana, entre otros instrumentos operativos, la zonificación de la ciudad según los usos del suelo y la clasificación de las vías según la escala de comunicación que posibilitaran –la capacidad de movilizar más o menos vehículos y la velocidad que éstos pudieran alcanzar–. Hoy por hoy, estas variables de lectura y de construcción del espacio urbano siguen teniendo difundida vigencia en los Planes de Ordenamiento Territorial.

En el CIAM se planteó la necesidad de adoptar una escala de planeamiento urbano que incluyera ‘la región’ como contexto ineludible y determinante de los procesos que ocurren en la ciudad, propuesta que aún continúa mostrando su validez.

Por otra parte, el centro histórico de la ciudad fue considerado primordialmente como un obstáculo para la modernización de la ciudad, planteamiento que, por fortuna y muy pronto –desde los años 50–, fue fuertemente criticado y superado por propuestas que reivindicaron la ciudad como una construcción colectiva, ocurrida a lo largo del tiempo.

La Carta de Atenas también se refirió de manera concreta a los temas del suelo urbano y su propiedad:

“Hay que emprender sin tardanza trabajos de importancia capital, puesto que todas las ciudades del mundo, antiguas o modernas, revelan las mismas taras, procedentes de idénticas causas. Pero no debe emprenderse obra fragmentaria alguna, si no se inserta en el marco de la ciudad y en el de la región tal como habrán sido previstos por un estudio extenso y un amplio plan de conjunto (...) Numerosas parcelas de terreno deberán ser expropiadas y serán objeto de transacciones. Habrá que temer entonces el sórdido juego de la especulación, que tan a menudo aplasta apenas nacidas, las grandes empresas animadas por la preocupación del bien público. El problema de la propiedad del suelo y de su posible requisición se plantea en las ciudades, en su periferia, y se extiende hasta la zona más o menos amplia que constituye su región.

Hace años que las empresas de equipamiento, en todos los lugares del mundo, se estrellan contra el petrificado estatuto de la propiedad privada. El suelo –el territorio del país– debe

estar disponible en cualquier momento, y estarlo a su equitativo valor, estimado con anterioridad al estudio de los proyectos. Cuando está en juego el interés general, el suelo debe ser movilizable (...)”²

Estas consideraciones, precisas y categóricas en relación con el suelo urbano y su gestión, planteadas en la Carta de Atenas, no fueron tenidas en cuenta en la práctica del urbanismo colombiano, como sí lo fueron, en cambio, algunas otras propuestas del Manifiesto del Urbanismo Funcionalista, en particular y como ya lo anoté: la zonificación del suelo urbano por usos, la clasificación de las vías (V0, V1, V2 hasta V7) y la definición de perímetros urbanos. En este punto, me interesa hacer claridad con respecto a que la administración pública municipal, por medio de estas tres categorías de reglamentación urbana, es directa generadora de incrementos en el valor del suelo. Desde un punto de vista económico, no son instrumentos reguladores del mercado del suelo sino que son instrumentos generadores de plusvalías.

La asunción del tema del suelo urbano en Colombia, de la disfuncionalidad e ineficiencia generadas, desde el punto de vista económico y social, por la especulación con los precios, por parte de los propietarios de suelos, había correspondido mayoritariamente, hasta la década de los años 80 del siglo XX, a profesionales que no estaban directamente involucrados en el mundo pragmático de la planeación urbana.

La regulación del mercado del suelo fue entonces propuesta, discutida y defendida por algunos economistas, abogados, planificadores urbanos, pensadores y políticos, de diversas e incluso antagónicas ideologías, que durante treinta años insistieron en la formulación de una ley, que en términos genéricos podemos llamar de “reforma urbana”. La Ley 9ª de 1989, o de Reforma Urbana, fue el resultado de esos treinta años de terca y lúcida insistencia a los que ayer se refirió, como uno de sus protagonistas, Jorge Valencia Jaramillo.

² Le Corbusier, *Principios de urbanismo (La Carta de Atenas)*, Barcelona, Editorial Ariel, S.A. 1989.

De alguna manera, esta ley nos tomó por sorpresa a los urbanistas y planificadores urbanos. Nos planteó la necesidad de acomodar a las tradicionales decisiones de los Planes de Desarrollo Municipal o de los Códigos de Urbanismo o de los Estatutos de Usos del Suelo –que era lo que sabíamos hacer– instrumentos como los siguientes: la declaratoria de interés público, el reajuste de tierras y la integración inmobiliaria, además de la expropiación –que ya existía en la legislación colombiana desde el siglo XIX pero que no era problema ni preocupación de los urbanistas–, los bancos de tierras, el derecho de preferencia, el desarrollo y construcción prioritarios, la protección a los moradores en los proyectos de renovación urbana, la participación en plusvalía –denominada en esta ley Contribución de Desarrollo Municipal– y otros instrumentos.

Estos instrumentos eran, sin duda, importantísimos para articularlos a las decisiones de planeación y de ordenamiento urbano. Sin embargo, la reflexión teórica que los urbanistas teníamos no era suficientemente sólida ni estaba suficientemente difundida entre nosotros como para que pudiéramos entenderlos y, por consiguiente, carecíamos de la habilidad práctica para utilizarlos.

La Ley 388 de 1997, o de Desarrollo Territorial, tuvo un tránsito menos demorado y frustrante que la Ley de Reforma Urbana. Se basó en una reflexión teórica pluridisciplinaria, en la que ya los urbanistas provenientes de la veta del ordenamiento físico y del espacio urbano no solamente participamos de manera activa en su elaboración, sino también en su proposición y creación.

La aproximación teórica y práctica que respaldó la construcción de la Ley 388 fue, y es hoy aún, incipiente, pero estuvo comprometida alrededor de la función pública del urbanismo, y las bases teóricas con las que se construyó fueron directamente estimuladas por el umbral que nos había determinado la Ley de Reforma Urbana. Quiero reivindicar y puntualizar que la existencia de la Ley de Desarrollo Territorial hace parte de un proceso que se cimentó, de manera progresiva, sobre la base de esfuerzos teóricos y políticos colectivos –uno de ellos la Ley de Reforma Urbana–, que ha permitido la generación de sinergias muy

importantes. La Ley 388 no desvirtuó base alguna de las planteadas en la Ley de Reforma Urbana: se benefició de ellas, las mantuvo sustancialmente todas y las articuló en forma adecuada con los instrumentos de planeación, en una propuesta claramente necesaria: el ordenamiento urbano y la gestión del suelo. Son las dos caras de una misma moneda.

A mi juicio, los siguientes son los más importantes méritos que es necesario adjudicar y reconocer a la Ley de Desarrollo Territorial:

- El reconocimiento y la reafirmación de principios de carácter ético-político inherentes al ordenamiento del territorio: i) la propiedad como una función social y ecológica, y la prevalencia del interés general sobre el individual, establecidos en la Constitución, ii) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización, ya establecida como propósito –aunque tímidamente– del Desarrollo Urbano en la Ley 61 de 1978, o Ley Orgánica del Desarrollo Urbano y, iii) la función pública del urbanismo, que en principio nos parece evidente y convincente, pero que en la práctica es un ejercicio marcado por la ambigüedad.
- La estrecha articulación y la directa correspondencia y consistencia entre los principios anteriores, las categorías del ordenamiento físico propias de la esfera del diseño del espacio de la ciudad –los componentes general, urbano y rural del Plan de Ordenamiento Territorial, los planes parciales– y los instrumentos de gestión de este ordenamiento, en particular los relacionados con la regulación del mercado del suelo –la clasificación del suelo, las unidades de actuación urbanística, la distribución de cargas y beneficios directamente relacionada con la asignación de usos del suelo e índices de edificabilidad, la participación en plusvalías, etcétera–.
- La participación ciudadana en las discusiones y decisiones sobre el ordenamiento urbano, que, junto con los principios que mencioné anteriormente, no deja duda de que el ordenamiento urbano se reconoce a la vez como un proceso técnico y político. Lamentablemente, este tema aún adolece de vacíos de contenido, de insuficiencia de procedimientos que estimulen la vinculación de los ciudadanos y de

individuos y grupos sociales con capacidad crítica y propositiva, más allá de sus necesidades básicas y de sus propios intereses.

La Ley 388 tiene también, por supuesto, deficiencias, inconsistencias y desarticulaciones, pero que, en el contexto general de los aciertos y elementos estructurantes renovadores que plantea, se pueden considerar como dificultades menores, perfectamente superables en la práctica con el seguimiento y la interpretación rigurosa de los principios básicos, acompañados de un tanto de creatividad, persistencia y voluntad de los funcionarios públicos municipales encargados de estos temas –arquitectos, urbanistas, economistas, abogados–.

La gestión del suelo en cuatro ciudades colombianas

Las ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga –y posiblemente muchas otras que no son objeto de esta presentación– evidencian la decisión de adoptar los principios del ordenamiento territorial, lo mismo que las categorías y los procedimientos establecidos en la Ley 388/97, según se desprende del contenido del texto de sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial y de algunos documentos de soporte y de trabajo de los mismos.

Por supuesto, la transición entre un modo de planificar e intervenir en el espacio de la ciudad –arraigado a lo largo de cincuenta años de práctica– y otro, que exige mayor complejidad teórica y operativa, no es inmediata ni coherente de un momento a otro. No se le puede exigir a una ley que ella misma obtenga, a partir de su promulgación y por generación espontánea, lo que le corresponde como proceso a diversas instancias de la sociedad colombiana –las entidades gubernamentales, la estructura de la enseñanza, la academia y la investigación, los consultores profesionales, los grupos sociales y económicos con intereses privados relacionados con la construcción de la ciudad, los funcionarios públicos, etcétera–.

A continuación y de manera general, voy a referirme a algunos de los elementos sustanciales de la Ley de Desarrollo Territorial y la forma

como fueron incorporados en los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades mencionadas³.

El balance general que se puede establecer, a partir de un acercamiento constructivo y atento a los elementos esenciales del contenido de la Ley de Desarrollo Territorial, es que el proceso, a pesar de estar marchando con la carga de una fuerte inercia teórica y operativa de un urbanismo menos atento hacia el interés general, lo está haciendo en una buena dirección, si bien aún se presentan numerosas dificultades y confusiones de carácter operativo y también algunas resistencias ideológicas.

Componente general, urbano y rural del plan: en este componente, el más general, el que establece el modelo de ocupación del territorio a partir del cual se toman las decisiones más específicas y concretas de intervención en el mismo, deben identificarse, además de las políticas y estrategias de mediano y corto plazo que permitirán a los municipios moverse en dirección del modelo de ocupación y desarrollo planteado, los elementos fundamentales de la estructura territorial municipal: aquéllos que precisan y concretan la integración entre las áreas urbanas y rurales y que identifican las infraestructuras de soporte (carreteras, equipamientos, servicios públicos) y los espacios territoriales que requieren un tratamiento estratégico.

Este nivel de análisis y propuestas para el ordenamiento territorial municipal no nos resulta novedoso. Tenemos una tradición relativamente sólida en materia de planeación regional y municipal, que se revela en la definición de políticas y estrategias, las cuales están presentes en cada uno de los planes de las ciudades a las que me estoy refiriendo.

Debido a que si bien el tema del ordenamiento territorial municipal general es un área de estudio e intervención de absoluta relevancia, par-

³ Se aclara que al hacer la referencia a estas cuatro ciudades, no existe intención alguna de realizar un concurso o procedimiento competitivo entre ellas. Se adoptaron por su condición de pertenecer al grupo de ciudades más grandes del país y con las mayores dinámicas de crecimiento. Adicionalmente, fue importante en su selección la disponibilidad del material con la información necesaria.

ticularmente en las condiciones sociopolíticas y económicas actuales de nuestro país, no es el objeto central de discusión en este seminario, no ahondaré más en él, excepto por la referencia obligada al tema de la clasificación del suelo, que nos remite directamente al área urbana.

Clasificación del suelo: de acuerdo con la ley, en el componente general del plan se deben identificar y delimitar, en el territorio del municipio, tres categorías de suelo: rural, de expansión y urbano. Esta clasificación del suelo tiene como objetivo esencial establecer el régimen urbanístico para cada tipo de suelo, además de las consideraciones y decisiones de tipo funcional, físico-espacial o de otra índole que le corresponderá a cada uno de ellos.

La clasificación del territorio municipal, de acuerdo con estos tres tipos de suelo, es el primer momento del Plan de Ordenamiento Territorial en que se debe empezar a aplicar el principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios de la urbanización. Así, en los predios localizados en suelo urbano y que estén disponibles para su urbanización y construcción, y en todos los suelos de expansión, el régimen urbanístico establece que sus propietarios y los urbanizadores y promotores deberán asumir las cargas o los costos que el proyecto va a generarle a la ciudad en materia de infraestructuras de servicios de uso colectivo, equipamientos y otros requerimientos urbanos colectivos. A cambio de la asunción de estas cargas, los propietarios o urbanizadores obtendrán el beneficio del uso rentable de sus predios, mediante la asignación de usos del suelo e índices de edificabilidad –o lo que en otras latitudes se llama “aprovechamientos urbanísticos”–.

En el suelo rural, como no se permitirá la urbanización de los terrenos, el régimen urbanístico establece que a sus propietarios no se les exigirá la asunción de cargas, como tampoco obtendrán autorización para urbanizar, salvo en casos muy específicos como el de las áreas suburbanas. En este último caso, deberá haber nuevamente proporcionalidad entre los beneficios que se obtienen por la autorización de urbanizar en bajas densidades y los costos que deberán asumir los beneficiados, para garantizar que el desarrollo respectivo no genere costos al resto del municipio.

En el suelo urbano –puesto que, en términos abstractos o generales, el proceso de urbanización ya ha debido hacerse y, por tanto, se trata de suelos que hipotéticamente ya deben contar con servicios públicos domiciliarios básicos, vías, parques, zonas verdes y equipamientos–, el régimen urbanístico establece que los predios individuales que aún puedan construirse se someterán a unas normas de usos y edificabilidad, pero en sentido estricto no asumen cargas de urbanización.

En este punto es importante resaltar que existe una práctica en la tradición reciente del urbanismo en las ciudades colombianas, que consiste en autorizar procesos de “reconstrucción” de áreas dentro del suelo urbano. Es lo que en los códigos de urbanismo suele llamarse “tratamiento de actualización” y que, más recientemente, en los actuales Planes de Ordenamiento Territorial, a veces recibe otras denominaciones como “tratamiento de consolidación con cambio de patrón o con densificación moderada” y “renovación urbana por reactivación”. Mediante este tratamiento, los predios construidos con dos pisos de altura reciben autorización para que, de manera individual, reconstruyan el predio con inmuebles desde cinco pisos en adelante –en algunos casos hasta diez y doce–.

Aquí tendremos que ser cuidadosos en la aplicación del principio de distribución equitativa de cargas y beneficios. No parece conveniente ni consistente, desde un punto de vista teórico, que, por estar estos predios localizados en suelo urbano, los propietarios, promotores y constructores solamente reciban los beneficios de la “reconstrucción” o “actualización” del espacio privado, sin asumir las cargas que implicará la necesaria “reurbanización” de las respectivas áreas o “actualización del espacio público y las infraestructuras de uso colectivo”.

En términos generales, los Planes de Ordenamiento Territorial de las ciudades de Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga establecen la clasificación del suelo en su acepción de definir el régimen urbanístico para cada tipo de suelo. Sin embargo, como veremos enseguida, una de las expresiones concretas de la aplicación de este régimen urbanístico, en los suelos con tratamiento de desarrollo –ya sea en suelo urbano o de expansión–, son los planes parciales y la distribución equitativa de cargas y beneficios dentro del plan parcial y en la escala amplia de la ciudad. En

la elaboración de los planes parciales se están presentando dificultades de tipo operativo que es necesario resolver prontamente.

Planes Parciales: están establecidos en la ley como un nivel de planeación de menor escala que el componente urbano del plan mayor. El plan parcial se debe comprometer con un diseño urbanístico concreto, que garantice, como mínimo, una adecuada articulación física del área objeto del plan parcial con el resto de la ciudad. Es la típica tarea que sabemos hacer bien los urbanistas y arquitectos. Se trata de plantear un compromiso formal, físico-espacial, para el área que va a ser urbanizada o reurbanizada. Se establece una forma urbana precisa (trazados viales en retícula, manzanas, supermanzanas, trazados orgánicos, etcétera), se delimitan los suelos de protección ecológica, se localizan los espacios verdes y los parques, las iglesias, los centros culturales, las áreas recreativas y las áreas de comercio, se definen los tipos de vivienda, etcétera.

El economista debe actuar simultáneamente, de tal forma que, en la medida en que se toman decisiones de diseño del espacio urbano, morfología urbana y tipos edificatorios, con especificación de usos y volúmenes de construcción, también se van calculando las cargas y los beneficios económicos que genera este diseño, así como los mecanismos de distribución de los mismos. De esta manera, los implicados en la operación urbanística –propietarios y promotores– recibirán un trato equitativo entre ellos, en materia de beneficio económico de la operación. Igualmente, las entidades públicas administradoras de la ciudad deberán estar atentas a que la respectiva operación no le transmita a la ciudad costos que son internos de ella. Así, se sigue materializando el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios establecido en la ley.

Los Planes de Ordenamiento Territorial de las cuatro ciudades incluyen los Planes Parciales como categoría de planeación. La referencia a éstos varía en las cuatro ciudades entre: i) una referencia general, que no avanza más allá de su adopción como una categoría de planeación, ii) la especificación detallada de los procedimientos que deberán seguir los particulares para obtener la aprobación de los planes parciales y, iii) la identificación de planes parciales específicos de interés de la respec-

tiva administración pública, así como el desarrollo de los objetivos centrales que se esperaba obtener una vez ejecutados.

Las referencias anteriores permiten afirmar que la adopción de los Planes Parciales, como categoría de planeación en los Planes de Ordenamiento Territorial, parece ser aún una aceptación de carácter formal, con debilidades en sus aspectos esenciales. Su puesta en marcha, dentro de las directrices de ordenamiento urbano y de distribución equitativa de cargas y beneficios ya mencionados, aún no se ha producido. En algunas ciudades no pasa nada; en otras, ha prevalecido en la elaboración de los Planes Parciales el trámite formal de éstos, a la manera como durante años se han tramitado las licencias de urbanización y construcción, con abandono o insuficiente énfasis en los mecanismos de distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

Ésta es entonces, podría decirse, una asignatura aún pendiente, aunque sus inconsistencias y debilidades son de carácter eminentemente operativo. Implica avanzar en esfuerzos como: i) propiciar la comprensión y el entendimiento, por parte de los funcionarios de las oficinas de planeación municipal, de los principios y conceptos del ordenamiento urbano y territorial, que por comparación con la práctica a la que han estado acostumbrados resultan más exigentes y complejos desde los puntos de vista teórico y práctico, ii) rediseñar las funciones y actividades que cumplen estos funcionarios, en relación con los nuevos y diferentes procesos, iii) propiciar la capacitación de los funcionarios en los temas operativos del plan y su gestión, en particular la gestión del suelo urbano, de tal forma que puedan superar el limitado pero reinante concepto de la asignación, predio a predio, de normas de usos y edificabilidad.

Se podría seguir haciendo una enumeración de tareas que es necesario adelantar, pues son muchas. Sin embargo, considero esencial insistir en el hecho de que, desde el momento en que se estaba elaborando la Ley de Desarrollo Territorial se sabía del importante esfuerzo que habría que hacer posteriormente para ponerla en marcha. Lo que estamos observando hoy en materia de insuficiencias, confusiones, complicaciones y demoras en los diferentes procesos de intervención en la ciudad está más relacionado

con que nos hemos demorado en poner a andar procesos de sensibilización, reentrenamiento y capacitación de funcionarios públicos, profesionales, investigadores, concejales municipales –entre otros responsables de este proceso– que con la necesidad de modificar la ley.

Los Planes Parciales, o instrumentos equivalentes, son una herramienta de planeación incorporada a la legislación urbanística de muchos países europeos y, por lo tanto, ampliamente utilizada en la gestión urbanística de sus ciudades, desde hace muchos años, al punto en que hoy es una práctica completamente incorporada al ejercicio cotidiano del urbanismo. Alemania y Holanda iniciaron el empleo de este instrumento desde muy temprano en el siglo XX; España y Francia, un poco más tarde, a principios de la segunda mitad del siglo pasado. Es, por lo tanto, un instrumento cuya importancia y utilidad está respaldada por sociedades que han alcanzado una mayor equidad en el acceso a la tierra y los servicios urbanos entre sus diferentes grupos sociales.

Unidades de Actuación Urbanística: como corolario de la referencia anterior, relacionada con el nivel de aplicación y avance de los planes parciales, es evidente que el empleo de la figura de las Unidades de Actuación Urbanística es igualmente incipiente en la gestión del Plan de Ordenamiento Territorial de las cuatro ciudades. Dichas unidades son áreas delimitadas del Plan Parcial, que se deberán ejecutar como proyecto urbanístico en una sola operación. Son una forma de establecer la temporalidad de la ejecución del Plan Parcial: permiten que éste no tenga que ser gestionado totalmente en un único período de tiempo y mantienen la integralidad de las decisiones de planeación y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios de la intervención durante la ejecución de las diversas etapas.

Participación en plusvalías: el otro elemento estructurante contenido en la Ley de Desarrollo Territorial es la responsabilidad de las entidades públicas del municipio de participar en las plusvalías que genere su acción urbanística. Esta responsabilidad está establecida como un derecho colectivo en el Artículo 82 de la Constitución Nacional. La Ley de Reforma Urbana ya lo había establecido también, en su Artículo 106, como Contribución de Desarrollo Municipal.

Las justificaciones teóricas, económicas, sociales y urbanísticas de la participación en plusvalías son irrefutables; en ellas confluyen pensadores de diversas y opuestas ideologías políticas. Su aplicación se lleva a cabo mediante diversas modalidades en prácticamente la totalidad de los países europeos y de América del Norte.

El Plan de Ordenamiento Territorial de tres de las cuatro ciudades a las que estoy haciendo referencia –hago excepción de Cartagena– incluye la participación en plusvalías en sus respectivos textos y le otorga una función primordial como instrumento de financiación del desarrollo urbano.

Sin embargo, no hay que olvidar que es un mecanismo que, además de que puede generar recursos económicos en dinero en efectivo, también puede ser percibido en especie –en tierras–, con prioridad para vivienda de interés social. Más importante aún es su función como mecanismo de regulación del mercado del suelo, función muy contraria a la que es una creencia generalizada y que exige ser revaluada por contraevidente en relación con que el efecto de su aplicación es el traslado del monto de la participación al precio final de los inmuebles.

Cali, Barranquilla y Bucaramanga incluyen la participación en plusvalías en su texto del Plan de Ordenamiento Territorial. En el caso de Cali, hace parte de los instrumentos de financiación del plan, conjuntamente con los títulos representativos de derechos de construcción y desarrollo, los títulos representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, la transferencia de derechos de construcción y desarrollo⁴, y los pagarés y bonos de reforma urbana.

⁴ El mecanismo de la transferencia de derechos de construcción y desarrollo debe ser estudiado cuidadosamente en el contexto de su origen, que es predominantemente anglosajón. En sentido estricto, no es un mecanismo de financiación del desarrollo urbano; se utiliza como mecanismo de compensación en determinados casos de aplicación de normas de conservación patrimonial o del medio ambiente. Su aplicación en Estados Unidos, Canadá y Francia, países en los que se ha utilizado, ha sido restringida e inferior a las expectativas que se tenían sobre sus posibilidades.

El texto del POT de Cali plantea una alternativa interesante –aunque no la desarrolla– al procedimiento de aplicación de la participación en plusvalías por efecto de una mayor edificabilidad. Este hecho generador, de la forma como quedó redactado en la Ley de Desarrollo Territorial, presenta dificultades para su aplicación. No se trata de un problema de concepción sino de una deficiencia en la redacción del texto. De manera similar a como en la actualidad lo está elaborando la ciudad de Bogotá en el Proyecto de Acuerdo, en el caso Cali se interpretan los derechos adicionales de construcción y desarrollo como una expresión, o se asimilan al hecho generador de plusvalías debido a una mayor edificabilidad. Por esta vía es posible superar el problema de insuficiencia en la redacción de la ley.

Muy poco después de la aprobación del POT, la administración municipal de Cali presentó al Concejo Municipal el Proyecto de Acuerdo de adopción de este mecanismo, el cual se encuentra en debate y cuyo trámite final y aprobación se esperan para los últimos días del presente mes de abril⁵.

El POT de Bucaramanga trae dos referencias explícitas al tema de la participación en plusvalías. En la primera de ellas, establece que los proyectos de Planes Parciales deberán incluir la liquidación y los mecanismos para realizar el pago de la participación en plusvalías, de conformidad con el Acuerdo de Carácter General que deberá expedir el Concejo Municipal. La segunda referencia tiene que ver con su inclusión como instrumento de financiación del plan. No obstante, a la fecha todavía no se ha presentado el Proyecto de Acuerdo para aprobación del Concejo Municipal.

En el caso de Barranquilla se establece la participación en plusvalías como un instrumento del ordenamiento urbano. De acuerdo con el texto del POT, en el título quinto, que corresponde a los instrumentos del Plan, se hace

⁵ El Acuerdo “por el cual se establecen las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en el municipio de Santiago de Cali”, fue aprobado por el Concejo Municipal en los primeros días de mayo.

referencia exclusivamente a la participación en plusvalías, sin mencionar ningún otro instrumento de gestión del plan. Se trata de casi veinte artículos, que en su mayor parte son una transcripción del texto correspondiente a la participación en plusvalías de la Ley de Desarrollo Territorial.

