

Alex Garcés Medrano



**UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
SECCIONAL CALI**

La informalidad urbana

APROXIMACIONES TEÓRICAS

La informalidad urbana
Aproximaciones teóricas



UNIVERSIDAD DE
SAN BUENAVENTURA
SECCIONAL CALI

La informalidad urbana

Aproximaciones teóricas

Alex Garcés Medrano

2010

Universidad de San Buenaventura, seccional Cali
Editorial Bonaventuriana

Título: *La informalidad urbana*
Aproximaciones teóricas

Autora: Alex Garcés Medrano (agarces@usbcali.edu.co)

ISBN: 978-958-8436-47-0

Rector
Fray Álvaro Cepeda van Houten, OFM

Secretario
Fray Hernando Arias Rodríguez, OFM

Vicerrector Académico
Juan Carlos Flórez Buriticá

Vicerrector Administrativo y Financiero
Félix Remigio Rodríguez Ballesteros

Directora Investigaciones
Angela Rocío Orozco Zárate
e-mail: arorozco@usbcali.edu.co

Director Proyección Social
Ricardo Antonio Bastidas

Coordinador Editorial Bonaventuriana
Claudio Valencia Estrada
e-mail: clave@usbcali.edu.co

Diseño y diagramación: Edward Carvajal A.

© Universidad de San Buenaventura, seccional Cali

Impresión: Feriva S.A.

Universidad de San Buenaventura, seccional Cali
La Umbría, carretera a Pance
A.A. 25162

PBX: (572)318 22 00 – (572)488 22 22

Fax: (572)488 22 31/92

www.usbcali.edu.co • e-mail: EditorialBonaventuriana@usbcali.edu.co
Cali - Colombia, Sur América

Este libro no puede ser reproducido total o parcialmente por ningún medio
sin autorización escrita de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali.

Cali, Colombia
Diciembre de 2010

Tabla de contenido

Agradecimientos	7
Resumen.....	9
Introducción.....	11
Sobre la cuestión: La informalidad urbana en el contexto colombiano..	13
Perspectiva de ley de reforma urbana o Ley 9 de 1989	19
La expedición de la Ley 3 de 1991	21
Perspectiva de la Ley 388 de 1997	23
Gestión del suelo	27
Descentralización y los instrumentos de gestión del suelo	29
Marco teórico-conceptual de la plusvalía y participación del municipio de Santiago de Cali	31
La participación en plusvalía como instrumento de gestión del suelo.....	40
La participación en plusvalía como recuperación de costos de inversión e instrumento de redistribución de beneficios	45
Las plusvalías urbanas y la participación en plusvalías	47
La participación en plusvalía como mecanismo de control de la especulación del costo del suelo y regulación del mercado	48

La participación en la plusvalía como deber constitucional para el fortalecimiento financiero de la entidad territorial denominada municipio	51
Aportes jurisprudenciales	55
Principales aportes de las sentencias C-295/93 y C-595/99	57
Tesis de la confianza legítima	59
La informalidad urbana y el liberalismo	63
Conclusiones	73
Bibliografía	77

Agradecimientos

A la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali, por su apoyo incondicional en mi labor docente.

A los integrantes del semillero de investigación, con los cuales realicé el proyecto *Las regulaciones del uso del suelo, políticas de vivienda y políticas públicas de orden urbanístico relacionadas con la informalidad urbana del municipio de Santiago de Cali*. Ellos son: Katherine Jiménez Reyes, estudiante de Estudios Políticos, de la Universidad del Valle; José Felipe Arteaga; María Del Pilar Molina Meléndez y Luis Felipe Gómez, estudiantes de Derecho de la Universidad de San Buenaventura en Cali. A ellos les agradezco su colaboración y aportes en la discusión de los temas.

Resumen

El presente trabajo es fruto de reflexiones correspondientes al proyecto de investigación: *Las regulaciones del uso del suelo, políticas de vivienda y políticas públicas de orden urbanístico relacionadas con la informalidad urbana del municipio de Santiago de Cali*, que se culminó en junio de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. El recorrido investigativo lo iniciamos con el interés de investigar acerca del fenómeno de la informalidad urbana, el cual emerge en la ciudad en contextos históricos específicos, articulados con el acervo normativo de orden local.

En esta oportunidad nuestro propósito es presentar un ejercicio interpretativo tras revisar un fenómeno que en el mundo entero, y particularmente en Latinoamérica, ha crecido ostensiblemente. Me refiero a la informalidad urbana; este fenómeno complejo ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas en las ciencias sociales. Y nosotros hemos querido estudiar cómo se transforma desde las instituciones jurídicas. Concretamente desde la participación en plusvalías urbanas. Partimos de la siguiente premisa: en la medida en que el municipio se fortalece financieramente y controla los precios del suelo, obtiene los recursos para lograr mejores niveles de equidad para quienes viven en sectores informales.

Introducción

La informalidad urbana es un fenómeno complejo en Colombia, causado por distintos factores: el déficit de vivienda, el desplazamiento forzado, el conflicto, la pobreza, la inadecuada aplicación de políticas públicas. Con relación a este último factor se hace necesario verificar cómo desde la institucionalidad se incide en el fenómeno de la informalidad urbana, desde una dimensión normativa.

La recurrente referencia a la complejidad del tema se explica por la dicotomía que eventualmente se presenta en la interrelación de intereses de los distintos actores del fenómeno de la informalidad urbana. Así, las entidades territoriales que se expresan a partir de sus acciones administrativas y la defensa de una vivienda digna para las comunidades marginadas, viven enfrentamientos permanentes entre la dinámica del poder coercitivo, ejercido por las autoridades municipales, y las vías de hecho, como por ejemplo la ocupación de terrenos particulares o bienes de uso público.

Debido al crecimiento poblacional del municipio de Cali y la escasa oferta de vivienda por parte de los entes estatales, el fenómeno de la informalidad urbana puede considerarse como el producto inicial y formal de los problemas de orden territorial que sufre nuestra región. Por eso uno de los planteamientos que abordamos se refiere al hecho de que la omisión del Municipio de Santiago de Cali en la implementación efectiva de la participación en plusvalía desconoce la Constitución Política y las posibilidades de resolver la vivienda de interés social para los sectores marginales.

En suma, cabe destacar que durante las décadas de los ochenta y noventa se evidencia que la norma urbana era el instrumento central que mediaba las relaciones entre los sectores público y privado, y ello como consecuencia de los acuerdos 07 de 1979 y 06 de 1990 que justificaron el peso del desarrollo

urbano. Por ello estamos de acuerdo con lo que señala Miguel Borja: que en Colombia se admite que el objeto de la ordenación del territorio es crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipos apropiados, las condiciones óptimas de valoración de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes. Por tanto se puede afirmar que la administración del desarrollo territorial ha cumplido insuficientemente con la responsabilidad de reducirlos y por el contrario ha inducido su formación. Entre otras causas por su afán de avanzar en la aplicación del modelo neoliberal, el cual volvió difusa la responsabilidad del Estado y provocó su indefinida irresponsabilidad, así como desdibujó la administración del territorio y los aspectos que agudizan la marginalidad en un país donde la población se ve obligada a habitar en espacios considerados como “legales o ilegales”.

**Sobre la cuestión:
La informalidad urbana
en el contexto colombiano**



El tema de la formalidad e informalidad urbana se ha venido asociando a las posibilidades de acceso al suelo de los sectores menos favorecidos. Lo que trajo como consecuencia el que se privilegiaran los espacios urbanos periféricos. Así como el tratamiento precario y deficiente de bienes y servicios por parte del Estado. Según la CEPAL¹ en el mundo entero, este fenómeno de la formalidad e informalidad urbanas es un tema de gran relevancia debido al aumento considerable de las condiciones de miseria de los sectores marginales.

Por su parte el derecho Colombiano, ante tal desborde de su función meramente racional, debe aportar elementos normativos y culturales novedosos que le permitan estar en capacidad de orientar decisiones razonables y equilibradas; decisiones en Derecho y Justicia Social, y en cumplimiento de los principios del urbanismo y el desarrollo territorial consagrados detalladamente en la Constitución Política y la Ley 388 de Desarrollo Territorial. Ellos son: i) Función pública del urbanismo, ii) Función social y ecológica de la propiedad, iii) Distribución equitativa de cargas y beneficios, y iv) Prevalencia del interés general sobre el particular.

Cuando se lleva a cabo un recorrido por los asentamientos informales, procurando establecer una percepción lo más real posible de la relación existente entre las personas que habitan casas construidas sobre bienes públicos ocupados y dichos bienes (convertidos en *lotes*), se puede concluir, en principio, que los pobladores en general se consideran *poseedores*, a título de señores y dueños de los terrenos donde tienen su casa, además de la construcción misma. Pero, se suscita un interrogante y es *¿Cuáles son las implicaciones de esta relación de hecho existente entre los particulares y los bienes habitados?*

1. Según estadísticas, a comienzos del año 2000 unos 400 millones de personas viven en la región en áreas urbanas. De esta población, una proporción importante –138 millones de personas– es pobre, y de ellos 46 millones son indigentes. Se observa además que la concentración espacial de los pobres se está dando en las áreas urbanas. Es innegable que el peso cuantitativo de la pobreza urbana regional contribuyó a que se pusieran en marcha los primeros programas para superar la pobreza. A su vez, la concentración territorial de la pobreza ha permitido organizar intervenciones físicas y sociales de mayor escala, las cuales resultan menos costosas que una atención dispersa en el territorio.

El Código Civil Colombiano reconoce esta institución jurídica, que es la posesión, como un elemento esencial en el *iter* o recorrido que imaginariamente se hace necesario para el reconocimiento de dominio de un bien inmueble, por la vía de la prescripción. Es decir, la posesión es un derecho real² provisional³, que es requisito indispensable para solicitar, a un juez, el reconocimiento de dominio o propiedad sobre determinado bien inmueble, por el hecho de haberlo poseído un determinado espacio de tiempo⁴. Esta institución jurídica se conoce como prescripción adquisitiva de dominio.

De acuerdo con lo anterior, no se puede adquirir el dominio o propiedad de los bienes inmuebles habitados, en calidad de asentamientos informales, porque estos bienes inmuebles tienen una condición que los sustrae de ser objetos de prescripción, y es el hecho de que son bienes propiedad del Estado, respecto a los cuales la Constitución Política en su artículo 63 establece lo siguiente:

“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables⁵, imprescriptibles e inembargables”.

El Código Civil Colombiano establece en su artículo 674 y siguientes:

“Son bienes del Estado aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales” (La Unión o sea el Estado).

2. Que se ejerce sobre cosas.

3. “Mas la posesión se diferencia de los demás derechos reales en que estos representan poderes jurídicos que se ejercen sobre cosas; la posesión, en cambio, es un simple poder material, a saber, una relación de hecho entre personas y cosas. El derecho real es dominación jurídica, y, en cambio, la posesión es dominación material..(..)La dificultad se resuelve mediante la prudente clasificación de los derechos reales definitivos y los derechos reales provisionales. La propiedad y sus desmembraciones son derechos reales *definitivos*; las relaciones posesorias con las cosas, derechos *provisionales*....(..)pues al poseedor se le presume titular de un determinado *poder jurídico*; pero tal *poder jurídico* puede ceder cuando otra persona acredita mejor derecho a poseer”.

4. Cinco o diez años si se es poseedor de buena o mala fe, respectivamente.

5. En esta acepción más estricta del término, “inalienable” llega a identificarse, de alguna manera, con “incomerciable”. Las cosas, o bienes, incomerciables son las que por disposición de la ley, o por su naturaleza, no pueden ser objeto de propiedad particular.

En principio, jurídicamente y de manera plana el *Municipio de Cali* podría negarse a reconocer dichas mejoras y el tiempo de posesión, que tienen los habitantes del sector. Porque el artículo 679 del Código Civil establece:

“Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Nación”.

De modo que los bienes de uso público pueden pertenecer a entidades territoriales distintas de la Nación, en este caso al Municipio de Cali, o a una entidad descentralizada.

La definición de asentamiento informal es precisada por el Decreto 0419 de mayo 24 de 1999 en el primer inciso del capítulo primero. En consistencia con lo anterior, y de conformidad con el POT, es una obligación de la administración municipal responder a las demandas de vivienda cuantitativa y cualitativamente⁶. Por consiguiente es claro que el Estado a través del Municipio es quien debe reubicar a las personas habitantes de los sectores de informalidad urbana, para no desconocer derechos fundamentales como la vida, la vivienda digna, la propiedad y el medio ambiente sano, como en el caso del fallo de tutela T-269 de 1996, del magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz⁷.

Este fenómeno de la informalidad urbana, si lo analizamos en su dimensión local, hace parte de una complejidad estructural sin resolver por parte del Estado. Y este problema se ha convertido en una cuestión que involucra por una parte la poca eficacia en la solución integral de los problemas de hábitat presentados, y representa por otra, en términos puntuales, una insuficiente proyección del ordenamiento territorial por parte del municipio de Santiago de Cali, pero que se extiende a todo el país.

6. Artículo 12: Política de vivienda y asentamientos humanos. Objetivo general. Contener el crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda y reducir el déficit cualitativo, de manera que contribuya simultáneamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza; a elevar la calidad urbanística de las áreas residenciales y a evitar el desborde del crecimiento urbano hacia áreas no urbanizables.
7. Así, los derechos de los actores a la propiedad, la vivienda digna y el goce de un ambiente sano también deben tutelarse en este caso, porque: a) la inminencia y gravedad del peligro al que están sometidos es indudable; b) entre las acciones y omisiones de la administración municipal y la vulneración de esos derechos, existe la misma relación de causalidad que hay, entre ellas y la violación del derecho a la vida de los demandantes; y c) si las mismas acciones y omisiones oficiales con las que se viene poniendo en peligro la vida de los vecinos del barrio Simón Bolívar, son las que vulneran los otros derechos, la misma orden con la que el juez proteja la eficacia de aquél, amparará la de éstos.

Bajo la perspectiva de Miguel Borja, en Colombia el concepto de ordenamiento territorial se concibe en gran parte como una “práctica social” y esta se construye a medida que se van generando dinámicas de ocupación y constitución del territorio. Por lo tanto ha pasado a considerarse una cuestión estatal por el hecho de ser uno de los síntomas que reflejan su adopción de un sistema neoliberal, en el cual se desconocen procesos de readecuación espacial. Lo que significa poca planificación del territorio, y un manejo inapropiado del uso de los recursos públicos y privados. Y esto hace evidente el mantenimiento de las desigualdades sociales.

Como referente histórico tenemos que destacar el problema de la vivienda y agudización del mismo que se presentó en los años setenta a nivel nacional, época en que el déficit de la vivienda aumentaba de manera paralela con el desempleo. Era evidente una precaria respuesta y solución, por parte del Estado, al problema del caos generado por la adquisición de vivienda y la ocupación de terrenos de manera ilegal⁸. Ya en la década de los ochenta, los proyectos de vivienda popular fueron decayendo cada vez más y eran insuficientes frente a la generación de reglamentaciones urbanísticas, destinadas a ordenar la acción de habitar y el crecimiento tanto demográfico como físico al que el país se enfrentaba.

