

# EL EQUILIBRIO ENTRE LAS CARGAS Y LOS BENEFICIOS DE LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA <sup>1</sup>

Alejandro Juan USLENGHI

## I. El Derecho Urbanístico. Origen y evolución

La moderna doctrina entiende que el fenómeno del urbanismo denota el conjunto de medidas políticas, administrativas, financieras, económicas, sociales o técnicas destinadas a asegurar el crecimiento armónico de una ciudad.

Si bien hay vestigios del ordenamiento de los asentamientos humanos desde la más remota antigüedad, lo cierto es que las políticas de urbanismo enfocadas con criterio científico, encuentran su origen en la era industrial. Esta revolución tecnológica, económica y social provocó profundas migraciones del campo hacia la ciudad, produciendo el abigarramiento de las poblaciones obreras en torno a las zonas fabriles, con los consiguientes problemas de organización y prestaciones por parte de la autoridad pública (ordenamiento de los nuevos barrios nacidos anárquicamente, provisión de transporte, energía, servicios sanitarios, etc.).

El derecho no podía estar ajeno a estos profundos cambios y tomando en cuenta el factor espacial particular que representan los asentamientos humanos, dio nacimiento a una rama específica de las disciplinas jurídicas: el derecho urbanístico.

El objeto principal de esta rama del derecho es el de encuadrar las diversas iniciativas tendientes a ocupar o a utilizar el suelo urbano. Si bien contempla regulaciones vinculadas al derecho privado, el grueso de sus disposiciones se encuadra en el derecho público, administrativo en la especie.

Las reglas establecidas en el derecho urbanístico determinan, en definitiva, lo que está prohibido o lo que está condicionado en

<sup>1</sup> El presente trabajo corresponde a la conferencia brindada por el Dr. Alejandro USLENGHI en el 2º Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, celebrado los días 20 y 21 de septiembre de 2007, en la sede del Consejo de Profesionales de las Ciencias Económicas, organizado por la Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad. Ampliar en USLENGHI, Alejandro Juan, "El Municipio y la Problemática del Derecho Urbanístico Actual", Revista de Derecho Público, 2005-1-Derecho Municipal (segunda parte). Rubinzal-Culzoni Editores, p. 213-216.

materia de aprovechamiento del uso del suelo por parte de los particulares, en un medio urbano. A mero título ejemplificativo, son dichas reglas las que establecen la altura de las construcciones, la superficie del terreno a ocupar con las obras, la superficie máxima edificable, las superficies mínimas que deben resultar de la subdivisión de los terrenos, los usos económicos permitidos en cada predio (vivienda, comercios, industrias), etc.

## II. Derecho de propiedad y derecho a construir

Debemos, en primer lugar, preguntarnos si la aptitud edificatoria de un inmueble -en nuestro caso ubicado dentro de un ejido urbano- viene dada por los planes de ordenación territorial o por otra norma.

Planteado el problema en estos términos; más allá del rendimiento natural de un predio (posibilidad de uso sin construcción alguna sobre él): ¿el derecho a construir sobre el suelo urbano -en nuestro país- proviene exclusivamente del plan regulador de la jurisdicción?

Consideramos que no. Si pensáramos lo contrario, admitiríamos que algún propietario de predio urbano podría quedar obligado a no construir en el futuro -manteniendo su suelo raso permanentemente- sin recibir contraprestación alguna por tal sacrificio.

Entendemos que el derecho a construir está asegurado en nuestro ordenamiento jurídico por el Código Civil, primera reglamentación en el orden nacional del derecho de propiedad garantizado en la Constitución Nacional.

Adviértase que esta regulación civil es una de las potestades delegadas por las provincias en la Nación, al tiempo de constituir-la y, por tanto, insusceptible de ser alterada por los Poderes Legislativos provinciales.

En el art. 2611 del Código Civil se prescribe que las restricciones al dominio establecidas en el interés público se rigen por el derecho administrativo.

De allí se infiere que el derecho a construir es la regla y las limitaciones que puedan restringirlo -en el interés público- provendrán de las autoridades con competencia en el orden administrativo. Vale decir, se tratará de limitaciones incluidas en leyes nacionales (como, por ejemplo, la ley de requisitos mínimos en materia ambiental); insertas en leyes provinciales (por caso, la ley de uso del suelo 8912 de la Provincia de Buenos Aires) o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (código de planeamiento urba-

no); o, por lo demás, las más comunes, limitaciones introducidas por las normas legislativas municipales (ordenanzas que aprueban los códigos de edificación o códigos de planeamiento territorial).

