

DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EXCESIVA A LA REGULACIÓN LIMITADA EN LOS APROVECHAMIENTOS URBANÍSTICOS. UNA APROXIMACIÓN ALTERNATIVA AL MERCADO INMOBILIARIO

FROM STRONG GOVERNMENT INTERVENTION TO MINIMAL REGULATION
OF URBAN CODES: AN ALTERNATIVE APPROACH TO REAL ESTATE MARKET

Tadeo Humberto Sanabria Artunduaga*
John Fredy Ramírez Ríos**

Recibido: 14 de septiembre de 2018

Aceptado: 27 de noviembre de 2018

Resumen

Este artículo de reflexión discute sobre cómo la noción “derecho a la ciudad” (principio que está en la base de la actual normativa que rige la planeación y el ordenamiento territorial en Colombia) ha generado una excesiva intervención directa del Estado en el mercado inmobiliario, al tiempo que, paradójicamente, ha mantenido una débil regulación indirecta de sus dinámicas. Los expertos locales en planeación han usado las teorías de reconocidos autores internacionales para justificar la necesidad de que las políticas gubernamentales corrijan las supuestas ineficiencias del libre mercado en el tema inmobiliario, partiendo del supuesto de que una “justa” planeación centralizada busca siempre el “bien común”; supuesto que se ve negado por el libre mercado, sistema que ha sido entendido como un espacio de mera satisfacción egoísta de los actores en la ciudad. Con base en una aproximación económica libertaria, se discute cómo la misma corporación política con su excesiva intervención del mercado inmobiliario es la que ha llenado de ineficiencias a este sector. Se concluye que el papel del Estado en la planeación debe ser el de regulador de los actores, mas no el interventor de sus preferencias, por lo que se replantea función del Estado en el mercado inmobiliario a partir de una limitada regulación de los aprovechamientos urbanísticos.

Palabras clave: mercado inmobiliario, libre mercado, aprovechamiento urbanístico, regulación.

Abstract

This paper focus on the city right's concept and its effects. Today the Colombian government exhibits a growing intervention role in the market, despite its regulatory weakness. Local experts

* Arquitecto, especialista en Planificación y Gestión del Desarrollo Urbano y Regional, magíster en Ordenamiento Urbano y Regional, Ph.D. en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica. Docente investigador del grupo de investigación Prospectiva Urbano Territorial, adscrito a la Facultad de Educación Permanente y Avanzada de la Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2517-2629>. tadeo.sanabria@investigadores.uamerica.edu.co

** Sociólogo, magíster en Urbanismo. Docente investigador del grupo de investigación Prospectiva Urbano Territorial, adscrito a la Facultad de Educación Permanente y Avanzada de la Fundación Universidad de América, Bogotá, Colombia. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3006-7228>. john.ramirez@investigadores.uamerica.edu.co

in urban planning have been using left social theories to justify that role, as a fixer of market's inefficiencies and failures. State planning is usually considered the best way to guaranty the "common good", while market is seen as a selfish and individualistic realm. Paradoxically politicians and its interventions generate the same inefficiencies attributed to market even worst. New libertarian perspectives show urban planning should be more specific regulation and less intervention on urban codes.

Keywords: Real state market, free market, urban code, regulatory framework.

INTRODUCCIÓN

El mercado como institución social de intercambio es hoy en Colombia altamente intervenido y deficientemente regulado por el Estado, lo que hace que este sea un país donde la economía de mercado funciona parcialmente libre. En varios índices de libertad económica el país se encuentra ubicado en posiciones media-bajas; así, por ejemplo, Fraser Institute lo sitúa en el puesto 105 de 162; Heritage Foundation, en el puesto 42 de 170, y Freedom House lo ubica en el grupo *partly free*. Sin embargo, la mayoría de académicos locales en urbanismo insisten en etiquetar al país como un referente del así mal llamado "neoliberalismo"; culpan sistemáticamente al "libre" mercado de los males que se presentan en las ciudades del país: pobreza, informalidad, violencia, etc. En el caso específico del mercado inmobiliario, las acusaciones contra sus supuestas "ineficiencias" se han incrementado recientemente; el llamado insistente es a que el Estado, la corporación política y sus funcionarios sean quienes se hagan cargo de corregirlas por medio de mayores intervenciones.