Para la década de los setenta el desarrollo del municipio de Cali sufre de un retraso en programas de transformación urbana, fortalecimiento de las inversiones sociales y de infraestructura. Ello significa que la oferta de la vivienda entró en receso y facilitó así que las familias, en su mayoría emigrantes de la zona rural, por el afán de buscar y adquirir una vivienda, y establecerse en un lugar en el que pudieran vivir con sus escasos recursos, tomaran posesión de terrenos del Estado⁹. Al finalizar esta década emergen asentamientos hacia la periferia de la ciudad, formados ya sea por grupos humanos que han sido desplazados de manera forzosa, o por grupos humanos que al no contar con suficientes ingresos económicos para adquirir una vivienda formal, invaden terrenos no óptimos, con lo cual crean espacios marginales.

De modo que debido al crecimiento poblacional del municipio de Cali y la escasa oferta de vivienda por parte de los entes estatales, se generó la ocupación de terrenos de forma ilegal. Por tanto cabe considerar que la informalidad urbana actual es producto de una cadena de hechos y fenómenos no explícitos,

8. Aunque esto no haya cambiado, es válido señalar que en los años setenta, esto se vio agravado por causa de las grandes olas de emigrantes que aumentaban cada día.

9. Como es el caso de los asentamientos ubicados en los alrededores de la laguna El Pondaje y Charco azul.

de acciones y omisiones, que se traducen en un problema múltiple, pero que concretamente tenemos que considerar como un problema socio-espacial.

En suma, la complejidad de la situación va más allá de considerar a nuestra Cali como *la ciudad ilegal como es considerada por muchos urbanistas*¹⁰, puesto que forma parte de la estructura estatal y está determinada por la acuciante problemática que desde la década de los setenta exige un nuevo ordenamiento territorial, con bases tanto económicas, ambientales como culturales. Esta consideración nos conduce a pensar que la problemática de la informalidad urbana radica en la ausencia de una presencia efectiva del Estado para darle soluciones a un crecimiento incontrolado de las áreas urbanizadas. Por tanto se puede considerar que se ha configurado por un lado, como el resultado de una acción negligente de los políticos de turno, y por otro lado como una consecuencia de la ambivalencia de ciertos sectores¹¹ que se interesan de manera superficial y desarticulada por atender a dicho fenómeno.

Perspectiva de ley de reforma urbana o Ley 9 de 1989

Es probable que en décadas anteriores a la apertura de la Ley 9 de 1989, se hayan presentado situaciones problemáticas que evidenciaban un desorden urbanístico por cuestiones económicas, políticas y sociales; entre las problemáticas que la historia registra podemos señalar algunas:

- La migración del campo a la ciudad, fruto de dos procesos: la industrialización en Colombia y la violencia política.
- La atención a los procesos de urbanización ilegal, producto de la falta de claridad en las normas y la insuficiencia en políticas de inversión social.
- El déficit habitacional, producto de la incompetencia en políticas y programas de vivienda social.
- La falta de control y sanciones a los urbanizadores ilegales.
- El surgimiento de la población en áreas marginales o periféricas donde se localizan los desarrollos de origen informal.

La Ley 9/1989 o de reforma urbana nace por la preocupación por el *ordenamiento del territorio urbano*, cuestión que se agudizó al tenor del fenómeno político y las condiciones económicas de las décadas del 70 y 80. Esta Ley es considerada

10. Molina, Carlos. En búsqueda de un lugar donde habitar. Estudio realizado en 1998.

11. Como es el caso de la CVC, SVS, DAGMA, EMSIRVA, DAGMA, EMRU, entre otras.

como un suceso legislativo importante, porque era un fenómeno que por primera vez se trataba en el Congreso, y sirvió como una oportunidad para conocer las manifestaciones políticas frente al ordenamiento urbano y territorial. Por otra parte es de gran significación en lo que corresponde al ordenamiento urbanístico colombiano; por ello es oportuno mencionar que ha sobrellevado a lo largo de la historia jurídica cambios expresos y tácitos (consagrados en las leyes 2 de 1991, 3 de 1991 y 388 de 1997, entre otras). Y digamos finalmente que la ley facilitó el establecimiento de criterios claros sobre la forma como cada administración local debía organizar y establecer el territorio urbano, e hizo que se le prestara mayor atención al desarrollo y la promoción de VIS y a la apertura de ciertos instrumentos de gestión urbana, como: el banco de tierras, el reajuste de tierras, los bonos de reforma urbana, la enajenación voluntaria y la expropiación sin indemnización o por motivos de equidad, entre otros.

En relación con lo anterior cabe mencionar que en el siglo XX son excepcionales las leyes que regulan de manera específica las cuestiones del territorio y la propiedad, de modo que el antecedente más importante es la Ley 200 de 1936, la cual incorpora, de manera incipiente¹², el principio de la función social de la propiedad¹³. Es decir que la Ley 9ª de 1989 es de gran importancia para el ordenamiento urbanístico colombiano, en razón a que corresponde a la legislación contemporánea sobre el tema. Y si la estudiamos en perspectiva hay que decir que el siglo cierra con la expedición de la misma, la cual, entre otros aspectos, regula: las acciones populares para la defensa del espacio público, los bonos de reforma urbana, el comodato, la vivienda de interés social, la expropiación y la enajenación voluntaria, las organizaciones de vivienda, la integración inmobiliaria, y el patrimonio de familia inembargable, entre otros.

Las instituciones jurídicas mencionadas, en el término de aproximadamente veinte años han sido modificadas pero conservan, en algunos casos, los aspectos sustanciales que poseía en sus inicios. Por ejemplo las acciones populares que regulaba nuestro Código Civil posteriormente adquieren una naturaleza distinta desde el ordenamiento constitucional¹⁴. La expropiación también es modificada

12. En ese entonces el principio de la función social de la propiedad estaba adportas de ser reconocido jurisprudencialmente, pero no hacía parte de la razón práctica en el ejercicio del poder del Estado. Es decir que la administración pública solamente lo reconocerá como referente de discusión sesenta años después, con la deficiente aplicación actual.

13. Artículo 88 de la Constitución Política y Ley 472 de 1998, los que regulan los derechos colectivos.

14. Como la propiedad y el debido proceso.

para garantizar ciertos derechos de naturaleza fundamental¹⁵; la vivienda de interés social es regulada posteriormente por otra ley¹⁶; además, posteriormente surgen nuevas instituciones jurídicas urbanísticas. Uno de otros propósitos plausibles del legislador era la destinación y uso de los bienes públicos, con lo cual se pretendió conformar en un solo cuerpo la legislación urbanística.

Por último tenemos que mencionar que la Ley de 1989, llamada comúnmente la “Ley de Reforma Urbana” ha sido modificada a través de las normas consagradas en las leyes 2 de 1991, 3 de 1991 y 388 de 1997, lo cual generó como novedad conceptos como: i) La obligatoriedad de elaborar un plan de desarrollo, ii) El reglamento al concepto de VIS, iii) El abordaje del tema de la legalización y de, iv) La licencia y sanciones urbanísticas.

La expedición de la Ley 3 de 1991

La Ley 3 de 1991 crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, establece el subsidio familiar de vivienda, reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, entre otras disposiciones. Desde su creación esta ley pretendía convertirse en un mecanismo permanente para la coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas por las entidades que lo conforman. Y ello con la intención de alcanzar *mayor racionalidad y eficiencia* tanto en la retribución como en el uso de los recursos necesarios para el desenvolvimiento de las políticas de vivienda de interés social; en el artículo 17 plantea que los municipios, entidad territorial de interés en este caso, contará con el respaldo de un fondo municipal de vivienda de interés social y reforma urbana, Dicho fondo deberá ser manejado como una cuenta especial del presupuesto, con unidad de caja y personería jurídica, y estará sujeto a las normas presupuestales y fiscales de la entidad territorial.

La expedición de la Ley 3 de 1991 ha generado diversas reflexiones: en primer lugar se ha logrado establecer una aproximación conceptual de lo que es la informalidad urbana, eso sin desconocer que el fenómeno es complejo y por tanto requiere ser comprendido como la suma de diferentes variables. Es necesario establecer que el concepto de informalidad urbana es relacional. Por eso cuando nos referimos a ella tenemos un referente: *La vivienda formal*.

15. Ley 2 de 1991.

16. Ley 3 de 1991.

Así las variables vivienda formal e informal se convierten en categorías de análisis para comprender y explicar la planificación y el uso del territorio; otra categoría es el Derecho a una *vivienda digna*, el cual tiene fundamento constitucional. De lo anterior se infiere que el Estado debe propender por establecer las condiciones óptimas para lograr este fin. Pero su fracaso pone en evidencia la falta de claridad en la formulación e implementación de las políticas públicas en la materia, las cuales por acción o por omisión demuestran una confusa interacción de intereses.

Respecto a esta Ley 3 de 1991 tenemos que decir en principio que no se puede afirmar que la expedición de una ley *per se* (en sí misma), necesariamente induzca al fenómeno de la informalidad. Pero es indudable que generalmente la expedición de las normas jurídicas está condicionada a fenómenos de orden estructural, es decir que inciden de manera transversal en las acciones de los Estados frente a un tema en concreto. Y por tanto fenómenos de orden global determinan decisiones de política nacional y local.

Si estudiamos el caso concreto de la vivienda de interés social (VIS) en Colombia, veremos que en la época de la expedición de la Ley se estaban implementando una serie de medidas de orden macroeconómico, a las cuales la VIS no era ajena. En este contexto se comienza a privilegiar la oferta sobre la demanda, tal como lo establece Szalachman en un estudio realizado para la CEPAL:

“En Colombia en el período 1990-94 se dio inicio a un nuevo plan de vivienda. De esta forma, en 1991 empezó a operar el subsidio familiar de vivienda, consistente en la entrega de subsidios directos para aquellas familias con ingresos de hasta 4 sueldos mínimos mensuales (SMM) equivalentes a US\$ 570. Este subsidio tenía el carácter de individual para ingresos entre 2 y 4 SMM, o colectivo para ingresos inferiores a 2 SMM (US\$ 285)”.

De lo anterior se infiere que en tanto se tuviera un cierto nivel de ingreso era posible obtener la ayuda del Estado. En principio la medida tiene cierto sentido de racionalidad, pero encuentra un escollo cuando aumentan los niveles de desigualdad social, la pobreza¹⁷ (Szalachman, 1999) y el desplazamiento

17. “Sin embargo menores ingresos generan los ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, acceder al crédito, pero el bajo el nivel de ingresos y la fuerte vinculación a trabajos informales dificultan a los usuarios de crédito atender el servicio de la deuda. En consecuencia, de acuerdo con estudios recientes, pareciera que para los programas de adquisición de vivienda, el monto de los subsidios sigue siendo bajo para las familias con

forzado, inclusive. A esta compleja situación es a la que, entre otros factores, denominamos problemas de orden estructural. Entonces este se convierte en un escenario no deseable en términos económicos porque franquea el arquetipo sobre el cual se fundamenta la economía neoliberal: una economía eficiente en cifras pero débil en alcances sociales.

Por ejemplo, según la CEPAL en el año 1994 –un año después de expedida la ley– el mayor déficit de vivienda era de carácter cuantitativo; además, el déficit entre 1964 y 1993 se triplicó (Szalachman, 1999); adicionalmente la tendencia hasta el 2015 aumentaría. Es indudable que la ley en sí misma no era la generadora del déficit, pero sí respondía a un modelo económico que pretendía modificar el énfasis que tradicionalmente marcaban las medidas estatales al respecto, como mencionamos anteriormente: privilegiar la oferta y no la demanda.

Lo anterior, analizado conforme a los hechos económicos recientes, pone de presente el fracaso del modelo neoliberal como esquema económico y político que pueda contribuir a revertir los niveles de pobreza y desigualdad social. Por el contrario, el escenario recesivo de la economía mundial agravará de manera sustancial la situación de los grupos humanos más pobres y por ende de los asentamientos informales, y aún contribuirá a la formación de otros. Es lo que podemos inferir a partir de las interpretaciones de los distintos autores mencionados. Es decir que en la medida en que aumente la pobreza, encontraremos mayores niveles de precariedad en los asentamientos humanos de menores ingresos.

Perspectiva de la Ley 388 de 1997

La expedición de la Ley 388 de 1997, la cual modifica la Ley 9 de 1989 (Reforma Urbana), aporta otros aspectos claros y relevantes: como ajustar y actualizar la Ley 9 de 1989 con las normas establecidas en la Constitución Política de 1991¹⁸. Tiene como objetivo primordial la aplicación del artículo 58, el cual garantiza que el uso del suelo, por parte de sus propietarios, sea coherente con la función social de la propiedad y facilite ejercer los derechos a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios. Así mismo se define el concepto de vivienda de interés

ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Esto involucra la necesidad de incrementar el valor unitario de los subsidios”.

18. Promulgada la actual Constitución Política de Colombia, la Asamblea Constituyente, en el Artículo 58, establece la función social de la propiedad, juicio que es de relevante importancia frente al manejo de cuestiones urbanas y herramientas que implican la de gestión del suelo.

social (VIS). Lo relativo a las licencias y sanciones urbanísticas se contempla en los artículos 103 y 104; y en relación con los desarrollos informales se establecen multas sucesivas y sanciones para quienes urbanicen y construyan en terrenos urbanizables o no.

El propósito de la expedición de esta ley no era otro que tratar de armonizar lo anteriormente regulado en la Ley 9 de 1989 con los nuevos lineamientos constitucionales de la Carta Política de 1991. Si bien es cierto que hubo intentos fallidos por cumplir el mandato del Artículo 151 de la Constitución Política, en lo referente a la creación de la ley orgánica de asignación de competencias normativas de las entidades territoriales –Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial–, en razón a las dificultades que presentaba la concertación de interés políticos que implicaba la expedición de dicha ley, no quedó más alternativa que expedir la Ley 388 de Desarrollo Territorial. Pero aunque esta ley no tenía la categoría superior de una norma orgánica, sí regularía aspectos relevantes del tema territorial colombiano.

Como quiera que en la reciente Constitución Política –entre otros aspectos relevantes–, se establecieron nuevas categorías como: el componente ambiental, la nueva configuración territorial, la autonomía de las entidades territoriales, los planes de desarrollo, además de aspectos de orden democrático como la revocatoria del mandato, el voto programático, la elección popular de gobernadores, era necesario reglamentar los aspectos territoriales teniendo en cuenta todas estas consideraciones, como también las cuestiones de orden estructural: el crecimiento de los asentamientos informales, la necesidad de ofertar vivienda de interés social y los recurrentes problemas de desplazamiento forzado.