Con excepción de Cali, que adelantó en la aprobación del Acuerdo de Plusvalías, ni Bucaramanga ni Barranquilla han podido avanzar en la adopción de este instrumento. Pero, sin duda, el ejemplo de Cali va a tener una importante incidencia en el esfuerzo que hacen otras ciudades. Bogotá avanza de manera firme en la redacción del Proyecto de Acuerdo, el cual, como ha sido públicamente anunciado por el Alcalde Mayor en este foro, será presentado próximamente al Concejo Distrital.

Otras ciudades trabajan en la adopción de la participación en plusvalías: Cúcuta, que ya tiene aprobado el respectivo Acuerdo Municipal; y Yopal y Sogamoso, entre otras, donde se encuentra en proceso de elaboración.

Si bien el procedimiento que establece la ley para el cálculo del efecto plusvalía es detallado y minucioso –aparentemente un tanto complicado–, es necesario desarrollar, como ya lo están haciendo algunas ciudades, procesos rigurosos pero más generales, con el fin de obtener el objetivo central planteado por la ley, sin que las ciudades tengan que incurrir en costos excesivos e innecesarios para determinar su monto. Como con otros contenidos de la ley, la posibilidad de su aplicación provendrá más de una clara decisión política de hacerlo, que permitirá sortear algunas dificultades técnicas, que de una mayor precisión operativa de los textos normativos.

Otros instrumentos de gestión del suelo: los Planes de Ordenamiento Territorial de las cuatro ciudades incluyen, de manera general, los otros instrumentos de gestión del suelo establecidos en las Leyes de Reforma Urbana y de Desarrollo Territorial: reajuste de tierras e integración inmobiliaria, derecho de preferencia, desarrollo y construcción prioritarias, enajenación voluntaria y forzosa, expropiación, etcétera. Todos están incluidos en el texto del Plan de Ordenamiento, y aunque no conozco revisiones sistemáticas sobre su aplicación, por referencias puntuales a las que he podido acceder, me atrevo a afirmar que aún no están siendo utilizados.

De esta forma les he presentado, de manera abreviada, los que se pueden considerar los avances, las dificultades y las posibilidades más evidentes en el proceso de aplicación de la Ley de Desarrollo Territorial en algunas de las principales ciudades del país. Como en muchas circunstancias de la vida, “el vaso puede verse medio lleno o medio vacío”. Ya debieron adivinar que mi propuesta es la de que “veamos el vaso medio lleno”, no por una fe ciega y animada por un espíritu artificialmente optimista, sino por la convicción, basada en los argumentos racionales expuestos a lo largo de la mayor parte de este seminario, de que con esta ley el país se juega una importante carta en materia de mejoramiento de condiciones de equidad y bienestar para un más amplio número de ciudadanos. Esta preocupación, hoy por hoy, no puede ser ajena a ningún colombiano.

Finalmente, quiero concluir esta presentación proponiendo algunas ideas sobre dos líneas de trabajo concreto, entre las varias que deberemos poner en marcha para avanzar en la dirección de reconfigurar la práctica del urbanismo en nuestras ciudades:

1) Es necesario propiciar, entre los funcionarios con responsabilidades públicas en estas materias, un ambiente de reflexión teórica sobre los principios y los objetivos centrales del ordenamiento territorial y urbano, así como una capacitación práctica sobre los métodos y los instrumentos de la planeación y la gestión urbana. En los hombros de estas personas recae, en buena medida, el cumplimiento del principio del urbanismo como función pública. Estos funcionarios actúan, sin duda, con rigor ético y profesional, pero en un ambiente de trabajo marcado por el pragmatismo de años y años de hacer las cosas de la misma manera –ese pragmatismo del que hablé al principio–.

Promover la cualificación de la capacidad intelectual y operativa de los funcionarios públicos no es una tarea compleja. Sin duda, revertirá en beneficios muy importantes a nivel colectivo, de la ciudad, mediante el logro de los objetivos ampliamente mencionados durante este seminario. Además ellos, a nivel individual, se sentirán cumpliendo una labor intelectual más interesante y estimulante y con mayor proyección social y profesional.

Quiero hacer referencia a una situación concreta en relación con este tema: durante la próxima semana se realizará un taller práctico sobre Planes Parciales, con unos treinta funcionarios de todas las entidades distritales, quienes tienen responsabilidad en la elaboración, la asesoría y la aprobación de Planes Parciales. Este taller se hace con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy y de dos profesionales y amigos españoles. En su momento, tanto el Lincoln Institute como Javier de Marcos hicieron parte de la cooperación técnica internacional que asesoró la elaboración de la Ley de Desarrollo Territorial. Seguimos tejiendo sinergias y construyendo sobre los logros.

2) También es prioritario vincular a las discusiones sobre el ordenamiento urbano y la gestión del suelo a las especializaciones y maestrías que desarrollan estudios urbanos, específicamente en el área del urbanismo, en el país.

En Colombia, los estudios de especialización y posgrados en temas urbanos son relativamente recientes, y escasos, aunque hay una tendencia al aumento. Si bien estos estudios se están orientando, en su mayoría, a profundizar en el conocimiento de las cambiantes, muy sugerentes y también preocupantes manifestaciones del proceso de urbanización de la sociedad contemporánea, interrogantes y temas no resueltos de vieja data, como los relacionados con el ordenamiento urbano y la gestión del suelo, son completamente oportunos y vigentes y deben estar presentes en los programas académicos de estos posgrados.

Al respecto, ya se ha avanzado en algunas iniciativas, también con el apoyo del Lincoln Institute. En efecto, se han realizado dos cursos, de cuarenta horas de duración, dirigidos a funcionarios públicos y profesores de Bogotá y otras ciudades del país, sobre ordenamiento urbano, gestión del suelo y participación en plusvalías. Sin embargo, somos conscientes de que estos procesos de reflexión y construcción teórica y operativa sobre el tema deben adquirir un carácter más comprensivo, formal, estable y difundido, y para eso ya estamos pensando en algunas iniciativas para vincular a todos los posgrados que trabajan el tema en el país.

La experiencia de la aplicación de la Ley 388 de 1997 en Medellín –revisión desde la perspectiva privada–

Ana Isabel Zea Restrepo

Antes de efectuar consideraciones técnicas y procedimentales con respecto al ejercicio de la actividad edificadora e inmobiliaria en la ciudad de Medellín, me gustaría presentar algunos aspectos sobre el papel que hoy cumplen las ciudades en el marco de la globalización y el manejo de la actividad inmobiliaria en Colombia.

La globalización económica plantea nuevos desafíos a las políticas urbanas, pues las nuevas relaciones económicas internacionales han cambiado el concepto sobre el carácter de competitivo que puede tener un territorio en relación con otro. Hoy, la competitividad depende de aspectos como:

- Funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional, en relación con los aspectos de movilidad y capacidad para la prestación de los servicios básicos.
- Capacidad de insertarse en los sistemas de comunicación de carácter global.
- Apoyo público a los agentes económicos y sociales, favoreciendo los procesos innovadores.
- Definición de un proyecto de ciudad y venta internacional del mismo.
- Gobernabilidad del territorio, basada en procesos de concertación y participación de la ciudadanía.

En consecuencia, la construcción, como actividad económica, tiene una gran influencia en el desarrollo y el crecimiento de las ciudades. Es ésta la encargada de garantizar el desarrollo armónico y el cumplimiento de las políticas de crecimiento acordadas entre los habitantes o identificadas como necesarias en el contexto de competitividad que se pretende alcanzar. De la manera como la administración pública enfrente el apoyo y el control de esta actividad económica, dependerá en buena medida que las ciudades crezcan al ritmo previsto y se garantice su habitabilidad.

La gestión urbana, entendida como el conjunto de mecanismos establecidos para hacer un territorio más armónico y habitable es, pues, el mecanismo que hace posible la relación entre el sector público, responsable de la definición de políticas, y el sector privado, que desarrolla estas políticas a través del ejercicio de su actividad económica. Esta relación entre el sector público y el sector privado debe estar, entonces, enmarcada en un clima de mutua confianza y necesidad; para esto se requiere contar con reglas claras y normas precisas, que garanticen su continuidad en el tiempo y permitan planificar la ejecución de proyectos de gran escala, con la certeza de permanencia de las normas aplicables.

El urbanismo implica el análisis de tres aspectos básicos: el técnico, el económico y el social, los cuales deben coordinarse entre sí, con el fin de garantizar la habitabilidad de los centros poblados y mejorar las condiciones de vida en ellos. Estos aspectos han sido normalmente atendidos en Colombia a través de políticas sectoriales y de normatividad aislada, pero desde la expedición de la Constitución Política de 1991, el Gobierno nacional inició una labor dirigida a lograr un manejo integral de los aspectos fundamentales para garantizar un mejor hábitat: el espacio público, la vivienda, las infraestructuras, simultáneamente con la captación de plusvalías generadas por la acción urbanística del Estado y, en general, políticas para la intervención en el mercado del suelo urbano.

En este contexto, cuando en la ciudad de Medellín se inicia el proceso de formulación y adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, se convoca a los diferentes actores sociales: gremios de la construcción, sector privado, promotores inmobiliarios, organizaciones comunitarias, organi-

zaciones no gubernamentales y juntas administradoras locales, con el fin de construir en conjunto la imagen objetivo del municipio que sentaría las bases para la adopción de la normatividad urbana de soporte al cumplimiento de esta propuesta de desarrollo.

De acuerdo con los análisis previos y los resultados del proceso de participación ciudadana, la caracterización de la ciudad se determina a partir de:

El medio natural: el Valle de Aburrá, del que Medellín representa el núcleo principal, está ubicado en el centro del departamento de Antioquia, cuenta con un área de 1.152 kilómetros y en él se localizan nueve municipios. La ciudad de Medellín se extiende longitudinalmente sobre el eje natural del río Medellín, a 1.460 metros sobre el nivel del mar, enmarcada en dos ramales de la cordillera central y la confluencia de varias quebradas y los altos de Romeral, Padre Amaya y Las Baldías.

El territorio municipal es de 376.2 kilómetros cuadrados, de los cuales el 29.5% corresponde al área urbana; el área rural tiene una extensión de 253 kilómetros cuadrados, equivalente al 70.5% del territorio.

Considerando sus altas demandas de servicios ambientales, Medellín depende para su provisión de energía y agua y para la disposición de los residuos sólidos del aprovechamiento de territorios y ecosistemas externos a su jurisdicción.

La ocupación del suelo: con respecto a la morfología del suelo urbano, el 82% del área total presenta pendientes del 0 al 25%, donde se encuentran los mayores niveles de ocupación; el 11.67% del terreno ofrece fuertes limitantes para su desarrollo; y el 6% tiene pendientes superiores al 40%, y por sus condiciones no es aprovechable urbanísticamente.

La ciudad en su conjunto presenta altos niveles de construcción, el 80.94% del suelo se encuentra ocupado con algún tipo de edificación y el 14.68% se encuentra libre; sin embargo, en su interior hay áreas que no podrían desarrollarse por ser integrantes del sistema de espacio público de la ciudad. El suelo con posibilidades de expansión sólo asciende a 4.38% del total.

La ocupación del suelo se ha dado en forma desigual, con acentuada segregación socio-espacial y altas densidades en sitios específicos, que en algunos barrios de la ciudad sobrepasan los 500 habitantes por hectárea, situación que se agrava por la carencia de espacio público y equipamientos adecuados.

La población: En Medellín habitan 1.9 millones de personas, equivalentes al 66.7% del total metropolitano. En el último quinquenio la población ha crecido a una tasa de 1.22%; se estima que en los próximos 20 años y en los 9 que constituyen el horizonte del Plan de Ordenamiento Territorial, la población continuará creciendo en forma diferencial, presentando el resto del valle de Aburrá tasas superiores a las de Medellín.

La estratificación socio-económica: la ciudad de Medellín presenta una estructura socio-espacial altamente segregada, con altos índices de carencias de espacio público, equipamientos y condiciones generales para el desarrollo de la población, pues el 73.4% de las viviendas se clasifica en los estratos 1, 2 y 3; los estratos medio y alto de la población constituyen el 27.6%.

El perfil económico de la ciudad: la actividad económica del departamento de Antioquia representa el 15% del PIB colombiano, siendo el aporte de Medellín del 7.3%; actualmente es el segundo centro industrial del país. Aún se presenta un predominio del sector manufacturero, a pesar del dinamismo de nuevas actividades productivas, en especial las relacionadas con el sector servicios, particularmente comercio, restaurantes y hoteles.

La actividad industrial concentrada en el Área Metropolitana genera el 53% del empleo y el 93% de la producción manufacturera de Antioquia. El sector industrial de la ciudad es altamente especializado, con industrias muy maduras pero muy sensibles a los ciclos económicos, al contrabando y a la competencia desleal, como el caso de los textiles, las confecciones y el tabaco.

El empleo: la fuerte desaceleración del crecimiento del PIB en los últimos años no ha permitido generar nuevos empleos, por lo cual se

presentan un bajo ritmo de absorción de la mano de obra y variación en la oferta laboral. Esto ha incrementado las zonas marginales en la ciudad, así como las ventas ambulantes y estacionarias en el centro tradicional.

La ciudad región en formación: Medellín y los municipios que conforman el Valle de Aburrá presentan un desarrollo interdependiente, que a largo plazo afrontará limitaciones derivadas de la oferta restringida de suelo urbanizable y de recursos naturales para abastecer la demanda de servicios públicos. Esta situación, sumada a la construcción de grandes proyectos de infraestructura que incidirán en una más amplia integración regional, hace necesario comenzar a concertar procesos planificadores con alta capacidad de proyección nacional e internacional en la gran región urbana del centro del departamento.

Frente al diagnóstico anterior, y en la histórica coyuntura de la aplicación de la Ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial se establece, entonces, como una ruptura con las formas tradicionales de planificar, gestionar y construir la ciudad, y su ejecución se convierte en el principal reto para la administración y la ciudadanía. Así el plan, con el objeto de inducir importantes cambios en ese sentido, contiene los insumos necesarios para que durante la vigencia de largo plazo se encuentren alternativas y herramientas de construcción de procesos que sean innovadoras y acordes con las necesidades de la población.

No se trata de renovar antiguas normas urbanísticas bajo una nueva terminología, para seguir operando de la misma manera; se trata de inducir cambios sustanciales en la forma de planificar la ciudad, desde una visión macro y estratégica a partir de la cual toda norma, proyecto o decisión administrativa esté cobijada por un propósito de desarrollo explícito en un modelo de ordenamiento del territorio.

El modelo trata igualmente de propiciar la necesaria reconciliación entre los principales actores que construyen efectivamente la ciudad –el sector público, el sector privado y el sector comunitario–, con sus respectivas fortalezas, debilidades e intereses, en una especie de pacto colectivo que conduzca a crear sinergias entre estos actores fundamentales, en muchos casos históricamente en conflicto. La ley y el plan establecen el

marco operativo para que el proceso de desarrollo urbano se ejecute de acuerdo con las necesidades de la ciudad.

La ruptura del paradigma que significa la Ley 388 de 1997 y que se materializa en el Plan de Ordenamiento Territorial se basa, para la ciudad de Medellín, en cinco aspectos necesarios para alcanzar el concepto esencial del nuevo paradigma, derivado de la Constitución Política, según el cual en la ciudad pueden y deben “ganar” todos, pues es su finalidad última en un Estado social de derecho:

- La búsqueda de una visión integral para la planificación y la gestión de la ciudad.
- El reconocimiento del necesario papel mediador del Estado en la orientación del comportamiento del mercado inmobiliario.
- El cambio de las relaciones público-privadas en la construcción de la ciudad.
- La evolución del concepto de propiedad y de los derechos y obligaciones derivados del desarrollo urbano.
- La introducción del concepto del reparto de cargas y beneficios en el urbanismo.

Estos aspectos generales son objeto de reglamentación a través del Plan de Ordenamiento de la ciudad, Acuerdo 62 de 1999, que plantea como principales elementos para el desarrollo urbano municipal:

- Contribuir desde Medellín a consolidar una plataforma metropolitana y regional competitiva.
- Valorar el medio natural como elemento estructurante principal del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público.
- Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, factor de equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía.
- Orientar el crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo.

- Fundamentar el desarrollo rural en la productividad ambiental, protegiendo los recursos naturales, el paisaje, la producción tradicional sostenible y las características del hábitat.
- Implementar un nuevo modelo de movilidad, soportado en el metro y en un sistema complementario de mediana capacidad.
- Convertir la vivienda y el barrio en factores de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana.
- Contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de la planeación y la gestión urbanística democrática y participativa.

Para atender estas políticas de desarrollo, el Municipio de Medellín acoge los diferentes instrumentos consagrados en la Ley 388 de 1997 e inicia un proceso de concertación público-privada que permita cumplir con los objetivos propuestos:

- El territorio municipal se divide en polígonos, elaborando para cada uno de ellos una ficha normativa en la que se define la forma como ese determinado territorio se enmarca en el cumplimiento de los objetivos del Plan, estableciendo los usos y aprovechamientos para desarrollos, con plan parcial o sin él.
- Se inicia el estudio para la formulación de un plan especial de equipamientos y espacio público y un plan especial de intervención y manejo de los inmuebles considerados patrimonio cultural.
- Para los sectores con tratamiento de renovación y redesarrollo urbano, se exige la elaboración de planes parciales.
- En los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo y en los suelos de expansión no se permite aprovechamiento urbanístico sin plan parcial.
- La adopción de normas constructivas requiere un proceso previo de concertación y consulta ciudadana y gremial.
- La Promotora Inmobiliaria, hoy Empresa de Desarrollo Urbano, como empresa industrial y comercial del Municipio, es designada para llevar

a cabo intervenciones urbanas en los proyectos estratégicos del Municipio, adelantando convenios con el sector privado para garantizar su ejecución.

- Para garantizar el oportuno cumplimiento de los proyectos, se hace uso del sistema de expropiación por vía administrativa.
- Se plantean mecanismos de compensación para aquellos predios que tienen restringida la posibilidad de desarrollo urbano por decisiones del modelo de ciudad adoptado (áreas de importancia recreativa y paisajística).

Aplicación de la Ley 388 de 1997 en la ejecución del planeamiento

Las decisiones sobre ordenamiento de las ciudades limitan o intervienen el derecho de propiedad, situación que ha dado lugar a una nueva teoría sobre el ejercicio de este derecho, desde una perspectiva de los lineamientos del derecho económico.

Por lo tanto, la actividad económica del sector privado, el cual incluye tanto a los propietarios de suelo como a los promotores inmobiliarios y constructores de proyectos, está mediada por las facultades y requisitos que establezcan las normas urbanísticas, en varios aspectos:

Normas urbanísticas generales: el modelo de ciudad aprobado a través del Plan de Ordenamiento, la clasificación del suelo y los componentes estructurantes que se definan generan la vocación de los predios y la posibilidad de aprovechamiento económico de los procesos de urbanismo y construcción. Para el caso de Medellín, el Plan de Ordenamiento Territorial consagra el concepto de *tratamiento urbanístico* como una novedad en relación con la normativa anterior, entendiendo por tal las decisiones del ordenamiento que permiten orientar, diferencialmente, la forma de intervenir el territorio, con miras a lograr los objetivos de desarrollo definidos para el suelo urbano y de expansión del municipio, establecidos para cada zona homogénea específica. Mediante los tratamientos se establecen los objetivos y lineamientos

generales de ordenamiento y desarrollo de todos los sectores de la ciudad.¹

Este elemento novedoso para la ciudad condiciona, entonces, los procesos de urbanización y construcción, y genera un cambio en la forma de ejecutar los proyectos, pues exige inscribirlos en el modelo de ciudad aprobado, no sólo desde la perspectiva de la rentabilidad económica, sino también desde la de la funcionalidad y relación con el sector a intervenir, la zona y el municipio en general.

Normas generales: La división de toda la ciudad en polígonos –de acuerdo con el análisis –de zonas geoeconómicas homogéneas– y la exigencia de determinar de manera precisa programas, proyectos y políticas de intervención del suelo urbano, que hace la ley a los municipios, dan seguridad jurídica a los propietarios de inmuebles sobre la posibilidad de adelantar proyectos de largo plazo, con la certeza de estar amparados por las normas urbanísticas. Estas normas, consideradas como de mediano plazo, permiten, entonces, tanto a las entidades públicas como al sector privado, proyectar un desarrollo urbano, con la certeza de poder ejecutarlo por etapas, sin que se presente modificación a la normatividad, ya que la modificación o alteración de uno de los componentes del Plan de Ordenamiento, antes del tiempo fijado en la norma, puede generar lesiones al derecho de propiedad; esto supondría una indemnización, cuando se comprobara la existencia de un interés legítimo del propietario en desarrollar un proyecto conforme a la normatividad que tenía un ámbito de duración determinado, estableciendo una aptitud específica a un predio y consolidando en forma concreta la expectativa de utilización de un determinado territorio.

Normas complementarias: son aquéllas relacionadas con actuaciones, programas, proyectos u operaciones urbanas específicas y las que por su propia naturaleza requieren ser utilizadas en el corto plazo, en otras palabras, constituyen el nivel más detallado de concreción de las decisiones de ordenamiento.

¹ Artículo 152 del Acuerdo 62 de 1999 (Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín).

Se destacan entre este tipo de normas, las que se expiden en desarrollo de los planes parciales, que regulan, como resultado de la concertación entre agentes públicos y privados, las condiciones concretas de ocupación del territorio y los aprovechamientos urbanísticos, en función de las cargas u obligaciones urbanísticas. Visto de otra manera, a través de las normas complementarias adoptadas en los planes parciales se concretan no sólo las orientaciones generales de ordenamiento del territorio, sino también la combinación entre condiciones del mercado y las normas urbanísticas en relación con determinados productos inmobiliarios.

Esta forma de concebir la norma implica una superación del esquema tradicional de la planeación, basada en una norma general en relación con la cual la administración pública sólo ejercía control. Corresponde ahora a la municipalidad más que ejercer control urbano, orientarlo en el marco de un proyecto de ciudad que ha sido concertado con la ciudadanía y plasmado en el Plan de Ordenamiento Territorial; por su parte, los particulares cuentan con la posibilidad de proponer normas ligadas a unas responsabilidades específicas. De esta manera se sientan las bases para superar el paradigma de intervención estatal en el espacio privado y para especializar a las entidades públicas en el diseño de procesos de actuación mixta que generen un compromiso común respecto a las decisiones de ordenamiento, el control sistemático de los espacios públicos y de los elementos constitutivos del modelo de ciudad.

Ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín

Buena parte de las políticas, objetivos y estrategias consagrados en el Plan de Ordenamiento de Medellín se desarrollan actualmente a través de intervenciones públicas y privadas, haciendo uso de la normatividad vigente. Hoy en el municipio se adelantan iniciativas de carácter particular en relación con el desarrollo del imaginario de ciudad, mediante el uso de los diferentes instrumentos de planificación y gestión:

Planes parciales: si bien al adoptarse el Plan de Ordenamiento Territorial se generó un gran debate sobre la pertinencia de los planes parciales,

actualmente se asumen como un mecanismo importante para permitir el desarrollo armónico de ciertos sectores de la ciudad. De acuerdo con la reglamentación local, el plan parcial constituye un instrumento para permitir una mayor edificabilidad, proponer esquemas alternativos para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas en cuanto a su localización y características y proponer las normas constructivas para el sector objeto de planificación. Tiene además una gran ventaja con respecto a la permanencia de las normas, pues el mismo plan propone su vigencia, que puede incluso superar la vigencia de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial y, en consecuencia, garantiza la permanencia en el tiempo de unas normas para un determinado sector que puede desarrollarse por etapas, ajustándose a las previsiones del plan parcial aprobado.

Concertación público-privada: ha sido un proceso de construcción en relación con el cumplimiento de las competencias de uno y otro sector en el desarrollo urbano. Existen algunos proyectos de interés municipal que, mediante la figura de convenio de asociación que consagran las normas vigentes y la Ley 388 de 1997, serán desarrollados por los constructores particulares, según convenios suscritos; estos proyectos deberán adelantarse cumpliendo estrictamente los planes parciales ya aprobados.

Adquisición de inmuebles: a través del mecanismo de expropiación administrativa –como herramienta para garantizar el oportuno cumplimiento de los proyectos consagrados en el Plan de Desarrollo Municipal y de los que fueron identificados como estratégicos en el Plan de Ordenamiento Territorial–, el Municipio de Medellín viene adelantando la adquisición de los inmuebles para ejecutar los planes parciales.

Derechos de construcción y desarrollo: Aunque este mecanismo no fue reglamentado en detalle por el Plan de Ordenamiento Territorial, las normas que lo desarrollan consagran el aprovechamiento medio como elemento de análisis de las propuestas de planes parciales; esto permite la compensación a través de autorizar edificabilidad, transfiriéndola entre predios de diferentes propietarios que se encuentran al interior de una unidad de gestión o de una unidad de actuación, sin

que se requiera la adquisición de los predios que tienen restricciones de uso o aprovechamiento, derivadas de las decisiones del Plan de Ordenamiento. Aunque el plan parcial aprueba una edificabilidad con base en el aprovechamiento medio, los proyectos específicos a desarrollar establecen de manera precisa la forma de utilización de esta edificabilidad, condicionando, entonces, las cesiones de espacio público y la construcción de equipamientos a la propuesta del interesado.

Participación en plusvalía: Para el caso de Medellín, no se presentan hechos generadores de la participación en plusvalía, por lo tanto, no ha sido utilizada como mecanismo de financiación del desarrollo urbano.

Sistemas de concertación regional: Es necesario tener en cuenta la incidencia de las decisiones que adopta el Municipio de Medellín con respecto a los demás municipios que conforman el Área Metropolitana; estas decisiones están relacionadas con aspectos como las reglamentaciones sobre la construcción de Vivienda de Interés Social, la disposición final de desechos sólidos y los sistemas viales metropolitanos, entre otros que son objeto de discusión y concertación en la Junta del Área y que se encuentran consagrados en el Plan de Desarrollo Metropolitano, en la búsqueda de un desarrollo con la participación de todos los municipios que conforman la entidad administrativa.