Lo anterior no es nuevo. De hecho, los investigadores del tema urbano siempre han destacado cómo se han exacerbado las dificultades para la "satisfacción" de las necesidades humanas en las aglomeraciones urbanas¹ por efecto de las dinámicas perversas del mercado, que ha cooptado las nobles prácticas de planeación estatal a su favor y en función del egoísmo innato de sus actores. Según ellos, esto ha generado que "la pobreza al concentrarse en la ciudad queda al descubierto" (Castell, 1988, p.16), y que se hayan degradado las condiciones de vida de la población urbana, dadas las relaciones productivas y sociales que consolidaron la industrialización y el capitalismo (Correa, 2010; López, 1993).

Efectivamente, ante esas realidades, evidenciadas por medio de censos y encuestas de pobreza y calidad de vida, se ha generado la idea de que la población en situación de vulnerabilidad es incapaz de disfrutar los servicios y ventajas de la ciudad e incidir en sus destinos autónomamente. De acuerdo con Hall (1996), hoy más que nunca se ha fortalecido la idea de un Estado justiciero social, cuyos mecanismos de intervención en las decisiones de organización de la ciudad imprimen la idea de que la planificación es el verdadero remedio a la situación, que se arroga la facultad de corregir los males de la ciudad.² Se insiste que ha sido precisamente su ausencia lo que explica el desorden urbano y los entornos territoriales con derechos limitados.

En el caso colombiano esa arrogancia justiciera social del Estado es totalmente paradójica. Hoy hay un Estado cada vez más interventor, lo que se manifiesta en el aumento exponencial del gasto público en el mercado de las pensiones, la salud, la educación, la asistencia social monetaria

¹ Según Borja (2012), la máquina de vapor, el incremento y mejora de medios de comunicación, la fábrica y las mejoras de las oportunidades laborales en el sector industrial promovieron un aumento de las migraciones entre campo-ciudad

² El urbanismo opera de la mano de la planeación económica y social y por sí solo no garantiza la integración ciudadana plena, pero sí asegura el entorno de esta integración.

y las infraestructuras, así como en la provisión de vivienda económica; pero al mismo tiempo se mantiene como un deficiente regulador del mercado, con excepción de avances significativos en el establecimiento de reglas de juego para las telecomunicaciones, las finanzas y el comercio de bienes de consumo masivo. Así pues, su eficiencia reguladora parece estar en relación inversa con el crecimiento de sus funciones interventoras del mercado, o sea, existe un aumento del gasto público. También el Estado colombiano sigue fallando en el ejercicio de sus funciones primordiales dentro de un sistema capitalista de libre mercado, como lo es regularizar el goce efectivo de los derechos negativos: la vida, propiedad y libertad de los actores económicos, tratando de resolver sus propias ineficiencias por medio de la provisión directa de bienes y servicios.

Si se revisan con detalle los indicadores en los cuales Colombia obtiene resultados mediocres en libertad económica, hay que anotar una medición desagregada particularmente dicente de la situación paradójica que sufre el país. Se trata de su sistema legal y de protección de derechos, en los cuales obtiene resultados realmente lamentables, como se muestra en la tabla 1. El sector público colombiano es, de hecho, ineficiente, ya que obtiene valores predominantes negativos en los diferentes indicadores que usan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para medir el desempeño de los gobiernos.

Tabla 1. Resultados de Colombia en indicadores de eficiencia del Gobierno y de sistema legal de protección de derechos fundamentales en índices de libertad económica

Fraser Institute	Legal system and property rights	3.79/10
	Property rights	60.7/100
Heritage Foundation	Government integrity	33.4/100
	Judicial effectiveness	36.4/100
Freedom House	Civil liberties	3/7

Todo lo anterior muestra que el país está construyendo un sistema complejo de derechos sociales, entre los que destaca el “derecho a la ciudad”, sobre un palo de astillas, que es su sistema judicial y de protección efectiva de los derechos fundamentales a la vida, la propiedad y la libertad. Desafortunadamente, los académicos de manera populista e irresponsable siguen abonando el camino a la ampliación igualitaria de los derechos genéricos, civiles y sociales de los ciudadanos, con base en pensadores socialistas como Henry Lefebvre. Esto académicos abordan el problema sin cuestionar los medios usados para lograr tales fines, sin revisar a fondo lo que significa que haya en una sociedad de “libre mercado”, ni preguntarse cuáles son los costos económicos de crear nuevos derechos, cómo operan en la práctica las ciudades y sus residentes, o cómo funciona la corporación política; pero, lo más grave de todo, sin ser consecuentes con las arbitrariedades que se generan cuando un técnico planificador establece unilateralmente las preferencias de los individuos y sus necesidades.