Dada la importancia de la ley 388 de 1997, la cual de manera adicional establece figuras como los parciales, las unidades de actuación urbanística, el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios, el tributo de las plusvalías urbanas, los mega proyectos, el reajuste de tierras y la expropiación administrativa, esta ley tendrá un posterior desarrollo a partir de la reglamentación por vía de decretos y resoluciones de carácter administrativo, y será el soporte sustancial sobre el cual se iniciaran los primeros pasos de ejecución de las actuaciones urbanísticas de las entidades territoriales.

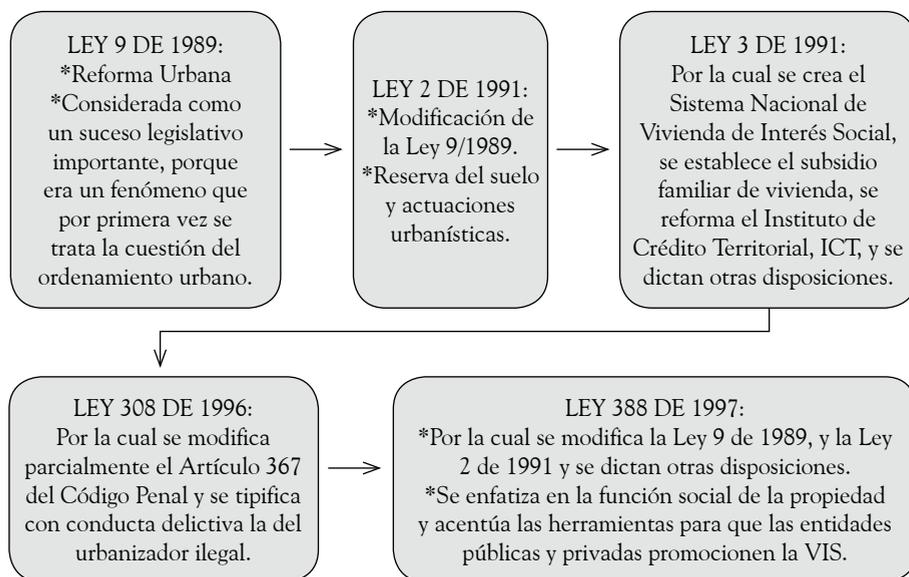
La Ley 810 de 2003 modifica algunos artículos de la Ley 388 de 1997, y subraya que en lo que a las sanciones urbanísticas se refiere hay que reconocer una excepción para los desarrollos en procesos de legalización o regularización existentes; por otra parte, reconoce como una gestión importante la restricción que realizan los notarios y registradores cuando no autorizan ni registran ninguna

escritura de división de terrenos o parcelaciones de lotes, sin que se acredite previamente el otorgamiento de la licencia urbanística.

El POT, insumo número uno de la ley, se convierte en una excusa para atender a los barrios de carácter subnormal, o de desarrollo informal. Esta actividad se involucra al tratamiento del mejoramiento integral, con el propósito de determinar programas de transformación urbana que fortalezcan las inversiones sociales y de infraestructura. En algunos casos estas áreas o cesiones se encaminan a la reestructuración de algunas zonas con disposición diferente a la de la vivienda social, con la intención de obtener una planeada y supuesta integración entre las áreas de la ciudad, las centralidades y las áreas marginales de periferia en donde se asientan la mayoría de los desarrollos o asentamientos informales.

Finalmente, es a partir de la exigencia realizada por la Ley 388 de 1997 como se determina la admisión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), y se establece una de las obligaciones o requisitos de dicha ley para construir, emprender, planificar y producir un modelo de ciudad. Por tanto es la inclusión del criterio de “construir ciudad” a partir de los cimientos constitucionales que establecen la función social de la propiedad.

Figura 1. Recorrido normativo relacionado con el fenómeno de la informalidad urbana



Gestión del suelo



Descentralización y los instrumentos de gestión del suelo

Desde el punto de vista jurídico-normativo resulta apropiado contar con el propósito de dar cuenta de cuál es el nivel de incidencia que tienen las decisiones gubernamentales, manifestadas en normas, acuerdos, leyes, en la disminución, mantenimiento o ascenso del fenómeno de la informalidad¹⁹.

De modo que tenemos que reconocer que el derecho colombiano resulta algo insuficiente a la hora de articular mecanismos de esencia normativa con mecanismos sociales, puesto que su función centrada en la racionalidad dificulta la apertura de alternativas acertadas y oportunas que operen de manera eficaz frente al cumplimiento de principios en materia urbanística y en materia de desarrollo territorial²⁰. Por otra parte, el Código Civil Colombiano contempla “la posesión”²¹ –institución jurídica– como una prescripción adquisitiva de dominio. Por tanto no se puede adquirir el dominio o propiedad de los bienes inmuebles habitados, en los asentamientos informales, porque estos cuentan con una condición que los despoja de ser objetos de prescripción, y son bienes

19. Hay un soporte de reflexiones académicas importantes con respecto al tema en la CEPAL –Comisión Económica para América Latina y el Caribe–.

20. Establecidos tanto en la Constitución Política, como en la Ley 388 de Desarrollo Territorial. Tales son: i) La función Pública del Urbanismo, ii) La función Social y ecológica de la propiedad, iii) La distribución equitativa de cargas y beneficios, y iv) la prevalencia del interés general sobre el particular.

21. Es un derecho real –que se ejerce sobre las cosas– provisional –“Mas la posesión se diferencia de los demás derechos reales en que estos representan poderes jurídicos que se ejercen sobre cosas; la posesión, en cambio, es un simple poder material, a saber, una relación de hecho entre personas y cosas. El derecho real es dominación jurídica, y, en cambio, la posesión es dominación material (...). La dificultad se resuelve mediante la prudente clasificación de los derechos reales definitivos y los derechos reales provisionales. La propiedad y sus desmembraciones son derechos reales definitivos; las relaciones posesorias con las cosas, derechos provisionales (...) pues al poseedor se le presume titular de un determinado poder jurídico; pero tal poder jurídico puede ceder cuando otra persona acredita mejor derecho a poseer”–. Además, se contempla como requisito indispensable para solicitar tanto el beneficio de dominio o propiedad sobre determinado bien inmueble, por el hecho de haberlo poseído un determinado tiempo.

para los cuales la Constitución Política en su Artículo 63 establece: “son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Y en tercer lugar, podría contemplarse jurídicamente que está en manos del *Municipio de Cali, lo que está específicamente consignado en el POT*, equilibrar el fenómeno de la informalidad urbana mediante la generación de alternativas eficaces que no desconozcan por un lado los derechos fundamentales como la vida, la vivienda digna, la propiedad y el medio ambiente sano²², y por otro lado el compromiso gubernamental de responder frente a las demandas que evidencian déficit de vivienda²³.

Al promulgar la Constitución de 1991 el constituyente tenía, entre otros propósitos, fortalecer la capacidad de gestión de las distintas entidades territoriales de orden nacional, regional y local. Si comprendemos que el desenvolvimiento del Estado colombiano está influenciado por la dinámica que genera la relación constante de los diferentes entes territoriales, es oportuno mencionar que dicha dinámica se vuelve más compleja cuando se presentan fenómenos estructurales, como en nuestro caso: el conflicto armado, el desplazamiento forzado y las condiciones de exclusión que se manifiestan en altos niveles de pobreza y desigualdad social. De ahí que se establecieran mecanismos de rango constitucional en las entidades del Estado para trazar la ruta²⁴ de la autonomía territorial a partir del concepto que conocemos como *descentralización*.

La aplicación de la descentralización entraña el fortalecimiento de los recursos de los entes locales, como los municipios, con base en la capacidad impositiva como fuente generadora de recursos. Es decir que como un corolario ineludible hay que decir: que hay autonomía territorial cuando se cuenta con recursos

22. Como en el caso del fallo de tutela T-269 de 1996, del Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz. Así, los derechos de los actores a la propiedad, la vivienda digna y el goce de un ambiente sano también deben tutelarse en este caso, porque: a) la inminencia y gravedad del peligro al que están sometidos es indudable; b) entre las acciones y omisiones de la administración municipal y la vulneración de esos derechos, existe la misma relación de causalidad que hay, entre ellas y la violación del derecho a la vida de los demandantes; y c) si las mismas acciones y omisiones oficiales con las que se viene poniendo en peligro la vida de los vecinos del barrio Simón Bolívar, son las que vulneran los otros derechos, la misma orden con la que el juez protege la eficacia de aquél, amparará la de éstos.

23. ARTÍCULO 12: Política de Vivienda y Asentamientos Humanos. Objetivo General. Contener el crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda y reducir el déficit cualitativo, de manera que contribuya simultáneamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza; a elevar la calidad urbanística de las áreas residenciales y a evitar el desborde del crecimiento urbano hacia áreas no urbanizables.

24. Pocos años atrás se había establecido la posibilidad de elección de alcaldes por voto popular.

económicos²⁵. Así se siguió con el reconocimiento tradicional de mecanismos tributarios de orden local, como el impuesto predial, la valorización, entre otros, y se creó en el artículo 82 de la Constitución Política la participación de los entes locales en los mayores valores generados en el precio del suelo de los particulares con ocasión de las actuaciones del Estado. Es a esta última figura a la que se conoce como *plusvalías urbanas y la participación en plusvalías*.

Marco teórico-conceptual de la plusvalía y participación del municipio de Santiago de Cali

La normatividad en Colombia y el municipio de Cali en materia de plusvalía es la siguiente: el artículo 82 de la Constitución Política²⁶ y la Ley 388 de 1997, la cual establece en el título IX la participación en plusvalía, y específicamente en los artículos 73 y siguientes se definen los hechos generadores, los sujetos gravados, la base gravable y la tasa de participación:

Artículo 73. Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

25. Ya para los 90s (sic), Colombia acentuó su papel empresarial del propio Estado, introduciendo reformas de fondo, entre ellas suelen subrayarse las de reconocimiento de la descentralización y la autonomía municipal y departamental. En términos de Varela, “La introducción del nuevo paradigma en la gestión pública colombiana se dio primordialmente en la parte final del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)”.

26. ARTÍCULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

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 8º de esta ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien 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: 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. 3. 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. 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.

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. Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente. 2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia. 3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor

por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía. Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento: 1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. 2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia. 3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.

Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará 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. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado. 2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora. 3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la anticipación en la plusvalía.

Artículo 78. Área objeto de la participación en la plusvalía. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Artículo 79. Monto de la participación <en la plusvalía>. Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Parágrafo 1o. Cuando sobre un mismo inmueble se produzcan simultáneamente dos o más hechos generadores en razón de las decisiones administrativas detalladas en los artículos precedentes, en el cálculo del mayor valor por metro cuadrado se tendrá en cuenta los valores acumulados, cuando a ello hubiere lugar. Parágrafo 2o. En razón a que el pago de la participación en la plusvalía al municipio o distrito se hace exigible en oportunidad posterior, de acuerdo con lo determinado por el artículo 83 de esta ley, el monto de la participación correspondiente a cada predio se ajustará de acuerdo con la variación de índices de precios al consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de liquidación de la participación.

Esos elementos definidos en la ley coinciden con los elementos de los tributos consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política: (...) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

A la participación en la plusvalía del suelo, en la legislación colombiana se la ha denominado gravamen, y se le dio un alcance de tributo, sin precisar con claridad qué clase de tributo (impuesto, tasa o contribución fiscal). Si analizamos las normas jurídicas en contexto encontramos que en la participación en la plusvalía

hay una obligación de determinación y recaudo por parte de entes públicos, que en principio son los municipios o distritos, y ello se expresa en la primera parte del artículo 317 de la Constitución Política que dice: *Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble*. Así estaríamos frente a un impuesto. Sin embargo, atendiendo el concepto de plusvalía, como mayor valor del suelo con ocasión de una gestión pública del suelo, y el deber de participación en unos beneficios que se obtienen sin gestión directa de particulares, surge la duda si es Impuesto o una contribución especial.

Las razones de esta apreciación estriban en que los recaudos por participación en plusvalía tienen destinación específica, lo que está prohibido para los impuestos en general según el artículo 359 de nuestro ordenamiento constitucional: *No habrá rentas nacionales de destinación específica (...)*. Además en la participación en plusvalía se presenta una contrapartida personal y directa a favor de particulares que obtienen beneficio por aumento del valor del suelo, elementos propios de la contribución fiscal, según Valdés (2000); por tanto Fernández (1991) expresa que pese a la similitud de la participación de la plusvalía con la contribución fiscal, realmente es diferente a la contribución fiscal por valorización. A continuación se exponen algunas de sus similitudes y diferencias.

Cuadro 1. Similitudes y diferencias: Participación de la plusvalía y la contribución fiscal

Aspectos	Participación en plusvalía	Contribución de valorización
Fundamento constitucional	Artículo 82 ...Las entidades públicas participarán en la Plusvalía que genere su acción urbanística.	Artículo 317 Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.
Normas legales	Ley 388 de 1997. Decreto 1788 de 2004.	Ley 25 de 1921. Decreto Ley 1604 de 1966. Decreto Ley 1394 de 1970.
Normatividad en el municipio de Santiago de Cali	Acuerdo 69 de 2000. Acuerdo 111 de 2003.	Acuerdo 178 de 2006. Acuerdo 196 de 2006. Acuerdo 0241 de 2008.
Sujeto activo	Municipio, distritos.	Municipio, departamento, nación.

Aspectos	Participación en plusvalía	Contribución de valorización
Sujeto pasivo	Los receptores de una plusvalía del suelo con ocasión de alguna gestión de entidades públicas.	Los propietarios y poseedores de inmuebles que de manera directa, por reflejo o zona de influencia, reciban beneficio por la realización de una obra pública.
Cálculo y efecto de plusvalía	<p>Se establecen los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta ley (Ley 388 de 1997).</p> <p>El efecto de plusvalía es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas de que tratan los artículos 74, 75, 76, 77 y 87 de la ley 388 de 1997 (Decreto 1788 de 2004).</p>	<p>Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca en los inmuebles (Decreto 1604 de 1966).</p> <p>Las contribuciones de valorización se distribuirán entre los predios beneficiados, en proporción al mayor valor que por la construcción de la obra adquieran o hayan de adquirir tales predios.</p> <p>Se elaborará un estudio sobre la plusvalía que haya recibido o fuere a recibir.</p>
Hechos generadores	<p>La obra pública.</p> <p>Autorización de mayor aprovechamiento del suelo.</p> <p>Zonificación de usos del suelo.</p> <p>La incorporación de suelo: rural a expansión urbano rural a suburbano.</p>	La obra pública.
Determinación (base gravable)	<p>30% al 50% de la plusvalía generada.</p> <p>(Incremento en los precios del suelo. Se miden comparando dos avalúos).</p>	<p>Máximo el valor del proyecto.</p> <p>Beneficio general.</p> <p>Beneficio individual.</p>

Aspectos	Participación en plusvalía	Contribución de valorización
Exigibilidad (siempre y cuando se haya concretado el hecho generador, con anterioridad a la exigibilidad)	Solicitud de licencia de urbanización o construcción. Cambio efectivo del uso del suelo. Venta o actos que impliquen transferencia de dominio.	El acto administrativo que fija la contribución por predio.
Garantía de exigibilidad	Inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos. No autorización de actos.	Inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos. Cobro coactivo.
Posibilidades de pagos y compensaciones	Contado. Con tierras. Ejecutando obras. Haciendo socio al municipio. Con títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción.	Contado. A pazos con una tasa de financiación. Ejecución de obra. Compensación de tierras.
Destinación de los recursos recaudados	Destinación específica a: Vivienda de interés social. Construcción o mejora de infraestructura en asentamientos urbanos en sitios con condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. Espacio público. Renovación urbana. Fomento de la creación cultural y mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito. Restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural. Proyectos de transporte masivo.	Recuperación o consecución de recursos para financiar la obra pública o mejora.