Atención a los barrios de desarrollo incompleto o inadecuado: el Municipio de Medellín tiene una amplia experiencia en la formulación y ejecución de proyectos de mejoramiento integral de barrios localizados en la periferia. Actualmente se desarrollan algunos programas en este campo, para los cuales la oficina de planeación ha buscado el concurso de las instituciones educativas con el fin de efectuar la regularización urbanística y de títulos y reducir los niveles de marginalidad. Se busca con esto alcanzar los estándares de habitabilidad establecidos en el POT y concentrar los esfuerzos de la administración en priorizar la atención a la población asentada en dichos barrios.

Renovación urbana: Los sectores que tienen en el Plan de Ordenamiento Territorial tratamiento de renovación son hoy objeto de intervención a través de la formulación de planes parciales, como proceso concertado

entre el municipio y los promotores inmobiliarios. Se busca con esto incentivar la construcción de vivienda en el centro de la ciudad, e impulsar procesos que permitan dar cumplimiento a una de las principales premisas del Plan de Ordenamiento: incentivar el crecimiento hacia adentro.

Conclusiones

En relación con la ejecución del ordenamiento, la Ley 388 de 1997 brinda herramientas e instrumentos de gestión que permiten cumplir con los objetivos, políticas y estrategias del desarrollo urbano, generando confianza y credibilidad en los promotores inmobiliarios, al contar con una normatividad de largo plazo que garantiza poder emprender proyectos de gran complejidad e impacto.

Los planes de ordenamiento, como primer ejercicio de planificación urbana, generaron una dinámica en las comunidades y gremios que obligó a pensar los municipios en el marco del desarrollo general, superando la discusión de normas puramente técnicas o de obras a ejecutar en el lapso de una administración municipal.

En la ciudad de Medellín, las comunidades organizadas, los gremios de la construcción y los propietarios de inmuebles son veedores permanentes de las decisiones urbanísticas que adopta la administración municipal en relación con la producción de normas complementarias al Plan de Ordenamiento Territorial. Esto ha permitido mantener la coherencia de las normas y, en los casos en que dicha coherencia se ha perdido, ha llevado a que las comunidades busquen, a través de decisiones judiciales, mantener la estructura general de ordenamiento territorial adoptada a través del Acuerdo 62 de 1999.

Los alcaldes actuales encontraron, en su mayoría, un plan de ordenamiento aprobado, que no fue consultado para la formulación de los programas de gobierno, lo que hace que hoy los POT aparezcan como un obstáculo para el desarrollo municipal y se busque su modificación.

Aunque existen dificultades en la aplicación de instrumentos como la participación en plusvalía, las afectaciones urbanísticas y la transferencia

El proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997

de derechos de construcción, los instrumentos que consagra la Ley 388 permiten generar una cultura de la planificación e intervenir el suelo urbano.

La aplicación de la Ley 388 en Áreas Metropolitanas requiere de procesos de concertación y gestión de mayor complejidad, que busquen el consenso para el tratamiento de temas que superan el territorio municipal.

Experiencias y referentes
internacionales

El sistema urbanístico español

Javier de Marcos García

Se puede afirmar que el moderno sistema urbanístico español nació con la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, que daba respuesta a dos problemas fundamentales: el primero, la definición del marco de deberes de la propiedad del suelo, y el segundo, la ordenación de la ciudad en su conjunto.

Dicha ley fue fruto de un pacto entre el poder político –la dictadura franquista– y los propietarios del suelo, que consideraban que las antiguas legislaciones de alineaciones¹ o las legislaciones de ensanches de las poblaciones² no eran adecuadas para planificar la ciudad a la velocidad que se necesitaba y, sobre todo, no estaban de acuerdo con el sistema de actuación, que era el de ejecución de obras públicas basadas en la expropiación del suelo a valor de suelo agrícola–.

El pacto consistió en dejar que, por un lado, la administración fuera quien diseñara el modelo de nueva ciudad que se quería implantar,

¹ Real Orden del 25 de julio de 1846, en que mandaba que se realizaran los Planos Geométricos de Alienaciones de los municipios.

² Las leyes de ensanches se promulgaron en 1864, 1876 y 1892.

y por el otro, que los propietarios del suelo se quedaran con los beneficios que produjeran los nuevos crecimientos inmobiliarios³.

Esto se racionalizó mediante el planteamiento de que la ciudad es de la colectividad y que, por lo tanto, su crecimiento debe ser controlado por los ciudadanos a través de la administración pública. Dicho de otra forma, el contenido del derecho de propiedad sobre el suelo no comprende su utilización urbana porque ningún propietario puede construir a su antojo lo que es de todos –la ciudad– como cosa propia.

De este planteamiento derivó el principio que regiría en todo el urbanismo español: el aprovechamiento urbanístico de un suelo es otorgado por la administración –como representante de los ciudadanos– y no es una facultad connatural de la propiedad del suelo.

El sistema estaba basado en:

- Clasificación y calificación del suelo por parte de la administración.
- Diseño basado en el planeamiento urbanístico definido por la administración.
- Ejecución del planeamiento por los propietarios del suelo, que se quedaban con casi toda la plusvalía, siempre y cuando cumplieran con sus deberes de urbanización.
- Cesiones lucrativas a la administración para compartir la plusvalía.

El Plan General es el instrumento por el cual la administración determina las posibilidades de aprovechamiento urbanístico de un suelo y garantiza la adecuada dotación de usos urbanos⁴, equipamientos y zonas verdes y viales en las nuevas zonas de crecimiento de la ciudad.

³ Hasta ese momento, por lo general, las grandes actuaciones urbanísticas se realizaron por concesión real o administrativa a un urbanizador, y los suelos se obtenían a valor inicial, esto es a valor agrícola de los suelos, en función de la Ley de Obras Públicas.

⁴ Viviendas, industrias y terciarios.

Esto supuso, en principio, un importantísimo avance: a partir de ese momento ya no se discutían las cargas de urbanización⁵ que la administración imponía a los propietarios de nuevos suelos de expansión para que éstas fueran razonables desde el punto de vista del crecimiento de la ciudad. La discusión se trasladó, en cambio, al punto de cuáles serían los nuevos suelos hacia donde iba a crecer la ciudad y cuáles los beneficios derivados de ese crecimiento.

Si para los propietarios del suelo lo importante era lo que iban a ganar con la clasificación de sus suelos, y esto lo otorgaba la administración, todos tendrían que ganar por igual. Para esto se creó la técnica del Aprovechamiento Medio del Plan, que no es otra cosa que un reparto de cargas y beneficios para todos los nuevos suelos urbanizables creados por dicho plan.

Gracias a este mecanismo, cada propietario cuyo suelo hubiera clasificado por el plan urbanístico tendría el mismo beneficio que los demás por metro cuadrado de suelo, sin importar que hubiera sido clasificado como zona verde, gran vía de comunicaciones o sitio de construcción de vivienda.

Se puede decir que, a partir de ese momento, la evolución de la legislación urbanística española se ha centrado en ver cómo evoluciona el derecho de propiedad sobre el suelo, quién patrimonializa el aprovechamiento urbanístico, y no en el problema de quién diseña la ciudad.

La evolución de nuestra legislación urbanística es la historia de cómo, en cada momento, ha evolucionado la concreción del derecho de propiedad sobre el suelo. Por lo tanto, es la historia de la correlación de fuerzas que ha existido en cada momento entre los defensores de la ciudad como un “hecho colectivo”, propiedad de todos los ciudadanos, y el poder de los propietarios del suelo –quienes lo único que desean es obtener el beneficio inmobiliario que se produce a partir de la clasificación de sus suelos, pese a que esto no produzca “buena ciudad”–.

⁵ Cesiones para viarios, zonas verdes, colegios, espacios administrativos, etcétera.

La Constitución española, aprobada en 1978, plantea en sus artículos 45, 46 y 47 que el suelo no es un bien más objeto del mercado y ordena, entonces, su utilización racional desde el punto de vista de los intereses generales, desde la defensa del medio ambiente y del patrimonio histórico y artístico, desde el derecho de todos los ciudadanos a disfrutar de una vivienda y desde la obligación de impedir la especulación y de lograr que la comunidad participe en las plusvalías urbanísticas.

Nuevamente se plantea la idea de que la lógica del uso y del tráfico del suelo y las construcciones no puede ser la lógica ordinaria del mercado, porque de ésta forma parte intrínseca la especulación, prohibida por la Constitución. Además, en la construcción de la ciudad, en el urbanismo, los intereses generales deben anteponerse a la consecución del mero interés particular de los propietarios.

En este sentido, la actividad urbanística se define como una función pública que se desarrolla en el marco de la ordenación del territorio, por medio de la planificación, la organización y el control de la ocupación y la utilización del suelo, así como por la transformación de éste mediante la urbanización y la edificación.

Desde 1956, la filosofía de la legislación urbanística española no cambió sino hasta 1990, con la Ley 8/90, primera ley del suelo posterior a la Constitución. Dicha ley fue el resultado de la constatación de que la legislación urbanística estaba demostrando ser tremendamente ineficaz, ya que los propietarios de suelos no asumían el papel de promotores urbanísticos que les adjudicaba la ley y, en consecuencia, los suelos urbanizables previstos en el planeamiento permanecían sin desarrollar. Este incumplimiento daba lugar, entre otros, a problemas de vivienda y de instalación de empresas. Fue entonces cuando se planteó la posibilidad de que la administración pudiera participar más en la ejecución del urbanismo.

La Ley 8/90, además de una serie de modificaciones relacionadas con tramitación, plantea una serie de temas fundamentales:

- El aprovechamiento patrimonializable por los propietarios del suelo es del 85% del total del aprovechamiento (hasta ese momento era del 90%).

- El aprovechamiento urbanístico patrimonializable por los propietarios del suelo se adquiere según se ejecuten las actuaciones. Así, si éstos tienen el planeamiento de desarrollo aprobado, el valor del suelo será el valor inicial más el 50% de los costes de urbanización. Si tienen toda la urbanización realizada, el valor será del 85% del aprovechamiento total (aprovechamiento tipo del área de reparto).
- Para el caso de expropiación, la valoración se realizará al 50% del aprovechamiento en el caso de los suelos urbanizables y al 75% del aprovechamiento de los suelos urbanos.
- En el caso de expropiación-sanción, los aprovechamientos se reducen en un 50%.
- La vivienda social entra a formar parte de los usos que el planeamiento puede calificar.
- La ejecución del planeamiento puede ser pública o privada, según lo determine el planeamiento, con lo que la ejecución privada pierde su carácter de primordial.

Esta norma no fue especialmente bien recibida por los propietarios de suelos, ni por los inmobiliarios que se dedicaban a la producción de usos libres, pero sí por los sectores empresariales que se dedicaban a la producción de vivienda social y, en especial, por las administraciones locales (principalmente las progresistas).

La Ley 8/90 fue declarada inconstitucional en casi todo su articulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, aunque no por motivos materiales o de fondo sino debido a problemas de competencias entre niveles de gobierno. En efecto, el Artículo 148.3 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas –y no al Estado central– la competencia exclusiva de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda. La sentencia del tribunal planteaba que el Estado podía regular las valoraciones de los suelos pero no el urbanismo, que es competencia de las Comunidades Autónomas. Esto creó un vacío legal, pues la única legislación urbanística que la sentencia dejaba vigente era la Ley de 1975, que era preconstitucional.

Ante este hecho, alguna Autonomía expidió una ley urbanística de un solo artículo, en la que hacían suya, íntegramente, la Ley Nacional 8/90, con lo cual esta norma volvía a tener plena vigencia en esa Autonomía.

En la actualidad, como consecuencia de la sentencia, y tras unos años de una cierta crisis legislativa en España, tenemos quince legislaciones urbanísticas de las distintas Autonomías y una ley estatal de régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/98, de 23 de abril), además de un real decreto de medidas liberalizadoras en el sector inmobiliario (RD 4/2000, de 23 de junio).

La ley estatal se desarrolla enmarcada en la ideología neoliberal, apoyada en el falso argumento de que la racionalidad que impone el urbanismo incrementa los precios del suelo y la vivienda, para lo cual se redactó la norma con los siguientes objetivos:

1. Garantizar las condiciones básicas de la igualdad en la propiedad urbanística de todo el territorio.
2. Liberalizar el mercado del suelo urbanizable (todo el suelo es urbanizable, salvo aquél que está realmente protegido).
3. Limitar la participación pública en las plusvalías del suelo.
4. Hacer de la vivienda (el negocio inmobiliario) el producto final del suelo, y no la ciudad ni la agricultura ni el paisaje.

La ley estatal, después de definir tres tipos básicos de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y dos intermedios (urbano sin urbanización y urbanizable sin definir condiciones de desarrollo), trata de definir las valoraciones de cada uno de éstos, reforzando, en todo caso, las facultades de los propietarios de suelos:

- Considera que todos los suelos son potencialmente urbanizables si no están objetivamente protegidos.
- Los propietarios pueden proponer que se urbanicen determinados suelos, con la posibilidad de que sus propuestas se aprueben por silencio administrativo positivo.

- La valoración del suelo siempre es el aprovechamiento urbanístico potencial (lo máximo que se pueda hacer en un futuro sobre él), pese a que el propietario no haya realizado actuación alguna.
- La participación de la comunidad en las plusvalías se limita al 10% como máximo.
- Respetar las cesiones de dotaciones públicas, zonas verdes, vialidad, etcétera, al hacer las valoraciones.

Estos planteamientos intentan hacer desaparecer la idea del planeamiento de las ciudades, de la racionalización del uso del suelo, de la distribución de beneficios y cargas, de la defensa de los usos débiles del urbanismo y de garantizar la transparencia de la planificación, para plantearse una política urbanística “de mercado”: del mercado del más fuerte y del que dé más beneficios a los promotores inmobiliarios, no a los ciudadanos, que son quienes usan realmente las ciudades.

En el fondo, amparados en un pseudorazonamiento de que “el mercado es el único que distribuye y planifica bien los bienes”, se ha intentado eliminar el principio de que el aprovechamiento urbanístico de los suelos debe ser fijado por la administración (como representante de los ciudadanos) y no por los propietarios de los suelos, lo que hace que todos los suelos sean urbanizables mientras no se demuestre lo contrario.

Esta legislación vino a romper el principio no escrito en el urbanismo de que “todo crecimiento urbano es legítimo si mejora la ciudad existente, no si solamente beneficia a unos pocos”.

Una reciente sentencia del Tribunal Constitucional (STC 164/2001 del 11 de junio) ha venido a limitar la posibilidad de que los propietarios urbanicen cualquier suelo si no hay disposiciones autonómicas que lo autoricen, con lo que nos encontramos que la actual legislación estatal simplemente sirve para producir una hipervaloración (valor especulativo) de todos los tipos de suelo, impidiendo, de hecho, toda ejecución pública del planeamiento.

Como resultado de la puesta en práctica de la política liberalizadora en materia de suelo, sólo puedo decir que, en los últimos cinco años, en la

Comunidad de Madrid el precio de la vivienda ha tenido un incremento de más del 80% por encima de la inflación y el precio de los suelos se ha multiplicado por cuatro.

Durante los últimos diez años, la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas, incluso las gobernadas por la derecha, han mantenido el espíritu de la legislación del 92, con una serie de principios que todas comparten:

- El Plan General⁶ es el que clasifica el suelo y define los aprovechamientos urbanísticos, las cesiones obligatorias y las distintas transferencias de aprovechamiento entre los distintos tipos de suelos (sistemas generales y polígonos lucrativos).
- Los Planes Parciales son los instrumentos de desarrollo del Plan General, que concretan la ordenación detallada y que legitiman la ejecución, junto con el proyecto de urbanización.
- Las cesiones de equipamiento se realizan en función de los metros cuadrados de edificabilidad lucrativa de los polígonos.
- Existe un límite de densidad de edificación (entre 75 y 100 viviendas por hectárea).
- Casi todas las legislaciones contemplan la vivienda social como un uso característico⁷.
- Las cesiones lucrativas a las administraciones son las máximas permitidas por la legislación estatal.

La novedad que ha aparecido en muchas de las nuevas legislaciones urbanísticas autonómicas⁸ es que la ejecución del planeamiento se

⁶ El Plan General es redactado y aprobado provisionalmente por los Ayuntamientos, y las Comunidades Autónomas lo aprueban definitivamente, con el objetivo de vigilar su legalidad.

⁷ La Comunidad de Madrid y la de Castilla - La Mancha obligan que el 50% de las viviendas sean sociales; en Andalucía, el 30%, etcétera.

⁸ Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística de Valencia, Ley 2/98 de Castilla - La Mancha, Ley 15/01 de Extremadura, Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

reserva a la administración, y que ésta lo puede ejecutar directamente con cargo a los presupuestos públicos, o sacarlo a concurso (ejecución indirecta) para que un particular (el urbanizador), propietario o no, lo ejecute bajo la dirección y el control de la administración.

Funcionamiento del sistema del urbanizador

Cualquier persona, sea o no propietaria de suelo, podrá solicitar al alcalde que someta a información pública una alternativa técnica de Programa de Actuación Urbanizadora (PAU). El Pleno del Ayuntamiento, de forma razonada, podrá rechazar⁹ o aceptar la petición, lo que dará comienzo al concurso para adjudicar la ejecución de una actuación a un urbanizador privado.

Los PAU se componen de:

- Una alternativa técnica compuesta por:
 - Documento de ordenación detallada (Plan Parcial o Plan de Reforma Interior).
 - Anteproyecto de urbanización.
- Propuesta de convenio urbanístico, en la que se regulan las relaciones entre el urbanizador, la administración y los propietarios.
- Proposición jurídico-económica, en la que se establecen la forma y la cuantificación de la retribución al urbanizador (oferta económica).

La retribución al urbanizador podrá ser:

- Económica (cuotas de urbanización que pagarán los propietarios de suelo al urbanizador).
- Pago de aprovechamiento urbanístico mediante parcelas urbanizadas que recibirá el urbanizador.

Una vez notificados los propietarios catastrales, y sometida a información pública la alternativa técnica durante cuarenta días, el Pleno del

⁹ Una de las posibles razones de rechazo es que la administración la quiera ejecutar directamente, o también que, dada su localización, previamente se tengan que ejecutar otras obras.

Ayuntamiento elegirá una alternativa técnica y dará diez días de plazo para que se presenten modelos de convenio de actuación y proposiciones jurídico-económicas, en función de las cuales elegirá a un urbanizador para la ejecución de la actuación –no tiene que ser propietario del suelo ni quien presentó la alternativa técnica–.

El urbanizador será el agente responsable de ejecutar la correspondiente actuación urbanizadora, por cuenta de la administración actuante y, según el convenio estipulado, habiendo sido seleccionado en pública competencia al aprobar el correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora.

Los propietarios del suelo sólo tendrán derecho a una eventual adjudicación preferente si concurren al concurso constituidos en Agrupación de Interés Urbanístico y han competido con una alternativa propia.

Los propietarios que expresamente declinen cooperar, por entender inconveniente o imprudente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, podrán renunciar a ello si piden, mediante solicitud formalizada en documento público y presentada antes del acuerdo aprobatorio del Programa de Actuación Urbanizadora, la expropiación y el pago según el valor que corresponda legalmente al suelo, conforme a la legislación aplicable. En este caso, el acuerdo aprobatorio del Programa de Actuación Urbanística determinará la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente.

Conclusiones

Como conclusión de la evolución de la legislación urbanística española, se puede decir que:

- Desde 1956 ha permanecido constante la idea de que las ciudades crecen de acuerdo con la planificación urbanística reflejada en el Plan General de Ordenación Urbana.
- La ejecución urbanística, el desarrollo del Plan, ha dejado de ser una cosa exclusiva de los propietarios del suelo.

- La valoración de los suelos cambia de acuerdo con las tendencias políticas de los sucesivos gobiernos que están en el poder.
- Solamente se ha construido vivienda social en grandes cantidades cuando las administraciones públicas han ejecutado las actuaciones.

Instrumentos de gestión urbana en el municipio de São Paulo a partir de 1980

Paulo Sandroni

Introducción

Para entender la dinámica de los instrumentos de gestión urbana empleados en el municipio de São Paulo, es necesario conocer antes las circunstancias que condicionaron el desarrollo socio-económico de esta región, cuya extensión aproximada es de 1,5 mil kilómetros cuadrados, una de las mayores del Estado: su ocupación ocurrió tardíamente, apenas hacia finales del siglo XIX e inicios del XX; su actividad cafetalera estimuló su crecimiento y motivó la migración de extranjeros; la migración interna (posterior a la extranjera) aumentó debido a la expansión de la industria y, en menor escala, a la expansión de los servicios; y sólo a partir de los años setenta el crecimiento vegetativo determinó la dinámica de la expansión urbana, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

CUADRO 1. TASAS DE CRECIMIENTO VEGETATIVO Y MIGRATORIO DE LA POBLACIÓN
EN EL MUNICIPIO DE SÃO PAULO ENTRE 1940/90

	Total	Vegetativo	Migratorio
1940/50	68,7%	15,8%	49,9%
1950/60	72,3	28,7	43,6
1960/70	56,3	21,1	35,2
1970/80	43,3	24,1	19,5
1980/90	34,0	16,4	17,6
1990/20	15,3	8,0	7,3

Fuente: São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, *Crise e Mudança*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1991 (80/90 e 90/20 projeções).

La evolución de la población de la ciudad fue la siguiente (en millones):

Año	Evolución
1940	1,3
1950	2,2
1960	3,6
1970	5,9
1980	8,5
1990	11,4

Fuente: São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento, *Crise e Mudança*, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1991 (80/90 e 90/20 projeções).

Cabe resaltar, que en los años setenta, la migración interna originó el crecimiento poblacional en casi dos tercios, pero, después de esta década, se redujo a un poco menos de la mitad. Para dar una idea de la magnitud de este aumento, basta con decir que a mediados del siglo XIX existían en Brasil doce ciudades con población superior a São Paulo; en el inicio del siglo XX, solamente Río de Janeiro (la capital) la superaba, y para la década de los años sesenta, ya São Paulo era la mayor ciudad en población del Brasil. Este crecimiento significó una ocupación espacial que obedeció a la siguiente evolución:

Año	Ocupación
1940	180 Km ²
1965	700 Km ²
1988	900 Km ²
2000	1.050 Km ² (estimativa)

Obviamente, este crecimiento tan acelerado generó problemas urbanos y de ocupación territorial muy complejos, como el transporte y el suministro de energía eléctrica, entre otros. La solución de estos problemas estuvo a cargo de empresas privadas –entre las cuales se destacó la canadiense Light & Power Co–, pues el sector público se limitó a brindar apoyo institucional y a crear las condiciones políticas y administrativas requeridas para las intervenciones de la Light & Power.

Pero, aun bajo estas condiciones, surgieron los primeros mecanismos puntuales de gestión, como, por ejemplo, la contribución de valoriza-

ción (mejoras), la cual fue utilizada como Tasa de Pavimentación desde los años veinte e incorporada después a la Constitución de 1934. Sin embargo, la Tasa de Pavimentación era un mecanismo de recuperación de plusvalías, antes que una herramienta de un plan más amplio de gestión urbana.

A partir de los años cincuenta se agudizaron los problemas urbanos con la migración interna “campo por ciudad”. Las nuevas tecnologías (como la introducción generalizada de tractores) desplazaron grandes contingentes de población rural hacia las ciudades. Y si antes estos empleados de las haciendas tenían sus necesidades básicas de “servicios públicos” (como vivienda, agua, alcantarillado y electricidad) precariamente cubiertas en el ámbito de la explotación de su fuerza de trabajo por el hacendado, ahora, en las ciudades, estos “servicios” eran inexistentes o debían ser cubiertos por el poder público.

No es necesario resaltar la intensidad y la gravedad de los problemas sociales, urbanos, económicos y políticos surgidos por la acelerada migración y/o por el crecimiento vegetativo de la población en las grandes ciudades, especialmente en São Paulo. Esa explosión demográfica ocurrió *pari passu* por dos carencias: 1) por la inexistencia de recursos financieros para enfrentar las nuevas demandas sociales, en función de los desequilibrios presupuestarios originados en el creciente endeudamiento del sector público brasileño a partir de los años setenta y, 2) porque la escasa legislación existente no había sido actualizada, sobre todo si se tiene en cuenta que fue elaborada para y durante una época en la cual la sociedad era predominantemente rural, de manera que era evidente la ausencia de normas dirigidas a regular las relaciones urbanas en las ciudades brasileñas.

La nueva legislación de los años 1980

En 1983 surgió el primer proyecto de ley cuyo objetivo era el de establecer normas dirigidas a construir una política urbana. La Constitución de 1967, así como la reforma constitucional de 1969, establece en el artículo 160 la “función social de la propiedad” como uno de los principios del

orden económico y social. Así pues, la propiedad territorial pasó a integrarse con la noción de desarrollo nacional y de justicia social.

Este proyecto de ley tuvo directrices como las siguientes: iguales oportunidades de acceso a la propiedad urbana y a la vivienda; mecanismos correctivos de los procesos de valorización de la propiedad urbana; regularización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos; y adecuación del derecho de construir a las normas urbanísticas.

Algunos de los instrumentos propuestos en este proyecto para la concretización de la política urbana ya eran conocidos y estaban contemplados en la legislación, como la contribución de valorización, pero otros eran nuevos, como la parcelación, la edificación y la urbanización sujetas a los términos establecidos en las normas de planeación; y el derecho de preferencia y la transferencia de potencial constructivo para garantizar la preservación del patrimonio urbanístico, artístico, arqueológico y paisajístico, así como para la implantación de equipamientos urbanos y comunitarios.