En la historia de las ciudades hay miles de ejemplos de cómo la planificación urbana no ha respondido a las expectativas fijadas en ella,³ y cómo finalmente siempre se da una adecuación “indeseada” de la construcción de la ciudad a las dinámicas globalizadoras regidas por el libre mercado (Borja, 2012). Lo realmente importante es entender el alcance de actividad planificadora del Estado, a quien se le arroga la facultad de decidir sobre el conjunto de agentes urbanos. Para algunos, solo tiene alcance en las decisiones sobre las actividades que desarrollan sus habitantes

³ Desde mediados del siglo pasado, la planeación fue duramente criticada por su falta de resultados. En las últimas décadas del siglo se trasladaron al sector público formas de planeamiento y gestión tradicionalmente privadas y se priorizó el proyecto privado sobre el plan con el respaldo de una cooperación público-privada.

sobre el suelo (Sánchez, 1999), es decir, regula exclusivamente los usos e intensidades de aprovechamiento del suelo. Para otros, ha de responder a las necesidades económicas, políticas, sociales o ambientales de las ciudades y regiones (Miguel, Torres y Maldonado, 2011), privilegiando los derechos ciudadanos y estableciéndose como un fuerte interventor.

Sin olvidar las dependencias recíprocas de estas dos posiciones, en ambas, pero especialmente en la última, está esbozado el papel regulatorio, burocrático e interventor del Estado, el cual, añade Roitman (2008), está altamente influenciado por el juego de poderes y es proclive a la politización. La una es resistente a los procesos unificadores del mercado globalizado (Borja, 2012) y la otra está asociada con la pretensión de ser flexible a las decisiones de los agentes económicos en un marco más o menos amplio de libertad para urbanizar y edificar, y que ve en la regulación urbanística un instrumento de negociación (Vásquez, 2011).

Es entre esos dos escenarios que se mueve la acción de la planificación urbana en Colombia, a partir de una constitución que define el marco de acción entre el Estado y los particulares y una legislación que define los planes que regulan los aprovechamientos urbanísticos y media en la práctica esa relación. Este artículo de reflexión centra la discusión en torno al papel regulador limitado del Estado en cuanto a los aprovechamientos urbanísticos, que actúa como un mediador entre los intereses individuales y colectivos; en esta medida, aquí se ha propuesto indicar las tensiones y los desafíos inherentes a esta regulación (Llache, 2014).

A partir de las posiciones esbozadas con anterioridad, se ofrece una explicación del sentido en el que los aprovechamientos urbanísticos median entre la acción pública y privada en la planificación territorial. La genuina práctica de la planificación urbana se pone de manifiesto al establecer una mediación entre el mundo de las ideas con el mundo de los objetos (Santos, 1994) y se concreta con unas regulaciones en la ciudad que procuran alcanzar unos objetivos sociales y económicos, para lo cual: establece las condiciones de crecimiento de los tejidos residenciales y productivos, regula la acción privada sobre el suelo y asegura los soportes físicos para ese crecimiento. Estas decisiones son resultado de un proceso espontáneo que concluye con un acuerdo social que prospecta una organización espacial de las actividades en el territorio, el cual determina la intensidad de las actividades que en cada predio se pueden realizar, en otras palabras, el aprovechamiento que cada propietario tiene la posibilidad de materializar.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la auténtica planeación territorial debe regular limitadamente al mercado inmobiliario, no intervenir agresivamente, evitando la falacia de que es ineficiente para materializar por sí solo los soportes urbanos que posibilitan la reproducción social. La planeación es así oportuna si sirve para regular los derechos de propiedad sobre el suelo en el cual se erigen las edificaciones; en particular, los derechos a edificarlo y los derechos a dedicarlos a las actividades que disponga su dueño, es decir, regular los aprovechamientos sobre el suelo de su propiedad, que en la literatura de la planeación territorial es denominado “aprovechamiento urbanístico”. Esto pone de relieve a su vez los derechos de los vecinos e incluso de todos los habitantes de la jurisdicción que pueden ver limitado el ejercicio de sus derechos por los aprovechamientos que realizan esos particulares.