Algunos autores como Moncayo (1996) definen la participación en la plusvalía como un tributo sui generis que comparte elementos del impuesto y la contribución, lo que podría llevar a suspicacias sobre su constitucionalidad y legalidad,

pues con base en el principio de legalidad fiscal establecido en el artículo 338 los tributos solo tienen tres posibilidades: impuestos, tasas y contribuciones fiscales (Bravo, 2000)²⁷. Sea cualquiera la naturaleza del gravamen, impuesto o contribución fiscal, estamos ante un tributo obligatorio que requiere definición en sus elementos: sujetos, hechos generadores, base gravable u objeto imponible y definición de la tasa de participación por parte de los entes territoriales (municipio) o creador del gravamen según exigencia constitucional, y es un acuerdo municipal el acto administrativo que concreta la exigencia.

De manera particular, en el municipio de Cali, las normas que regulan aspectos relacionados con la participación en plusvalía son: El plan de ordenamiento territorial (POT) contenido en el Acuerdo 069 de 2000 y el Acuerdo 111 de 2003 por medio del cual se establecen normas para la aplicación de la participación en plusvalía en el municipio de Santiago de Cali. Este último acuerdo se determinó como competente para administrar el tributo al Departamento Administrativo de Hacienda Municipal y al Catastro para hacer los cálculos e identificar los inmuebles. En consecuencia, ha faltado diligencia de las autoridades municipales para cumplir con el deber fijado por la Constitución y la Ley. Con respecto a ello el informe Zarama & Asociados Consultores S.A., del 28 de diciembre de 2007, luego de un análisis pormenorizado concluye que para la participación en plusvalía no fue definido con claridad los hechos generadores, la causación, la exigibilidad, las proyecciones del recaudo y su sustentación técnica establecidos en la ley.

Lo anterior, evidencia que desde 1997 –cuando fue expedida la ley 388 de ordenamiento territorial o si se quiere desde el acuerdo 069 de 2000–, debió haberse cumplido con el mandato constitucional y legal de recaudar la participación de la plusvalía, situación contraria a la situación que presentan otros municipios del eje cafetero y recientemente de otras zonas del país como Mosquera (Cundinamarca), Duitama (Boyacá); dichas entidades municipales están recaudando el gravamen generado por su gestión pública del suelo.

Para concluir digamos que uno de los requerimientos por cada gestión pública que afecte suelos o su uso, sería un Acuerdo Municipal que señale los elementos del tributo, las áreas objetos de cobro, con las proyecciones de recaudo, precio actual y futuro. No sobra decir que ya todos esos elementos están fijados en la

27. La sentencia C-40 de 1993, con ponencia del magistrado Ciro Angarita, al referirse al 338 de la Constitución interpreta con precisión las tres formas de tributo en Colombia y la legislación comparada: impuestos, tasas y contribuciones fiscales.

ley, sin embargo la omisión por parte de las autoridades municipales de uno de sus deberes constitucionales enseña la poca eficacia de incorporar el gravamen. En relación con lo anterior, es oportuno mencionar que en el Artículo 363²⁸ de la Constitución, se establece el *Principio de la Irretroactividad Fiscal*, que especifica que las normas tributarias en ningún caso se aplicarán con retroactividad. Es decir que no se puede aplicar la norma jurídica a hechos que sucedieron con anterioridad a la vigencia de la norma; por eso en las licencias ya concedidas o las ventas ya realizadas, y en general en actuaciones no reguladas previamente por un acuerdo, no es posible hacer el cobro o recaudo, puesto que las normas sobre participación en la plusvalía no tienen efecto retroactivo.

Como se puede colegir de las normas transcritas, el destino de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía, generada por la gestión pública, es priorizar la inversión en *vivienda de interés social*, equipamientos para asentamientos urbanos que se encuentran en situación de desarrollo incompleto e inadecuado, es decir combatir la informalidad urbana. Pero es bastante cuestionable que después de varios años de su implementación constitucional y legal, en nuestro municipio, no se haya implementado la participación en plusvalía, siendo que su recaudo puede ser destinado a varios sentidos²⁹, razón

28. ARTÍCULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.

29. Por exigencia legal, ley 388 de 1997 y ley 812 de 2003, los recursos provenientes de la participación de la plusvalía deben destinarse a:

ARTÍCULO 85. Destinación de los recursos provenientes de la participación <en la plusvalía>. El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines: 1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social. 2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. 3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano. 4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general. 5. Actuaciones urbanísticas en macro proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística. 6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana. 7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado. PARÁGRAFO. El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías.

que lleva a plantear la incomprensión de la naturaleza del tributo, sus elementos y mecanismos de aplicación.

La participación en plusvalía como instrumento de gestión del suelo

La participación en plusvalía es una forma de generación de recursos a cargo de los municipios, basada en el incremento del precio del suelo por obras urbanísticas llevadas a cabo por el ente municipal. Es decir que la participación en plusvalía implica hacer efectivo el derecho que tiene la colectividad a reclamar un porcentaje de los mayores precios del suelo asociados a causas no imputables al propietario. Para Jaramillo consiste en la recuperación de un porcentaje de los traslados que el Estado hace a los particulares a partir de las decisiones de los municipios (Jaramillo, 1998).

Martin O. Smolka sostiene que por “*recuperación en plusvalía se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal*” (2000). Por otra parte, Fernanda Furtado lo define como la valorización territorial generada por la actuación del Estado en la forma de inversión en obras públicas o por acciones normativas sobre los usos del suelo, y pone de presente la importancia de la participación de las plusvalías por parte de las localidades, como respuesta a la tendencia hacia la descentralización y el fortalecimiento de los poderes locales, pero reconoce las deficiencias en la interpretación de este tributo y la falta de voluntad política en su aplicación (Furtado, 1997).

Carlos Morales Schechinger se pregunta ¿Quién es el dueño de las diversas “plusvalías” (refiriéndose a la participación) que se obtienen de la propiedad del suelo? Y responde que es necesario distinguir de aquellas acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno para los propietarios en lo referente a los mayores precios del suelo. Es claro –afirma– que si se configura

ARTÍCULO 101. De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 388 de 1997, los municipios que aún no tengan aprobado su POT o no hayan establecido las normas para la destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía, destinarán no menos del cuarenta por ciento (40%) de los recaudos por este concepto a la compra de predios para proyectos de vivienda de interés social Tipo 1. PARÁGRAFO. Los municipios, tendrán seis (6) meses, contados a partir de la Ley 388 de 1997 para la promulgación del presente Plan de Desarrollo y para reglamentar la destinación a la que se refiere la ley.

esta situación esos incrementos pertenecen a la colectividad, en este caso la ciudad (2003).

En otros términos, el Consejo de Estado define la participación en plusvalía como una *especie de* “contribución que se paga por una obra concreta cuyo valor producido por una “decisión administrativa” que no corresponde ni a un fenómeno de mercado ni tampoco a un hecho real de mayor valor”³⁰. Este aspecto de la participación de la plusvalía se presenta en el marco del poder local que se define como la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de su propio destino³¹. Pero su aplicación en Colombia no ha sido la regla general; por el contrario, son pocos los municipios que han usado este instrumento de gestión del suelo (Parra, 2009). Por ejemplo, en el caso del municipio de Santiago de Cali hasta ahora no se ha hecho efectiva la participación en plusvalías, desconociendo el mandato de la Constitución Política desarrollado por la Ley 388 de 1997 en lo que se refiere a la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Con referente a la omisión del municipio de Santiago de Cali en la implementación de la participación en plusvalías urbanas, lo primero que mencionaremos es que esta omisión es un desconocimiento del inciso segundo de la Constitución Política, el cual establece:

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (El resaltado es nuestro).

Aspecto relacionado de manera directa con la Ley 388 de 1997 denominada, Ley de Desarrollo Territorial (LDT), la cual de manera expresa consagró los aspectos sustanciales del tributo de la plusvalía, además de establecer los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios los cuales tiene sustento constitucional y se cruzan con el tema general del ordenamiento territorial. Esta norma en su capítulo IX estipula la participación en plusvalías, el concepto, su hecho generador, sus efectos, el

30. Consejo de Estado. SECCIÓN 4. fallo Diciembre 13 /93.

31. En: Léxico de la política. Pág. 546.

monto de la participación y otros procedimientos importantes, de modo que la Ley 388 proporciona elementos jurídicos para que las entidades territoriales de orden local cumplan con el mandato constitucional y logren ciertos niveles de equidad social, por los cuales el colectivo participe de los beneficios que reciben los particulares por un mayor valor del suelo, y por causas no imputables a sus propietarios.

El municipio de Santiago de Cali, a través del Concejo, emitió los acuerdos 069 de 2000 y 111 de 2003 los cuales regulan tanto el POT como la participación en plusvalías respectivamente. Adicionalmente el Gobierno Nacional emitió el Decreto reglamentario 1788 de junio 03 de 2004 que regula el tema de la participación en plusvalías urbanas.

En el análisis realizado por la firma Zarama & Consultores Asociados S.A. como parte del estudio realizado para el Municipio de Santiago de Cali en el 2007, de manera magistral se demuestra cómo, desde el punto de vista de su implementación local, los acuerdos 069 de 2000 y 111 de 2003 mencionados, en los cuales se regulan el POT y la participación en plusvalías respectivamente, están “confeccionados” de tal manera que la participación en plusvalías se hace impracticable. Las normas en mención tienen un diseño que no permite el cobro efectivo de las plusvalías, con lo que vulneran el mandato constitucional y generan para el fisco del Municipio de Santiago de Cali un detrimento patrimonial considerable.

A pesar de que el POT establece que los planes parciales en áreas de expansión garantizarán un porcentaje del área intervenida para vivienda de interés social, hasta ahora el municipio no ha querido acudir a este recurso para efectos de mitigar el déficit de vivienda para los estratos socioeconómicos menos favorecidos, con lo cual podría contrarrestar el fenómeno de la informalidad urbana. El POT establece en su artículo 282:

Porcentajes de vivienda de interés social en los planes parciales. Para suelos de expansión urbana se exige que se destine para programas de vivienda de interés social subsidiable, entre el 20 y 60% del área útil de cada plan parcial.

En cada plan parcial se establecerán las proporciones de vivienda de interés social que se exijan para cada etapa de ejecución del plan, las cuales deberán señalarse en los planos que se aprueben, en las licencias de urbanismo que ex-

pidan los curadores urbanos y en los permisos de venta que expida la autoridad competente (El resaltado es nuestro).

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede contrastar la pretensión constitucional del fortalecimiento de la descentralización frente a una situación real: todavía no se han llevado a cabo las medidas necesarias para hacer efectivo el cobro de la participación en plusvalía a favor del municipio de Santiago de Cali. La descentralización y la subsecuente autonomía de las entidades territoriales tiene una consecuencia ética: poder atender las situaciones de interés general que se traduzcan en mejor calidad de vida; como es el caso de la informalidad urbana. Por tanto omitir su implementación implica revertir las finalidades del colectivo local.

**La participación en plusvalía
como recuperación de costos
de inversión e instrumento
de redistribución de beneficios**



Las plusvalías urbanas y la participación en plusvalías

La plusvalía urbana y la participación de las mismas tienen como finalidad el fortalecimiento de los municipios, considerados como “piezas fundamentales” en la estructura del Estado. Así el constituyente, anticipándose a la variedad de demandas ciudadanas que sobrevendrían a estas entidades territoriales, se estableció un mecanismo de fortalecimiento financiero para cumplir una de tantas finalidades: las plusvalías y la participación en plusvalías. Los recursos que invierten las entidades públicas, son recursos públicos, que provienen del ahorro ciudadano, de la tributación, de ingresos patrimoniales, de diferentes fuentes que en últimas constituyen recursos de la colectividad (Ramírez, 1990); cuando esos recursos se invierten en desarrollos urbanísticos, en megaproyectos, en obras de infraestructura, en obras viales, en adecuación de servicios públicos domiciliarios, en equipamientos colectivos, traen como consecuencia, además de beneficio colectivo, el incremento del valor de los suelos o predios particulares con ocasión de la obra pública o de la gestión de los suelos realizada por la entidad pública (Henaó, 2005).

Tengamos en cuenta que los recursos públicos son limitados, aún en las economías de los países más desarrollados, por razones comunes, como por ejemplo que las fuentes de financiamiento fiscal son poco elásticas (tributación tradicional sobre rentas, patrimonio o consumo), los empréstitos son limitados y con exigencias mayores de garantía y retorno. Un postulado considerado por Garay (2002) como esencial en un Estado Social de Derecho sería aquel según el cual el gasto público social, incluidos los sectores más diversos, con limitadas posibilidades de endeudamiento en créditos externos e internos, precisa un uso adecuado de los recursos que garantice la equidad, que proporcione confianza y seguridad política, ética y económica a la sociedad que finalmente soporta las cargas públicas.

En el caso colombiano, la situación de las entidades territoriales, específicamente los municipios, resulta crítica porque la mayoría de sus recursos provienen de impuestos inelásticos que se encuentran atados a la propiedad inmueble (impuesto predial), al ejercicio de actividades industriales, comerciales y de servicios

(impuestos de industria y comercio, complementario de avisos y tableros), delimitamiento urbano, y otros tributos: como contribución fiscal de valorización, tasas menores y recursos que provienen del sistema general de participaciones. Y esto es el porcentaje de ingresos corrientes que la Nación transfiere a los municipios para atender los servicios básicos asignados por la ley, tales como salud, educación, agua potable, saneamiento básico ambiental (Zambrano, 2005, p. 231). Según Casana (1994) los municipios, como entidades públicas, al asumir su obligación constitucional y legal de atender las necesidades públicas colectivas con los escasos o limitados ingresos que recibe, deberán recuperar, parcialmente, las inversiones que realice en beneficio particular o individual, atendiendo razones de equidad, previniendo el enriquecimiento particular a costa de los recursos públicos o colectivos.