El derecho de propiedad y la aptitud para construir en un predio que le es aneja, no tienen carácter absoluto. A ello se oponen el art. 14 de la Constitución Nacional y el principio de que un derecho ilimitado importaría una concepción antisocial, que colisiona contra las políticas impuestas por el art. 75, inc. 19.

La función social que compete a la propiedad -propiedad de predios urbanos en la especie- se resguarda a través de las regulaciones contenidas en los planes urbanísticos, los que prevén condicionamientos establecidos mediante limitaciones dominiales.

Las limitaciones son clasificadas en: restricciones, servidumbres y expropiaciones; identificando así, en orden ascendente, una afectación de menos en más del derecho de propiedad, hasta llegar a su ablación mediante el instituto de la expropiación. Las restricciones no importan -en principio- sacrificio del derecho de propiedad. Tan sólo definen el contenido normal del dominio urbano y hallan su fundamento en el principio de la solidaridad social <sup>2</sup>.

Por definición las restricciones urbanísticas, establecidas en el interés público, no pueden llegar a afectar el derecho de propiedad hasta el punto de desnaturalizarlo. Si restringen intensamente tal derecho -en especial el derecho a construir en un predio urbano- pueden llegar a desintegrarlo, afectando la incolumidad del patrimonio resguardado por el art. 17 de la Constitución Nacional.

Si la restricción dominial establecida por el derecho urbanístico, más allá de provocar esos efectos antijurídicos, se justifica desde un punto de vista constitucional porque resulta necesaria para atender el interés público, entonces el afectado no podrá requerir judicialmente su nulificación, pero sí la reparación del perjuicio sufrido por él en beneficio de la comunidad, patentizándose de tal modo un típico supuesto de responsabilidad estatal derivada de una actividad normativa legítima <sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Conf. USLENGHI, op. cit., "El Municipio y la Problemática del Derecho Urbanístico Actual", cit. en nota 1, págs. 220-222.

<sup>3</sup> Una ampliación de los procedimientos judiciales aptos para requerir indemnización por las limitaciones severas que recaen sobre los inmuebles, así como un análisis de la jurisprudencia puede verse en: USLENGHI, Juan Alejandro, "Planificación Urbana y Responsabilidad Estatal", *Derecho Administrativo*. Obra colectiva en homenaje al Profesor Miguel S. MARIENHOFF, Juan Carlos CASSAGNE (Director), Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, págs. 503 y ss.

### III. Distribución equitativa de las cargas del urbanismo

Uno de los problemas que arrastra la planificación urbana es la necesidad de mantener permanentemente -por aplicación del principio general de la igualdad (art. 16 de la Constitución Nacional)- un delicado equilibrio entre los beneficios y las cargas que produce el plan de ordenamiento sobre los distintos inmuebles <sup>4</sup>.

Cabe retener que al delimitar de una u otra manera la capacidad edificatoria de los predios urbanos, con las sucesivas reformas, se puede llegar a hacer una formidable redistribución de riqueza. Basta para mensurar el poderoso instrumento que significa el plan de desarrollo urbano, imaginar un predio que en virtud de una reforma legal quintuplica su capacidad constructiva. Si ese predio se encuentra baldío: ¿cuál era su valor de mercado antes de la reforma y cuál será después?

Estos criterios de planificación -científicos y racionales- deben orientarse exclusivamente a satisfacer el bien común, mediante el desarrollo ordenado y solidario de la urbe.

#### 1. Instrumentos compensatorios

En la legislación comparada se han concebido instrumentos legales para compensar los sacrificios que deben efectuar algunos propietarios de terrenos, afectados por las ordenaciones urbanísticas; mecanismos que operan como sustitutos de las indemnizaciones debidas por el Estado al imponer sacrificios particularizados, originando supuestos de responsabilidad por actividad lícita.