Con la propuesta de este proyecto de ley se buscaba resolver los problemas relacionados con las distorsiones del crecimiento urbano. Se buscaba, por ejemplo, lograr que la propiedad tuviera una función social y que el suelo urbano fuera adecuadamente utilizado, establecer una política financiera viable que sustentara las acciones necesarias para el desarrollo urbano y promover la participación de la iniciativa privada en los procesos de urbanización. No obstante, y pese a estas intenciones prometedoras, la aprobación se logró después de cinco años de presentación del proyecto, cuando, irónicamente, la Asamblea Nacional Constituyente, instalada a finales de 1986, asumió la elaboración de una nueva Constitución, que estableció un capítulo especial para el derecho urbanístico. En la Constitución de 1988, en los artículos 182 y 183, se recogieron entonces las propuestas progresistas en los temas urbanos que hasta ese momento trataba la legislación de manera fragmentaria.

En 1989 y en 1990 surgieron otros dos proyectos de ley cuya finalidad era la de reglamentar los artículos constitucionales mencionados. Durante diez años estos proyectos fueron tratados, enmendados,

ampliados y reducidos hasta que, finalmente, surgió la ley federal 10.257 de 2001, denominada Estatuto de la Ciudad. En su artículo 1º, el Estatuto de la Ciudad determina que “en la ejecución de la política urbana, de que tratan los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, será aplicado lo previsto en esta ley”.

Los artículos 182 y 183 de la Constitución de 1988

Los artículos 182 y 183, insertados en el capítulo que desarrolla el tema del orden económico y financiero, resumen lo esencial en una política urbana. Su concepción principal es que la propiedad urbana cumpla una función social, aunque sin retirar los elementos característicos de la propiedad privada:

Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el Poder Público Municipal, conforme a directrices generales fijadas en la ley, tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

1º El plan director [que equivale al POT colombiano] aprobado por el Concejo Municipal, obligatorio para ciudades mayores de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

2º La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director [POT].

3º Las expropiaciones de inmuebles urbanos serán realizadas con previa y justa indemnización en dinero.

4º Se faculta al Poder Público Municipal, para áreas específicas definidas por el plan director, a exigir, en los términos de la ley federal, al propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, so pena, sucesivamente de:

- I- Parcelación o edificación impuestas por la Administración.
- II- Impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo.

III-Expropiación con pago mediante títulos de la deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurado el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Art. 183. Prescripción adquisitiva para quienes posean un terreno urbano de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, por cinco años, interrumpidamente y sin oposición, utilizándola para su vivienda o de su familia, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

1º El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

2º Ese derecho será reconocido al poseedor por una sola vez.

3º Los inmuebles públicos no serán adquiridos por prescripción.

Como ya se ha expresado, estos dos artículos constitucionales establecen una política de desarrollo urbano cuyo objetivo es “ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes”. La función social sólo es efectiva si además se contribuye a que se verifiquen las condiciones indispensables para las actividades económicas, las cuales tienen en las ciudades su principal fuente de creación de valor.

El Estatuto de la Ciudad¹

El Estatuto de la Ciudad contempla una serie de mecanismos y dispositivos que agilizan y facilitan tanto la planificación como las intervenciones del poder público, en nombre de una gestión de la ciudad favorable al interés público. Es preciso aclarar que muchos de esos instrumentos ya habían sido consagrados en leyes específicas, e incluso ya eran utilizados antes de la aprobación de la Constitución de 1988 y operaban con resultados importantes en algunas ciudades brasileñas,

¹ Adilson Abreu Dallari y Sérgio Ferraz, orgs., *O Estatuto da Cidade* (Comentários à Lei Federal 10.257/2001), São Paulo, Ed. Sbdp - Sociedade Brasileira de Direito Público, 2002.

especialmente en São Paulo. Esta experiencia previa fue la que orientó la definición del texto del Estatuto de la Ciudad a la manera de una caja de herramientas a disposición de las administraciones locales, más que una legislación pesada o puntillista.

Los objetivos básicos del Estatuto de la Ciudad son los siguientes:

- a) Dotar a los grandes conglomerados urbanos de los instrumentos necesarios para atender los problemas relacionados con el desarrollo urbano.
- b) Desarrollar acciones preventivas en las ciudades en crecimiento que no han alcanzado poblaciones muy grandes (las llamadas ciudades intermedias).
- c) Proporcionar instrumentos y mecanismos de intervención en el mercado de la tierra urbana.

Las directrices generales son las siguientes:

- a) Una gestión democrática de la ciudad.
- b) La combinación del orden urbanístico, arquitectónico y socio-económico.
- c) La regularización de los desarrollos informales.
- d) Control del uso del suelo urbano y del medio ambiente.

Los instrumentos de política urbana para concretar estas directrices son:

- a) Plan de Ordenamiento Territorial (POT).
- b) Concesión del derecho real de uso.
- c) Desarrollo, construcción y parcelación prioritarios.
- d) Derecho de superficie.
- e) Contribución de Mejoras (o de Valorización).
- f) Derecho de preferencia.
- g) Prescripción adquisitiva.
- h) Otorgamiento oneroso del derecho de construir.

- i) Transferencia del derecho de construir.
- j) Consorcios urbanos para la gestión integrada de tierras.
- k) Estudios de impacto previos.

Históricamente, uno de los primeros instrumentos de gestión fue, como ya señalé, la Contribución de Mejoras (Valorización), ligada a la valorización inmobiliaria proveniente de obras públicas realizadas por la Administración, que es bien conocida en Colombia. En los años 1920, este instrumento apareció en la ciudad de São Paulo como una Tasa de Pavimentación, que exigía a aquellos propietarios de terrenos o edificaciones beneficiados con una obra pública el pago de sus costos. Este dispositivo aparece en todas las Constituciones, desde la de 1934 hasta la de 1988 (hoy en vigor), artículo 145 inciso III, incluido de forma bien flexible, es decir, sin ninguna referencia al cobro, pero sí al principio del “costo” o de la “plusvalía”².

La Contribución de Mejoras, especialmente en las últimas décadas, no ha sido un instrumento eficaz para promover la financiación de las obras públicas en la ciudad de São Paulo, y las razones son quizá comprensibles. Mencionaré tan sólo las siguientes:

- a) Las áreas más necesitadas de obras públicas son habitadas por los pobladores de menores ingresos, que no cuentan con recursos para pagar por tales obras.
- b) Es difícil determinar la valorización de los inmuebles originada por una obra pública, por consiguiente, se dificulta establecer el cobro a los beneficiados.
- c) ¿Qué sucede con aquellos propietarios que en el pasado fueron beneficiados por obras públicas y no pagaron por la valorización de sus inmuebles?

² Para mayores detalles, véase Paulo Sandroni, “Plusvalías urbanas en Brasil: Creación, recuperación y apropiación en la ciudad de Sao Paulo”, en M. Smolka y F. Furtado, eds., *Recuperación de plusvalías en América Latina*, Santiago, Eurelibros, 2001.

- d) Al consagrar el principio de la valorización, tendríamos también que suponer una indemnización en casos en los cuales una obra pública resultara en una desvalorización de un inmueble; en ese caso, tendríamos una “minusvalía” y no una plusvalía.

Los planes directores (POT) fueron aprobados en momentos en los cuales las ciudades brasileñas en general, y la de São Paulo en particular, crecían velozmente y sufrían grandes transformaciones inducidas por la gran expansión de la población y por las grandes obras infraestructurales.

El plan director (POT) de 1972 no captó debidamente estos movimientos –especialmente la transformación de una ciudad industrial en una ciudad de servicios– y, en la práctica, o bien dificultaba el desarrollo urbano o las fuerzas que se movían en su interior rebasaban los marcos establecidos; en consecuencia, la ciudad se transformó en un espacio en donde predominaban las irregularidades, es decir, donde predominaba la ciudad “ilegal”, en términos urbanísticos y arquitectónicos.

A partir de 1988, con la aprobación de una nueva Constitución Federal, cada estado y cada municipio elaboró su propia Carta Política (en el caso del municipio de São Paulo consistió en una ley orgánica) y algunos instrumentos fueron incorporados, entre ellos las Operaciones Urbanas.

Con anterioridad a la Constitución de 1988, en São Paulo habían sido creadas las Operaciones Interligadas, las cuales existieron entre 1987 y 1998. Estas operaciones constituían más un instrumento de “desmarginalización³” puntual que un instrumento de gestión urbana⁴ propiamente dicho.

³ Tomo el término utilizado en Bogotá. En Brasil, diríamos “desfavelización”.

⁴ Para mayores detalles, véase Domingos Azevedo Netto. *“O Jogo das Interligadas: uma Política Pública em avaliação”*, São Paulo. Escola de Administração Pública da Fundação Gsetúlio Vargas de São Paulo (1994) dissertação de Mestrado em Administração Pública; y Paulo Sandroni, *op. cit.*

Las operaciones urbanas y el otorgamiento oneroso del derecho de construir

La razón de una operación urbana (OU) es la ausencia de un plan de ordenación territorial y de leyes de zonificación suficientemente flexibles que permitan el desarrollo de una ciudad en los ámbitos arquitectónico y urbanístico, de conformidad con su expansión demográfica, económica y financiera.

La base es el concepto de “suelo creado”: se obtienen recursos financieros para las intervenciones propuestas a partir de la asignación onerosa del derecho de construir, como una manera de levantar las restricciones impuestas por la legislación que establece las normas de uso y ocupación del suelo (Ley de Zonificación).

La ley orgánica del municipio de São Paulo permite la realización de OU en su territorio, y la iniciativa de una OU parte del Poder Ejecutivo, que demarca un perímetro, para el cual establece una serie de intervenciones en la infraestructura (calles, avenidas, puentes, túneles, etcétera).

Cada OU debe ser aprobada por una ley municipal específica. Entre 1990 y 2002 fueron aprobadas cuatro OU en el municipio de São Paulo: OU Anhagabaú-Centro, Água Branca, Faria Lima y Aguas Espraiadas.

Con la aprobación de un nuevo plan director en 2002 (ley 13.430 de 13/09/02) fueron aprobadas nueve OU más, que son las siguientes: Carandiru-Vila Maria, Celso Garcia, Diagonal Norte (Pirituba), Diagonal Sul (Eixo do Tamanduateí), Rio Verde-Jacu Pessego, Santo Amaro, Tiquatira, Vila Leopoldina y Vila Sonia.

Las operaciones urbanas que ya estaban en funcionamiento antes de la aprobación del nuevo plan director han presentado distintos resultados, que hasta el momento son:

1) La OU Água Branca y Centro:

Fueron las dos primeras que tuvieron proyectos aprobados y que rindieron frutos en términos de contrapartidas económicas.

2) La OU Anhangabaú-Centro (ley 12.349/97):

Inicialmente esta OU se llamaba Anhangabaú y comprendía un perímetro menor de 50 hectáreas; posteriormente se amplió y se llamó operación urbana Centro, ubicada en el centro histórico de la ciudad. Ocupaba un área de 84,2 hectáreas.

Sus objetivos principales eran: la recualificación ambiental de la región; la recuperación de piezas y espacios importantes del patrimonio histórico; la canalización de aguas pluviales (para evitar inundaciones); y la interferencia correctiva de la volumetría de las cuadras.

En los primeros tres años de vigencia fueron aprobados cuatro proyectos, entre ocho propuestas presentadas. El dispositivo más utilizado de la ley era el que permitía la regularización onerosa de las edificaciones irregulares. Estas operaciones de regularización, entre las cuales se destacó la de la Bolsa de Valores, generaron 3,4 millones de dólares, los cuales fueron invertidos en mejoramiento del sistema vial y peatonal (calles, viaductos, andenes, etcétera) y en la construcción del Museo del Teatro, entre otras obras.

Por 2,1 millones de dólares fue negociado el derecho de construcción adicional en un antiguo edificio de una empresa distribuidora de energía eléctrica, transformado en centro comercial, lo que constituyó un cuarto proyecto aprobado en el ámbito de esta operación urbana. Los proyectos aprobados en el perímetro de la OU Centro produjeron cerca de 5,5 millones de dólares en contrapartidas económicas hasta 2002.

3) La operación urbana Água Branca (ley 11.774/95)

Constituye un perímetro de cerca de 500 hectáreas, ubicadas en una zona de la ciudad relativamente degradada (Barra Funda), pero que ya tiene un gran proyecto aprobado en terrenos que pertenecían a una antigua industria tradicional paulista. Ya fueron construidos cuatro grandes edificios empresariales, de un total de trece previstos (edificios inteligentes, hoteles cinco estrellas, centros comerciales y otros).

Al empresario inmobiliario se le autorizó un coeficiente de aprovechamiento de 4, cuando el permitido por la ley de zonificación originalmente

era de 1, lo que significó un incremento de unos 210 mil metros cuadrados en relación con los 72 mil metros cuadrados de derechos de construcción originales. La contrapartida económica asumida por el inmobiliario ante el gobierno municipal fue de cerca de 20 millones de dólares, dividida en 13 intervenciones en el perímetro de la OU, entre las cuales se destacan la construcción de una avenida de cerca de 1,5 kilómetros y un túnel de 120 metros.

4) La operación urbana Faria Lima (ley 11.732 / 95)

Constituye un perímetro de aproximadamente 450 hectáreas. Esta OU, a diferencia de las anteriores, fue lanzada después de que el gobierno municipal realizara grandes inversiones en la ampliación de la Avenida Faria Lima, así como las correspondientes expropiaciones. Estas inversiones, por un valor cercano a 150 millones de dólares están siendo parcialmente recuperadas con los proyectos aprobados.

Sin embargo, desde el punto de vista urbanístico, esta OU era innecesaria, si consideramos que la zona ya tenía un gran dinamismo inmobiliario; y desde el punto de vista financiero, hasta el momento las contrapartidas económicas obtenidas no han compensado el gasto que se hizo en la ampliación de la avenida, incluidas las expropiaciones.

5) La operación urbana Aguas Espraiadas (2001)

Esta operación urbana se aprobó a fines de 2001 y todavía no presenta resultados prácticos relevantes. En esta OU, sin embargo, se creó un nuevo instrumento financiero de grandes potencialidades: los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac). Estos Cepac son emitidos por el gobierno municipal y vendidos en subastas o utilizados directamente en el pago de obras, expropiaciones y adquisición de terrenos para la construcción de viviendas de interés social. Los poseedores de estos certificados pueden utilizarlos en sus proyectos dentro del perímetro de la OU.

La importancia de este instrumento financiero radica en que le aporta previamente a la administración recursos extrapresupuestales para la realización de obras de infraestructura, indispensables para el desarrollo de una región.

Este instrumento, que materializa financieramente el otorgamiento oneroso del derecho de construir, está previsto en el Estatuto de la Ciudad y podrá ser utilizado más ampliamente en las nuevas OU.

La extensión del otorgamiento oneroso del derecho de construir en toda la ciudad

Más allá de las Operaciones Urbanas, el Plan Director de 2002 establece un mecanismo que posibilita esta forma de captura de plusvalías en todo territorio municipal, a través de la fijación de un coeficiente de aprovechamiento básico y un coeficiente de aprovechamiento máximo. La posibilidad de construir más allá del coeficiente básico hasta el límite del coeficiente máximo se concreta en una contrapartida financiera por parte del interesado, calculada según las reglas establecidas en el propio plan director. El POT establece diferencias en estos máximos y mínimos, de acuerdo con cada región de la ciudad. El mecanismo constituye, en síntesis, un importante medio de estructuración urbanística y de recaudación de fondos para el propio desarrollo urbano.

El debate por reformas al suelo urbano en América Latina¹

Carlos Morales Schechinger

Ninguna discusión seria sobre reforma urbana puede soslayar el tema de la gestión del suelo urbano, pues, como bien dice Iracheta, "el que controla el suelo controla la ciudad"². Es así como las sociedades, en distintas etapas de su evolución, se replantean de manera insistente las reglas de dicho control y los actores involucrados debaten y luchan por reformas agrarias y urbanas que inciden, en mayor o menor medida, sobre este recurso.

En las últimas décadas del siglo XX se presenciaron, y probablemente ahora se presencien aún más, reformas al régimen de la propiedad del suelo en varias ciudades del mundo³, fenómeno al que no escapan las de América Latina. Los esquemas adoptados tienden a privilegiar

¹ El material presentado recoge lo expuesto por el autor para motivar la discusión de los participantes en el II Seminario Internacional sobre Reformas al Suelo Urbano, organizado por el Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Lincoln Institute of Land Policy, en la Ciudad de México, entre el 4 y el 5 de julio de 2002.

² Ver Iracheta, 1984.

³ Ver, por ejemplo, Oede, 1992.

un enfoque inclinado al mercado menos regulado del suelo urbano, a tono con el predominio de la libre competencia en la economía global. Pero, si bien la libre competencia puede representar beneficios para ciertas actividades de la sociedad mundial, en el caso específico de la gestión del suelo esto no parece resultar igual.

Entre más corre el tiempo, más claro es que con la libre competencia de los propietarios del suelo no necesariamente se obtienen los mismos beneficios. Más aún, los problemas para las ciudades incluso se acrecientan, al menos en la región latinoamericana, particularmente los de segregación espacial –polarización de una ciudad rica ante una ciudad pobre, ocupación creciente de áreas naturales muy frágiles y riesgosas, ausencia de espacios públicos funcionales e inaccesibilidad de la mayoría de la población a servicios mínimos, entre otros–. Esta tendencia es más notoria, sobre todo si las ideas del dominio pleno, irrestricto y perpetuo sobre la propiedad territorial y del libre mercado, como distribuidor eficiente de las actividades, no sólo se aceptan sino que se pregonan y se promueven sin cuestionamiento ni cortapisa alguno.

Las economías de libre mercado de Europa, Norteamérica y el sudeste asiático reconocen que el suelo debe manejarse con reglas distintas a las del libre mercado. En todas ellas existen mecanismos de intervención pública que equilibran las características únicas del suelo, para evitar que el accionar libre de los propietarios se vuelva en contra de los intereses de la colectividad, o incluso de los intereses del capital productivo.

Los instrumentos de intervención van desde la simple imposición de servidumbres, en Estados Unidos, hasta la total propiedad de la tierra por parte del Estado, en Hong Kong, pasando por los esquemas de reajuste parcelario muy difundidos en las ex-colonias británicas, el Japón y España, las empresas inmobiliarias francesas e inglesas y los impuestos sólo al suelo en Dinamarca, Australia y Nueva Zelanda⁴.

⁴ Ver compilaciones en Oced (1992), Andelson (2000) y PUEC-UNAM (2002-a).

En América Latina, el panorama parece ser diverso. En el II Seminario Internacional de Reformas al Suelo Urbano⁵ se compararon y discutieron los distintos marcos jurídicos que han adoptado siete países latinoamericanos para el manejo de este recurso. Aunque todos ellos tienen elementos en sus leyes que llevan a concebir una función social de la propiedad, todos a la vez, excepto quizás un par, depositan en la propiedad privada más derechos que obligaciones con la comunidad –obligaciones necesarias para disminuir los efectos que el mercado libre del suelo ha provocado en las ciudades y en los ambientes naturales que las rodean–. Sin embargo, la legislación de cada país presenta matices diferentes, y sus economías, estructuras sociales y condicionantes espaciales han experimentado historias diferentes y la manera como han interactuado con los marcos jurídicos ha dado resultados muy diversos.

A continuación se esquematizarán, aunque con el riesgo de simplificar en exceso, los casos estudiados en tres tipos de situaciones generales:

1) Predominio de los derechos de la propiedad privada

Los casos fueron presentados por Argentina y El Salvador, en donde se privilegia el enfoque del pleno dominio sobre el suelo por parte de los particulares y donde subyace la idea de que su libre intercambio racionalizará la asignación de usos del suelo, e incluso que la libre competencia hará que los precios de éste bien tiendan a bajar.

Los efectos de este enfoque han sido de dispersión del asentamiento, formación de mucha tierra vacante, segregación entre estratos sociales, ocupación de áreas naturales sensibles, concentración de la propiedad, irregularidad en la tenencia, e incluso, incremento de los precios del suelo.

En el caso específico de Argentina destaca la privatización de extensas áreas otrora públicas, como Puerto Madero, que, con una ubicación privilegiada, permitía usos altamente rentables desarrollados por par-

⁵ Ver ponencias del seminario editadas por el PUEC-UNAM (2002-b).

ticulares. El desarrollo preveía la generación de excedentes para invertir en barrios pobres, pero esto sólo parece haberse traducido en ganancia para los nuevos propietarios privados de las zonas portuarias.

También destaca en el Gran Buenos Aires la proliferación de urbanizaciones cerradas, dispersas sobre extensas zonas rurales, propiciadas por la construcción de carreteras y una codificación urbanística simplificada en exceso, que no alcanza a controlar el fenómeno. La lógica de la promoción privada, con insignificante intervención pública, ha implicado el predominio de amplios espacios privados autoadministrados, donde incluso queda cuestionada cualquier autoridad pública⁶.

En el caso del Salvador, el énfasis privatizador queda manifiesto en el programa EL Salvador País de Propietarios, a través del cual parece visualizarse como única necesidad urbana de amplias capas de población la expedición de títulos de propiedad, sin mayor necesidad de dotación de mejoramiento en los servicios urbanos básicos⁷.

2) Reformas y reversiones, aunque lo que persiste es la irregularidad

Por otro lado, Perú y México, que tuvieron importantes reformas agrarias o reformas sobre tierras vacantes que privilegiaron en el pasado la propiedad comunal o pública de la tierra, han introducido recientemente reformas o interpretaciones legales que echan marcha atrás. Así, han permitido la reprivatización de grandes terrenos, que desde luego incluyen extensiones importantes de tierra en la periferia de las ciudades y en áreas muy sensibles en el aspecto ambiental.

En estas reformas e interpretaciones legales también subyacen las ideas de que un mercado desregulado asignará adecuadamente la tierra entre los diversos usos y de que esto servirá como garantía de un sistema financiero más activo, mediante la incorporación de amplias masas de pobres al crédito formal, al mejoramiento de la vivienda y a otros beneficios similares.

⁶ Ver Pugliese, 2002.

⁷ Ver Zeledón, 2002.

Lo preocupante es ver que en esos dos países la irregularidad en el intercambio, en la tenencia y en el uso del suelo ha existido tanto antes como durante y después de las reformas –y todo parece indicar que seguirá así, si no se emprenden reformas de otra naturaleza–. Estos países incluso se han vuelto expertos en fórmulas para regularizar la tierra, y en uno de ellos se ha llegado hasta al grado de otorgar seguridad jurídica a la irregularidad.

En el caso específico de Perú, la historia de la legislación de terrenos eriazos y su aplicación muestra una constante tensión entre los objetivos de protección de los usos agrícolas a través de un régimen de dominio público, o la alternativa de explotación privada como mecanismos para contener las ocupaciones ilegales populares y no populares. Finalmente, a través de artilugios que recurren a las categorías civilistas, la situación ha derivado en masivos programas de regularización de la tierra urbana para asegurar la propiedad individual.⁸

En el caso de México, la figura del ejido y la de su paralelo, la propiedad comunal, había sido vista como un caso paradigmático que permitía a ese país una importante intervención gubernamental en los procesos urbanos, ya fuera de manera preventiva o correctiva, para atender el acceso de los pobres al suelo en las ciudades. Sin embargo, este paradigma fue disuelto en las reformas de 1992, que, si bien no han retirado enteramente al gobierno de su intervención, pues el sector agrario aún ejerce un importante control burocrático sobre ellas, sí ha propiciado que se orienten esas tierras a usos más rentables.⁹

3) Equilibrio entre los intereses de los particulares y los de la ciudad

Las experiencias latinoamericanas más alentadoras se encuentran en tres países que, en mayor o menor grado, han incorporado elementos de la lógica del mercado pero dentro de un marco jurídico que detalla mejor la función social del suelo. En esos países se aprovechan las energías de

⁸ Ver Castro Pozo, 2002.

⁹ Ver Azuela, 2002.

la iniciativa de los particulares y la competitividad de mercado en favor de la colectividad y del medio ambiente, acotando los beneficios no ganados por el esfuerzo de los propietarios particulares y manteniéndolos para la ciudad.

En esta tónica se encuentra la experiencia de Colombia, con una tradición histórica en el tema de la captura de plusvalías generadas por la actuación pública y apropiables por los propietarios, no sólo a través de la obra pública sino por la asignación pública de usos del suelo. Aunque con dificultades técnicas de aplicación, el caso colombiano representa una idea más clara de lo que pertenece a la esfera de lo público o a la de lo privado; ha consolidado los principios y lo que requiere es pulir los instrumentos técnicos que permitan aceptar su operación¹⁰.

Otra experiencia más es la del caso de Brasil, cuyos gobiernos locales han experimentando muchas formulas de gestión urbana a lo largo de la última década, las cuales fueron consolidadas en 2001 y generalizadas en un Estatuto de la Ciudad de aplicación nacional.

El estatuto brasileño abre un abanico importante de esquemas de gestión del suelo que combinan el interés público con el privado de manera creativa y que son puestos a disposición de todos los municipios del país para ser aplicados según convenga en cada localidad, incluso concibiendo la propiedad de una manera más fresca, menos civilista, que supera enfoques decimonónicos que no parecen ser útiles hoy en día¹¹.

Una tercera experiencia, paradigmática, es la del caso de Cuba, que se ha abierto a capitales extranjeros para realizar importantes desarrollos inmobiliarios pero manteniendo siempre la propiedad del suelo. Por esta vía, el país recupera plusvalías que posteriormente redundan en beneficio de la ciudad cubana, bien sea en programas sociales, como el mejoramiento de vivienda y el apoyo a escuelas, o en la reconstrucción de La Habana vieja, para atraer inversión del sector turístico y recreativo¹².

¹⁰ Ver Maldonado, 2002.

¹¹ Ver Fernández, 2002.

¹² Ver García y Núñez, 2001, y Perdomo, 2002.