MÉTODO

Un artículo de reflexión es un documento que discute los resultados de una investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico y recurriendo a fuentes originales (Sánchez, 2011). De acuerdo a esta definición, desde una interpretación propia y argumentada científicamente, este artículo ofrece un marco conceptual que explica los significados y posiciones respecto a la práctica de la planeación urbana en relación con el debate sobre el derecho a la ciudad. El documento plantea, respaldado en otras fuentes que

soportan la posición asumida, que la regulación de los aprovechamientos urbanísticos media las tensiones entre el Estado y los promotores urbanos. Igualmente, estable a modo de conclusión cuáles son los desafíos a la formulación de esta regulación en términos de las nociones discutidas, que superponen los diferentes intereses y los actores involucrados en el crecimiento de la ciudad.

La estructura de un artículo de reflexión, según Coy (2012), difiere de los demás artículos científicos en la medida que excluye el método y puede hacerlo con los resultados, ya que no derivan de la experimentación o la contrastación empírica, sino de los saberes contextuales que permiten una interpretación subjetiva apoyada con evidencias o el conocimiento acumulado. Este autor propone estructurar el artículo con una introducción que expone las posiciones, una exposición argumental que constituye la reflexión y unas conclusiones que muestran las implicaciones de la postura adoptada. Los contenidos planteados en este artículo siguen dicha estructura.

EL CONCEPTO DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

Las poblaciones humanas hacen un usufructo espontáneo de recursos disponibles localizados en el espacio geográfico; luego, el uso que se hace de ellos y la necesaria ocupación del espacio para realizarlo son las expresiones del aprovechamiento del espacio territorial y de sus contenidos. Debe existir una regulación de ese aprovechamiento en función de una curva natural de desarrollo de cada sociedad y de sus poblaciones.

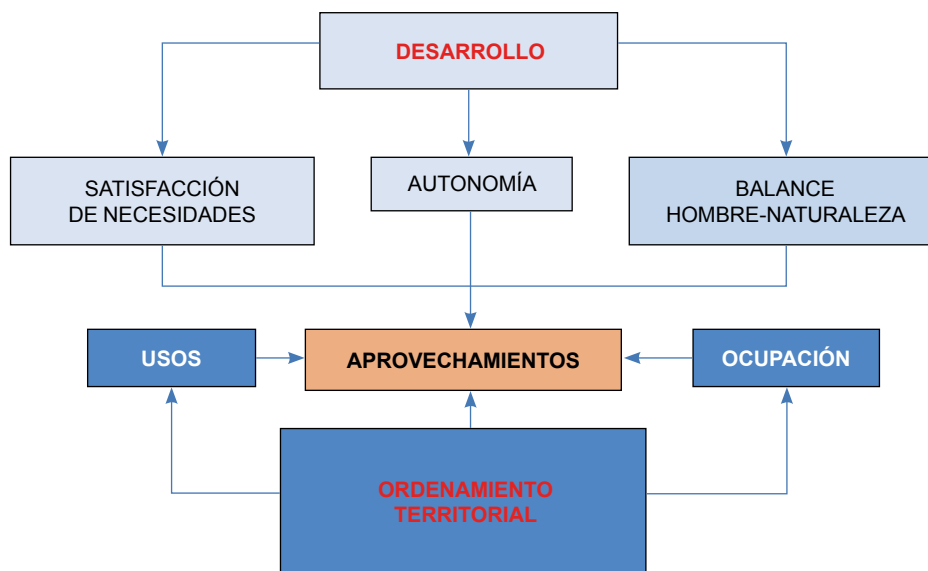


Figura 1. Mediaciones entre desarrollo y ordenamiento territorial.

Una armonización entre el uso individual de los recursos y el crecimiento de la ciudad es expuesta por de Solà-Morales (1997), quien reconoce en la planeación territorial el papel de imponer reglas y obligaciones a promotores, propietarios y ciudadanos para el aprovechamiento urbanístico, conforme a unos principios de respeto de la vida, libertad y propiedad de los individuos. Por ejemplo, el aprovechamiento abusivo de un recurso por parte de un actor en detrimento de las posibilidades de existencia de otro es algo que el Estado debe evitar y conciliar por medio del ordenamiento territorial.