##### a) "Solo Criado"

Uno de los instrumentos imaginados para facilitar la distribución equitativa de los beneficios derivados de las regulaciones urbanísticas es la venta de derechos sobre edificios, mecanismo inspirado en el *Plafond Legal de Densité* francés <sup>5</sup> y popularizado en Brasil como "Solo Criado" <sup>6</sup>. Se considera tal toda la edificación

<sup>4</sup> Sobre la aplicación de este principio en España y la responsabilidad de la Administración por la imposición en la ordenación urbanística de vinculaciones o limitaciones singulares, ver PAREJO ALFONSO, Luciano, *Derecho Urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, 1986, págs. 112 y ss.

<sup>5</sup> El concepto y campo de aplicación del «plafond legal de densité» -instituido por ley del 31 de diciembre de 1975- puede consultarse en "Urbanismo", Dalloz Immobilier; Dalloz, 1992, págs. 660-661.

<sup>6</sup> Sobre "suelo creado", como nueva figura propuesta en el derecho brasileño, ver BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, "Figuras Jurídicas del Planeamiento Ur-

legalmente admitida que exceda a un coeficiente único de aprovechamiento del terreno: coeficiente, éste, previamente estipulado en la ley. La capacidad edificatoria que supera el coeficiente único no pertenece en propiedad al titular del predio: y debe éste adquirirla para poder construir en exceso de ese coeficiente.

El coeficiente de aprovechamiento establece la relación entre el área construida y el área del terreno en que la edificación se sitúa. Es un número -normalmente un dígito- que, multiplicado por la superficie del terreno, determina la superficie total a construirse. En Francia, es 1,5, excepto en París, donde desciende a 1.

Dado que la zonificación comporta coeficientes variados, a veces superiores y a veces inferiores al coeficiente único, surgirán en los distritos urbanísticos tanto excesos como insuficiencias.

Aquel propietario de un predio urbano que desee construir por encima del coeficiente único, vale decir, ampliar la aptitud edificatoria de su inmueble que le establece el rasero común legal, tendrá que adquirir ese derecho de terceros. De tal modo, podrá construir por encima del coeficiente único, pero dentro de los límites máximos permitidos legalmente para el distrito.

El derecho al plus de construcción lo podrá adquirir a quienes son propietarios de terrenos urbanos cuyos coeficientes de zonificación están por debajo del coeficiente único; es decir, aquellos predios ubicados en distritos urbanísticos que tengan reconocida una capacidad edificatoria menor que la del rasero general establecido por la ley. Por ejemplo, podría tratarse de propietarios compelidos a conservar sus edificios por razones históricas o artísticas en el estado en que se encuentran, edificados en una sola planta, sin poder hacer modificaciones que importen el aumento de la superficie construida.

Asimismo, el referido exceso podría ser adquirido del poder público mediante permuta por áreas de terrenos destinadas a espacios verdes, a la preservación del patrimonio histórico o artístico o áreas de esparcimientos. La autoridad pública, en este sistema, también podría ser quien controlara una bolsa de suelo creado, mediante la organización de un registro de títulos de "suelo creado"; esto es, títulos que representen cupos de edificación no utilizados por los propietarios de inmuebles cuya superficie construida es menor a la media establecida por la aplicación del coeficiente

---

bano en el Brasil", *Derecho y Planeamiento Urbano*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, págs. 424-426.

único, quienes podrían enajenar esa aptitud edificatoria subutilizada.

La adopción de este instituto permitiría corregir los desequilibrios que pudiera arrojar la distribución de cargas y beneficios generados por la planificación urbana. Podría coadyuvar al alivio de las arcas estatales, las que en no pocos casos deben solventar la indemnización debida a los propietarios afectados, quienes entablan acciones expropiatorias o meramente indemnizatorias, para ser compensados de graves restricciones dominiales.

Finalmente, cabe destacar la finalidad del “suelo creado”, con el que se propone impregnar la legislación urbanística de un principio de solidaridad que se conjuga perfectamente con el progreso económico con justicia social, preconizado como política pública permanente en el art. 75, inciso 19, de nuestra Ley Fundamental.

#### *b) Transferencia de derechos de construcción (TDR)*

Es una técnica utilizada durante más de 25 años en ciudades de Estados Unidos, como Chicago, New York; de Canadá, como Toronto.

Se basa en la posibilidad de que todos o parte de los derechos de desarrollo constructivo de predios que se hallan congelados -como los sitios protegidos por razones históricas o culturales- pueden ser vendidos o transferidos a otras parcelas, situadas en áreas en las cuales la autoridad de planificación desea incrementar la densidad constructiva o tolerará un incremento de tal densidad.