Por lo anterior, en principio la plusvalía –y la participación en plusvalía– también constituye una recuperación parcial del costo de la inversión pública, para atender las necesidades colectivas prioritarias³². Es decir, que la participación en plusvalía resulta siendo un instrumento de redistribución de beneficios, porque los particulares que se benefician de la gestión pública, a través del gravamen de la plusvalía, retornan ingresos públicos a la colectividad, para que ésta los utilice en la atención de necesidades públicas apremiantes, y de esta manera solucionan el problema de la informalidad urbana, pues esas sumas por mandato legal son destinadas –en un alto porcentaje– a la compra de predios para vivienda de interés social tipo uno (40%), para la construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, servicios públicos domiciliarios, zonas de recreación, equipamientos sociales para adecuar asentamientos urbanos incompletos e inadecuados, para el fomento de la cultura y la adecuación o restauración de bienes inmuebles, declarados como patrimonio cultural en ciudades o zonas denominadas de desarrollo incompleto e inadecuado.

La participación en plusvalía como mecanismo de control de la especulación del costo del suelo y regulación del mercado

La planeación, acompañada de una regulación normativa adecuada sobre la urbanización en terrenos de expansión, construcción y autorización de urbanizaciones en zonas previamente definidas por los entes municipales, la socialización de los planes y programas de ejecución de obras y nuevos usos del suelo,

32. Como las establecidas en la Ley 812 de 2003 y el Artículo 85 de la Ley 388 de 1997.

es decir el direccionamiento por parte de las administraciones locales, genera que de manera transparente todos los agentes del mercado de la tierra o de los usos del suelo estén enterados de las posibilidades futuras de las plusvalías como consecuencia de la gestión pública. Esas expectativas futuras evitan las especulaciones presentes sobre el suelo, pues los diferentes agentes económicos que intervienen en el mercado, presente y futuro, saben de manera precisa que al momento de la enajenación o cuando cambie el uso del suelo deberán retornar a la colectividad la participación en la plusvalía, a manera de gravamen.

Precisamente la falta de regulación conlleva a que particulares propietarios de tierras obtengan beneficios exagerados, pues aprovechándose de información privilegiada de autoridades locales o simplemente direccionando la gestión de la administración municipal en materia de suelos, obtienen incrementos en el valor de los predios, en beneficio particular, con la simple inacción. La gestión pública de suelos, acompañada de la normatividad que permite el cobro de la participación en plusvalía será la que estabilizará los precios del suelo en el mercado. Por tanto los agentes conocerán que el precio actual del suelo deberá reflejar las plusvalías esperadas o futuras de acuerdo con las posibilidades de uso futuro del suelo (Maldonado, 2004, p. 6). En relación con lo planteado, se percibe que la conducta de los oferentes y demandantes del suelo será más transparente, toda vez que no habrá lugar a especulación, pues los diferentes agentes del mercado conocerán la posibilidad futura de los predios sin lugar a equívocos, y cómo será el gravamen de participación en la plusvalía a favor de la municipalidad.

Una política pública en materia de plusvalías, sería un instrumento que facilitaría, en primer lugar, la disminución de los costos finales de la obra, toda vez que se puede establecer el valor del suelo antes de la gestión pública del suelo y después de la acción por parte de la administración; en segundo lugar, la adquisición o compra de tierra por parte de la administración, cuando fuera necesario, a valores no especulativos, a valores actuales que no incluye la plusvalía. En la práctica está sucediendo que en el camino de la realización de la obra pública, por falta de una política pública clara al respecto, se van adquiriendo tierras que van aumentando de precio especulativamente, de acuerdo con Camacho (1997) a medida que se van requiriendo para incorporarlas a la obra, resultando incluso más costosa la adquisición de tierras que la obra misma.

Si la entidad pública, en este caso el municipio, establece con claridad cuál es el valor del metro cuadrado de la tierra antes de la gestión pública del suelo y después de ésta, también podrá hacer adquisiciones de tierra por el valor que

tienen antes de la adecuación de la obra, la realización del proyecto, la dotación en infraestructura o el cambio de uso del suelo, lo que evitara la especulación del suelo y redundará en el consiguiente abaratamiento de la obra final. Los terrenos no adquiridos por la administración y que se benefician con la obra pública, a manera de gravamen, participará con un porcentaje de la plusvalía que se generó como consecuencia del incremento de valor de la tierra, como consecuencia de la gestión del suelo por parte de ente público.

Por otra parte, la participación en la plusvalía no es un gravamen regresivo, todo lo contrario, es el reconocimiento que se le hace a la colectividad, en la recuperación de recursos públicos que fueron invertidos en gestiones del suelo, como adecuaciones urbanísticas, cambio de usos, dotación de servicios, que además de elevar la calidad de vida y el bienestar de las personas de una zona, incrementan el patrimonio de particulares, con ocasión de una gestión pública realizada por el ente público. No obstante, tampoco resulta cierto que la participación en plusvalía traiga como consecuencia el encarecimiento de la tierra, y que finalmente la pague el comprador futuro, cuando ocurre el hecho generador de la venta, ya tiene implícito el valor de la participación en plusvalía, que era esperada por el mercado. Por tanto los precios ya se encuentran estabilizados en una oferta y demanda controladas por los márgenes de participación en plusvalía, la que termina siendo, desde la perspectiva de Spector (2004), una intervención reguladora del precio del suelo; aspecto que no permite la especulación y el beneficio exclusivamente individual, el cual sí es lesivo para el colectivo, además del evidente detrimento patrimonial por el no retorno de la inversión realizada con los recursos de la comunidad. Cuando no se establece la recuperación de la participación en plusvalía, como mecanismo regulador del mercado de tierras, no hay bases para el incremento de la misma, y se deja al mercado, y en especial a los futuros vendedores (por la escasez de la tierra), la posibilidad de establecer el precio futuro con base en factores determinantes de la oferta y la demanda, cuyo límite sería según Cooter (1999) el ingreso de los compradores o su capacidad de endeudamiento.

Para terminar el apartado, se puede subrayar que Moncayo (1996) considera que el precio del suelo lo paga quien requiere finalmente el producto suelo-construcción o suelo-espacio para su actividad; por tanto, si de construcciones se trata, estas no son costosas ni baratas por el valor del suelo, sino que se eleva o baja el precio del suelo por: el tipo de construcciones que pueda soportar, si son de precio elevado o bajo, si hay poca o mucha oferta de esas construcciones, del entorno de servicios, el aprovisionamiento de insumos y las potencialidades de esas construcciones.

La participación en la plusvalía como deber constitucional para el fortalecimiento financiero de la entidad territorial denominada Municipio

La Constitución Política de 1991, al atender criterios de descentralización y autonomía financiera, administrativa, tributaria y manejo de algunos recursos, le otorgó a los municipios rango de entidad territorial, para manejar sus propios recursos y la posibilidad de hacer gestión dentro del marco de la Constitución y la ley. El Municipio en su calidad de entidad territorial (artículo 286)³³ tiene plena autonomía para la gestión de sus intereses, para fortalecerse financieramente en beneficio del colectivo de intereses y necesidades públicas que debe satisfacer, propósitos que de acuerdo a SÁCHICA (1996) mediante su cumplimiento, coinciden con lo establecido en la Constitución y la ley. El Municipio está presidido por figuras propias que deben gestionar, administrar y establecer los recursos necesarios para poder erigirse como ente territorial con plena autonomía (artículo 287)³⁴. Y debe obtener parte de esos recursos con la participación en la plusvalía que genere su gestión urbanística. Para ello tiene que establecer el tributo, con el direccionamiento o iniciativa del alcalde y a través de un acto administrativo expedido por el Concejo del municipio o del distrito.

Por competencia normativa (Bravo, 2000, p, 213) solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble, con la excepción de las contribuciones fiscales de valorización (artículo 317)³⁵. Por eso aun cuando la carta constitucional autoriza a los entes públicos para participar en la plusvalía que genera su actuar urbanístico (artículo 82)³⁶, ese cobro debe hacerse a favor del ente territorial,

33. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y ley.

34. ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1-Gobernarse por autoridades propias. 2- Ejercer las competencias que les correspondan. 3-Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4- Participar en las rentas nacionales

35. ARTÍCULO 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

36. ARTÍCULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las

municipio o distrito, y a través de los actos administrativos propios del actuar constitucional en materia de tributos (artículo 338)³⁷, y corresponde al Concejo expedir las normas relacionadas con el uso del suelo, y todas las que por competencia funcional o normativa les asigne la Constitución y la ley (artículo 313, en especial numeral 4, 7 y 10)³⁸. Por consiguiente es la Constitución Política de 1991 la encargada de hacer hincapié en la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos, para gestionar tributos de acuerdo con la constitución y la ley, para fijar los usos del suelo, entre otros. En el artículo 286 se establece que los municipios son una entidad territorial y corresponde al alcalde municipal dirigir la acción administrativa del municipio, presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo relacionados con obras públicas o gestiones del suelo que impliquen participación en plusvalía, por lo que su deber es constitucional, no facultativo; debe direccionar los instrumentos jurídicos que le permitan al municipio obtener los ingresos que requiere para su gestión, y entre esas posibilidades de actuación administrativa está diseñar los instrumentos jurídicos y económicos que permitan el recaudo de la participación en plusvalía como consecuencia de la gestión pública del municipio.

Por ello, el Concejo es la figura encargada de aprobar los usos del suelo, las obras públicas y los programas y planes de desarrollo que le presente el alcalde y que vayan en beneficio de la colectividad, que permitan la gestión pública y la ob-

entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

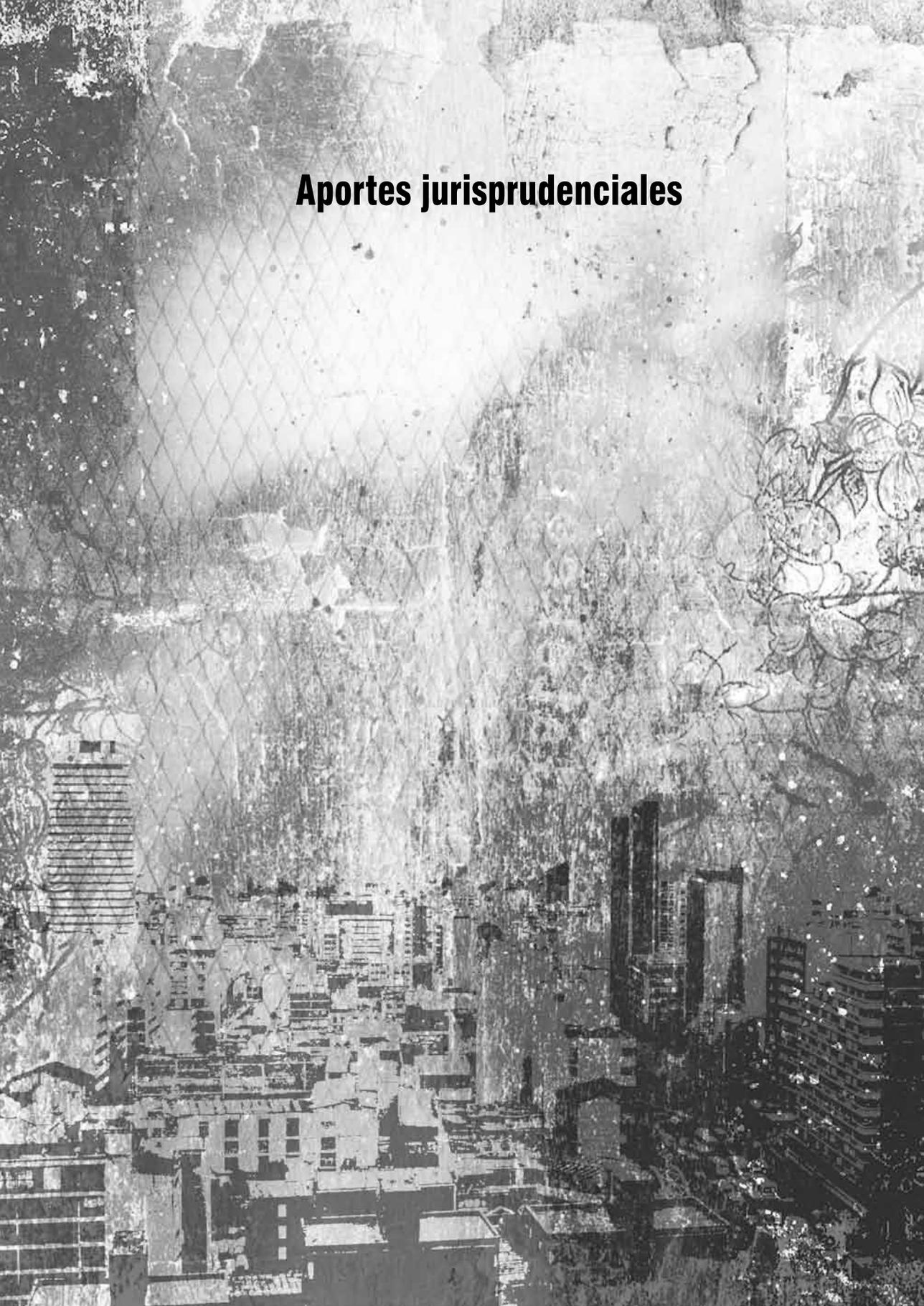
37. ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.
38. ARTÍCULO 313. Corresponde a los concejos: 1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos. 6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. 8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine. 9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. 10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

tención de recursos para cumplir los propósitos establecidos en la Constitución y la ley. Establecer la participación en plusvalía es un deber constitucional, que implica el fortalecimiento financiero de la entidad territorial municipal, al poder obtener recursos de fuentes diferentes a las tradicionales, que se encuentran casi agotadas. Pero, no obstante, dejarlo de hacer implica un detrimento patrimonial, que podría perseguirse vía acción popular y de grupo³⁹, norma ya reglamentada⁴⁰. Pero en el caso del Municipio de Santiago de Cali no se han obtenido recursos por participación en plusvalía, al contrario de lo que ha ocurrido en el distrito capital, Pereira y Medellín, no hay estudios sobre expectativas de recaudo por lo que no es posible establecer cuál es el dinero que se ha dejado de percibir, qué constituye detrimento patrimonial para el municipio, y qué ha impedido que gran parte de esos recursos se destinen a combatir la informalidad urbana.

39. ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y las salubridades públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

40. Reglamentado por la Ley 472 de 1998.

Aportes jurisprudenciales



Principales aportes de las sentencias C-295/93 y C-595/99

Este apartado se suscribe en el concepto jurídico que señala la propiedad en Colombia, desde 1936 hasta nuestros días, orientada hacia una función social. Dadas las demandas en contra de esta concepción de la propiedad, la Corte Constitucional se ha pronunciado para ratificar el ejercicio del poder de intervención del Estado en el uso del suelo y la facultad que tienen las entidades públicas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común.