Para que un promotor privado aproveche un predio de su propiedad debe: a) contar con un marco de actuación que lo integre a la ciudad; b) financiar la operación de las infraestructuras comunes

que lo abastezcan de los servicios públicos domiciliarios; c) generar vías que le permitan el acceso a otros servicios, tales como salud, educación o recreación; d) procurar el acceso a los bienes y servicios ofrecidos por los demás ciudadanos; de forma tal que el aprovechamiento urbanístico refleje el esfuerzo individual para poner en funcionamiento lo que se edifique en el predio de su propiedad y el esfuerzo que la sociedad ha hecho para darle dicho soporte. Esta necesaria cooperación requiere expresarse en unas obligaciones que hagan efectivo el derecho del propietario del predio a construir, del residente que compra lo edificado para habitarlo o ponerlo a producir y del ciudadano a ser recompensado por su esfuerzo con unas mejores condiciones para habitar en su ciudad.

Estas obligaciones constituyen las cargas urbanísticas y su reparto es uno de los aspectos más sensibles de la planeación urbana, pues tiene efectos directos sobre los costos de producción inmobiliaria, conjuntamente con la posibilidad de edificar que otorga la norma (el aprovechamiento); posibilidad que define la rentabilidad percibida del promotor y, por tanto, su motivación a edificar.

Dado que los aprovechamientos urbanísticos materializan el derecho de propiedad del suelo, en la medida en que permite edificarlo y dedicarlo a un uso rentable a cambio de una contribución obligada de suelo y obras de usos no rentables, este aprovechamiento se concreta en lo que se puede transar en el mercado al edificar en un predio. Pero la riqueza con las cuales es dotado un lugar se debe a una declaración del plan. Aclaremos esto:

Concebimos la fertilidad del campo como la capacidad del suelo para suministrar agua y nutrientes esenciales para el crecimiento y desarrollo de las plantas. Esta capacidad está directamente relacionada con la productividad. Un suelo más fértil produce más por unidad de área y por lo tanto su aprovechamiento suele ser más rentable. La fertilidad en este caso es resultado de ciertas características físicas, químicas y biológicas inherentes al suelo, con las que ha sido dotado un lugar en un proceso natural, que puede ser potenciado artificialmente para hacerlo más fértil.

El concepto de fertilidad puede ser extrapolado al medio urbano para indicar que un predio puede ser más fértil que otro si existen allí las condiciones para que sea más productivo por unidad de área; pero, a diferencia del campo, la fertilidad aquí se debe a la intensidad con la cual un uso se puede desarrollar, lo que equivale a los metros cuadrados que se pueden edificar en una misma área. Esa intensidad se debe fundamentalmente a dos condiciones: por una parte, se deriva de las características geomorfológicas del predio (capacidad portante, pendiente, anegabilidad), que hacen que para generar un producto inmobiliario con características similares se deba incurrir en diversos costos. Jaramillo (2009) denomina a esta condición “constructibilidad”.

La segunda condición es resultado de las decisiones administrativas que asignan un aprovechamiento máximo para cada lugar urbano; de tal manera que a cada predio urbano corresponde un número de metros que potencialmente se pueden construir en un restringido abanico de usos. Tal decisión esta usualmente asociada a una valoración de las condiciones de constructibilidad geomorfológica; pero también al papel que ha de jugar ese lugar dentro de las estrategias del plan.

En consecuencia, el crecimiento planificado de las ciudades proyectado en el modelo territorial funciona según una norma que define para cada propiedad los usos socialmente convenientes y la intensidad en que es posible desarrollarlos. Pero su ejecución y materialización con la construcción de los edificios es realizada por los agentes privados que poseen derechos de propiedad sobre el predio en cuestión y en ajuste a dicha regulación.

El aprovechamiento urbanístico aparece como un derecho distinto al de propiedad, pues una cosa es poseer un predio y otra construirlo: “el derecho a construirlo no nace al edificar, sino en un momento anterior, cuando se aprueban los planes de ordenamiento territoriales” (Peragón, 2009, p. 7).

EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO INMOBILIARIO

Se ha planteado que el fin de la planeación es la regulación, es decir, garantizar el respeto coherente de los derechos individuales en el caso de recursos territoriales. La cuestión más sensible gira en torno al tratamiento de las ineficiencias que se dan en cualquier mercado, porque esa es una condición natural del mercado. Para comprenderlo se debe precisar que el suelo es un recurso natural no renovable y no reproducible; que su localización (como la de lo construido sobre él) es única, y que el funcionamiento de la ciudad implica que la atención a las demandas de las poblaciones urbanas se satisface siempre y cuando confluya espacialmente con su oferta, es decir, suelos con capacidad para desarrollar unos usos específicos en las magnitudes que permitan atender a la demanda.