### ***2. Instrumentos recuperatorios del mayor valor de los terrenos***

Ya sea a través de nuevas normas regulatorias del uso del suelo urbano o a través de la ejecución de obras públicas, en numerosos casos los propietarios de terrenos en zonas urbanas o urbanizables se ven favorecidos con el incremento del valor del bien, sin que medie de su parte acción alguna que conduzca a este resultado.

En tales supuestos: ¿corresponde que el propietario del fundo se enriquezca sin más; o debe implementarse algún mecanismo que permita recuperar para la comunidad ese mayor valor, aunque sea parcialmente?

*a) Concepto*

Si seguimos los criterios auspiciados por el “Lincoln Institute of Land Policy”, de Cambridge, USA, por recuperación del mayor valor de los terrenos se entiende la movilización de parte de aquellos incrementos del valor de la tierra, atribuible a los esfuerzos de la comunidad, para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (a través de impuestos, tasas, contribuciones de mejoras u otras formas) o más directamente, en mejoramientos *in loco* en beneficio de los ocupantes o de la comunidad en general.

Esos incrementos del valor resultan en general de acciones ajenas al propietario y habitualmente derivan de la actuación pública, sea a través de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano.

Si no se implementan mecanismos legales específicos, estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados por los titulares de la tierra beneficiada, sin compensación alguna para el resto de la comunidad.

*b) Algunas aclaraciones*

Se emplea el término movilización para incluir actuaciones del poder público, abarcando no sólo la recuperación del mayor valor por vía de instrumentos específicos de naturaleza fiscal y/o regulatoria, sino también por vía de concesión, comercialización o participación en terrenos como base material de generación y/o absorción del incremento de valor, además del pago de beneficios por vía de otras cobranzas.

En segundo lugar, la expresión incremento del valor de la tierra se refiere a las valorizaciones experimentadas por determinados terrenos en diversas etapas del proceso de urbanización, o sea, se trata de aumentos en la renta económica de la tierra definida en forma genérica.

En estos términos, los mayores valores considerados se refieren exclusivamente al componente tierra y no a la valorización de la edificación.

Más allá de lo descrito en el párrafo anterior, importa observar que se trata de incremento de valor (y no de precio), ya que tal alteración no siempre es captada en la variación observada en los precios del mercado, pues no necesariamente las intervenciones supuestamente responsables del incremento del valor van acompañadas de transacciones medibles.

Se trata, así, de un valor potencial relacionado con el beneficio conferido al usuario y/o al propietario del terreno.

Por último, la expresión beneficio de la comunidad se entiende en forma amplia, aplicándola también a situaciones ajenas a la propiedad directa del Estado.

*c) Contribución de mejoras: el panorama de América Latina*

La contribución de mejoras es el instrumento que históricamente sintetiza el tratamiento del tema en América Latina.

Hay una sólida tradición en el desarrollo institucional y legal de la contribución de mejoras, aun cuando en la mayoría de los casos su utilización efectiva sea bastante limitada o esté concentrada en momentos o situaciones específicas del proceso de desarrollo urbano de los países latinoamericanos.

La limitación de experiencias a la contribución de mejoras como instrumento fiscal, vinculado al financiamiento de obras públicas, sobre todo de vialidad, y orientado a la recuperación de costos relacionados con esas inversiones públicas, refleja una ausencia de consideraciones más intensas sobre el tema de la igualdad fiscal en el trato de las discusiones que abarcan la propiedad de la tierra.

Reitero, está en juego nada más y nada menos que el principio constitucional de igualdad frente a las cargas públicas, que tiene aplicación -tal como está contenido en el art. 16 de la Constitución Nacional- no sólo en el ámbito exclusivamente tributario.

Este punto de partida relativamente uniforme en los países de América Latina sufre una inflexión a partir de los años 80, acompañando el proceso de profundas transformaciones económicas y políticas experimentado en toda la región. Surge en ese proceso un mosaico de situaciones y experiencias que, en conjunto, confieren mucha mayor amplitud al tema de recuperación de plusvalías en la región.

En el campo fiscal, el tema ya no se limita a la contribución de mejoras, siendo incorporados otros debates como el del potencial del impuesto sobre la propiedad para la recuperación del mayor valor.