La coincidencia del caso cubano con la práctica de ciudades de economías opuestas a la de Cuba, es decir de libre mercado, como Hong Kong (incluso antes de pertenecer a la China continental), donde los gobiernos mantienen una gran preeminencia sobre el desarrollo de su suelo, muestra que este recurso tiene un comportamiento económico tan peculiar y una trascendencia estratégica tal que lo han mantenido fuertemente bajo el control público de la ciudad.

Reiteramos que, aunque quizás otras mercancías funcionan bien dentro de la propiedad privada y el mercado libre, los marcos jurídicos que quieren tratar al suelo como cualquier otra mercancía no sirven para las necesidades del medio ambiente ni para la ciudad ni, mucho menos, para sus ciudadanos.

Los retos a enfrentar en estos países son muchos. Unos se encuentran en la delicada tarea de instrumentar las reformas que han emprendido, otros tal vez tengan que redefinir las reformas que han hecho y otros más quizá tengan que emprender reformas postergadas. Son varias las preguntas que, desde el punto de vista de la doctrina jurídica y de la problemática urbano-ambiental, se deben formular para instrumentar aciertos, corregir desaciertos o asumir el reto de reformas de fondo.

A continuación se intentará apuntar algunas de estas preguntas, que no buscan tener el rigor de la ciencia del derecho –eso corresponderá a otros– sino que pretenden plantear problemas que enfrentan las ciudades y se encuentran fuertemente vinculadas con el derecho. Consideramos que deben discutirse, bien sea sólo desde lo jurídico o bien desde una perspectiva más amplia e interdisciplinaria, que reúna a la sociología, la economía, la política y la geografía, así como la práctica del urbanismo, la arquitectura, la ingeniería y las finanzas.

La función social y la propiedad privada del suelo

Se debe abandonar la discusión estéril con respecto a si en la gestión del suelo debe predominar la una o la otra y hacer el planteamiento así: ¿cómo se pueden conciliar la función social y la propiedad privada del suelo?

De una u otra manera, los dos enfoques están consagrados en prácticamente todas las constituciones de América Latina y éste es un buen inicio. Sin embargo, las leyes que se derivan de las constituciones privilegian uno u otro enfoque e incluso se contradicen en lo que se presta a interpretaciones, según convenga a los intereses coyunturales que cada situación presente.

Es probable que esto se deba a una falta de claridad, desde las mismas constituciones, con respecto a las cuestiones fundamentales en juego. Algunas de éstas tienen que ver con la definición de la propiedad de la renta del suelo (posiblemente la cuestión más importante en este debate), con la distinción entre los derechos y las obligaciones de los propietarios y los de la ciudad, con la pluralidad y la confrontación de regímenes de tenencia del suelo, con la legitimación o no de la irregularidad y su solución a través de la propiedad privada, con la desprivatización del espacio público y con la democratización de la gestión del suelo.

Estas cuestiones y otras más deben aclararse y hasta consagrarse en las constituciones para reducir contradicciones e interpretaciones acomodaticias y, desde luego, para reducir conflictos por el espacio urbano y ambiental. Hay que plantearse, entonces, preguntas específicas para cada una de las cuestiones.

La propiedad de la renta del suelo

La cuestión de la denominada renta o plusvalía, como coloquialmente se conoce a los incrementos de la renta (incluso así la denominan muchas leyes), es central. Todas las corrientes teóricas que abordan la economía del suelo definen la renta del suelo como la cantidad que un propietario exige por ceder el derecho de usar su propiedad y explican que el valor que dicha renta adquiere es unifuncional, es decir provocado por el “tirón” de la demanda, pues no hay costo o esfuerzo alguno involucrado en su producción. Esto significa que la plusvalía no es un valor atribuible al terreno en sí, sino a la demanda que la sociedad haga del mismo. Es por ello que en el centro de esta discusión está la pregunta: ¿quién es el dueño de las diversas plusvalías que se obtienen de la propiedad del suelo?

Para centrar la discusión, hay que distinguir entre aquéllas que surgen de acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno del propietario de aquéllas que el particular genera con su trabajo y/o con su inversión. Respecto de las primeras, queda claro que éstas son generadas por la colectividad, que aquí identificaremos como la 'ciudad'.

Nos referimos en primer lugar no sólo a las plusvalías provenientes de la obra pública, que son aquéllas de las que es más conciente el propietario, sino de las surgidas por el hecho de la persistente escasez de dichas obras públicas en las ciudades latinoamericanas. Es decir que la obra pública no sólo crea condiciones diferenciales entre terrenos y, en consecuencia, produce una renta diferencial, sino que dichos terrenos son tan pocos en relación con las necesidades que dicha renta diferencial se asimila a una renta monopólica o, coloquialmente, a una plusvalía, muy por encima de los costos de las obras públicas.

Un grupo adicional es el de las plusvalías generadas por las ventajas de localización relativa en la ciudad y que van beneficiando fundamentalmente a los terrenos centrales, a los colindantes con vías de comunicación o a los contiguos a zonas ambientales deseables.

En un tercer grupo están las plusvalías generadas por la asignación de usos del suelo por el gobierno de la ciudad a través de diversos instrumentos jurídicos –planes, reglamentos, ordenanzas y demás– que generalmente prohíben usos específicos o permiten una lista corta de usos a los predios de diversas zonas. Los propietarios suelen considerar que dicha asignación castiga el valor de sus terrenos, pero poco se percatan de que la asignación de usos crea exclusividades al impedir que la generalidad de los predios pueda dedicarse a los usos por los cuales se beneficiaron. Los predios “perjudicados” sólo son aquéllos con una lista de opciones muy corta (o a la inversa, con muchas prohibiciones), y el uso que puede hacer el propietario no es muy demandado o corresponde a los actores con menor capacidad de compra de un terreno. Sin embargo, al final, la asignación de usos propicia más incrementos que decrementos de valor.

Todas estas plusvalías son logradas colectivamente por todos los actores de la ciudad, pero son adueñadas por los propietarios de terrenos espe-

cíficos. En términos estrictos, todas esas plusvalías no responden a esfuerzo alguno del propietario, pues éste no le ha inyectado capital o trabajo. La única acción que sí emprende el propietario y que, a su vez, genera plusvalías adicionales es la de la simple retención –la mayoría de las veces de manera voluntaria, no involuntaria– de terrenos, los cuales no se ofrecen en el mercado. Con ello, los propietarios crean escasez artificial del suelo, es decir, potencian más sus rentas monopólicas.

Desde luego que varios propietarios de terrenos urbanos o en la periferia de las ciudades habrán recibido en herencia sus tierras y las plusvalías descritas arriba les habrán beneficiado totalmente. Sin embargo, muchos más habrán comprado sus terrenos y se sentirán maltratados por lo que hemos dicho aquí. En efecto, pueden incluso sentirse víctimas del anterior dueño, que fue quien capturó para sí las plusvalías. Este pago clasifica para el nuevo propietario como una renta absoluta, por encima de la cual acumulará rentas adicionales que surjan a través de las situaciones futuras que hemos descrito antes.

Ahora bien, la construcción que realicen los inversionistas o los usuarios sobre los terrenos o, en su caso, los propietarios mismos, pero actuando como inversionistas o usuarios, es decir jugando un papel económico y social totalmente diferente, y el valor adicional que en consecuencia adquiera el inmueble en el mercado debe considerarse enteramente como propiedad del capital y/o del trabajo. Resulta más difícil de argumentar que este valor adicional pertenece a la colectividad, es decir, a la ciudad. Como puede verse, la distinción central es entre lo que vale un inmueble por los atributos del terreno, y que son incorporados por la ciudad, y lo que vale por los atributos que le confiere la construcción y que fueron incorporados por los particulares.

Si las constituciones de los países hicieran esta distinción, mucha de la discusión que se da sobre innumerables controversias jurídicas se resolvería con mucha más facilidad. Consideremos algunos casos.

Si la concepción constitucional fuese clara, la aplicación de un impuesto predial con base en el valor del suelo, que surge de la acción colectiva, o con base en el valor de las construcciones, que surge de la acción

individual, encontraría fundamentos más claros. También encontrarían mayor legitimación figuras más modestas y frecuentemente usadas, como son las sobretasas o las tasas con crecimiento progresivo a la tierra vacante. Por otro lado, pondría en tela de juicio aquellas legislaciones que exentan de contribuciones a terrenos que no están en uso, con el pretexto de que no existe un flujo de dinero para los propietarios.

También quedaría más clara la obligación de los propietarios de terrenos para que internalicen no sólo los costos de la obra pública a través de contribuciones por obras, sino que además internalicen la plusvalía generada por las mismas. Así mismo, quedaría resuelta la confusión entre la figura de la simple contribución por mejoras y el impuesto a la plusvalía, que varios países revuelven en sus legislaciones.

Si las constituciones fueran claras, también quedaría claro si existe o no la obligación de la ciudad de indemnizar a los propietarios por supuestas minusvalías causadas por la acción pública, es decir por una asignación restrictiva de usos del suelo. También permitiría tener certeza sobre si las minusvalías surgen de comparar el valor a partir de un uso futuro, incierto y especulativo o a partir del valor que el terreno tiene por el uso al que actualmente está dedicado.

Constituciones claras también permitirían establecer si la indemnización por expropiaciones debe hacerse según el valor del uso actual o según el valor del uso pretendido por el propietario pero inexistente en ese momento, particularmente si el actor que va a concretar un valor futuro es el gobierno de la ciudad, motivo de la expropiación, y si debe esta ciudad renunciar a la plusvalía que ella misma va a crear con su labor de construcción.

Los derechos y obligaciones de los propietarios y los de la ciudad

Otra discusión importante, vinculada a la anterior pero que hay que examinar con cuidado, busca responder las siguientes preguntas: ¿por qué la propiedad del suelo exige, como ningún otro tipo de propiedad lo hace, tantos derechos y rechaza cualquier obligación? ¿Acaso no

deberían las leyes hacer una distribución moderna de los derechos de la ciudad y los derechos de los propietarios?

Esta postura es particularmente persistente entre los propietarios del suelo en América Latina. De qué sirve que algunas leyes conciban al Estado como el propietario original del suelo, si los grupos o particulares a los que se les van asignando tierras se asumen como detentadores plenos, perpetuos, absolutos y sin cortapisa. En esta actitud subyace la idea de que la propiedad es un solo derecho monolítico, y con frecuencia concebido así por la tradición jurídica latinoamericana, cuando en la práctica es un conjunto de derechos y obligaciones reconocidos a favor de uno o varios actores de la sociedad, no necesariamente los mismos.

Ya hemos señalado como centro de la discusión la distinción entre el derecho a las plusvalías generadas colectivamente y el derecho a las plusvalías generadas de manera individual. Allí hay una primera separación. Conviene destacar otras más específicas, formulándose, al menos, las siguientes preguntas:

1) ¿Los derechos de construcción deben ser de la ciudad o del particular?

Ésta es la esencia que da vida a esquemas muy creativos que han surgido en varios países y que reciben varios nombres, como 'suelo creado', 'potenciales de desarrollo' o, sin eufemismos, 'derechos de construcción'. Estas figuras parecen excepciones; sin embargo, están emparentadas con los permisos de construcción que otorgan muchos gobiernos locales, con lo cual están ejerciendo el derecho, al menos, de controlar la construcción. La diferencia con las otras figuras es que éstas recuperan, si acaso, los costos de formular el permiso, en tanto que las otras recuperan el valor que el derecho de construir significa en el mercado. El derecho también se vincula con la definición de quién es responsable de elegir al actor que va a desarrollar un terreno y cuándo se va a desarrollar, bien sean los propietarios o la ciudad. Ninguno de estos dos está exento de prácticas nocivas para la colectividad. Aquéllos practican la retención especulativa, ésta, el clientelismo político. Sin embargo, quizás el segundo pueda restringirse a través de mecanismos de democratización de la gestión del suelo, que traeremos a colación más adelante.

2) ¿Es válido que los propietarios exijan derechos adquiridos sobre acciones que nunca han ejercido?

Esto no sólo se vincula con los valores actuales *versus* los valores futuros discutidos arriba en el caso de las expropiaciones, sino también con el tema de cuando las ciudades redefinen los usos del suelo asignados a través de planes urbanos u ordenanzas de zonificación. Hay casos en que la redefinición de un uso podría, en efecto, estar restringiendo las expectativas del propietario, podría estar generando una minusvalía. Sin embargo, la pregunta se refiere más a si es o no válido que un propietario considere como suyo algo que aún no ha sucedido. En el caso de usos del suelo actuales, contradictorios con los autorizados con posterioridad, la legitimidad de los derechos adquiridos tiene una base más real, pero cuando todavía no han sucedido, sólo propician controversias de dudosa legitimidad.

3) ¿Debe obligarse a los propietarios a construir, subdividir, asociarse e incluir usos específicos?

Estas obligaciones buscan lograr ciudades equipadas y urbanizadas desde un principio, así como ciudades urbanizables a menores costos y sin tierra vacante especulativa. La justificación tiene que ver con la necesidad de evitar el encarecimiento del suelo y la consiguiente inaccesibilidad de los pobres a lotes adecuados. Muchas legislaciones obligan a los fraccionadores a donar parte del área vendible para jardines públicos; otras más ambiciosas establecen la asociación forzosa de propietarios y constructores dentro de uno o varios polígonos que incluyan usos rentables y no rentables, creando subsidios cruzados para asegurar la dotación de infraestructura para ambos y/o para asegurar la oferta de suelo servido para población de bajos recursos. Las figuras usadas reciben varios nombres, como 'reagrupamiento parcelario' u 'operaciones interligadas'.

La pluralidad y la confrontación de regímenes de tenencia del suelo

Los diversos países han creado una amplia gama de regímenes de tenencia del suelo. La discusión no se puede centrar en los extremos, encarnados en la propiedad pública y la propiedad privada. En la práctica han prolife-

rado regímenes que combinan de manera muy diversa derechos y obligaciones depositados en individuos o comunidades de composición igualmente diversa. Muchos han surgido de la necesidad de resolver problemas agrarios relacionados con los diversos modos de producción agropecuaria y los usos y costumbres indígenas, con lo que han surgido la propiedad privada, la de los ejidos, la de las cooperativas, la de las colonias agrícolas, las tierras comunales, las de los pueblos, etcétera.

La variedad de regímenes también ha surgido de modos de producción y de usos y costumbres urbanos, y ha aparecido no sólo la propiedad privada, sino también la propiedad horizontal, la de los condominios, la de las cooperativas, la del patrimonio de familia, la de los fideicomisos, la propiedad aérea, etc. Las variaciones se multiplican cuando ambos grupos de tenencias, las rurales y las urbanas, se enfrentan, pues surgen regímenes en transición, a veces como parte de programas preventivos –como en el caso de los grandes proyectos públicos– o de programas correctivos –como en el caso de las campañas de regularización en las que, por ejemplo, surge la propiedad pública pero enajenable–. Estos regímenes se multiplican más cuando las propias comunidades crean conjuntos de derechos y obligaciones que, aun cuando no son reconocidos por las leyes, llegan a tener más efectividad que las formas de tenencia contenidas en la ley.

El tema lleva a plantearse varias preguntas: ¿deben simplificarse los regímenes de tenencia de la tierra o debe reconocerse, organizarse y hasta fomentarse su proliferación?, ¿crea ello ciudadanos de distinta categoría o permite distribuir derechos sobre el suelo de una manera creativa y hecha para necesidades específicas?

La importancia que cada fracción de terreno tiene para la sociedad es diferente, y el impacto que tiene la manera específica como se utiliza cada predio es muy diverso. Esa importancia, ese impacto y esa diversidad son tan grandes que en ellos radica la necesidad de reconocerle una función social al suelo y no un derecho unitario y universal como el que la propiedad privada supone. ¿Acaso no se traduce esto en la necesidad de otorgar un conjunto diferente de derechos y obligaciones que

los individuos, la colectividad y la sociedad puedan tener sobre distintos predios de la ciudad? ¿Por qué, entonces, insistir en un sistema con dos tenencias unitarias y polarizadas, la privada y la pública, o aun aceptando, sin conceder, la existencia de sólo dos regímenes? ¿Por qué el predominio de uno sobre el otro?

En efecto, cuando la tierra rural se transforma en tierra urbana, la lógica de la propiedad privada parece prevalecer sobre las distintas formas comunitarias y públicas de la tierra preexistentes. Pareciera que la forma de vivir en las ciudades solamente es factible a través de la propiedad privada del suelo. Sabemos que las ciudades representan la mejor forma de reproducción y acumulación de los capitales y que un requisito para ello es la propiedad privada y, también, que ello se refleja en la propiedad privada del suelo urbano, particularmente cuando el modo de transformación del espacio que tiene avances actualmente importantes en las ciudades es la promoción inmobiliaria comercial. Sin embargo, la plena propiedad del suelo depositada en los individuos y la libre circulación en el mercado que ello conlleva no ha resultado en una mejor manera de organizar las ciudades y su entorno natural. Por eso, otro modo de transformar las ciudades ha sido la autoconstrucción, sobre todo en el caso latinoamericano, que sigue creciendo a pesar del avance de la promoción privada, porque ésta se ha tragado más a la producción pública que a la autoconstrucción. ¿Acaso no merece la autoconstrucción alternativas de régimen de tenencia? Las que sean: no necesariamente la propiedad privada definida exactamente como la requiere el capital inmobiliario sino como la requieran los colonos. Esto nos lleva al siguiente cuestionamiento:

La legitimación o no de la irregularidad y su solución mediante la propiedad privada

La autoconstrucción sigue una lógica enteramente diferente, que no depende de la intervención del capital. No entender esto propicia calificar al asentamiento autoconstruido como irregular. Y se le califica así porque no cumple con una lógica que le es totalmente ajena: la de asegurar su

tenencia privada para que circule en el mercado y no la de contar con el suelo para poder ser usado.

El énfasis de muchas políticas públicas en asimilar los asentamientos irregulares a una lógica de la propiedad privada ha llevado a argumentar que su regularización a ese régimen permitirá el acceso a sistemas de crédito formales. No obstante, se ha demostrado que esto no necesariamente es una consecuencia de la regularización. No buscamos enaltecer el asentamiento irregular, pues hacerlo sería minimizar el hecho de que la gran irregularidad urbana que seguimos presenciando es sólo una manifestación de la gran pobreza urbana, pero sí queremos preguntarnos lo siguiente: ¿es válido que los programas de regularización de la tenencia de la tierra culminen con la asimilación de los asentamientos precarios por las reglas de la propiedad privada?

Se ha demostrado que la dotación de servicios urbanos no depende de la titulación de predios y que el acceso de los pobres a los sistemas financieros no requiere garantías inmobiliarias, sino que ambos dependen del reconocimiento del esfuerzo que emprenden los colonos por salir de su pobreza y de contar con los complementos gubernamentales que los respalden. También se ha demostrado que la titulación no requiere ser gestada de manera individual sino que puede hacerse colectivamente –por ejemplo a través de la usucapión colectiva, es decir, de la gestión grupal de la prescripción de la propiedad a favor de los poseedores–. ¿Acaso no deben concebirse conjuntos de derechos y obligaciones diferentes para que esto funcione más acorde con la realidad?

Esta necesidad también es válida para la prevención de la irregularidad. Preguntémoslo siguiente: ¿es válido que la única vía para prevenir el asentamiento irregular sea aquélla que se basa en la plena propiedad privada del suelo?

La lógica de la promoción inmobiliaria privada sobre suelo privado, para producir en serie viviendas terminadas y venderlas en propiedad privada, no parece acomodarse a las posibilidades y las necesidades de una vasta población de las ciudades latinoamericanas. Hay que reconocer que se han intentado otras formas de producción de vivienda para po-

bres, particularmente a través de la dotación pública de vivienda –aunque ésta no ha resultado del todo efectiva–.

Pero hay ejemplos de otras variedades de producción que llaman a formas colectivas de tenencia y construcción de vivienda, que no obstante no se han manejado a escala importante, tal vez no por dificultades intrínsecas al régimen sino porque ha faltado el reconocimiento jurídico abierto y han necesitado apoyos amplios y sostenidos. También puede ser que las formas privadas hayan podido atraer más la atención por el espejismo creado por la propaganda actual, que deposita en el esfuerzo y la competencia individual el avance de los pobres en lugar de enaltecer las sinergias que se logran con el trabajo colectivo. Lo que tenemos que debatir tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿existen otras formas de tenencia de la tierra que armonicen con la lógica de transformación del espacio urbano de los pobres?

También hay que discutir las nuevas irregularidades que se forman incluso cuando los asentamientos populares finalmente se regularizan, las cuales surgen con la transmisión de la propiedad por traspasos posteriores, herencias, abandono de cónyuges, etcétera. Esto nos lleva a considerar que el cumplimiento de las leyes que regulan la propiedad privada tal vez tampoco funciona con reglas fáciles de operar.

El tema de la irregularidad está presente no sólo en los asentamientos pobres. Se deben introducir en la discusión las irregularidades en varios puntos: el uso del suelo, la construcción, el registro de la propiedad, las obligaciones fiscales e incluso las mismas transmisiones señaladas arriba, en las cuales incurre muchísima propiedad privada residencial, comercial, fabril, agrícola, minera y demás. Si sumamos todas las irregularidades que existen en infinidad de casos y las respuestas que ofrecen las leyes actuales para evitarlas o resolverlas, encontraremos muchas dificultades y costos para mantener regular el suelo; entonces, tenemos que cuestionarnos si son útiles los códigos civiles, las leyes fiscales, la reglamentación sobre urbanización y construcción y las ordenanzas de zonificación vigentes para la realidad urbana y ambiental que se enfrenta en la actualidad. Dicho de otra manera, ¿cómo se logra un estado de

derecho?, ¿mediante la aplicación rigurosa de la ley o mediante la no expedición de leyes que definan a todo el mundo como delincuente?

La desprivatización del espacio público

El poder del modelo de la propiedad privada es tal que cada vez más el espacio público está siendo objeto de privatización. En efecto, cuando la tierra pública es requerida por la ciudad, ya sea por las promociones privadas o por la autoconstrucción, la única vía que se concibe para hacerlo es la de llevarla tarde o temprano a la propiedad privada. Ello ha llevado a la privatización de las plusvalías, como ya se dijo arriba, y también ha llevado a la concepción, no claramente legitimada, de que lo que quieren los ciudadanos es ser propietarios privados. Acaso habría que hacerse la siguiente pregunta: ¿hay formas en que la ciudad pueda mantener el control de la tierra pública y conservar para sí el manejo del uso del suelo y recuperar las plusvalías generadas por la colectividad?

No se pretende ignorar que la promoción pública de la transformación del espacio ha tenido una historia con muchos más fracasos que éxitos, ni que la inversión privada puede llegar a representar un importante motor para el desarrollo de las ciudades. Sin embargo, en lo que parece ayudarla más es en la construcción de la ciudad y no en volverse propietaria de la ciudad. Las figuras de derechos de preferencia, arrendamiento, concesión y cesión de derechos de superficie deben repensarse a la luz de esta cuestión.

También es notable que la propiedad pública de la ciudad construida es constantemente llevada a su privatización en actividades que impactan la vida diaria de los habitantes de la ciudad. Poco se discute sobre la manera en que los coches privatizan el espacio público, no sólo estacionándose en las calles sino en segundas y terceras filas, o incluso invadiendo las banquetas e innumerables plazas y jardines públicos, en vez de hacerlo en los espacios privados que les corresponden.

Otro ejemplo es el vendedor ambulante que privatiza la calle para ejercer el comercio. No nos referimos al que opera el puesto callejero, a la luz del sol y a todo grito por quince horas y que gana un sueldo miserable,

sino a la red de distribución totalmente organizada y vinculada con los sistemas formales de producción y comercialización que emplean a ese pobre vendedor para que sea el que enfrente la necesidad de apropiarse de un espacio público por el que luego, además, tiene que pagar una renta a esa organización. Ésta es una forma clara de apropiación de la renta del espacio público por amplias organizaciones comerciales.

Una manifestación más de privatización del espacio público es el aumento de sistemas de comunicación privatizados por encima del crecimiento de los sistemas colectivos. Hay un énfasis en varias ciudades latinoamericanas en crear vialidades para que circulen automóviles privados, cuando en ese mismo espacio podrían albergarse sistemas colectivos de transporte masivo. Afortunadamente, algunos gobiernos locales han entendido que vivir en la ciudad es vivir en colectividad y que vivir en colectividad es moverse colectivamente. Otros, tristemente, no lo han hecho. Aquí la pregunta central es: ¿debe seguirse privatizando el espacio público de las ciudades, particularmente cuando va en detrimento de la calidad de vida de la colectividad?

Al menos ese uso privado debería retribuirle a la ciudad por restar la disponibilidad de espacio público a la colectividad y deberían legislarse con mayor firmeza las reglas bajo las cuales se podría ejercer dicho uso y la manera como, para hacerlo, debería pagar precios de mercado.

Como se puede ver, la desprivatización del espacio público está en varios niveles, y nuevamente en el centro de la discusión podemos colocar la propiedad de las plusvalías de usos futuros o actuales del suelo, en este caso el suelo público.

Democratización de la gestión del suelo

Finalmente, apuntemos una cuestión central con la siguiente pregunta: si la ciudad es de quien controla su suelo, ¿de quién es la ciudad?

Este debate lleva implícito que cualquier otro componente de una ciudad puede quedar en manos privadas, pero tal vez no el suelo (... y quizá tampoco el agua). Deben encontrarse fórmulas mediante las cuales se

unan las ventajas de la fuerza de la iniciativa individual y las ventajas del control social del recurso estratégico del suelo.

En el centro de la cuestión está la democratización de la ciudad. Se requiere redefinir quiénes tienen derecho a participar en el control de ésta. ¿Acaso los gobiernos centrales, que no sólo por definición están lejanos a la misma sino que representan a una colectividad de escala mucho mayor que la de la ciudad y que no conocen las necesidades de la misma, deben controlarla? ¿No es, acaso, mucha la intervención de los gobiernos centrales en la vida de las ciudades cuando controlan sus recursos, ejecutan muchas obras urbanas, son propietarios de vastas extensiones de tierras y de inmuebles estratégicos?