La particularidad de la localización única implica unas áreas más productivas que otras; productividad que hace más rentable y caro el suelo. No obstante, von Thunen (1826/1966) explica que la renta del suelo decrece con la distancia, ya que el costo de transporte aumenta los costos de producción y hace desfavorable competir con lo producido en suelos más accesibles; como resultado, se cambia el uso del suelo a un uso más rentable, por lo que concluye que la renta del suelo arbitra a qué uso se destina.

Alonso (1964), por su parte, plantea que las localizaciones más accesibles⁴ son más demandadas y valiosas, haciendo la ocupación del suelo más intensiva; de manera que este mecanismo arbitra la densidad y edificabilidad. Sin embargo, es más costoso edificar estructuras verticales que horizontales, por lo que un promotor buscará la maximización de beneficios en la asignación de valores del suelo y la minimización de costos en la producción inmobiliaria.

El equilibrio locacional propiciado por el libre mercado se da porque los promotores buscarán promover proyectos cuya combinación del valor del suelo y costo de producción inmobiliaria sea la más barata y el precio de venta del producto inmobiliario sea más valioso; esto es consecuencia de que la planeación regula el desarrollo de usos y su intensidad, además de obligar las cesiones y obras de urbanismo. Estas regulaciones interfieren el funcionamiento del mercado, pues altera la rentabilidad del suelo y, en consecuencia, el mercado debe adaptarse a las condiciones impuestas de edificabilidad y uso. Sin embargo, la demanda de productos inmobiliarios seguirá prefiriendo lugares accesibles, con mayores prestaciones y que permitan su desenvolvimiento social.

Por lo tanto, las decisiones del plan que ignoran el funcionamiento del mercado o constriñen aún más su funcionamiento pueden implicar que el promotor ignore o eluda la norma, es decir, que el mercado opere en la informalidad, o que este decida no operar en el ámbito normativo de la jurisdicción, eliminando con ello cualquier posibilidad de materializar el plan, que quedaría en manos enteramente de un Estado sin capacidad suficiente para desarrollar la infraestructura que asegura el derecho a la ciudad.

De otra parte, las esferas políticas desde donde se formula el plan, a pesar de los mecanismos de participación contemplados, es susceptible de ser cooptada por inversionistas para hacer coincidir intereses especulativos con las decisiones de aprovechamiento urbanístico, generando laxitudes y ambigüedades en su reglamentación; normativas que serán interpretadas favorablemente a sus intereses, en detrimento de la racionalidad del plan y de la satisfacción de necesidades que demanda el derecho a la ciudad.

Desde la perspectiva del libre mercado, Ángel (2011) propugna por dejarle al mercado la asignación de los usos lucrativos del suelo, incluso para las obras públicas al nivel de las operaciones

⁴ Von Thunen (1842) hizo sus análisis para suelos rurales y refería la accesibilidad a los centros de negocios. Por su parte, Alonso trata las áreas centrales de la ciudad que poseen más prestaciones bajo la idea de una ciudad monocéntrica; idea que fue posteriormente reformulada por el concepto de policentrismo (ver Wheaton y DiPasquale, 1996). Esta centralidad es explicada a su vez por Crystaller (1966) y Losch (1954), entre otros.

parcelarias. Pero señala que es imposible dejarle al libre mercado una asignación de suelo suficiente para las obras públicas a nivel municipal y metropolitano, pues estas solo son posibles por la acción pública organizada y no por la actividad individual y empresarial que actúa en beneficio propio. Es esta intervención la que permite que el mercado urbano de la tierra funcione de manera eficiente, sostenible y equitativa.

CONCLUSIONES

Como corolario se presentan los desafíos relevantes que plantea la regulación de los aprovechamientos urbanísticos en Colombia, frente a las tensiones entre las posiciones igualitaristas del derecho a la ciudad y las que privilegian la libertad económica en el contexto del sistema de planificación colombiano.

La regulación del plan al mercado. En una economía de mercado, los usos del suelo, la renta del suelo y la densidad se determinan simultáneamente mediante un proceso de autoorganización espacial, en el que el promotor busca la maximización de beneficios en la asignación de valores del suelo y la minimización de costos en la operación del uso asignado (Sanabria, 2017). Si bien el aprovechamiento mercantil que promueve el libre mercado dispone al territorio y sus contenidos como mercancía al servicio de los intereses de la acumulación del capital, deben existir regulaciones que eviten que lo haga en detrimento de las preferencias de los consumidores y de sus necesidades. Para asegurar el equilibrio entre las utilidades del promotor y la ciudad, la regulación de los aprovechamientos debe expresar al promotor las condiciones para desarrollar sus propiedades prediales, de forma que garantice emprendimientos viables y así pueda movilizar la inversión privada, pero asegurando el suelo para los sistemas generales y en función de los objetivos del plan.