Bajo la perspectiva de la actuación del poder público, el campo de actividad a ser considerado deja de concentrarse en inversiones directas para englobar a la normativa urbanística dentro de los hechos generadores del mayor valor de los terrenos.

En lo que se refiere a la planificación y a la política urbana, la implementación de instrumentos de recuperación del mayor valor pasa a ser orientada por objetivos, como son la redistribución y el

control de los usos del suelo, que llegan a adquirir peso igual o mayor que el tradicional objetivo recaudatorio.

La ausencia de mecanismos apropiados e, incluso, el desinterés por la discusión acerca de la recuperación del mayor valor, hace que los instrumentos implementados en Argentina sólo se enfoquen en la valorización derivada de inversiones públicas en infraestructura urbana y sigan limitados a la recuperación de costos de esas inversiones.

La problemática involucrada en el debate acerca de las posibilidades de aplicación de políticas de recuperación es de evidente interés para el momento económico y político actual del país.

Propugnamos la ampliación del tema en su aspecto cualitativo como un paso importante para una mayor igualdad social y fiscal de las políticas públicas.

Como expresión del uso de la contribución de mejoras, en Argentina, cabe rescatar como una de las últimas experiencias, la financiación de la extensión de la línea de subtes en Buenos Aires. Por ley del Congreso de la Nación 23.514 se creó el “Fondo permanente para la ampliación de la red de subterráneos”<sup>7</sup>, el que se financia -entre otros recursos<sup>8</sup>- con la contribución de mejoras a cargo de los propietarios de los inmuebles comprendidos dentro de la zona de influencia de cada línea o tramo de línea que se habilite (art. 2º, inc. b).

#### *d) Impuestos*

Una experiencia fallida, destinada a utilizar la potestad tributaria como medio de recuperación del mayor valor de las tierras, con motivo de urbanizaciones proyectadas por el Estado, ocurrió en ocasión del proyecto del presidente ALFONSÍN de trasladar al sur la Capital Federal.

7 Art. 4º - La contribución prevista en el inciso b) del artículo 2º recaerá sobre los inmuebles ubicados dentro de un radio de 400 metros de tránsito directo a la boca de acceso a cada línea o tramo de línea que se habilite. (...)

Art. 5º - La contribución se calculará prorrateando el costo total del tramo o línea que se habilite entre todos los inmuebles ubicados en la zona de influencia en función de la distancia de los mismos a la boca de acceso más próxima, aun en los supuestos de titulares de dominio o poseedores a título de dueño exentos según las disposiciones de la presente ley. (...)

8 Se prevé también su integración -entre otros- con un incremento del cinco por ciento del monto que en concepto de contribución territorial recauda la Ciudad de Buenos Aires (art. 2º, inc. c).

Sancionada la ley respectiva, que fijaba el asiento de la nueva capital, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley - que nunca fue tratado- imponiendo un gravamen que “ha de permitir revertir a la comunidad el incremento de valor de la tierra resultante no del esfuerzo de su titular, sino de la actuación del Estado y del mismo sector privado”. Agregaba el mensaje presidencial que “No hay dudas de que las obras de infraestructura y demás edificaciones y mejoras que se llevarán a cabo en aquella área, provocarán un acrecentamiento del valor del suelo, del que sólo se aprovecharía un reducido número de personas, si no se adopta una medida como la propuesta.

Ese mayor valor atribuible a la inversión pública y privada de la comunidad, constituye un bien colectivo, por lo que el mecanismo impositivo que lo capta para ésta, es desde todo punto de vista justo. Así se lo entiende en muchos países que lo han incorporado bajo diversas formas, ya sea como impuesto a la plusvalía del suelo, contribuciones por valorización social o gravamen sobre utilidades especulativas por venta de terrenos”.

Se trataba de un impuesto directo, establecido por diez años, que gravaría la transferencia de los inmuebles, en forma similar al tributo a los beneficios eventuales, aplicándose sobre la diferencia entre el precio de la transferencia de los inmuebles y el costo computable.

#### *e) Derecho preferente de compra*

Por otra parte, en el proyecto de ley que he referido, se establecía a favor del ENTECAP -ente administrativo encargado de la urbanización de la futura ciudad capital de la República- el derecho preferente de compra respecto a cualquier inmueble que pretendiere venderse en el área a federalizarse.