¿Deben controlar la ciudad, acaso, los que detentan la propiedad privada del suelo, muchas veces de manera ausente o tal vez como residentes que sólo conocen una parte de la ciudad? ¿O es, acaso, el que la reside, la vive y la sufre, es decir el usuario del suelo, el que debe decidir sobre la ciudad? ¿Debe controlar la ciudad, acaso, sólo el que es reconocido como ciudadano nacional o también el inmigrante que, por distintas razones, se aloja en la ciudad y también la vive y la sufre sin tener derecho a nombrar representantes que definan cómo se usa su suelo?

¿Debe controlar la ciudad, acaso, el Poder Ejecutivo? ¿Debe hacerlo el Poder Legislativo? ¿Cuál de ellos debe definir las reglas sobre el uso del espacio de la ciudad y su entorno y decidir sobre la recuperación o no de las plusvalías generadas por la ciudad? Esto depende de la importancia que se le quiera dar al tema, si el de una simple decisión administrativa de un Ejecutivo o el de una decisión consensuada de la colectividad, representada a través del Legislativo.

¿Deben controlar la ciudad, acaso, los municipios que concentran la riqueza inmobiliaria más valiosa de la metrópoli y quedarse para sí con las plusvalías del suelo, cuando la mayoría de estas plusvalías ha surgido por la posición relativa del suelo en el contexto de la totalidad de la metrópoli? ¿O deben ser órganos metropolitanos los que puedan redistribuir los beneficios de esa riqueza inmobiliaria, particularmente ante las paupérrimas condiciones inmobiliarias que presentan muchos municipios

de una misma metrópoli? Otra pregunta, vinculada a lo anterior: ¿acaso han sido dotados los gobiernos locales o los metropolitanos con la fuerza y los recursos locales para poder ejercer las facultades que diversas constituciones les han otorgado en materia de gestión del suelo?

En la democratización de esta gestión puede estar la esencia del equilibrio entre la propiedad privada y la función social del suelo. Recapitulando, la democratización de la gestión del suelo depende de escoger a los actores en los que depositamos la democracia. Se trata, entonces, de responder la siguiente cuestión: ¿quiénes deben decidir sobre la gestión del suelo? ¿Cada propietario privado o la comunidad en su conjunto, los propietarios o los residentes de la zona, el gobierno central o el gobierno local, cada gobierno municipal o un gobierno metropolitano, el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo?

Reflexión final

No es fácil expresar neutralidad en las preguntas que se han formulado cuando lo que tenemos es un orden urbano excluyente, patrimonialista y predador, como claramente lo expresa Raquel Rolnik¹³. Pero, finalmente, buscamos poner sobre la mesa varios cuestionamientos para ser debatidos y nos volvemos a remitir a la necesidad de conciliar el paradigma de la función social con el de la propiedad privada. La discusión no puede reducirse a buscar el triunfo de uno sobre el otro, a todas luces estéril. Hemos reseñado rápidamente la diversidad que presenta la región y, a partir de ello, nos hemos planteado estas preguntas, hemos buscado aclarar, ante la mundialización de los paradigmas, cuáles son los retos para el futuro en la región en general.

Como reflexión final, quisiéramos apuntar que, en materia urbana, México había sido visto con mucho interés en el pasado como líder en materia de función social de la propiedad del suelo y había sido

¹³ Ver Raquel Rolnik et al (2002), *El estatuto de la ciudad: Nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil*, Ed. Instituto Pólis, UN-Hábitat y Caixa Económica Federal, s/l.

estudiado porque contaba con un régimen de tenencia tutelado por el Estado. Se trataba del régimen ejidal, casi único en la región, que les daba a las ciudades, en el mejor de los casos, la oportunidad de conducir el desarrollo y, en el peor, de servir como válvula de escape de la demanda de suelo barato para pobres con esquemas sistematizados de regularización posterior. Ambos aspectos, el preventivo y el correctivo, eran envidiables en la región.

Sin embargo, la situación cambió en 1992, cuando el régimen ejidal se redefinió drásticamente y se acercó a las reglas del juego de la propiedad privada. No pretendemos mitificar al ejido mexicano en su versión anterior, pero las reformas que sufrió hace once años no han tenido el resultado anunciado por sus postuladores. Dicha reforma no se debatió en un foro que hubiese combinado académicos, profesionales y políticos, y mucho menos fueron invitados representantes del extranjero que pudieran reflexionar con la distancia geográfica e histórica que precisan reformas tan trascendentales como la que en aquella ocasión se promulgó.

El liderazgo de México en materia de suelo, en efecto, se perdió. Lo curioso es que en la región no ha surgido con claridad un país que lidere el paradigma de la propiedad privada absoluta como la mejor manera de organizar las ciudades latinoamericanas y de asegurar el acceso de las grandes mayorías a ese recurso. Ni siquiera puede decirse que ése sea el caso de Argentina, o incluso de Chile, sobre los que existen estudios que dejan ver que el dominio de la lógica del mercado privado no ha dado los resultados esperados¹⁴.

No obstante, consideramos que Colombia tiene un papel como líder en la región, en cuanto a la función social de la propiedad en el tema de

¹⁴ No reportamos aquí el caso de Chile, cuyo urbanismo también opera con esta lógica y cuyos efectos sobre los precios del suelo (se ha encarecido y la producción de vivienda ha requerido subsidios gubernamentales) y sobre la estructura urbana (segregación y urbanización a saltos) no son los deseados. Sobre el encarecimiento del suelo y la segregación y dispersión urbana en Santiago de Chile, recomendamos leer a Smolka y Sabatini, 2000.

recuperación de plusvalías de la acción urbana, que no debe perder¹⁵ y que le ha sido reconocido en varios foros y estudios de corte internacional¹⁶.

Desde luego, lo anterior no basta para que neutralizar los intereses en juego cuando se somete a discusión una revisión del marco jurídico que pone en puerta una reforma urbana sea fácil, ni tampoco basta para acallar los intereses de los actores involucrados. Sin embargo, es preciso plantearse preguntas –como se hizo en esta presentación– que con seguridad otros países se hacen al enfrentar reformas y que en vez de adoptar dogmas obsoletos de propiedad absoluta o de intervención total del gobierno, se sientan a desmenuzar los intereses en juego para llegar a un equilibrio. En efecto, así pueden adelantar conclusiones basados en sus experiencias de que dicho equilibrio considera que las actividades que sustentan al suelo podrán, en un momento dado, funcionar bajo las reglas del libre emprendimiento, pero considerarán que el suelo mismo requiere un control de la colectividad, representada por el poder público por encima de los intereses individuales.

No se puede ser más papista que el Papa: cuando el ímpetu globalizador del libre mercado ha llegado a América Latina, no necesariamente se debe aplicar a todas las actividades económicas ni a todos los recursos. Tan cierto es esto que los países impulsores del mercado libre no han echado atrás sus instituciones controladoras del recurso suelo, y no vemos por qué deberíamos hacerlo en América Latina y mucho menos en Colombia, líder en la recuperación y la distribución social de plusvalías urbanas.

Referencias

Andelson, Robert, *Land-Value Taxation Around the World*, 3er ed., Malden, Ed. Blackwell Publishers, 2000.

Azuela, Antonio, “El acceso de los pobres al suelo urbano de los ejidos: a diez años de la reforma”, ponencia del II seminario internacional

¹⁵ Ver la recapitulación histórica que hace Jaramillo, 2001.

¹⁶ Ver Smolka y Furtado, 2001.

- Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- Castro-Pozo, Hildebrando, "Reformas al suelo urbano: Aciertos, desaciertos y retos; el caso peruano", ponencia del II seminario internacional "Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- Fernández, Edesio, "Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: Algunas notas sobre la trayectoria del derecho urbanístico en Brasil", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- García, Carlos y Núñez, Ricardo, "La Habana se rehace con plusvalías urbanas", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds. (2001) *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- Iracheta, Alfonso, *El suelo, recurso estratégico para el desarrollo urbano*, Toluca, México, Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, 1984.
- Jaramillo, Samuel, "La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos del precio del suelo: La contribución de valorización y la participación en plusvalías", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds., *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Santiago de Chile, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, 2001.
- María Mercedes Maldonado, "Instrumentos de gestión del suelo, algunos elementos de contexto", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional

- Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- OCDE, *Urban Land Markets, Policies for the 1990's*, París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1992.
- PUEC-UNAM, Evaluación de los instrumentos de gestión de suelo, experiencias nacionales e internacionales, mimeo, de la Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F., 2002-a.
- PUEC-UNAM, II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de Julio, México, D.F, 2002-b.
- Pugliese, Luciano, "Reformas al suelo urbano: Aciertos, desaciertos y retos; el caso argentino", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.
- Smolka, Martim y Furtado Fernanda, "Ensayo introductorio: Recuperación de plusvalías en América Latina: ¿Bravura o bravata?", en Smolka y Furtado, Fernanda, eds., *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*, Eurolibros y Lincoln Institute of Land Policy, Santiago de Chile, 2001.
- Smolka, Martim y Sabatini, Francisco, "The Land Market Deregulation Debate in Chile", en *Land Lines*, enero 2000, vol. 12, núm 1, págs. 1-3, Cambridge, EUA, 2000.
- Zeledón, Aída, "Reflexiones en torno al marco jurídico urbano en el Salvador", ponencia del II seminario internacional Reformas al suelo urbano, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad y Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Lincoln Institute of Land Policy, 4 y 5 de julio, México, D.F., 2002.

Planificación frente a mercado

Javier Ruiz Sánchez

Las ideas económicas hegemónicas actuales, inmersas en el paradigma neoliberal, apuestan teóricamente sin fisuras explícitas por la libertad de mercado y la desregulación máxima, dentro de un marco jurídico lo más simple y estable posible. En el campo inmobiliario, una de las recurrentes obsesiones de las voces desreguladoras es la necesidad de limitar o disminuir el ámbito de aplicación, cuando no simplemente hacer desaparecer cualquier forma de planificación urbana. Planificación frente a mercado, la confrontación llega a los medios de comunicación después de haber recorrido todos los foros profesionales hasta lograr un aparente consenso acrítico sobre lo irreconciliable de los dos conceptos.

Si existe confrontación debe ser porque existen objetivos diferentes. El de la planificación urbana es obvio. Como ordenación, básica pero no exclusivamente física de la ciudad y del territorio, el objetivo es conseguir que las transformaciones que inevitablemente se están llevando a cabo se produzcan de tal manera que den lugar a un espacio sucesivamente mejor para el conjunto de la sociedad. El mercado, o el mercado al que aquí nos referimos, no es más que un sistema de relaciones comerciales y económicas que afectan aspectos que tienen que ver con este espacio, o fragmentos del mismo, pero sólo, por definición, en lo que éstos son considerables como producto mercantil, mercancías. Sin más, sin finalidad alguna, sin carácter teleológico que valga, ni siquiera, desde mi

punto de vista, una vocación real de perpetuarse a sí mismo sino sólo, si acaso, a los intereses económicos de los que lo defienden como verdadero garante del interés general.

La ciudad es un concepto, y sobre todo una realidad, que trasciende con mucho el de mercado. La ciudad susceptible de ser planificada lo es en cuanto objeto físico, en su forma más sensible, pero también funcional; lo es en cuanto sistema de propiedad y de derechos vinculados de manera directa o indirecta a la misma, equilibrio entre los derechos de los propietarios y los de los que no lo son; y lo es en cuanto objeto económico, en cuanto determinadas partes o derechos pueden ser vendidos y tienen, por tanto, un contenido económico positivo, pero también por tener una serie de partes cuya simple obtención, construcción y mantenimiento es deficitario, pero que son imprescindibles para la existencia y el funcionamiento de las áreas lucrativas.

No existe en el ámbito de la ciudad un único mercado: a la propia limitación de la idea, hay que añadir que existen, en cierto modo, mercados simples, de vivienda, de locales, de parcelas urbanizadas, de suelos brutos sin urbanizar, de suelos con aprovechamiento agrícola. Estos mercados están sólo parcialmente relacionados, aunque a veces pueden llegar a ser estancos o incompatibles. Para la ciudad y los encargados de planificarla, todos los aspectos son importantes en sí mismos, las relaciones son importantes a todos los niveles y el objetivo trasciende de forma notable los de los intereses más o menos relacionados con cada uno de aquellos estrechos segmentos.

La ciudad se transforma, inevitablemente, en todos los aspectos apuntados: en el físico, se construyen y amplían edificios, se degradan y derriban; en el funcional, se transforman los usos; desde el punto de vista de la propiedad, ésta cambia de mano y los predios se subdividen o, con gestión más o menos complicada, modifican sus límites tanto como los derechos vinculados a ellos; los precios cambian, sujetos, según algunos, a intangibles leyes de mercado. Sobre la naturaleza de esta transformación se puede hablar y escribir mucho. Lo cierto es que en este caso no hay compartimentos estancos, la transformación es compleja y a su vez arrastra

y condiciona futuras transformaciones. Me gustaría apuntar dos ideas básicas sobre estas transformaciones: i) se vinculan a las parcelas, a los predios y suceden en el interior de los límites de los mismos, y ii) su interés trasciende dicho límite. Ampliaré estas ideas.

La transformación urbana se vincula a su facticidad. La principal condición para que algo suceda es su posibilidad, tanto física como legal. En su escala inferior, todas las transformaciones se vinculan al derecho sobre las mismas, al derecho de propiedad, se trata de decisiones con un marcado carácter individual. Según las leyes del mercado, sobre estas decisiones individuales sería de aplicación la teoría de la acción racional. Las decisiones se tomarían de acuerdo con una relación beneficio-coste. El agente económico que actúa de manera racional busca básicamente la maximización de dicha relación y obra en consecuencia. De acuerdo con ello, las sucesivas transformaciones deberían apuntar a la progresiva implantación de artefactos que responderían a la demanda más solvente, con el mayor volumen que fuera posible para satisfacerla sin que complicaciones técnicas añadidas comprometieran el coste de la construcción.

La simple contemplación de la realidad como construcción histórica nos desmiente que esto sea así de simple, aunque algo de ello haya detrás. Dada la total interdependencia de sus partes, la necesidad de las unas para con las otras y la falta de sentido de la idea económica en tanto que no se trata de bienes aislados, la ciudad es un proyecto de supervivencia común que, sin excluir el beneficio individual, sí excluye su maximización. En el antiguo régimen, el derecho de origen superior administrado por la aristocracia orientaba el conjunto a través de algún modo de proyecto unitario, pero, en cualquier caso e incluso en ausencia de éste, las voluntades se han agrupado en un proceso social más o menos regulado en que el contenido de las parcelas se adaptaba en función del contenido del resto. El espacio parcelado se convierte, en la ciudad moderna, en el plano de atribución de derechos y obligaciones de tipo urbanístico a agentes concretos, en el marco del proyecto social. Dicha atribución varía desde el papel protagonista del sistema español, que asigna a la tenencia de la tierra la iniciativa pero no la decisión sobre el contenido, hasta

papeles más secundarios en el proceso de desarrollo urbano. Cada sistema decide la atribución del contenido del derecho de propiedad como un conjunto ligado de derechos y obligaciones, entre los cuales estaría, de alguna manera, la posibilidad o no de la conversión del espacio rústico en urbano, esto es, el derecho a urbanizar.

Al igual que no existe un mercado de ciudad, tampoco existe una industria productora de la misma. La construcción de la ciudad es una combinación de acciones que ponen en marcha a un conjunto de agentes con intereses disjuntos, si no abiertamente enfrentados. Es por ello que los sistemas de derechos y obligaciones vinculados al derecho de propiedad plantean el conjunto de los mismos desde una perspectiva global, a la vez que desde una perspectiva dinámica, como sistema evolutivo que es. El conjunto último de derechos depende de la posibilidad de albergar volúmenes de edificación en tipos concretos destinados a funciones concretas, y las cargas tienen que ver tanto con los costes de consecución de los mismos como con las obligaciones de participar en otros costes externos (costes de urbanización, por ejemplo), a la vez que con el cumplimiento de los mecanismos planteados para la necesaria distribución del conjunto de derechos y obligaciones resultante de la conversión del más homogéneo campo en la absolutamente heterogénea ciudad, al igual que, según los sistemas urbanísticos, con la cesión de una parte significativa de las plusvalías generadas a la sociedad que, en último término, es quien las produce.

En cualquier caso, la estabilidad, la seguridad del sistema, necesita, finalmente de la precisión del contenido último de los derechos y obligaciones, siempre abierta la posibilidad de su revisión dinámica. Esto es, básicamente, el contenido de la planificación. Al igual que existe un espacio sometido a leyes de mercado, un espacio lucrativo, existe un espacio deficitario, sin valor, formado por el conjunto de elementos que componen las redes que soportan los servicios públicos sin los que el espacio lucrativo carece de sentido. Este espacio no es, desde un punto de vista de mercado, simplemente un espacio al margen de posibles procesos de compraventa. Esta situación supone, de hecho, un *status* deficitario, por cuanto se está

perdiendo la posibilidad de asignar contenido económico a una superficie significativa de la ciudad. La solución neoliberal es clara: por una parte, reducir al mínimo imprescindible este espacio, incluso a costa de, en último término, destruir la propia esencia de la ciudad; por otra parte, privatizar de manera más o menos explícita el resto, con sucesivas concesiones sobre cada vez más superficie de suelo y volumen de subsuelo, o bien, magnificar técnicamente el mismo de forma que su propia construcción y mantenimiento justifiquen económicamente su existencia, como es el caso de las cada vez más complejas y no siempre justificadas infraestructuras de todo tipo.

Al mercado no hay que pedirle objetivos, pero sí hay que lamentar la ignorancia de muchos de sus defensores en cuanto a lo que es la ciudad. A este frágil equilibrio entre lo lucrativo y lo deficitario hay que añadir la necesidad de contar con las consecuencias externas (externalidades) de los procesos de urbanización y reforma urbana. El espacio urbano como producto se sustenta sobre un suelo que es único, irrepetible y, sobre todo, no renovable. La propia condición, por definición, de inmueble del suelo urbano necesita sumar a la simple visión económica cuantitativa una visión espacial que se traduce, en último término, en una visión ecológica. La urbanización, como transformación urbana, supone, entre otras cosas, la progresiva desaparición de los suelos rurales en el entorno inmediato de las ciudades por el crecimiento de las mismas en proporciones desmesuradas, debido a la cada vez mayor demanda unitaria de suelo para cualquier uso, sea residencial o dotacional. Las expectativas de incorporación de los suelos rústicos al sistema urbano suponen una fuerte presión que se traduce, progresivamente, en el abandono de las actividades tradicionales vinculadas a ellos. Estos suelos, que tradicionalmente soportaban materialmente tanto la construcción como el propio mantenimiento metabólico de las ciudades, así como servían de sumidero y sistema de reciclaje de sus residuos, necesitan ser reemplazados, lo que supone la traslación sucesiva de la llamada *huella ecológica* a lugares más remotos, en una actualización de los antiguos procesos coloniales soportada en la supuesta liberalización del comercio.

El mercado evita una evaluación rigurosa de las consecuencias de sus acciones. Los posibles derechos de transformación urbana ligados a la propiedad lesionan derechos de otras propiedades o de simple ciudadanía. En un sistema perfecto, como al que alude Ronald Coase en su clásico artículo de 1960 "The Problem of Social Cost", el mercado no puede prescindir del coste social. Dicho de otra manera, su eficiencia óptima sólo se puede alcanzar en condiciones estrictas de precisión de derechos de propiedad, lo que incluiría la compensación igualmente precisa por cualquier consecuencia externa. El mercado por sí mismo, entendido simplemente como liberalización, siempre relativa, a veces sólo nominal y siempre sesgada, no puede garantizar por sí mismo la consecución global de beneficios ni su contrario, no puede garantizar nada en este aspecto. Lo que se presenta como liberalizaciones de mercado son, en general, falaces e interesadas liberalizaciones parciales, que benefician coyunturalmente al agente hegemónico. Por ejemplo, la liberalización de la movilidad de productos y capitales es profundamente contradictoria con la liberalización de la localización, aunque se presenten frecuentemente unidas. El mercado es un mecanismo que nada tiene que ver con la producción de riqueza y que puede ser naturalmente injusto si no opera en un marco de sensatez que garantice la acción responsable. Los neoliberales insisten en la necesidad de perfeccionar el mercado. Ello debería también incluir la imputación perfecta de responsabilidades.

La tradición de la disciplina urbanística le aporta un alto nivel de consistencia, que se traduce en un alto nivel de legitimidad y validez. Donde el neoliberalismo pide la abolición de trabas a la acción (económica) individual, planteando como excusas el caos y la incertidumbre, el planeamiento recibe validez desde la propia legitimidad social. Esta legitimidad tiene, al menos, dos soportes, la necesidad de proteger el interés público, pero también la necesidad de un marco de arbitraje entre privados. Con intereses no coincidentes entre agentes que se necesitan, sean o no conscientes de ello, es necesario un conjunto de reglas que, en el caso de las ciudades, tienen que ver con la regulación espacial y temporal, por ser esta la naturaleza de las propias ciudades. Ello se traduce en una regulación espacial y una programación sin más instrumentos, con sobrada

tradición en el urbanismo occidental. Otros instrumentos emergentes, como los estudios de impacto ambiental, pueden ampliar el marco de responsabilidad y servir de base para abrir campo a cierta flexibilidad, en lugar de convertirse en simples, y no pocas veces ineficaces, trámites administrativos.

El objetivo de la planificación urbanística debe ser orientar las sucesivas transformaciones del territorio hacia espacios de equidad, de eficiencia, además sostenibles, en un consenso actualmente generalizado. La equidad tiene que ver simplemente con la responsabilidad y el respeto a la diferencia, esto es, la justicia. Para ello es imprescindible evaluar las consecuencias de la acción urbanística con objeto de imputar las cargas correspondientes, tanto costes como acciones correctoras. El amplio abanico de posibilidades, así como la interrelación entre cada acción imposibilita una evaluación de impacto (ambiental, fiscal, social, sobre las infraestructuras, etcétera) individual, que no supondría sino ineficiencia. Sólo esto legitimaría el planeamiento, única garantía de que la ciudad se construye como debe ser (interés público) y de la estabilidad de un sistema de reglas (interés privado). Las evaluaciones de impacto podrían llevarse a cabo sobre acciones desviadas del programa y del plan, aportando flexibilidad.

El mercado ignora la condición de ciudadano. El poder hegemónico, que corresponde a menos de un 10 por ciento de la población en el primer mundo y a menos de un 1 por ciento en el tercero, construye una ciudad a su medida y establece mecanismos de control (social y económico) a través de una planificación encubierta que convierte el espacio en producto y a los ciudadanos en consumidores. Frente a una planificación espacial comprensiva, las aproximaciones sectoriales, particularmente la provisión de infraestructuras, tienden a cualificar de manera significativa el espacio, enmascarando costes, de manera que sólo así se justifica la preferencia por la costosa y despilfarradora extensión frente a la más racional rehabilitación.

Ello entronca con el tema de la eficiencia. Las ciudades en el mundo global se han convertido en nodos de un sistema de flujos que, pese a

la mística de las comunicaciones, son cada vez más significativos en términos materiales y energéticos. La competitividad entre ciudades hace que éstas se hayan lanzado a una imparable carrera por la construcción de infraestructuras globales y costosos artefactos culturales que cualifiquen parcialmente las mismas. Esto ha desembocado en la aparición de un tipo de planificación sesgada, la llamada planificación estratégica, donde la logística, el tratamiento de los flujos y la construcción de identidad a gran escala son el principal argumento. Esta planificación, o bien simplemente ignora la escala de la vida cotidiana o bien proyecta estas estructuras de acuerdo con los intereses inmobiliarios de las hegemónías locales. En cualquier caso, su producto es de una simplificación extrema: parques temáticos monofuncionales, conectados a través de costosas redes (donde los centros históricos no suelen ser más que una amenidad global más), que excluyen o enmascaran los espacios –y los usuarios– que escapan a su control o interés. La planificación urbanística siempre ha sido estratégica, en mayor o menor medida, pero también siempre ha tenido una vocación comprensiva de la totalidad de los aspectos que definen el territorio.

Las ciudades son, por definición, insostenibles. Inmersas en un ecosistema que comprende además su huella ecológica, las ciudades pueden, en su conjunto, aspirar a ser menos insostenibles. Para ello hay que invertir el modelo mercantil imperante, basado en la inequidad, en el despilfarro de recursos y en la sobreproducción de residuos. La sostenibilidad no es más que la imputación de costes sociales y ambientales a las acciones económicas, valorando en términos de *economía de naturaleza* y no en artificiales valores de mercado. Nuestro modelo urbano hegemónico está dando muestras de una puesta en peligro no del planeta sino de nuestra forma de vida y, a la larga, de nuestra existencia como especie. Urbanizar no es, en absoluto, un término negativo en sí mismo. Si urbanizar y planificar, al respecto, se tiene por trasladar al territorio unos valores racionales, justos y responsables para con nuestros semejantes y descendientes, lo que supone necesariamente un respeto a la diversidad natural, la urbanización debe ser entendida como un proceso saludable. El problema es que, en lo que al mercado –o mercados– respecta, no se

trata tanto de acomodar nuestros procesos socioeconómicos a los de la naturaleza de que formamos parte, sino de reconstruir aquélla en función de intereses simplistas que ignoran la realidad. Se trata de proyectar y planificar con la naturaleza, no de la imposición de modelos ajenos a la misma. Equidad, eficiencia y sostenibilidad no son conceptos disjuntos, como no lo es una imprescindible visión estético-formal. Las ciudades y los territorios pueden ser bellos en su conjunto, lo que daría muestras de su buena salud. Las grandes arquitecturas e ingenios estratégicos muchas veces no son más que parafernalias cosméticas que enmascaran una profunda degradación física y moral.