La Sentencia C-295/93 de la Corte Constitucional, dejó en claro que la propiedad es una función social que implica obligaciones y que el espíritu de los tratados internacionales aprobados por el gobierno colombiano, ratifican el poder de la ley para subordinar tal uso y goce al interés social. El demandante, el señor Jaime Barreto Niño argumentaba que los artículos 1, 2 y 7 de la ley 9 de 1989 violaban flagrantemente el derecho subjetivo de la propiedad. Éste se amparaba en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Nacional, que le brinda carácter supra nacional a los tratados o convenios internacionales de derechos humanos, pues las cesiones obligatorias gratuitas por razones de urbanismo, desconocen la Convención Americana sobre derechos humanos, aprobada por el Congreso de Colombia por medio de la ley 16 de 1972, que prescribe en su artículo 21: “toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes”, como también que “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”. En este sentido, ya que la convención establecía el “pago de indemnización justa”, las cesiones obligatorias gratuitas, minaban sus intereses y eran contrarios a los tratados internacionales sobre derechos humanos los cuales, priman sobre el derecho interno.

Por su parte, la Corte Constitucional como corporación encargada de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las expresiones demandadas, señaló que si bien la Corte Suprema de Justicia -quien anteriormente a la Constitución de 1991 era la encargada de guardar la integridad de la Consti-

tución- ya se había pronunciado ante una demanda similar contra el artículo 2o. de la ley 9 de 1989, con la sentencia No. 97 de noviembre 9 de 1989, este caso se debería examinar bajo la nueva constitución, pues las normas acusadas deben examinarse frente al nuevo ordenamiento para determinar si se ajustan o no a sus mandatos.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional expresó, que ella misma es la corporación encargada de revisar los tratados y las correspondientes leyes aprobatorias a fin de verificar su constitucionalidad antes de que pueda cumplirse la ratificación de los primeros por el Jefe del Estado. Es pues poco probable que se haya extendido una interpretación contraria a la base del ordenamiento jurídico colombiano, es decir a la Constitución de 1991 con su Estado Social de Derecho.

En cuanto a las cesiones obligatorias gratuitas, la Corte le señaló al demandante que estas son una contraprestación y no tienen el alcance de expropiación, con lo cual no están sujetas a indemnización por parte del ente regulador, pues los propietarios enajenan voluntariamente parte de los predios “con fines urbanísticos de claro interés social”, y a esto están obligados los propietarios de terrenos al solicitar el correspondiente permiso para urbanizar o edificar. En este sentido se resalta que estas 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”.

De este modo, la Sentencia C-595/99 reitera la necesidad de conciliar la noción de “derechos subjetivos adquiridos” con la de “función social” en la interpretación de la noción general de propiedad. Para este caso, el demandante el Sr. Juan Pablo Quintero, expresaba la inconstitucionalidad contra un aparte del artículo 669 del Código Civil, que rezaba lo siguiente: “*El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.*” Para él, este artículo así dispuesto, violaba ostensiblemente la función social y ecológica de la propiedad, pues le otorgaba un poder “arbitrario”, privatista, absolutista y potencialmente ilimitado al propietario.

La corte constitucional a través de un juicioso estudio en el que analiza el concepto de propiedad privada a la luz del derecho romano positivo, la descripción expuesta por la doctrina de los glosadores y postglosadores, para finalmente

aterriar el concepto influyente en el constituyente de 1936, de la invaluable teoría solidarista de León Duguit, para quien “el derecho de dominio deviene función social, lo que significa que el *propietario* no es un sujeto privilegiado, como hasta el momento lo había sido, sino *un funcionario*, es decir alguien que debe *administrar lo que posee* en función de los intereses sociales”. En este sentido, el derecho subjetivo, debe ceder al concepto de función social, que las relaciones de convivencia implican.

Así dispuesto, la Corte subraya que la Constitución de 1991 definió a Colombia como un “Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria... fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Asimismo, ratificó que la “*propiedad es una función social que implica obligaciones*”, y le agregó que posee *inherente una función ecológica*. Además, confirmó al Estado como protector y promotor *de las formas asociativas y solidarias de propiedad* (Artículo 58).

De este modo y para finalizar, la Constitución Política de 1991 supera el acento individualista contenido en el artículo 669 del Código Civil, particularmente enfatizada por el adverbio *arbitrariamente*, y se le da un contenido eminentemente social al dominio, lo cual permite a la ley imponerle limitaciones para colocarlo de esta manera al servicio del interés comunitario y la solidaridad social.

En conclusión, la influencia de la teoría solidarista en nuestros constituyentes de 1936, constituye un hecho invaluable en el reconocimiento de la existencia de la función social de la propiedad. A partir de entonces, se han dado pasos hacia delante en reconocer otras formas asociativas de propiedad, sumado al establecimiento del Estado Social de Derecho en Colombia con su connotación participativa y solidaria. De otra parte, la Corte resalta la dinámica descentralizadora y el énfasis de las entidades territoriales para que eviten “el crecimiento anárquico de las ciudades, previendo la infraestructura necesaria que permita la adecuada prestación de los servicios públicos, como lograr el bienestar de las personas que viven en comunidad, ordenando y organizando su entorno”.

Tesis de la confianza legítima

En lo que se refiere a los asentamientos informales, el principio de confianza legítima ha servido de argumento para que el Estado busque y aplique medidas contingentes para los sectores que se encuentren en esta condición; los cuales generalmente cuentan a su favor con un tiempo considerable en el cual, en su condición de poseedores e informales, el Estado omite las medidas apropiadas.

Pero después de varios años, el Estado amparado en la legalidad rompe de manera abrupta las condiciones de la situación en particular, aplicando desalojos y reivindicando propiedades. Así, después de dar a entender al administrado que su conducta no era lesiva de ningún interés, pretende romper esas reglas de juego implícitas, y por consiguiente es deber del Estado establecer las medidas para hacer menos gravosa la situación del desalojado.

El principio de la confianza legítima fue formulado por la jurisprudencia Alemana y adoptado por el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia del 13 de Julio de 1965; este principio debe entenderse como la presunción de seriedad y estabilidad de las actuaciones del Estado, generando confianza en los administrados; esta confianza se soporta en el principio general de la buena fe⁴¹, al cual deben ceñirse las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas, y es digna de protección y respeto y puede ser jurídicamente exigible⁴².

Este principio ha sido desarrollado por la Corte Constitucional en numerosas ocasiones, como en las siguientes jurisprudencias donde el factor común en la mayoría es la situación de la ocupación del espacio público por parte de vendedores informales: En sentencia T-617 de 1995 se plantea entre otras cosas que las personas que usan el espacio público para fines de trabajo pueden por medio de la acción de tutela obtener la protección constitucional, si se encuentran amparados por el principio de la confianza legítima con unas condiciones que la jurisprudencia ha indicado⁴³. Es así como los comerciantes informales pueden invocar el principio de confianza legítima, siempre y cuando demuestren que las actuaciones u omisiones de la administración anteriores a la orden de desocupar, les permitía concluir que su conducta era jurídicamente aceptada, por lo que esas personas tenían certeza de que *“la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga”*.

41. “La aplicación del principio de la buena fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en las formas más inadecuadas, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación cuando sólo, superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida”. (Al respecto véase sentencia T-398 de 1997, en concordancia con González Pérez Jesús, “El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo”, Editorial Civitas, p. 43).

42. Al respecto véase el Concepto No.3988 de la Procuraduría General de la Nación de fecha 10 de Noviembre de 2005; Sentencia de la Corte Constitucional T-398 de 1997.

43. Tales condiciones fueron expuestas en la sentencia SU-360 de 1999.

Por otra parte y frente a la situación anterior, la guardiana de la Constitución manifestó que del entendimiento del principio en este texto desarrollado se puede concluir que no basta que la administración adelante una política de reubicación, cualquiera que esta sea, sino que es necesario que la misma genere el menor impacto posible respecto del ejercicio de los derechos constitucionales de los afectados. Por lo tanto no resultarán admisibles desde la perspectiva constitucional medidas de reubicación que atenten o limiten desproporcionadamente los derechos fundamentales de los comerciantes informales⁴⁴.

En la sentencia SU-360/99, en cuanto a la aplicación del principio de la confianza legítima, la Corte manifestó que debe usarse como:

“...mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse”.

En la misma jurisprudencia también se prevé que la aplicación de este principio no es impedimento para que la administración adelante programas que modifiquen tales expectativas favorables, sino que, en todo caso, no se puede crear cambios repentinos que afecten situaciones particulares consolidadas y fundamentadas en la convicción objetiva; es decir, fundada en hechos de la administración que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.

De manera general, los administrados requieren confiar en el ordenamiento jurídico para proyectar y dirigir sus actuaciones dentro de un marco legal, de manera que las modificaciones legales y los cambios en las interpretaciones judiciales que afectan de manera directa a las personas deben estar acompañadas de un mínimo de seguridad, la cual se logra a través de una buena sustentación, esto con el fin de no generar una inestabilidad en el sistema jurídico, inestabilidad que haría perder la confianza de los administrados en las actuaciones de las ramas del poder público, que se traduce en pocas palabras en una violación directa del principio de confianza legítima⁴⁵.

44. Al respecto véase la sentencia constitucional T-729 de 2006.

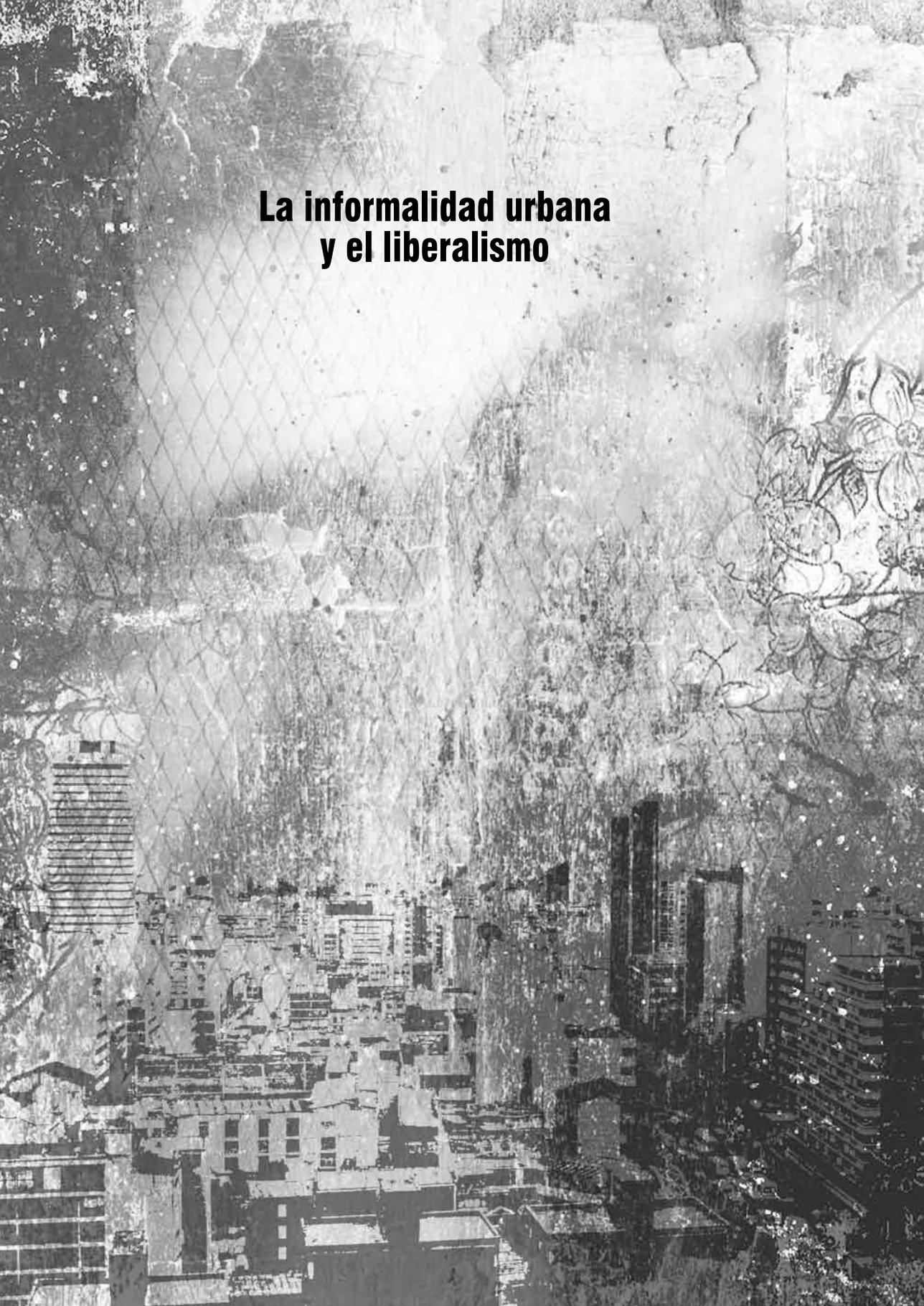
45. En concordancia con la sentencia SU-120 de 2003.

La confianza legítima como medida de protección a los administrados se origina cuando de un acto de aplicación de una norma, aun procedente de la rama legislativa, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación con el que pueda derivarse para el resto de la colectividad, tal como lo expresa la Corte Constitucional en sentencia T-398 de 1997. Existen otros fallos⁴⁶ en los que la Corte se ha pronunciado retomando lo ya planteado en este texto referente al principio de la confianza legítima, principalmente fundamentándose en la Sentencia SU-360 de 1999; casos en los que el factor común sigue siendo la contraposición entre los derechos constitucionales al trabajo y al mínimo vital frente al deber también constitucional de defensa del espacio público exigible a las autoridades administrativas y judiciales.

Cabe concluir que el principio de la confianza legítima encuentra en el principio del interés general un límite en su alcance y contenido; o incluso que la confianza legítima, si bien no constituye una excepción al mandato constitucional de la primacía del interés general sobre el particular del artículo 1 de la Carta Política, y más directamente del artículo 82 de la misma sobre la integridad del espacio público, sí puede constituir un limitante en la aplicación directa de los mismos, al establecer como ya se vio unas condiciones para que puedan operar objetivamente sin dejar desprotegidos los intereses de unos particulares.

46. Al respecto pueden verse los fallos: T-398 de 1997, T-521 de 2004, T-465 de 2006.

La informalidad urbana y el liberalismo



La informalidad urbana, más que mirarse como un problema de las sociedades actuales y más aun en la nuestra, hay que verla como una interpretación de la extensión del concepto de libertad que se aplica en las sociedades liberales. Lo que no significa que en las sociedades comunistas no se presenten consecuencias negativas por la defensa de la idea de la igualdad; sin embargo en este apartado se expondrá el liberalismo como modelo de las sociedades actuales, y posteriormente lo relacionaremos con la idea de libertad, en su sentido estricto y no estricto. Con lo que pretendemos explicar si la informalidad es sólo un problema social, debido a la mala planeación de las políticas públicas o si bien, en el uso de la razón privada⁴⁷, cada persona elige su forma de vida.