La regulación del plan a la propiedad. Esta condición impone mediar entre la situación en la cual promotores o propietarios inmobiliarios persiguen aprovechamiento del suelo en términos de sus intereses, con el fin legítimo de obtener una mayor renta en su propiedad, y la satisfacción de las preferencias de los individuos. Para aclarar este punto se plantea el supuesto de un predio cuyo propietario pretende desarrollar una industria metalúrgica, ya que las capacidades del suelo (su constructividad), las suyas y el valor de sus productos en el mercado le ofrecen garantía de una rentabilidad sostenible en el tiempo; pero la planificación interventora le indica que solo puede aprovechar ese predio con una industria de muebles porque el modelo territorial ha apostado por constituirse en una centralidad en la producción mobiliaria. Sin duda allí el plan está destinado a fracasar, en la medida en que intenta decidir una utilización del suelo que considera deseable, pero que el mercado asigna eficientemente. No obstante, la actividad industrial y la metalúrgica en particular es altamente contaminante, por lo que la planeación ha de intervenir para garantizar barreras de espacio público en una localización aislada de la vivienda. Lo que implica unas infraestructuras innecesarias para la rentabilidad de negocio metalúrgico y, por tanto, incapaces de ser generadas por el mercado.

La máquina inmobiliaria y la dignidad de la vivienda. El modelo económico de libre mercado se apoya en la iniciativa privada organizada donde las empresas proveen bienes y servicios para atender las demandas sociales. Con la construcción como actividad orientada a atender la necesidad de habitar, las empresas de promoción, construcción y mercadeo inmobiliario responden con productos inmobiliarios a las demandas de vivienda y de acuerdo a sus capacidades incorporan cualidades afines a su clientela: ese es su fin social. Por su naturaleza, la empresa persigue un fin económico consistente en generar las mayores utilidades con la menor inversión; pero esto no se puede hacer sin que el fin económico represente un mayor beneficio para la sociedad en condiciones de libre mercado.

Se puede admitir que la organización empresarial inmobiliaria soluciona esta demanda en las condiciones que espera el residente, al dar cumplimiento a su fin social y económico; pero es precisamente este factor el que muestra asimetrías, porque la vivienda, como se explicó anteriormente, implica una acción complementaria en el vecindario que queda por fuera del negocio del residente con el empresario que la provee; además, solo con el deseo podremos pensar en productos inmobiliarios donde prima el lucro, consistentes con las expectativas de calidad del hábitat de sus demandas, pues las empresas o los individuos que operan como tales no tienen capacidades homogéneas. Todos estos hechos hacen imperativa la intervención de la planificación.

En consecuencia, la vivienda ha de enfrentar la renta como fin individual de la maquina inmobiliaria y expresión de la libre empresa, con el propósito colectivo de gratificación social que expresa un hábitat de calidad; igualmente, implica una sustitución de la práctica predio a predio de hacer ciudad, en la que cada propietario interviene de manera exclusiva sobre su predio, por operaciones integrales y articuladas de manera colectiva a la estructura urbana, con un urbanismo suficiente y de calidad que permita superar la fragmentación de la ciudad y eliminar limitaciones de acceso de una demanda no uniforme a la vivienda dotada con espacio público y servicios proporcionales a las densidades

La asociación de propietarios para el crecimiento urbano. La nueva forma de hacer ciudad plantea un cambio estructural que se soporta en la gestión asociada del suelo y en el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios, el cual es uno de los principios que orientan la Ley 388 de 1997: “todos ponen-todos ganan”. Las regulaciones contenidas en los planes de ordenamiento municipales generan beneficios que se reflejan en unas asignaciones de edificabilidad, posibles en la medida que existe una infraestructura de soporte construida colectivamente en la ciudad. A cambio, la ciudad ha de ser compensada por los promotores inmobiliarios de manera proporcional a los beneficios que les son otorgados. Esa compensación se traduce en las cargas del urbanismo. El reto que se impone a la planeación es garantizar la equidad en el desarrollo urbano, buscando la justicia espacial (Bosque, Díaz y Díaz, 2002) y el equilibrio entre las cargas (provisión de infraestructura urbana y servicios) y los beneficios consistentes en mayores densidades y usos rentables, bajo un esquema en el que:

- Todos los aportantes tienen derecho a entrar en los beneficios.
- El derecho real a los beneficios se genera con el pago de las cargas.
- El modelo de reparto debe asegurar la equidad (los beneficios deben ser proporcionales a los aportes y las cargas a los beneficios).
- El modelo de reparto debe asegurar la igualdad (las condiciones deben ser iguales para todos).

