

# 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 Colciencias<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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 da 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 mueble<sup>2</sup>– y que, justamente, ése fue el papel que le correspondió cumplir al Código Civil napoleónico: proporcionar el sustento jurídico que, a partir

---

<sup>2</sup> 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 mercado<sup>3</sup>.

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 estático<sup>4</sup>.

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-

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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 bienes<sup>5</sup>.

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 urbanización<sup>6</sup>. 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 obligación<sup>7</sup>.

En el mismo sentido, Karl Polanyi<sup>8</sup> 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.

---

<sup>5</sup> Ost, *op.cit.*, págs. 48 y 49.

<sup>6</sup> Ost, *op.cit.*, pág. 45.

<sup>7</sup> Sin desconocer, obviamente, la tensión permanente de las alternativas de mercado siempre presentes.

<sup>8</sup> 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 sociedad<sup>9</sup>.

## 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.

---

<sup>9</sup> 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 enfrentamos 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 revocable<sup>10</sup>, 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-

---

<sup>10</sup> 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”<sup>11</sup>, 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

---

<sup>11</sup> 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 abusaran 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”<sup>12</sup>.

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 urbana<sup>13</sup>.

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-

---

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

<sup>13</sup> 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 precio<sup>14</sup>, 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

---

<sup>14</sup> 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 inmobiliario<sup>15</sup>.

### 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.

---

<sup>15</sup> 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 aplicación<sup>16</sup>.

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 avaluar 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.

---

<sup>16</sup> 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.

Los principios éticos y jurídicos en materia de ordenamiento territorial

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) <sup>17</sup> .	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

<sup>17</sup> 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”<sup>18</sup>; o también como el aumento o “acrecentamiento del valor de una cosa por causas extrínsecas a ella”<sup>19</sup>; o como el “aumento de valor que por circunstancias ajenas recibe una cosa, independientemente de cualquier mejora hecha en ella”<sup>20</sup>.

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”.

<sup>18</sup> Diccionario Nueva Enciclopedia de Larousse, tomado de [http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee\\_diccionario.html](http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee_diccionario.html); Diccionario Planeta de la Lengua Española.

<sup>19</sup> Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, edición 2002.

<sup>20</sup> 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 proscribiera 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 vivienda<sup>21</sup> 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-

---

<sup>21</sup> 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 finales<sup>22</sup>, 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 párrafo 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

---

<sup>22</sup> 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 escarpadas?

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*<sup>23</sup> 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-

---

<sup>23</sup> 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, lógica 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.