Para establecer lo que es el liberalismo, hay que verlo, desde varias perspectivas: primero conceptualmente; en segundo lugar hay que hacer un recorrido histórico; y por último proponer la visión del concepto desde tres ejes: político, económico y social (*haciendo hincapié en la justicia*). Dar una definición de liberalismo resulta complejo, porque es una especie de adaptación de una idea a través de la historia, de modo que los cambios de la época propiciaron la construcción de esta idea moderna. Se debe tener en cuenta que el mundo occidental ya había pasado por una edad media, que más que pensarse como un retroceso intelectual, era más bien la aplicación de un modelo en donde la concentración del poder recaía en una persona, y sólo quedaba el precepto de obedecer, además de la aculturación propiciada por la Iglesia católica. Llegado el modernismo aparece, o mejor renace, la idea de que una persona tiene derechos y deberes, y entre ellos la libertad y la igualdad. Lo que poco a poco dio paso a las ideas políticas de los Estados actuales.

El liberalismo es el resultado de la lucha por la libertad. Este último postulado implica que la palabra *libertad* ha influido lo suficiente en el comportamiento humano (Lloreda, 1986, p. 11); es preciso que para que haya liberalismo y posteriormente, democracia, debe haber libertad, pues donde hay autoritarismo, no hay liberalismo (Lloreda, 1986, p. 11). La lucha por la libertad se inicia en la medida en que las personas quieran librarse del dominio, es decir *dejar de ser*

47. Véase Kant I., Respuesta a la pregunta ¿Qué es la ilustración?

objetos de derecho, pero no con la idea de hacer lo que se quiera, sino más bien de obtener un trato humano, en donde todas las personas establecieran sus mínimos derechos, como iguales ante la ley, pero como resultado de la concertación de todos. La búsqueda de la libertad hay que entenderla teniendo en cuenta, la pirámide social de la baja edad media y el renacimiento, puesto que, para la ilustración ya se han gestado ciertos cambios; pero centrándonos en la *organización social*, la libertad se da en la *plebe*, que en últimas buscaba una equidad respecto al poder político y frente a sus semejantes (Lloreda, 1986, p. 12). Es claro que ese ideal de libertad no se relaciona directamente con el hecho de cuestionar la forma de gobierno del momento, sino más bien como una relación mediante la cual vivir en forma digna, se convirtiera —a *rango constitucional*— en condición de cada uno de los asociados (ciudadanos) de un Estado determinado⁴⁸.

Hasta la Revolución Francesa se hablaría de la lucha por la libertad como un todo. Aunque la libertad es un concepto viciado por corrientes ideológicas, es preciso señalar a pensadores griegos que desde su punto de vista filosófico también hablaron de libertad. Por ejemplo, Aristóteles concebía la libertad dentro de una república, en la cual cada persona ocupaba su lugar. Pero aceptaba, al igual que los romanos, la esclavitud como natural, y que por eso no interfería con el ejercicio de la libertad (Petit, 1992). En paralelo con la historia, la libertad fue acuñando un significado más social. En palabras de Bobbio, la libertad se entiende de manera social, para establecer la diferencia, en un sentido tanto descriptivo como valorativo. Por tanto, como elemento esencial, la libertad es *la facultad de escoger entre varias cosas, teniendo en cuenta el derecho ajeno* (Bobbio, 2005).

Es preciso que no todo en el liberalismo esté constituido por el concepto de libertad en su sentido general, porque la libertad puede antagonizar con la igualdad. Así en la construcción formal del concepto de liberalismo, la igualdad se vuelve un elemento esencial. Porque si todas las personas ejercen la facultad para hacer o no hacer algo, mientras su acción esté en consonancia con la ley⁴⁹, la desigualdad se haría evidente. Sin embargo, aunque la igualdad constituye un elemento esencial, en la medida en que implica un relativo equilibrio entre la pobreza y la riqueza, en la práctica sucede algo diferente, porque aunque

48. Si se mira la idea de una libertad —*primitiva*—, es preciso que, aunque el proceso del renacimiento, marcó una nueva etapa en el pensamiento humano, la Iglesia aún imperaba en toda Europa, y posteriormente, en el nuevo mundo. Esto se ve reflejado en las teorías filosóficas del momento, como lo son las de Descartes, Hume y Berkeley.

49. Cfr. Art. 13 C.N.

no se desconozca la igualdad en muchos sistemas democráticos, en la realidad existe mucha desigualdad al no haber equilibrio con la libertad. Un ejemplo claro lo vivimos en nuestro país, el cual ocupa actualmente el quinto puesto en el índice de desigualdad latinoamericano. Porque en Colombia el 49% de los recursos es repartido entre el 10% de la población, es decir entre las personas con mayor capacidad adquisitiva⁵⁰.

Ahora bien, la igualdad también ha sido objeto de discusión histórica. Se dice que todos somos iguales, pero ¿de qué igualdad se trata? Habría que preguntar por el tipo de igualdad que el liberalismo hace posible. Hay que preguntar ¿en qué somos iguales? Y si pensamos en la libertad, también cabe preguntar ¿en qué somos libres en el seno del liberalismo? Para los antiguos y los medievales (en la patrística y la escolástica), la idea de igualdad era reemplazada por el principio de jerarquía dentro de la cual la superioridad de unos sobre otros era considerada como completamente natural. Hay que suponer que tanto en la edad antigua como en el medievo, para que en una sociedad existiera un *equilibrio*, era necesario que existiera un gobernante o gobernantes y unos gobernados; cabe señalar que este modelo apoya el sistema eclesiástico católico-cristiano, que aun perdura en nuestros días.

En relación con lo anterior, hay que decir que el concepto de jerarquía aparentemente era el único capaz de dar una definición de lo que podía ser la igualdad, para así llegar a la justicia⁵¹. Cuando aparece el modernismo, como *agente salvador*, por el auge del antropocentrismo que conlleva, se gesta la idea según la cual a pesar de que la razón esté por encima del cuerpo, y que por eso hay que tratar a la plebe como *escoria animal* y no como personas, se piensa que a pesar de la diferencia social, eran merecedoras de unos mínimos para una vida digna. Este último postulado sugerirá que en la naciente burguesía y posteriormente en el capitalismo, con el auge de un liberalismo económico, se aceptará que existan unas condiciones para que las sociedades puedan tener un

50. Véase: Informe de la ONU-Habitat En: *A propósito de la desigualdad*. Garcés Medrano Alex. Columna de opinión. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de San Buenaventura Cali. 2010

51. Aunque en el sentido práctico la igualdad es un sinónimo de justicia; en el sentido teórico es difícil demostrarlo, porque decir que cada persona tiene la libertad para ejercer o no algo, y que todos somos iguales porque todos sin excepción disponemos de la libertad para hacerlo, esto no quiere decir que en el Estado, al cual todos estos supuestos iguales pertenecen, reine un orden justo. Sin embargo pensamos que tenemos que establecer unos principios de justicia, que es necesario rescatar esos valores y establecerlos de manera a priori, así esto implique idealizar una idea de lo justo.

equilibrio, pero tácitamente se impone la idea de que deben existir gobernantes y gobernados, el señor dueño y el trabajador. Es claro que la idea anterior estará apoyada y rechazada por muchos filósofos, puesto que con el avance del liberalismo, la igualdad se iría quedando, más o menos como un ideal. Por eso a largo plazo, en ninguna sociedad será posible cumplir con estos principios de igualdad, salvo que se establezcan unas condiciones mínimas, que permitan decir que existe equidad.

Desde otra perspectiva se interpretaría la igualdad como oportunidad que cada uno realiza en función de sus propias capacidades. Pero sin una redistribución de los recursos de los medios de consumo no puede lograrse una distribución justa de la riqueza. Lo que ha sucedido es que en distintas sociedades a lo largo de la historia y hasta nuestros días, se ha venido haciendo una adecuación del concepto. Pero es indudable que en el liberalismo no es posible defender la libertad al mismo tiempo que la igualdad, aunque se los erijan como dos principios constitucionales. Porque como lo asegura John Rawls, citando la regla de Pareto⁵², “(...) es imposible que ninguno mejore sin que al tiempo empeore al menos otro (...)” (Rawls, 1986, p. 128).

Sin embargo, para llegar a la definición aplicada de igualdad hay que tener en cuenta varios aspectos como: *oportunidad, proporcionalidad, cualidad, individualismo, libertad*, entre otros. De modo que se puede decir que la igualdad es el conjunto de cualidades que posee un grupo humano para ejercer a plenitud un conjunto de derechos y la contención de deberes, para lograr un avance equilibrado de una sociedad, a partir del principio idealista ilustrado según el cual “*todos somos libres*”. Definición que encajaría en el sentido contemporáneo de la igualdad, en los sistemas liberales, o sea *la igualdad jurídica*⁵³.

Una igualdad jurídica, como elemento esencial del liberalismo, presupone muchos postulados. Por ejemplo el del valor de la persona, según el cual todos somos iguales y libres, y por eso se les garantiza que el Estado no desconozca sus derechos y que tenga la obligación de protegerlos. Con la presentación de dos conceptos claves del liberalismo, se puede señalar que el *liberalismo clásico* aboga por un Estado constitucional y una libertad civil (Merquior, 1997, p. 32), compuesto por tres elementos básicos: *La teoría de los derechos humanos, el constitucionalismo, y la “economía clásica”*, propiamente la de Smith y Ricardo.

52. Véase con más detalle en: *Manuel d' économie politique* (1909).

53. Decir que el liberalismo acepta primordialmente la igualdad jurídica, teóricamente es aceptar que dentro del sistema normativo todos son iguales, pero que socialmente, es imposible que lo sean, porque esto no garantizaría la libertad.

Una vez que el Medievo se supera, se llevó a cabo una reforma en la idea de derecho y se intentó una reforma de la institución que manejaría el poder, y el hombre, aunque profundamente creyente, se vuelve antropocentrista y por consiguiente individualista. En consecuencia los derechos dejaron de ser una simple premisa universal, para particularizarse en personas, en concreto. Filósofos, como Hegel, sostienen que el occidente no alcanzó su máxima expresión, que es el individualismo y la libertad, hasta que llegó la revolución y más tarde el código de Napoleón, que reguló las relaciones entre los particulares, respetando la propiedad pública y privada.

Cabe destacar que los derechos, naturales, con una acepción contraria al derecho positivo, se enmarcan en un intento de fundamentar la moral y los valores. Pero a medida que transcurrió el tiempo se fueron quedando cortos, y se contentaban con considerarlos como inalienables a la persona. Estas contradicciones se verán reflejadas, cuando a la hora de sostener como principio la libertad y la igualdad ante la ley, respecto a sus aplicaciones o realizaciones sociales tengamos que preguntar: ¿libre e igual en qué? (MacIntyre, 2004). Ahora bien, esta clasificación moderna del derecho natural separó el derecho público y el derecho privado. Cuando los derechos dejaron de ser considerados como inalienables por el solo hecho de ser propios de la persona humana, porque a los derechos había que sumar el consentimiento, y este se constituyó en la base para legitimar las democracias liberales, de acuerdo con los modelos políticos, económicos y sociales, los que con base en este acuerdo o consentimiento de los ciudadanos, deben ser contratados a través de una constitución (MacIntyre, 2004).

Con el constitucionalismo, como elemento del liberalismo clásico, se puede resumir que la libertad dentro de un Estado centralizado radica en el imperio de la ley. Así mismo todo Estado debe estar regido bajo un pacto aceptado por todos, mediante el cual se defiendan los ideales de libertad, igualdad y justicia, valores claramente heredados de la ilustración. Por otra parte, aparece la economía clásica de Smith y Keynes, para los cuales, por su tradición mercantilista, la acumulación de capital y la idea de que cada persona cuenta con la libertad necesaria para obtener un patrimonio, generan un nuevo panorama: la preocupación de los Estados en la forma de gobernar y ejercer derechos y la orientación de una máxima según la cual a mayor poder adquisitivo habrá mayor poder político.

El liberalismo, antes de ser moderno, pasará por un estado de conservatismo, el que postulan Bentham y Mill, quienes sostenían que la libertad era la protección contra los tiranos (Mill, 1979, p. 31), y que se debían proteger los

intereses que por pacto se consideraran como universales dejando de lado otros elementos (valores), en un segundo plano. Los comunitaristas argumentarán que ese intento de moral contribuyó al fracaso del liberalismo en sí mismo. Y en el transcurso del siglo XX, en particular durante los sucesos acaecidos en los primeros 50 años, a saber: guerras, crisis económicas, desaparición de imperios, y holocaustos, se miraría desde una nueva óptica al liberalismo.

En síntesis, a lo largo de este apartado se muestra que el liberalismo tiene una estrecha relación con la democracia republicana, en la medida en que se apliquen las libertades (derechos y consentimiento), el constitucionalismo y la economía, como ejes a tratar. Estas democracias provenientes del sufragio universal han hecho una especie de reivindicación histórica, en contraste con todos los sucesos del siglo XX (Bobbio, 1999, p. 95). El liberalismo ha hecho un recorrido histórico desde los antiguos hasta los modernos y, particularmente en la política, el concepto de libertad representó un límite al poder del soberano, y declaró que los pueblos también opinaban, porque en palabras de Bodino la soberanía reside en el pueblo. El liberalismo es un resultado de la lucha en contra del poder del tirano (Bobbio, 1999), y por ello limitar al Estado ayudaría a que todas las personas tuvieran la misma libertad y la misma igualdad para ejercer sus derechos. La libertad en este modelo estará reflejada, como medida de precaución a las extensiones de libertad.

Desde otra perspectiva, y desde una visión deontológica de la libertad. Kant la expone en su *Metafísica de las costumbres*, en la cual el deber definirá los alcances morales de la libertad y la igualdad (Bobbio, 1999). Este liberalismo será el antagonista del absolutismo, el que en el siglo XX tenía dos contendientes: la Europa libre y el oriente absolutista; una clara demarcación que en la lucha entre *derecha e izquierda* nos llevaría a establecer un criterio para conocer la legitimidad de cada parte y posteriormente inferir el por qué de las desigualdades (Bobbio, 1998, pp. 103, 135). Aunque el liberalismo tuvo su periodo conservador con Mill, la democracia no desapareció, aunque ya no era un elemento esencial, de allí que se hable de la relación liberalismo- utilitarismo, según la cual para lograr los fines utilitaristas del Estado se deben restringir ciertas libertades individuales, para evitar la tiranía (Bobbio, 1998, p. 72).

Si bien la democracia es el eje político del liberalismo, ésta debe ser representativa. Y dado que la soberanía reside en el pueblo, se deben elegir representantes tecnócratas que de acuerdo con el pacto constitucional defiendan los ideales de esa comunidad. Aunque no se desconoce que en las democracias representativas cada persona es libre para elegir, frente al socialismo el concepto se

vuelve ambiguo, puesto que se abre la dicotomía entre la defensa de la libertad individual y la defensa de la igualdad (Bobbio, 1998).