No deben quedar dudas sobre la validez de la planificación espacial. En el moderno sistema socioeconómico, tan estudiado, la sociedad encomienda a su administración el urbanismo como mandato, a través de la acción pública directa y la regulación de la acción privada. El objetivo es, como se ha dicho, la utilización justa, racional y sostenible del suelo. No se trata de urbanizar, en el mal sentido de extender indiscriminadamente el territorio de la acumulación sobre el de la producción, ni se trata de favorecer dicha urbanización, abaratar para construir. Los costes naturales son los que son, así como las consecuencias. El debate no puede ser planificación o no planificación, sino qué tipo de planificación. En este caso, tanto nuestro diseño institucional como nuestras técnicas de planeamiento deben acomodarse al objeto real, la realidad compleja, y no viceversa. Planeamiento y gestión complejos para un territorio complejo, no imposición de estructuras simples y descoordinadas a la medida de nuestras mentes ignorantes. El éxito de la planificación pasa por su facticidad real: el entendimiento de la ciudad como proceso, no como producto, y de la complejidad de la misma en los términos del nuevo paradigma científico.

La visión mercantil imperante se suele acompañar de no pocas falacias, que me limitaré a apuntar como cuestiones. Sobre la liberalización existen no pocos problemas derivados del carácter inmueble de los hechos urbanos: monopolios “de hecho”, que son hábilmente ocultados a los ojos del público (¿cualquier agente puede producir un fragmento de

ciudad?, ¿existe realmente una competencia posible?), el citado problema de la internalización de costes inducidos, etcétera. Por otra parte, los precios no se construyen de acuerdo con las puras leyes de oferta y demanda en términos cuantitativos puros. Los precios tienen un origen social, vinculado tanto a los procesos temporales como a las localizaciones espaciales, como se pueden observar analizando las polarizaciones sociales de cualquiera de nuestros sistemas urbanos. Nunca van a bajar precios en localizaciones concretas por poner en mercado productos en otras. La extensión que conlleva la liberalización pretendida del suelo no sirve para bajar los precios. En una ciudad como Madrid se están construyendo más viviendas en los últimos años que en Londres y París juntas, que por separado doblan su población, lo que no impide, obviamente, que los precios se hayan duplicado. El mercado no es sensible a la demanda, sino sólo a una demanda solvente que no se corresponde necesariamente con la necesidad. El acceso a la vivienda por los jóvenes y las clases humildes se complica pese a la sobreoferta. La clasificación de más suelo no contribuye de ninguna manera a ese control. Sólo una producción pública continua, tasada, sostenida y estable podría intervenir ligeramente en el alza de precios. Por otra parte, en nuestra memoria no escasean los ejemplos que cuestionan otro relato hegemónico, el de la eficacia del sector privado y la ineficacia del sector público. Todos los países desarrollados planifican y mantienen un importante nivel de intervención pública, que en las sociedades más maduras se complementa con la acción privada más dinámica y responsable.

Por último, queda recordar que la ciudad liberal, en términos económicos, ha sido construida. En el siglo XIX, la sorpresa y el descontrol de la revolución industrial dieron lugar a algunas de las mayores atrocidades urbanas conocidas, descritas crudamente en las novelas de Dickens, entre otras, con dos consecuencias: en primer lugar, la aparición de una corriente filantrópica importante, que extendió los valores de justicia y de derechos humanos a todos los ciudadanos; esta idea filantrópica es absolutamente ajena a las leyes del mercado, pero ha sentado las bases de toda una política urbana basada en el apoyo mutuo que desemboca en el Estado de bienestar; por otra parte, recordar el origen corrector de la pla-

nificación urbana, que no nace en su versión moderna porque sí, sino para reorientar los problemas causados por la liberalización absoluta, problemas no sólo sociales sino de propia eficiencia del sistema económico. Un segundo ejemplo, muy estudiado, es la construcción del territorio de Los Ángeles, en California, (Estados Unidos), a principios del siglo XX. La solución al desastre y la ineficiencia fue de nuevo el planeamiento, pedido por los propios agentes económicos que necesitaban tanto estabilidad como regulación. Los Estados Unidos no son precisamente, al contrario de lo que dice el tópico, el ejemplo de un país sin planificación urbana. Recordemos, pues, que el papel del urbanismo no es sólo la regulación de un mercado por definición imperfecto, ni la recuperación de plusvalías. Ambas ideas forman parte de un programa más ambicioso de consecución de calidad de vida para todos.

La experiencia y el debate colombiano en el contexto latinoamericano

Martim O. Smolka

Antes de abordar los temas concretos de mi presentación quiero resaltar tres puntos: el primero es que Colombia no está sola ni contra la corriente en lo referente a la preocupación por las plusvalías. Algunos afirman aquí que sólo los colombianos están preocupados por este tema, como si estuvieran moviéndose en una dirección y el resto del mundo en otra. Plantearé que no es así. Colombia está, sobre todo, reforzando la corriente de la historia, más que moviéndose en contra de ella.

El segundo es que la forma en que la participación en las plusvalías ha sido incorporada en este país al ordenamiento jurídico, tanto en la Constitución como en la ley, así como el estado de la discusión, representan avances importantes en el debate latinoamericano. No hay que olvidar que Colombia está contribuyendo, y mucho, en el debate y que muchos países observan y aprenden de lo que se hace aquí.

El tercero es que hay muchos obstáculos que bloquean el proceso de implementación de la plusvalía –percibí algunos de éstos en este foro–. No obstante, algunos de esos obstáculos o bloqueos no pueden ser atribuidos solamente a lo que llamamos “los espíritus animales”, tomando la expresión de John Maynard Keynes, utilizada para explicar por qué la gente hace ciertas cosas que aparentemente no son racionales y que no se encuadran propiamente en la motivación subyacente del *homo economicus*.

Paso al tema concreto de las plusvalías; hay dos elementos sobre los que quiero hacer énfasis: el primero, la conexión entre el precio del suelo y las plusvalías. De entrada, quiero afirmar, sobre cualquier otra consideración, que el precio del suelo es plusvalía y esto tiene una serie de implicaciones muy importantes para todos los instrumentos de gestión del suelo.

El segundo elemento hace referencia a la reivindicación de las fuertes justificaciones que existen para la recuperación de plusvalías en el campo ético, y sobre todo en el teórico, y que el tema se mantiene y es cada vez es más actual. Hay en este tema una serie de desafíos importantes, que han logrado insertarse en las preocupaciones generales de la gestión urbana.

Los temas que desarrollaré son los siguientes: 1) precio del suelo; 2) justificaciones éticas; 3) justificación teórica; 4) antecedentes históricos; 5) referentes geográficos; 6) la recuperación de plusvalías ante el impuesto predial y en relación con otros instrumentos de gestión del suelo; 7) aportes colombianos al debate latinoamericano 8) tesis recurrentes sobre la participación en plusvalías, en especial las siguientes: la captación de plusvalías es inflacionaria y se traslada a los precios, implica doble tributación y distorsiona el mercado.

Precio del suelo

Existen dos conceptos importantes para explicar qué es el precio del suelo, ligados a los factores de su formación. El primero: en términos de uso corriente o uso presente, se puede decir que el precio corresponde a acumulación de plusvalías o incrementos del valor del suelo desde el pasado. El otro es el concepto de capitalización –que, como veremos más adelante, es útil para entender algunos de los impactos de estos instrumentos de los que estamos hablando sobre los precios–, porque el precio del suelo siempre refleja el uso futuro esperado o la capitalización o el valor presente de las plusvalías esperadas o anticipadas por uso potencial en el futuro.

El otro factor que incide en los precios del suelo corresponde al valor presente de la acumulación de incrementos de valor desde el pasado. Este aspecto es muy claro: hoy, 23 de abril de 2003, el precio del suelo corresponde a la acumulación de las plusvalías desde el inicio de la

ocupación de Bogotá. Es como si una vez el precio hubiera sido cero y cada vez que se incrementan los precios estuviéramos ante plusvalías que se acumulan a lo largo del tiempo. La fórmula es la siguiente:

$$P_t = \sum_{t=0}^{t=T} \Delta P_t$$

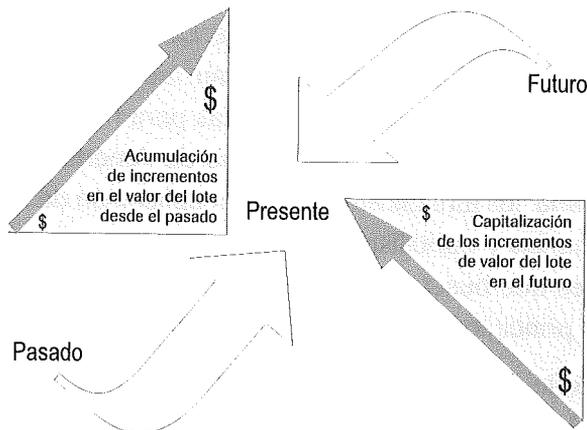
De otra parte, el precio del suelo hoy corresponde al valor presente de todas las plusvalías que se espera obtener en el futuro; en otras palabras, el precio que alcanza hoy el suelo es el previsto de aquí a diez o quince años, o quizá de aquí a dos meses. ¿Cuáles son las plusvalías que va a generar? Eso es el precio del suelo:

$$P_T = \sum_{t=T}^{\infty} \frac{\Delta P_t}{(1+i)^t}$$

OBS: i = tasa de interés

En síntesis, se trata de dos formas equivalentes de entender el precio del suelo: la primera, acumulación de incrementos en el valor del suelo desde el pasado, o plusvalías; la segunda, valor presente o capitalización de los incrementos del valor del suelo, potenciales, esperados en el futuro, según se muestra en la siguiente gráfica:

DOS FORMAS (EQUIVALENTES) DE ENTENDER EL PRECIO DEL SUELO



En síntesis, no hay un centavo o una molécula en el precio del suelo que no sea plusvalía. Pensar que se interviene de alguna manera en el precio del suelo y no se está incidiendo sobre las plusvalías, o viceversa, es tonto. Cualquier instrumento que incida sobre el valor del suelo urbano inmediatamente recupera plusvalía; incluso el impuesto predial es un instrumento de recuperación de plusvalía.

Justificaciones éticas

Buena parte de los propietarios son pasivos frente a la dinámica del precio del suelo, no hacen nada para que el precio se incremente. Y aquí no hay que caer en confusiones. Si tengo un suelo ubicado en zona de pendiente y lo nivelo, aquí no estamos hablando de plusvalías, eso es capital, y no tiene nada que ver con el valor del suelo, es una inversión. Es como la construcción de un edificio, no hay que confundir la edificación con el precio del suelo. Por el contrario, la plusvalía consiste en un incremento inmerecido en el valor del suelo, obviamente, porque no hay contrapartida.

Hemos discutido sobre los detalles y la necesidad de la ley; pero se nos olvida que hay un principio establecido en el derecho civil: es el principio del enriquecimiento sin justa causa. Si quisiéramos, podríamos aplicarlo y hacer la recuperación de plusvalías. Porque todas esas plusvalías son una forma de enriquecimiento sin justa causa, porque el propietario no es quien provoca la valorización, al contrario, es la comunidad. Es algo que la colectividad produce. De alguna manera mi planteamiento es que si los juristas quisieran facilitar la vida de todos, podrían hacerlo, y existen las herramientas para hacerlo aun desde el Código Civil napoleónico. Pero la historia de América Latina es más bien la contraria, los juristas entorpecen la aplicación de las reformas a partir de minucias y puntillismos, encontrando la justificación para no avanzar, antes que buscar las salidas prácticas, afirmando y haciendo efectivos los principios construidos socialmente.

Hay una historia de un líder comunista en Brasil, que en la época de la dictadura de Vargas fue detenido y brutalmente torturado; era sólo cues-

ción de días que lo mataran bajo tortura, y fue defendido por un jurista que, aunque era absolutamente conservador, si se quiere de ultra derecha, era a la vez un humanista. Como no había una ley específica para proteger a los presos políticos, este abogado recurrió a la ley de protección de los animales y así logró salvarle la vida. Doy este ejemplo para llamar la atención sobre el papel de los juristas: si quisiéramos hacer las cosas bien, podríamos hacerlas. Todo es cuestión de voluntad.

Justificación teórica

1) Como planteé en la instalación, quizás el tema de la renta del suelo es uno de los pocos que ha logrado crear amplio consenso en toda la historia del pensamiento económico. Desde Adam Smith hasta los *Chicago men*, incluso Milton Friedman, pasando por Marx y, por supuesto, por Henry George, han coincidido en que es un pago indebido; argumentan razones diferentes pero, en esencia, hay consenso en que es un pago sin contrapartida. No hay intercambio entre equivalentes. Alguien paga simplemente por el derecho de usar algo que otro supuestamente tiene el derecho de cobrar.

Después de la caída del Muro de Berlín y con la apertura de las antiguas economías del bloque socialista, un grupo de economistas, incluso uno de ellos Premio Nobel de Economía, firmó una especie de manifiesto internacional en el cual plantean que esos países, en el tránsito al capitalismo, tienen la oportunidad de oro de diseñar una buena tributación, partiendo de la aplicación de un impuesto al valor del suelo.

2) Otra de las razones que justifica la preocupación por las plusvalías es la generación de recursos fiscales. Hoy en día, en todas partes del mundo, no sólo en América Latina, las municipalidades están ávidas de generar nuevas fuentes de ingresos, tanto directos como indirectos. Con la recuperación de plusvalías se logra este propósito, además de que tiene un efecto bastante positivo al alimentar una saludable cultura fiscal, porque explica de dónde vienen los recursos y para qué sirven.

3) Hay otro aspecto del cual no se habla con tanta claridad, o con tanta vehemencia, y es el de la capacidad o el papel de la recuperación de las

plusvalías para disciplinar o regular el mercado. Algunos argumentan que la captura de plusvalías distorsiona el mercado porque es una interferencia indebida. Y es todo lo contrario: contribuye a que el mercado funcione bien.

Si pensáramos en las plusvalías de una manera un poco más abierta, entenderíamos que son un tributo *sui generis* porque su ideal sería que inhibieran la formación de plusvalías. En un mercado que funcionara bien, el ideal sería que no se recuperara nada, que no se generaran plusvalías.

4) La transparencia que impone la participación en plusvalías es otro factor que justifica su aplicación y contribuye a enfrentar la corrupción. Por ejemplo, instrumentos como los previstos en Colombia hacen que la distribución de los incrementos de los precios, que antes se realizaba por debajo de la mesa, ahora tenga que hacerse de manera abierta, transparente. Este avance tiene un valor extraordinario en términos de gestión urbana y, además, asegura el beneficio del contribuyente.

Antecedentes históricos

Colombia no está sola ni está avanzando en contra de la corriente. Es evidente que no está reinventando la rueda, ni mucho menos, los antecedentes históricos mundiales así lo confirman. Para empezar, en Estados Unidos –referente obligado porque, de alguna manera, para muchos es siempre un modelo– se recupera la plusvalía, incluso un poco más de lo que se recupera acá, y en América Latina existe un amplio menú de instrumentos alternativos.

Así mismo, encontramos numerosos antecedentes: está presente en las Ordenaciones Filipinas de 1562; en el Código Napoleónico para la financiación de los canales; en Colombia, la preocupación está presente desde 1921 y se refleja en las leyes sobre contribución de valorización; en Chile, donde un presidente, incluso influenciado por las ideas de Henry George, presentó una serie de propuestas sobre el tema; en la Iglesia católica, en los documentos de Medellín de 1968, o en Brasil, articulados a la encíclica *Rerum Novarum* de León XIII.

En Vancouver, en la Conferencia de Asentamientos Humanos de 1976, un colombiano, planteó que “el incremento no merecido en el valor del suelo, resultante del cambio de uso, de inversión o decisiones públicas o del crecimiento general de la comunidad, debe estar sujeto a la recuperación adecuada por entidades públicas, a menos que la situación amerite otras medidas tales como nuevos patrones de tenencia, o la adquisición general de suelo por entidades públicas.”¹ Se trataba del señor Peñalosa –padre de quien fuera recientemente Alcalde de Bogotá–, quien presidía la mencionada conferencia.

Referentes geográficos

En general, existen en el mundo diversos instrumentos para la recuperación de la plusvalía. En Europa, por ejemplo, hay muchos, así no se hable a menudo de ellos. En Holanda hay una separación casi absoluta entre el derecho de construir y el derecho de propiedad. En Rotterdam, por ejemplo, prácticamente todo el suelo de la ciudad se ocupa a través de *leasing* en suelo público. En Dinamarca, cuando se cambia de suelo rural a urbano se entrega el 40% en especie para la Municipalidad.

En el continente asiático hay una enorme trayectoria en el uso del suelo de una manera bastante amplia: en Corea aplicaron la contribución de valorización; en Taiwan usaron el propio impuesto –por cierto muy fuerte, sobre todo al inicio de la ocupación de los nacionalistas– y para financiar su industrialización utilizaron la negociación de derechos ligados al cambio de uso de suelo rural a urbano.

En Estados Unidos existen algunos instrumentos muy fuertes, usados recurrentemente, además de un impuesto predial muy fuerte. Para darles una idea, el total de la recaudación del predial en América Latina representa alrededor del 0.5% del PIB, mientras que en países como Canadá y Estados Unidos está en el 3% del PIB. Y eso que tienen un PIB

¹ The Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, May 31-June 11, 1976; Declaration of Principles, in its section II, Item 10, Recomendación D3B, pág. 19. Traducción libre del autor.

diez veces más grande que el nuestro, al menos en términos per cápita; el recaudo, entonces, es prácticamente ocho veces más alto en términos reales. Esto tiene obvias implicaciones sobre los precios, sobre todo en el contexto donde se hace política del suelo.

En América Latina hay diversos ejemplos. En el libro *Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano*², del cual, junto con Fernanda Furtado, soy editor, se recogen algunas experiencias.

A continuación, trataré algunos temas especialmente polémicos en relación con las alternativas de participación en plusvalías.

La recuperación de plusvalías ante el impuesto predial y ante otros instrumentos de gestión del suelo

La realidad es que en América Latina buscamos otras alternativas ante la incapacidad de aplicar el predial. De acuerdo con el análisis de algunas experiencias latinoamericanas, es frecuente la búsqueda de los instrumentos de recuperación de la plusvalía, casi como un sustituto del impuesto predial, ante la dificultad de elevarlo o mejorar su recaudo. En Estados Unidos son un complemento a un predial alto.

En el caso norteamericano la situación es esta: el impuesto predial es especialmente alto, de manera que llegaron a un límite y la única manera de continuar aplicando tributos era a través de los instrumentos de recuperación de plusvalías. Doy un ejemplo: si en un municipio (o comunidad, como se llama en ese país) se quiere adelantar un nuevo desarrollo urbano, un nuevo condominio, por ejemplo, los residentes manifiestan su inconformidad porque los costos ligados a las infraestructuras y servicios necesarios para ese desarrollo pueden incrementar el impuesto predial, que ya es suficientemente gravoso (la tarifa es entre 2 y 3% anual). Por lo tanto, se entiende que los desarrolladores son los que deben pagar los costos que impliquen las nuevas construcciones, incluso los costos de

² Editado por Eure Libros, Santiago, en 2001.

infraestructuras principales. Así, tanto en Estados Unidos como en Canadá se utilizan con mucha frecuencia las llamadas tasas de desarrollo o tasas de impacto o tasas de urbanización.

En otras palabras, se asume que todo el costo de la adición de nuevas ocupaciones corresponde a los futuros ocupantes y no a los actuales y, en efecto, algunos de esos costos se trasladan a esos futuros ocupantes, pero buena parte son absorbidos obviamente por los propietarios o por los desarrolladores. En términos de las inversiones públicas, se trata esencialmente de una recuperación de costos corrientes, mientras que la preocupación en América Latina sigue centrada en cómo recuperar los beneficios pasados. Mientras en Norteamérica las tasas o instrumentos mencionados se utilizan como mecanismo para controlar o restringir la expansión urbana, en América Latina se piensa aún, sobre todo, en cómo promover o apoyar el crecimiento urbano, y aún somos muy tímidos en la búsqueda de salidas para lograr financiar la urbanización a través de los incrementos de valor que genera la propia expansión de las periferias.

Curiosamente, esta discusión se centra en una aparente paradoja consistente en que, a pesar de que en Estados Unidos existe un ambiente más permisivo en relación con las ganancias, la iniciativa privada y el control de usos, se producen (relativamente) menos plusvalías y se recuperan (también relativamente) muchas más; por el contrario, en América Latina se generan muchas plusvalías y se recuperan pocas, a pesar del pudor en relación con las ganancias, de la proliferación de normas y de los obstáculos a la iniciativa privada, por lo menos a nivel de la retórica.

Antecedentes hay muchos. Existe un amplio menú de instrumentos que recuperan plusvalías: los impuestos, los instrumentos regulatorios, las tasas, las contribuciones y otros tantos. A continuación, hago una lista simplemente ilustrativa:

Impuestos como el predial, o como el impuesto progresivo -aplicado generalmente a suelos vacantes³-, impuesto sobre las ganancias, o

³ Llamados en Colombia 'lotes de engorde'.

sobre los incrementos de valor de tierras, tasas utilizadas en Estados Unidos como mecanismo financiero para rehabilitar zonas deterioradas en las áreas centrales, porque el predial ya no aporta lo suficiente. Así pues, si se invierte en determinado sitio, y el área pasa a tener vitalidad nuevamente, valorizándose; entonces, se puedan aplicar nuevos impuestos. Esos impuestos, que se van a recibir en el futuro, podrán ser empleados en la financiación de las inversiones requeridas para la rehabilitación de ciertas áreas.

La contribución por mejoras o de valorización, que tiene una amplia historia en América Latina, y especialmente en Colombia, tasas de impacto y cargos por desarrollo; suelo creado, que viene del instrumento francés *plafond legal de densité*, -los italianos usaron un instrumento si-milar durante algún tiempo-; operaciones interligadas; transferencia de derechos de construcción; operaciones urbanas; certificados potenciales de construcción; reajuste del suelo; inclusive, reservas territoriales; banco de tierras; adquisiciones anticipadas.

Algunos piensan que no deben preocuparse por la recuperación de plusvalía, pues creen que pueden solucionar el problema de la expansión si, antes de cualquier desarrollo, compran el suelo que necesitan para luego urbanizarlo y venderlo. Desconocen los problemas de esta alternativa relacionados con 1) el precio al que se compra la tierra: generalmente se pierde la posibilidad de comprar a precios realmente anticipados, de manera que el propietario es quien se apropia de los incrementos ligados a los proyectos que se realizarán en el futuro y 2) con la administración, en el tiempo de la tierra adquirida por parte de las entidades públicas.

Volveré sobre este tema, pero quiero resaltar que no es coherente pensar en programas de compra pública de tierras que no incorporen instrumentos de captura de plusvalías, porque se termina destinando cuantiosos recursos públicos en las adquisiciones, en detrimento de las inversiones mismas.

Luego de realizar este bosquejo de experiencias es importante recordar que no existe una receta, que no hay una lección ideal, lo que se aplica

en un lugar no siempre es comparable con lo que se hace en otro, las experiencias no son replicables o trasladables, cada ciudad tiene su propia manera de entender los mecanismos. También es preciso tener en cuenta que hay una gran creatividad en la aplicación local de los instrumentos.

Por ejemplo, en Cuenca, Ecuador, la comunidad directamente contrata préstamos bancarios para la construcción de las obras y utiliza la contribución de mejoras, como garantía de pago ante los bancos. Existen numerosas versiones de suelo creado en Brasil: por ejemplo, en Porto Alegre su aplicación es distinta a la de Curitiba, y también en Río de Janeiro; cada una se ajusta a la realidad de cada jurisdicción, cada lugar encuentra su propia salida, su propia manera de entenderlos y llevarlos a la práctica.

Lo que hay de común en todos los instrumentos mencionados es que el hecho generador o la base para su aplicación son los incrementos del valor del suelo, presentes, pasados o esperados, pero siempre tienen por objeto incrementos del valor del suelo asociados al beneficio urbano directo. El pago no se produce siempre en dinero; por esta razón, con Fernanda Furtado hemos propuesto la noción de movilización del incremento del valor de suelo, que encontramos mucho más clara que la de recuperación. En muchos casos se trata simplemente de que los incrementos en el valor del suelo sean utilizados para financiar una determinada operación urbanística, reduciendo la presión de esa operación sobre el presupuesto público, como es el caso de los reajustes de tierra.

Se trata de instrumentos *ad hoc*, no son permanentes y su objetivo no es necesariamente recaudatorio. Pensar que con los instrumentos de recuperación de plusvalías se puede sustituir el predial o pensar que se pueden convertir en la principal fuente de recursos municipales es ilusorio; hay que concebirllos como un componente de un sistema fiscal más amplio, que lo armoniza y crea sinergias entre el sistema fiscal y el sistema regulatorio de la ciudad.

Aquí quiero volver a los planteamientos de Henry George, formulados al final del siglo XIX, cuando el pensamiento dominante era que el mejor

mecanismo era expropiar el suelo en nombre de la utilidad pública. George planteó que asumir esto como la única salida era una mala idea, equivalente a asumir que es indispensable incendiar la casa para asar el cerdo que se prepara para la comida, ejemplo que sirve para ilustrar que es suficiente con “recuperar” o apropiarse colectivamente de las rentas y así el propietario podrá decidir el mejor uso que podrá darle a la tierra y cuándo y cómo realizar las transacciones. De ahí el papel de regulación del mercado que juegan los instrumentos de los que estoy hablando.