REFERENCIAS

- Alonso, W. (1964). *Location and land use*. Cambridge: Mass, Harvard University Press.
- Ángel, S. (2011). *Planeta de Ciudades* (Santiago Restrepo, trad.). Nueva York: Universidad de New York.
- Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual* (tesis doctoral.) Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Barcelona, Departamento de Geografía Humana, Universidad de Barcelona, Barcelona, España. Recuperado de http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/42013/7/01.JBS_1de2.pdf

- Bosque, J., Díaz, C., y Díaz, M. (2002). De la justicia espacial a la justicia ambiental en la política de localización de instalaciones para la gestión de residuos en la comunidad de Madrid. *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, 137(1), 89-114.
- Castells, M. (1988). *La cuestión urbana*. México: Siglo XX.
- Correa, L. (2010). ¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos. *Territorios: Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, 22, 125-149.
- Corte Constitucional. (1992). Sentencia No. T-536/92 [MP Simón Rodríguez Rodríguez]. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/T-536-92.htm>
- Coy, H. (2012). El artículo de reflexión. Recuperado de <https://es.slideshare.net/hectorcoy/el-articulo-de-reflexin-65837295>.
- Christaller, W. (1966). *Central places in southern Germany* (Carlisle W. Baskin, trad.). Nueva Jersey, EE. UU.: Prentice-Hall.
- Dipasquale, D., y Wheaton, W. (1996). *Urban economics and real estate markets*. Nueva Jersey, EE. UU.: Prentice Hall.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del mañana. Historia del Urbanismo del siglo XX*. Barcelona, España: Ediciones del Serval.
- Jaramillo, S. (2009). *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Llache, I. (2014). *Renovación urbana, derecho a la ciudad y planes parciales: reflexiones a partir del "triángulo de fenicia" en Bogotá D. C.* (tesis de maestría). Maestría en Planeación Urbana y Regional, Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Ley 388 de 1997. *Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 43.091, 24 de julio de 1997.
- López, R. (1993). *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*. Valencia, España: Universitat de València, Servei de Publicacions.
- Losch A. (1954): *The economics of location* (W. Woglom y F. Stolper, trads.). New Haven, EE. UU.: Yale University Press.
- Peragón, M. (2009). Soluciones ante la crisis inmobiliaria. El negocio de los aprovechamientos. *Gaceta Jurídica Hispacolex*, 18, 6-7.
- Roitman, S. (2008). Planificación urbana y actores sociales intervinientes: el desarrollo de urbanizaciones cerradas. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12.
- Sanabria, T. (2017). *Modelo de evaluación del pleno aprovechamiento en distintos tipos de zonas urbanísticas. Un análisis de la eficiencia tipológica en Colombia* (tesis doctoral). Programa de Doctorado en Gestión y Valoración Urbana y Arquitectónica, Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España. Recuperado de <https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/114226/TTHSA1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sánchez, I. (1999). *Introducción al urbanismo: conceptos y métodos de planificación urbana*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Sánchez, A. (2011). *Manual de redacción académica e investigativa: cómo escribir, evaluar y publicar artículos*. Medellín, Colombia: Católica del Norte Fundación Universitaria

- Santos, M. (1994). *Técnica, espacio, tempo. Globalización el método técnico-científico informacional*. Sao Paulo, Brasil: Hucitec Editores.
- De Solà-Morales, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Ediciones Universitat Politècnica de Catalunya.
- Vásquez, J. (2011) *Aplicabilidad de las disposiciones normativas del derecho urbano en relación con el espacio y el territorio en Colombia (2000-2007)*. Medellín, Colombia: Fundación Universitaria Luis Amigó.
- Von Thünen, J. (1826/1966). *Von Thünen's Isolated State* (Carla M. Watenberg, trad.). Londres: Pergamon Press.