Para finalizar se puede mencionar que en nuestros días el nuevo liberalismo, o sea el neoliberalismo, se debe considerar como un sistema político, más allá del capitalismo o el comunismo, pero dentro de los límites del constitucionalismo. Porque es un hecho que depender solamente de un sistema ideológico produce a un largo plazo una ingobernabilidad, debido al choque de ideas e ideologías. Hay que mantener los dos tipos de libertad (civiles y políticas) si se quiere conservar al liberalismo. Estos dos tipos de libertades hay que mantenerlas porque desde la perspectiva neoliberal estas dos libertades se encuentran estrechamente ligadas, porque sin las libertades civiles, no puede haber libertades políticas (Bobbio, 1993, p. 117). Desde el punto de vista social hay que analizar al liberalismo en función de su fin último, que es la justicia y la equidad. Rawls es uno de sus máximos exponentes, pues en su *Teoría de la justicia*, establece los preceptos para lograr una justicia como equidad, en el sentido de *la cosa por repartir* y recoge la idea expresada en la regla de Pareto para proponer que una función de la justicia distributiva no es otra que la de promover el bienestar de los menos afortunados, por encima de los afortunados, que en términos generales son el resultado de la lotería natural (Bobbio, 1993, p. 130). Para lograr tal fin Rawls establece dos principios de justicia, con los cuales se logra una equidad y justicia para todos; uno es el principio de una libertad básica igual para todos, y el otro reza que esto se logra en una democracia constitucional (Bobbio, 1993, p. 130).

Conclusiones

En el derecho y la ciencia política contemporánea se ha generado un debate importante: sobre la redistribución como criterio de justicia y eje articulador de las diferentes manifestaciones del Estado (Fraser, 1997) y particularmente sobre el Estado liberal. Es decir que la redistribución es un criterio recurrente y por tanto un enfoque del Estado liberal moderno; lo anterior se manifiesta en distintos escenarios: el primero es el papel del Estado como mediador de los conflictos y esto lo hace a través de los sistemas judiciales; el segundo escenario es la implementación de políticas públicas en las cuales subyace el criterio redistributivo. Además de los dos anteriores, se encuentra la macroeconomía como mecanismo *racional* de distribución de recursos y de toma de decisiones; todo lo anterior, afectado de manera transversal por el criterio de la redistribución.

Un primer antecedente del criterio redistributivo lo encontramos en los griegos, particularmente en Aristóteles⁵⁴. Quien a partir de una reflexión matemática establece una relación entre la justicia –en la polis– y la igualdad, o en sentido contrario la desigualdad y la injusticia. En síntesis, el estagirita establece una relación “matemática” proporcional entre la justicia-igualdad e injusticia-desigualdad. Por el contrario Platón⁵⁵ tiene una perspectiva idealista o esencialista de la justicia y la asimila más a la virtud. Es decir, el criterio no es material, sino ontológico. Los planteamientos mencionados, serán orientadores de las perspectivas modernas de las ciencias sociales en el tema que nos ocupa: la justicia, las políticas públicas y la economía.

En la modernidad se comienza a configurar el liberalismo como doctrina política y económica con dos postulados fundamentales: “la política es, esencialmente, el arte de llegar a acuerdos no coactivos entre intereses antagónicos y que los

54. Aristóteles. *Ética a Nicómaco*, libro V.

55. Platón. *La República*: “Sobre la justicia”.

procedimientos democráticos son el único camino efectivo para llegar a esos acuerdos” (Sabine, 1998, p. 561). A partir de este supuesto el liberalismo asume que desde su concepción ideológica es capaz de resolver las diferencias y conflictos que se presentan en las sociedades. Por ejemplo, los conflictos por la propiedad privada, inclusive.

Por consiguiente, el criterio redistributivo de la justicia será asimilado por el liberalismo para resolver las eventuales confrontaciones en torno a la propiedad de la tierra. Pero como quiera que el liberalismo en su estructuración ideológica cuente con otros postulados esencialmente incompatibles o vicios congénitos (Bobbio, 1986, p. 11) esto fue óbice para las críticas que le sobrevendrían desde otros enfoques de las ciencias sociales, entre ellos el marxismo y la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt.

Es decir, el liberalismo como ideología y las democracias como el escenario instrumental en el cual se desarrollarían en occidente, cuenta en su interior con una tensión entre la búsqueda de la igualdad y la defensa del interés privado. En otros términos, entre la igualdad como postulado a seguir para el interés colectivo y el capitalismo como escenario económico que cuenta con un matiz individual. Esta incompatibilidad el liberalismo trata de resolverla con el criterio de la redistribución en la justicia, las políticas públicas y la macroeconomía. Por tanto, todo se reduce a el problema de repartir cosas (Fraser, 1997).

Así, un Estado liberal y democrático como el nuestro, frente al problema de la escasez de recursos –entre ellos la vivienda– está orientado desde un supuesto: que siempre hay cosas para repartir, aunque las cosas después de repartidas sigan siendo insuficientes para mitigar un determinado fenómeno o problema. Desde esta perspectiva las políticas públicas de vivienda se convierten en una falacia, porque en términos de Estado se asume que hay ciertos sectores (los marginales) que no tienen como acceder a este derecho. Pero el Estado hace lo posible para imponer el criterio igualitario, y cuando lo implementa acude a principios de orden económico, desafortunadamente inigualitarios.

Esta reflexión es la que ha orientado las exposiciones del presente texto. De antemano hay que establecer que la aplicación de justicia para los grupos más desfavorecidos –los sectores marginales–, es un ejercicio complejo. Por tanto no hay una fórmula para resolver esa cuestión. Lo que se nos ocurre es establecer una serie de consideraciones que tal vez sirvan de insumo para abordar el tema. Teniendo en cuenta lo anterior, lo primero que consideramos pertinente es reconocer que “estamos” y “somos” parte de lo que se denomina el “Estado

liberal⁵⁶” o las “democracias liberales⁵⁷ (Mateucci, 2005)” y que esa estructura política y económica se fue configurando históricamente en lo que conocemos como la sociedad occidental. Y decidimos reconocerlas, porque de no ser así⁵⁸ cualquier planteamiento se quedaría en el plano estrictamente utópico, normativo, o no sería contrastable con nuestras circunstancias.

Marx⁵⁹ de manera radical considerará que esa contradicción estaba asociada con la propiedad privada. Es decir, si el Estado propendía por el reconocimiento y defensa de la propiedad privada, entonces, sería un conflicto recurrente y sin solución, por tanto propuso en sus tesis –frente a esta situación– la supresión de toda forma de propiedad privada. Una postura contemporánea de Marx es la teoría crítica (Horkheimer, 1938). La cual en un sentido menos radical, toma sus tesis para cuestionar los distintos fenómenos y situaciones de la cotidianidad, pero de manera más moderada. Desde este enfoque, en la actualidad se cuestionaría por las verdaderas posibilidades del Estado liberal resolver la informalidad urbana, es decir que si el criterio de la redistribución es suficiente como soporte ideológico del Estado la teoría crítica le preguntaría al liberalismo una cuestión elemental: por qué unos tienen tanto y otros no tienen nada. El liberalismo le respondería que eso se debe a cuestiones como el mérito y la capacidad (Bobbio, 1995). La teoría crítica interpelaría aduciendo que el origen es otro: el capitalismo.

-
56. Nicola Mateucci plantea dos perspectivas del liberalismo: como adjetivo y como sustantivo. La primera-postura ingenua) se refiere a una actitud política abierta, tolerante y generosa. La segunda a un punto de confluencia en las comunidades políticas: la búsqueda de la libertad.
57. El Liberalismo es un fenómeno histórico que se manifiesta en la modernidad, con centro de gravedad Europa (o en el área atlántica). Pero después de la descolonización fue la ideología que menos se exportó desde Europa, a diferencia del nacionalismo, el socialismo, el catolicismo social que sí tuvieron éxito en los países del tercer mundo
58. Otro escenario sería el de un Estado comunista, como estadio de transición al socialismo, es decir sin clases sociales. Caso que no corresponde con nuestras circunstancias, de confrontaciones de las minorías con las mayorías de su entorno. Y de la propiedad privada como eje rector de la dinámica social.
59. Por lo que a mí se refiere, no me cabe el mérito de haber descubierto la existencia de las clases en la sociedad moderna ni la lucha entre ellas. Mucho antes que yo, algunos historiadores burgueses habían expuesto ya el desarrollo histórico de esta lucha de clases y algunos economistas burgueses la anatomía económica de éstas. Lo que yo he aportado de nuevo ha sido demostrar: 1) que la *existencia de las clases sólo va unida a determinadas fases históricas de desarrollo de la producción*; 2) que la lucha de clases conduce, necesariamente, a la *dictadura del proletariado*; 3) que esta misma dictadura no es de por sí más que el tránsito hacia la *abolición de todas las clases y hacia una sociedad sin clase*. Carta a Weydemeyer, 5 de marzo correspondencia Marx y Engels. 1846-1895. Las cursivas son de Marx.

Bibliografía

- ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE FACULTADES DE MEDICINA, URBANIZACIÓN Y MARGINALIDAD (1968). *División de Estudios de Población*. Cali: Tercer Mundo.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Política social. Documento estrategia*. Washington D.C., Agosto de 2003.
- BERRIO, Carmen y NAVIA Mónica (1994). *Surgimiento y formación del Distrito de Aguablanca*. Tesis de grado. Cali. Universidad del Valle.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (2005). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI editores.
- BOBBIO, Norberto (1998). *Derecha e izquierda*. Madrid: Taurus.
- _____ (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós- ICE.
- _____ (1999). *Liberalismo y democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BORJA, Miguel (1999). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: CEREC. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- COLOMBIA. CONCEJO MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI (2000). Acuerdo 069 de 2000. Cali.
- _____ . CONSEJO DE ESTADO. Sección 4. Fallo Dic. 13 de 1993.
- _____ . CÓDIGO CIVIL COLOMBIANO. Artículo 1524, 1747, 2129, 2243, 2309 y 2343.
- _____ . CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de 1989.
- _____ . CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 388 1997.
- _____ . CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Artículos 13, 82, 334 y 338.

- _____ . INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Resolución 762 de 1998.
- _____ . INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Resolución 2555 de 1988.
- _____ . MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 1420 de 1998.
- _____ . MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITOIIRIAL. Decreto 1788 de 2004.
- _____ . MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Decreto 2181 de 2006.
- CLICHEVSKY, Nora. *Habitad informal en América Latina. Entre la permisividad, el desalojo y la desregularización*. Revista Territorios. No. 006. Julio. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 15-30.
- FURTADO, Fernanda (1997). *Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina. Debilidad en la implementación ambigüedad en la interpretación*. En: XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA). Guadalajara, México.
- GAVIRIA DÍAZ, Carlos. Magistrado Ponente Tutela T-269 de 1996.
- GIDDENS Anthony (2001). *Sociología*. Madrid: Alianza editorial.
- HORKHEIMER Max (1995). *Teoría crítica*. Buenos Aires: Altaya.
- JARAMILLO, Samuel. *Consideraciones teóricas sobre la participación de los municipios en las plusvalías urbanas*. Revista Desarrollo Urbano en cifras N^o4. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Bogotá, pp. 164-176.
- JOHNSTON R.J. (2000). *Diccionario de geografía humana*. Madrid: AKAL.
- LARANGEIRA, Adriana (2005). *La gestión de la informalidad en Río de Janeiro y Brasil, en Espacios Urbanos no consentidos, Colombia y Brasil*. Medellín: Universidad Nacional de Medellín, Alcaldía de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- LÉXICO DE LA POLÍTICA (2000). México: Fondo de Cultura Económica.
- LLOREDA, Bonilla Fabio (1986). *¿Qué es el liberalismo?*.
- MACINTYRE, Alasdair (2004). *Tras la virtud*. Barcelona: Crítica.
- MENDOZA HOYOS, Hernán (1968). *Características generales de la población colombiana, en urbanización y marginalidad*. Cali: Tercer Mundo.
- MERQUIOR, José (1997). *Liberalismo viejo y nuevo*. México: Fondo de Cultura Económica.

-
- MILL John Stuart (1979). *Sobre la libertad*. Barcelona: Orbis.
 - MILLÁN, David (2001). *La recomposición de la ciudad informal*. Congreso internacional de ciudad informal. Universidad politécnica de Valencia. Cali.
 - MOLINA, Carlos. *En búsqueda de un lugar donde habitar*. Estudio realizado en 1998.
 - MORALES SCHECHINGER, Carlos (2003). *Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial*. Bogotá.
 - ROJAS, Julieta (1994). *Transformación espacial en el Distrito de Aguablanca*. Tesis de grado. Cali: Universidad del Valle.
 - RAWLS, John (1986). *Justicia como equidad y otros ensayos*. Madrid: Editorial Tecnos.
 - PARRA ORTIZ, Harold Ferney. *Instrumentos de gestión del suelo*. [Artículo de Internet]. <http://www.incp.org.co/Site/2008/Documentos/Otros/Territoriales/haroldparra.pdf>. [Consulta: 15 marzo de 2009].
 - PERRY Guillermo E y MALONEY, William. *Informalidad: Escape y exclusión*. Washington, D.C. 2007. [Artículo de Internet]. <http://www.infolatam.com/img/archivos/00043>. [Consulta: 15 marzo de 2009].
 - PETIT Eugene (1992). *Tratado elemental de Derecho Romano*. Bogotá: Abogados Asociados.
 - SMOLKA, Martim. *Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?* Documento. Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ).
 - SZALACHMAN R, Raquel (1999). *Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994*. Proyecto CEPAL Políticas financieras para incrementar el ahorro y promover la equidad. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
 - VARELA BARRIOS, Edgar (1998). *Desafíos del interés público*. Cali: Universidad del Valle.
 - VÁZQUEZ BENÍTEZ, Edgar (2001). *Historia de Cali en el Siglo XX. Sociedad, economía, cultura y espacio*. Cali: Universidad del Valle y varios editores.
 - ZOIDO, Florencio; y DE LA VEGA Sofía. *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Editorial Ariel Referencia.

ISBN: 978-958-8436-47-0



9 789588 436470

El presente trabajo es fruto de reflexiones correspondientes al proyecto de investigación: Las regulaciones del uso del suelo, políticas de vivienda y políticas públicas de orden urbanístico relacionadas con la informalidad urbana del municipio de Santiago de Cali, que se culminó en junio de 2010, en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura, seccional Cali. El recorrido investigativo lo iniciamos con el interés de investigar acerca del fenómeno de la informalidad urbana, el cual emerge en la ciudad en contextos históricos específicos, articulados con el acervo normativo de orden local.

En esta oportunidad nuestro propósito es presentar un ejercicio interpretativo tras revisar un fenómeno que en el mundo entero, y particularmente en Latinoamérica, ha crecido ostensiblemente. Me refiero a la informalidad urbana; este fenómeno complejo ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas en las ciencias sociales. Y nosotros hemos querido estudiar cómo se transforma desde las instituciones jurídicas. Concretamente desde la participación en plusvalías urbanas. Partimos de la siguiente premisa: en la medida en que el municipio se fortalece financieramente y controla los precios del suelo, obtiene los recursos para lograr mejores niveles de equidad para quienes viven en sectores informales.

Universidad de San Buenaventura - Cali. La Umbría, carretera a Pance
PBX: 318 22 00 - 448 22 22. Fax: 555 20 06 - A.A. 7154 y 25162.
www.usbcali.edu.co