Las experiencias de adquisición y manejo del suelo público por parte de las administraciones municipales demuestran que sus resultados son bastante problemáticos. En general, son fuente de corrupción y de ineficiencias y los suelos son mal administrados. Ejemplo típico es el de Brasilia, donde el programa más grande de regularización que se desarrolla actualmente en Brasil tiene lugar en esta ciudad, porque el Gobernador anterior distribuyó 65 mil lotes de suelo público para comprar votos; hoy, está siendo investigado por este motivo.

Aportes colombianos al debate latinoamericano

Quiero resaltar algunos aportes importantes de la experiencia colombiana al desarrollo del debate latinoamericano:

- 1) En casi todas las Constituciones de América Latina hay una referencia directa o indirecta al tema, pero ninguna es tan explícita como la colombiana.
- 2) Colombia tiene una importante experiencia acumulada y es uno de los países donde hay una mayor aceptación de la aplicación de este tipo de instrumentos, reflejada por ejemplo en la larga y consolidada tradición en la utilización de la contribución de valorización.

La aceptación del tema es especialmente fuerte en Colombia. No conozco ningún otro país en América Latina donde haya 900 mil contribuyentes de la contribución de valorización y donde –en algunas ciudades como Bogotá– el pago de la contribución incluso se puede realizar en un cajero automático; esto es impresionante como experiencia en el contexto de América Latina. También son significa-

tivos el número y la diversidad de personas que convocan en Colombia los eventos sobre este tema y los profesionales seriamente comprometidos, con un interés genuino en entender estos procesos y apoyar su inserción en las políticas públicas.

- 3) La decisión de limitar la participación a un porcentaje entre el 30 y el 50% de los incrementos de precios me parece sabia, pues vincula al beneficiado como parte interesada, el propietario y el urbanizador pueden también participar en las plusvalías; éste es un escenario interesante del cual se puede aprender.
- 4) Está concebido prácticamente como una obligación de la Administración Municipal, no es una simple opción. Se trata de un derecho de la colectividad y las administraciones municipales están obligadas a hacerlo efectivo y esto les da más poder. Me parece que hay una sabiduría profunda en este elemento. Tener instrumentos de aplicación discrecional es simplemente poner al Alcalde contra la pared y, obviamente, la mayoría de los alcaldes son vulnerables a los intereses privados.
- 5) Un avance importante es que se trata de un instrumento comprensivo, que prevé todas las alternativas o situaciones que generan incrementos en los precios de los suelos, lo que evita que se esté buscando la excepción, el esguince para no aplicarlo. En América Latina las excepciones en caso de impuestos se han vuelto una pesadilla, porque terminan beneficiando a aquellos cercanos a los intereses de quienes están en el gobierno.

Por ejemplo, la pregunta formulada sobre la aplicación de la participación en plusvalías en el caso de los programas de regularización o mejoramiento; claro que se cobran, aun en estos casos, si efectivamente se produce un incremento en el precio del suelo; la ciudadanía se construye también a través del pago de tributos y no hay que crear ciudadanías de primera y segunda clase.

- 6) La participación en plusvalías se paga en el momento en que se realizan las plusvalías, o en otras palabras, cuando efectivamente se percibe el incremento, es decir, cuando se vende o cuando se obtie-

nen la licencia o los certificados de derechos de propiedad. Este manejo del tema en Colombia es muy interesante porque se anticipa a los argumentos en contra basados en que el propietario no tiene recursos para pagar la participación, pues ésta se cobra cuando el incremento de los precios no sólo se ha producido sino que ha sido hecho efectivo. Ésa es una contribución importante de la legislación colombiana.

Desafortunadamente, como las cosas no son fáciles en el terreno de la intervención en el mercado de la tierra, hay todavía focos de resistencia que en este foro estamos tratando de comprender y desentrañar, así como de identificar las motivaciones o intereses a los que responden. Hay tres tipos de motivaciones para obstruir la implementación de la participación en plusvalías, unas que no dependen de su consistencia teórica, ética, ni jurídica, sino que expresan intereses individuales específicos o se reducen a cuestionamientos ideológicos, casi actos de fe; otras relacionadas con la percepción de que su aplicación es muy complicada; y otras relacionadas con mitos, falacias o equivocaciones a nivel técnico y a nivel pragmático en la interpretación de la teoría.

Hay un buen ejemplo para comprender las posiciones derivadas del primer tipo de motivaciones o resistencias. En el siglo pasado, cuando en Brasil se discutía la abolición de la esclavitud, se esgrimían argumentos similares a los que hoy se utilizan en contra de las políticas de suelo y de participación en plusvalías. Básicamente el argumento es que no se puede modificar el *status quo* y que la plusvalía corresponde en su totalidad al propietario, argumentos que se disfrazan de planteamientos como que hay que mantener la capacidad de competitividad de la actividad inmobiliaria, que hay derechos adquiridos, que se va a desorganizar todo el sistema, distorsionando el mercado. Esos son rigurosamente los mismos argumentos utilizados por los dueños de los esclavos para oponerse a la abolición de la esclavitud: que iba a subir el precio del café haciendo menos competitiva la economía brasileña; que habían pagado por los esclavos y, entonces, tenían derechos adquiridos que requerían compensación; que se iba a desorganizar un sistema que era bastante estable.

Por lo tanto, seguramente cuando revisemos la discusión dentro de cincuenta años, nos sorprenderemos ante el tipo de resistencias que hoy aparecen y nos preguntaremos cómo pudimos ser tan poco responsables socialmente, o cómo pudimos aceptar argumentos tan frágiles a nivel ético y teórico, como aquellos que aducen que las plusvalías pertenecen exclusivamente al propietario o que cobrarlas va a distorsionar el mercado y a afectar al sector de la construcción.

Pero mientras tanto, estamos ante argumentos simplemente descalificadores, como los que señalaba Óscar Borrero: eso es un tema de comunistas y punto, ni siquiera se discute. O como he observado yo al interior de lonjas de propiedad raíz, en otros lugares de América Latina, que comprenden claramente la lógica o las virtudes intrínsecas del instrumento pero lo rechazan de plano, simplemente porque se trata de una forma de intervención del Estado.

Tesis recurrentes sobre la participación en plusvalía

Voy a enumerar una serie de tesis equivocadas sobre la recuperación de la plusvalía –algunas de las cuales incluso han sido mencionadas en este Foro–, con el fin de trabajar en el sentido de contribuir a remover las resistencias relacionadas con mitos, falacias o equivocaciones a nivel técnico y práctico:

- Implica doble tributación, en especial en relación con el impuesto predial.
- Es inflacionaria, se transfiere a los precios de la vivienda, porque es una carga o costo adicional.
- Distorsiona el funcionamiento del mercado.
- Los pobres, los más necesitados, no la pueden pagar, por eso no es un instrumento progresivo.
- Es difícil distinguir las plusvalías de las valorizaciones o los movimientos seculares de los precios.

- Es inexpressiva como fuente de ingreso público y, por consiguiente, como instrumento de política urbana.
- Es masiva y contundentemente rechazada por los ciudadanos.
- La política de recuperación de plusvalía es cosa de comunistas.
- Su implementación es impracticable frente a la realidad administrativa e institucional de las ciudades latinoamericanas.
- El principal obstáculo para su aplicación es de orden jurídico e institucional.

Desafortunadamente no es posible desarrollar en detalle todos los argumentos; incluso algunas de las tesis equivocadas ya han sido abordadas y rebatidas en este foro, como las que señalan que su principal obstáculo es jurídico, o que es imposible separarla de los movimientos seculares de los precios y, por tanto, es difícil medirla. Pero, existen evaluadores, como Óscar Borrero, que está presente en este foro asintiendo y afirmando que es sólo un problema de voluntad, que una cosa son los movimientos generales de los precios, pero que es perfectamente posible medir la plusvalía.

Sobre el papel que juega la participación en plusvalía como instrumento fiscal ya he hablado con anterioridad; y en todo caso, si resultara poco significativa como fuente de ingreso público, no existirían tan fuertes resistencias para su aplicación. Y sobre la debilidad institucional para implementarlas, sabemos que en América Latina las administraciones municipales acometen proyectos mucho más complicados desde el punto de vista técnico y administrativo, como los grandes proyectos urbanos o las grandes intervenciones en proyectos estratégicos de desarrollo, o, sin ir muy lejos, los programas de regularización y mejoramiento barrial, que tienen una ecuación institucional, jurídica y política mucho más complicada.

Me detendré en tres de las tesis más recurrentes y que mayor confusión generan: 1) que la participación en plusvalías es inflacionaria y se traslada a los precios; 2) que implica doble tributación; y 3) que distorsiona el mercado de la tierra:

La participación en plusvalías es inflacionaria y se traslada a los precios

En 1826 David Ricardo estableció una máxima que hasta ahora no ha sido rebatida –ningún economista ha conseguido demostrar que estaba equivocado– y que es aplicable a cualquier tipo de impuestos sobre el suelo: un impuesto sobre la renta afectará solamente la renta y recaerá completamente sobre el propietario, no puede ser transferido a ningún tipo de consumidores⁴ o, en palabras más simples, cualquier impuesto sobre el valor del suelo incide necesaria y exclusivamente sobre el propietario, no se puede transferir. ¿Por qué? Porque previamente ya se está pagando el precio máximo.

Si hoy en día el precio del suelo es 20, es porque éste es el precio máximo que están dispuestos a pagar por él; y si introduzco un impuesto del 10%, no es posible elevar el precio a 22, porque en el mercado no habrá quién esté dispuesto a pagarlo, pues el precio del suelo está formado esencialmente por la demanda, no por la oferta. Por esto, cualquier tributo o carga que incidan sobre el valor del suelo afectan solamente al propietario.

Roy W. Bahl y Joannes F. Linn, consultores del Banco Mundial, para mencionar sólo dos economistas, plantean que “la aplicación de impuestos sobre el suelo tiende a ser capitalizada en menores valores del suelo, ya que tal impuesto reduce la rentabilidad futura esperada sobre el suelo”. Ésta es otra manera de plantear exactamente lo mismo. Incluso, ellos van mucho más allá y han sugerido que el impuesto sobre el suelo se puede usar como instrumento de crédito; para acceso del pobre al suelo, es mejor pagar el impuesto que pagar el cobro extorsivo del urbanizador pirata.

Se puede concluir, entonces, que entre más fuerte es la incidencia del impuesto sobre el valor de la tierra, menor será su precio de mercado.

⁴ “A tax on land rent would affect rent only, it would fall wholly on landlords, and could not be shifted to any class of consumers”, David Ricardo (PPE&T - 1826, ch 10).

La participación en plusvalías implica doble tributación

Hay que tener en cuenta que las bases impositivas tienen distintos propósitos, atienden a distintos principios y cumplen distintas funciones en el sistema de precios. Las plusvalías inciden sobre el valor/precio observado, que ya refleja el efecto de capitalización del predial, de manera que no hay doble imposición.

Imaginemos un terreno que antes de cualquier impuesto vale 80, genera una plusvalía de 50%, pasaría a valer 120. Supongamos un impuesto del 1% sobre el valor de la propiedad en una economía donde la tasa de interés es 5%; significa que el propietario participa en el 20% del valor del terreno. ¿Por qué? Porque 1% sobre 5% es 20%, en otras palabras, se reduce la tasa de ganancia del propietario, porque cuando se tributa sobre el suelo, el Estado se hace, de alguna manera, copropietario de esa propiedad.

Los anteriores planteamientos se pueden ilustrar con las siguientes gráficas y tablas:

¿Doble tributación?

Valor del inmueble

	Antes	Hecho generador de plusvalía	Después	
Propietario privado	80	Plusvalía de 50%	120	Observado mercado
Gobierno	20%	Plusvalía de 50%	30	Efecto del predial
	100	Plusvalía de 50%	150	'Real'

PREDIAL VS. PLUSVALÍAS
EFECTO SOBRE EL PRECIO DEL TERRENO

Periodo en relación con el hecho generador de plusvalías	Valor/Precio del terreno		
	Sin predial	Predial de 1%aa	Predial confiscatorio*
Antes	100	$80 = (1-1\%/5\%)100$	$0 = (1-5\%/5\%)100$
Después	150	$120 = (1-1\%/5\%)150$	$0 = (1-5\%/5\%)150$
Plusvalías (absolutas)	$50 = 150-100$	$40 = 120-80$	$0 = 0-0$
Plusvalías (relativas)	50%	50%	arbitrario (0% ó 50%t)

Para $P_z = P_o (1 - t/i)$ e en (*) $i = t = 5\%$ (tasa de interés = tasa del predial)

P_z = precio (observado) en mercado DESPUÉS DE la introducción del impuesto predial

P_o = precio (observado) en mercado ANTES o sin impuesto predial

t. P_o = impuesto anual y t. P_o/i = valor presente o de capitalización de toda la carga impositiva.

EL IMPUESTO PREDIAL VS. LA RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS

Criterios	Predial	Recuperación de plusvalías
Principio fiscal	Capacidad de pago	Beneficio recibido
Sistemas de precios	Costos operacionales	Costos de capital

Para cerrar este tema, el impuesto predial y la participación en plusvalía me recuerdan una historia: los pingüinos no tienen ningún problema de convivencia con los osos polares, porque no hay pingüinos en el polo ártico y no hay osos polares en el antártico. Es el mismo problema entre las plusvalías y el predial.

La participación en plusvalía distorsiona el mercado

Quizá la imagen más clara que puedo ofrecer en relación con este tema es la de la analogía directa entre plusvalía e inflación. ¿Por qué la inflación

es tan perversa para la economía? Porque la gente anticipa la demanda. En Brasil, donde hubo una hiperinflación, la gente, apenas recibía el salario, se dirigía directamente al supermercado y compraba de todo: anticipaba la demanda, pensando seguramente en que los precios subirían al día siguiente. Cuando se hace eso, justamente se refuerza la inflación.

Hay una redistribución perversa entre asalariados y prestamistas, bastante conocida; en periodos de alta inflación las ganancias no operacionales acaban siendo más altas, lo que incide sobre la salud financiera de las empresas, porque terminan simplemente haciendo juegos financieros, en desmedro de su propia actividad.

Hoy en día estamos viviendo la inercia de treinta años de "autoinflación" con un sistema financiero bastante sofisticado y que tiene bastantes "derechos" sobre la economía, derechos que estamos pagando carísimo. Antes, cuando se elaboraban paquetes antiinflacionarios en Brasil, se decía que el sector financiero tenía muy claro que una inflación por debajo del 16% le acarrearía pérdidas... Las demandas para retención especulativa actúan de la misma manera.

De manera similar funciona el mercado inmobiliario: si creo que mañana puedo ganar más, no pongo el suelo en el mercado, y, al existir menos suelo, se elevan los precios y esto se traduce en una transferencia perversa entre no propietarios y propietarios, casi que por definición. Un cambio significativo entre construcción y *marketing* inmobiliario. Estas dos situaciones se ilustran en la siguiente tabla:

Aspecto	Inflación	Plusvalías
Autoreiterativo	Anticipación de demanda	Demanda para retención especulativa
Redistribución perversa	De asalariado a 'interest-earners'	Desde no propietarios a propietarios
Ineficiencia, baja productividad	Ocultada por ganancias no operacionales	Edificación vs marketing inmobiliario
Hipertrofia sectorial	Del sector financiero	Del sector de la promoción

Conferencistas

Antanas Mockus Sivickas. Maitrise en Sciences Mathematiques de l'Université de Dijon y Magister en Filosofía de la Universidad Nacional de Colombia. Fue rector de la Universidad Nacional (1991-1993) y ha sido Alcalde Mayor de Bogotá en dos oportunidades, 1995 -1997 y 2000 - hasta la fecha.

Martim Smolka. Economista de la Universidade Católica do Rio de Janeiro, con MA y PhD en Ciencias Regionales de la Universidad de Pennsylvania. Es Senior Fellow y Coordinador del Programa para América Latina y el Caribe del Lincoln Institute of Land Policy.

Juan Manuel González Scobie. Economista de la Universidad de los Andes. Master en Geografía de la Universidad de Pennsylvania y PhD en Geografía de la misma Universidad. Actualmente es profesor y Director del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (Cider).

Alejandro Florián Borbón. Ha estado vinculado al trabajo de los temas habitacionales populares desde 1982. En la actualidad es Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular, Fedevivienda, a la cual ha estado vinculado desde 1985, y Coordinador del Comité de Política Habitacional de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Josué Gastelbondo Amaya. Es Viceministro de Vivienda del Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Óscar Alfonso Roa. Economista de la Universidad Gran Colombia. Es profesor investigador de la Universidad Externado de Colombia y Subdirector Técnico del Departamento Administrativo de Planeación de la

Gobernación de Cundinamarca. Es coautor y editor de *Ciudad y región en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, y de *La Ciudad: Transformaciones, retos y posibilidades*, de la Pontificia Universidad Javeriana.

Carmenza Saldías Barreneche. Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con Maestría en Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Es docente universitaria en pregrado y posgrado. Se desempeñó como Secretaria de Hacienda y Secretaria de Obras Públicas de Bogotá, Directora del Centro Regional de Estudios Cafeteros y Empresariales, Secretaria de Planeación de Manizales y asesora del Alcalde Mayor de Bogotá en temas de región y competitividad. Actualmente es Directora del Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

Jorge Valencia Jaramillo. Economista de la Universidad de Antioquia. Se desempeñó como Presidente de la Sociedad Colombiana de Economistas, Alcalde de Medellín, Ministro de Desarrollo Económico y Senador de la República. Fue el creador de la Feria Internacional del Libro de Bogotá. Es Presidente del Comité Fundador de la Comunidad Andina y Presidente Honorario de la Cámara Colombiana del Libro.

Óscar Borrero Ochoa. Economista y Licenciado en Filosofía y Letras, con especialización en Economía Urbana. Se desempeñó como Presidente de la Asociación Colombiana de Bienes Raíces (Fedelonjas) y de la Cámara Colombiana de la Construcción. Es evaluador de finca raíz, asesor inmobiliario internacional y consultor urbano.

Humberto Molina Giraldo. Es consultor en temas de ordenamiento territorial, gestión del suelo, dinámicas demográficas, economía regional y urbana. Participó en los procesos de formulación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997.

Samuel Jaramillo González. Economista de la Universidad de Los Andes, con Maestría en Planificación Urbana de Oxford Polytechnic de Inglaterra y Doctorado en Urbanismo del Instituto de Urbanismo de París - Universidad de París XII. Es profesor titular de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes de Bogotá.

Fabio Giraldo Isaza. Economista de la Universidad Externado de Colombia y Magíster en Economía de la Universidad de los Andes. Es Investigador y consultor privado y profesor de posgrado de las universidades Externado de Colombia, Nacional y Javeriana. Fue vicepresidente técnico de Camacol, Viceministro de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Director del Centro Nacional de Estudios de la Construcción (Cenac) y Presidente de la Delegación Colombiana ante la Cumbre Mundial de Ciudades Hábitat II. Actualmente es coordinador del programa Hábitat de las Naciones Unidas para Colombia.

Sandra Forero Ramírez. Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia, con Especialización en Arquitectura Urbana de la Escuela de Arquitectura París-Belleville, Posgrado en Programación, Dirección y Organización de Trabajos Públicos de la Escuela de Arquitectura París-Villemin y Maestría en Geografía Urbana, Ordenamiento Territorial y Urbanismo del IHEAL de París. En los últimos años, se desempeñó como consultora en temas urbanos y Subdirectora de Planeamiento Urbano del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Bogotá. Actualmente es la Directora de Desarrollo Territorial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Sergio Mutis Caballero. Ingeniero Civil de la Universidad Industrial de Santander, con especialización en Administración de Empresas de la Universidad del Rosario. Miembro actual de las juntas directivas de metrocuadrado.com S.A, el Consejo Regional de Competitividad de Bogotá y Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá y Corferias. Actualmente es Presidente Ejecutivo de la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz (Fedelonjas) y Presidente de su Consejo Directivo, y Presidente de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

Esperanza Durán de Gámez. Arquitecta de la Universidad de los Andes. Ha sido investigadora del Centro Nacional de Estudios de la Construcción, documentalista de la Red Latinoamericana de Información sobre Asentamientos Humanos (LATINAH) del Centro Hábitat de la ONU, y Secretaria General y Coordinadora de Investigaciones de Fedelonjas.

En la actualidad se desempeña como Vicepresidente Administrativa de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

Germán Ávila Plazas. Economista de la Universidad Nacional, con Especialización en Administración Bancaria y Análisis financiero y Posgrado en Tecnologías Alternativas y Ecomateriales para Vivienda de Interés Social, en Cuba. En la actualidad es Director Ejecutivo de Fenavip y Miembro del Consejo Superior de Vivienda.

Gloria Bolaños Castillo. Economista de la Universidad del Valle, con Especialización en Planificación Urbana. Hizo parte del equipo asesor del Ministerio de Desarrollo en la elaboración de la Ley 388 de 1997. Es consultora en temas de vivienda, planeación urbana y servicios públicos.

María Mercedes Maldonado Copello. Abogada y urbanista. Es profesora investigadora del Cider de la Universidad de los Andes, Coordinadora del Proyecto Bogotá - Usme del Lincoln Institute of Land Policy, investigadora en temas relacionados con el derecho a la ciudad y los procesos de producción normativa en Colombia y especialista en políticas del suelo en procesos de ordenamiento territorial y recuperación de plusvalías.

Juan Felipe Pinilla Pineda. Abogado de la Universidad de los Andes, con Maestría en Política Territorial y Urbanística de la Universidad Carlos III de Madrid. Asesor en temas de derecho y gestión urbanística y profesor universitario. Actualmente trabaja con el Cider de la Universidad de los Andes en proyectos de ordenamiento y gestión de suelo.

María Clara Vejarano Alvarado. Arquitecta urbanista de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Planeación del Desarrollo Urbano, Development Planning Unit, University College of London. Es profesora en el Departamento de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia.

Ana Isabel Zea Restrepo. Abogada. Se desempeñó como asesora de Naciones Unidas en Medellín, en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial de esa ciudad, en la reconstrucción de los Municipios de Córdoba, Génova y Buenavista (Eje Cafetero) y en temas relacionados

con ordenamiento territorial. Ha sido profesora universitaria de la materia de derecho urbano, tanto en especializaciones de derecho administrativo como de arquitectura. Actualmente se desempeña como abogada independiente asesorando la formulación de planes parciales y a constructores privados, y es consultora de entidades públicas en la aplicación de los instrumentos de gestión consagrados en la Ley 388 de 1997.

Javier de Marcos García. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales. Especialista en análisis de viabilidad, diseño y ejecución de operaciones urbanísticas, para la Empresa Estatal española SEPES y para inversionistas privados. Ha colaborado como experto con distintos organismos internacionales (entre otros la Unión Europea, el PNUD y el Banco Interamericano de Desarrollo). Fue Director General de Suelo de la Comunidad de Madrid. Así mismo, fue responsable de la programación, obtención de suelos y parcelación de más de 1.500 H^a de suelo para Nuevas Áreas de Centralidad, Polígonos Industriales y Terciarios y de la regularización de propiedades, por expropiación, del Programa de Actuación de las Urbanizaciones Ilegales de la C.M. Es consultor independiente.

Paulo Sandroni. Economista. Es profesor de la Universidad Católica de São Paulo y de la Escuela de Administración de Empresas de la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo y consultor en el área de impactos macroeconómicos de las transformaciones urbanas y valorización inmobiliaria.

Carlos Morales Schechinger. Arquitecto de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con Maestría en Filosofía sobre Diseño Urbano y Planeación Regional de la Universidad de Edimburgo y Diplomado en Financiamiento de Gobiernos Locales de la Universidad de Birmingham. Actualmente es Secretario Académico del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) y profesor en temas de suelo urbano, finanzas urbanas, valuación inmobiliaria, análisis de mercados y proyectos inmobiliarios de la Licenciatura y la Maestría en Urbanismo de la UNAM.

Javier Ruiz Sánchez. Doctor en Arquitectura. Es profesor titular del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela de Arquitectura de Madrid y del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la E.T.S. de Arquitectura de Madrid y responsable de la coordinación de las asignaturas de Planeamiento Urbanístico. Ha colaborado con la Comunidad de Madrid en el planeamiento y el desarrollo del Plan de Vivienda 1991-95 y en la redacción y supervisión de planes urbanísticos para actividad económica. Entre sus trabajos recientes se destaca el Plan para el Parque Científico y Tecnológico de Miguelturra (Ciudad Real) y el Plan de extensión Móstoles Sur (Madrid).

En abril de 2003 se realizó en Bogotá el foro *Reforma urbana y desarrollo territorial: experiencias y perspectivas de aplicación de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. El evento buscaba afirmar la vigencia de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión del suelo previstos en la legislación colombiana como base para garantizar el ejercicio de los derechos colectivos a la ciudad y, además, recoger la discusión actual sobre las perspectivas de aplicación o las propuestas de reforma a la Ley 388 de 1997.

Este libro recoge las ponencias presentadas en el foro sobre experiencias nacionales e internacionales de reformas jurídicas y prácticas urbanísticas en torno a los principios de la función social y ecológica de la propiedad, el urbanismo como función pública y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano. Además, incluye las exposiciones sobre la orientación reciente de las políticas nacional, departamental o distrital y discusiones sobre el proceso de construcción social y política de las leyes mencionadas y sobre las perspectivas de reforma y de aplicación de las mismas.

Las ponencias afirman la urgente necesidad de aplicar los principios, las reglas y los instrumentos de las leyes de reforma urbana y desarrollo territorial, con el fin de enfrentar eficazmente la urbanización ilegal y la exclusión y de mejorar las condiciones de acceso al suelo, a la vivienda digna y a los elementos colectivos que definen por excelencia la ciudad, a partir de una más justa redistribución de los recursos sociales ligados a los procesos de ocupación y transformación del territorio.



Universidad
de los Andes



CENTRO INTERDISCIPLINARIO
DE ESTUDIOS REGIONALES



COLCIENCIAS



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ, D.C.

LINCOLN INSTITUTE
OF LAND POLICY



ISBN 958-695-112-X



9 789586 951128