Se explicaba en el Mensaje que “Se introduce así en la legislación argentina, un instituto jurídico que se encuentra incorporado en muchas legislaciones urbanísticas modernas, que permite la formación de reservas de tierras ubicadas dentro o en las adyacencias de núcleos urbanos, con fines ya sea de satisfacer necesidades actuales del municipio, o prever su expansión en el futuro”.

### ***3. Instrumentos regulatorios de recuperación del mayor valor***

A través de estos mecanismos se pretende la recuperación del mayor valor que adquieren los predios al construirse, mediante

instrumentos que no tiene carácter tributario sino que se hallan previstos en las regulaciones urbanísticas.

*a) Bonificación por zonificación o bonos por densidad*

Son aplicaciones de zonificación, a través de las cuales los constructores obtienen un incremento de la densidad o área cubierta a cambio de proveer algún tipo de beneficio público, como ha sido el caso de las plazas públicas en la ciudad de Nueva York, o la plaza seca contigua al edificio del Banco de Tokio en Buenos Aires, o proveer vivienda social, hacer conexiones subterráneas para los subtes, y mantenimiento de edificios históricos o fachadas, como en Toronto.

*b) Zonificación inclusiva*

En estos casos, el incremento de la densidad se otorga a cambio de que alguna proporción del nuevo edificio esté constituido por vivienda social o accesible. Existen más de 200 programas en los Estados Unidos, especialmente en los Estados de California y Nueva Jersey.

*c) Operaciones interligadas*

A cambio de un permiso para construir con una mayor densidad o espacio útil, se le requiere al constructor que realice una contribución, o que provea unidades de vivienda económicas. Estas políticas han sido usadas tanto en Boston y San Francisco, como en São Paulo y Río de Janeiro.

*d) Certificados de un derecho potencial a construir*

Son válidos para un área específica que se beneficia a través de una inversión pública que será financiada con los ingresos generados por la subasta de dichos certificados. Cuanto más confiados están los compradores de estos certificados en que dichas inversiones se concretarán, mayor es el valor de mercado de tales instrumentos, y consecuentemente son mayores los fondos públicos para mejorar el área; y por lo tanto su potencial para absorber la capacidad de construcción adicional.

Esta idea fue concebida para financiar la extensión y la restauración de la Avenida Faria Lima en la ciudad de São Paulo.

*e) Bancos de tierra*

Se trata de programas mediante los cuales los gobiernos adquieren grandes extensiones de tierra para controlar mejor el ritmo y el uso de la tierra, prevenir las especulaciones y para a través, en última instancia, de su venta o concesión, recuperar para beneficio público cualquier incremento en el valor de la tierra que resulten de acciones públicas o del mercado.

*f) Expropiación urbanística*

Si los propietarios anteriores no se avinieran a la compra, podría procederse a una expropiación urbanística <sup>9</sup>, a través de la cual el Estado se apropia de tierras de menor valor, procede a llevar a cabo obras de infraestructura y urbanización y, luego, las vende a particulares con obligación de asentarse y construir.

Una experiencia de este tipo constituyó la expropiación del llamado “bañado de Flores”, en tierras degradadas del sur de la ciudad de Buenos Aires.

**IV. Consideraciones finales**

Como puede apreciarse, los instrumentos legales y las experiencias que nos ofrece el derecho comparado son muchos.

Poco es lo que se ha hecho en nuestro país al respecto.

Hay que comenzar por promover un mayor esclarecimiento en los funcionarios públicos de lo que es, ha sido y sobre todo puede ser una política de recuperación, por la comunidad, del mayor valor de los terrenos.

Los operadores jurídicos, al menos, deben llevar estos temas a la mesa de discusión, promoviendo un mayor diálogo con los funcionarios o legisladores involucrados en la implementación de tales políticas. Mesa a la cual deben sentarse tanto los urbanistas como los tributaristas; dado que se percibe en América Latina, en particular, la poca sensibilidad de los urbanistas para con las cuestiones fiscales -sumidos en una preocupación centrada en las tendencias esteticistas-, mientras que los tributaristas todavía tienen dificultades en percibir el impacto que los cambios en el uso del suelo tienen sobre la recaudación fiscal.

<sup>9</sup> Sobre expropiación para fines urbanísticos ver, BANDEIRA DE MELLO, op. cit.