

# Urbanismo e instrumentos de gestión del suelo en Costa Rica.

Publicado el 6 julio, 2016 por Roy Allan Jiménez

Hacia la renovación de nuestras herramientas para la construcción de la ciudad, una mirada al reajuste de suelo y otros instrumentos en América Latina.

Roy Allan Jiménez Céspedes\*

## Resumen

La normativa urbanística costarricense carece de una serie de instrumentos que actualmente son comunes en el urbanismo contemporáneo. La cooperación a través de la Agencia internacional de Cooperación del Japón ha traído conceptos importantes al urbanismo nacional. El reajuste de terrenos es una herramienta importante a ser implementada en el país. La incorporación de instrumentos de gestión del suelo innovadores marca un antes y un después en el urbanismo de muchos países de América Latina. Es importante que Costa Rica ajuste su marco normativo y actualice su modelo de gestión urbana.

## Palabras clave

Desarrollo Urbano, reajuste de terrenos. Instrumentos de gestión del suelo.

## Introducción

“Las ciudades modernas precisan de normativa moderna”. Esta frase señala la necesidad de contar con marcos normativos urbanísticos coherentes y eficientes con las condiciones cambiantes de la ciudad. Pone en la mesa no solo el tema de la norma urbana, sino que llama la atención para variar el paradigma de la tradicional norma indicativa, cimiento de las tradicionales zonificaciones estáticas, hacia una normativa más estratégica, amparada en la gestión por parte de las municipalidades en asocio con el sector privado y con alta participación de la ciudadanía.

Varios países alrededor del mundo y más en específico países de América del Sur, han iniciado procesos innovadores, encaminados a la actualización de sus normas urbanísticas y de planificación de ciudad. Uno de los instrumentos más particulares que emergen entre estas iniciativas es el denominado “reajuste de terrenos”, con varios años de aplicación práctica en Colombia y que cuenta con un avance importante en el estudio de su factibilidad en Brasil y Ecuador. Este instrumento ha sido explotado como herramienta de renovación urbana, manejo del riesgo a desastres, expansión planificada de los centros urbanos y promoción de la vivienda social, gracias a su utilización en proyectos de escala intermedia o escala “parcial”. Aunque este artículo hará énfasis en el reajuste de terrenos, también se pretende repasar otra serie de nuevos instrumentos que complementan la gestión de las ciudades contemporáneas y se abren paso en América Latina.

El alcance y la fuerza “remodeladora” de estos instrumentos está directamente relacionada con la jerarquía normativa que los ampara. Por ejemplo, países que han logrado incluir a nivel constitucional el principio de la función social y ambiental del suelo, logran implementar instrumentos más efectivos para intervenir sobre la propiedad privada, y de esta manera, poder contar con el suelo necesario para el interés común. Estos instrumentos varían desde expropiaciones expeditas, regulación del precio de la tierra, transferencia de potencial constructivo y otros que más adelante se detallarán. Normalmente estos instrumentos son adoptados por “norma superior” y los reglamentos y planes urbanísticos locales indican la forma en que deben ser aplicados.

El término “reajuste de terrenos”, es realmente la versión “tropicalizada” del nombre otorgado por los japoneses a la metodología denominada KUKAKUSEIRI (くかくせいり). Esta metodología ha sido desarrollada para su implementación en la renovación urbana por los planificadores urbanos japoneses, como una manera efectiva de asegurarse la disponibilidad del espacio necesario para el uso público. Nuevas aproximaciones a esta práctica desarrolladas en América del Sur apuntan a resolver otras problemáticas urbanas adicionales que comúnmente afectan a nuestras ciudades: el riesgo a desastres, el deterioro del entorno residencial, la carencia de espacios públicos, el faltante de

equipamiento social y la expansión ordenada de los perímetros urbanos. En términos generales, cuando nos referimos al término reajuste de terrenos hablamos sobre políticas de reconfiguración predial.

### **Un vistazo rápido al origen del Reajuste de Terrenos**

Básicamente, el reajuste de terrenos se refiere a procesos de integración inmobiliaria, donde los propietarios ceden sus terrenos para dar paso a nuevos proyectos que implican la reconfiguración de un amplio sector urbano. Es una operación fundiaria que pretende revalorizar los predios subutilizados, generando plusvalías que al final son repartidas entre los participantes de la operación. En otras palabras, la cesión que se hace, es una cesión “voluntaria pero interesada” basada en las ganancias que deriven del proyecto final.

Aunque el mercado inmobiliario en ocasiones promueve la integración inmobiliaria, sobre todo para la construcción de grandes proyectos comerciales, el reajuste de terrenos como metodología busca en principio mejorar la configuración de grandes secciones urbanas, ampliando calles, reservando suelo para espacios públicos, mejorando los servicios básicos, promoviendo la vivienda y la densificación de las ciudades. Es por esto que en los países donde se implementa, las áreas estratégicas para renovación urbana o mejoramiento de infraestructura, generalmente son trabajadas utilizando el reajuste.

Si bien los proyectos de reajuste de terrenos aparecen como una tendencia contemporánea del urbanismo, los orígenes del reparcelamiento o reajuste como metodología y normativa pueden ser encontrados desde el siglo XIX, donde dos políticas han evolucionado al día de hoy en lo que conocemos como reajuste de tierras, ambos ejemplos se encuentran en Alemania y España respectivamente.

El sistema de reajuste predial alemán fue creado e implementado para el reparcelamiento consensuado de fincas agrícolas, con el objetivo de reorganizar el suelo para la producción. Esta metodología tiene su origen en la Ley para el suelo Agrícola de Prusia, y se convirtió en una de los insumos más importantes para el posterior sistema de reajuste de terrenos japonés.[1]

El segundo ejemplo de normativa de reajuste de tierras en el siglo XIX se da en España. El “reparcelamiento” fue establecido en la Ley Reguladora del Desarrollo Urbano de España. Las raíces originales de este concepto datan del conocido “ensanche de Barcelona” basado en la “teoría de la urbanización” de Ildefons Cerdà (1815-1876)[2]. Este crecimiento de Barcelona es un ejemplo único de planificación urbana, en el que se contempla la expansión urbana basada en la totalidad de la estructura urbana, en vez de enfocarse en sectores específicos de crecimiento. Esto permitió tomar en consideración aspectos básicos para la ciudad, tales como la vialidad, el transporte y el espacio público.

Más recientemente, los sistemas japoneses y colombianos para el reajuste de terrenos surgen como los ejemplos más destacados de la visión moderna del reajuste y se han convertido en casos recurrentes de estudio y análisis.

El reajuste de terrenos es toda una tradición en el urbanismo japonés, experiencias pasadas como el terremoto de Kanto y las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial presentaron un reto importante a la hora de la reconstrucción de las ciudades devastadas. El objetivo del reajuste de terrenos japonés es asegurarse la consecución y disposición de suelo urbano para el uso público y consiste en una serie de técnicas aplicadas en grandes secciones de la ciudad, donde se borran los límites prediales existentes y después de un proceso de rediseño, es posible maximizar el uso del suelo y redefinir los sistemas estructurantes de la ciudad como la trama vial, los espacios públicos y la configuración de las manzanas.

Desde la década de los noventas, los Gobiernos de Japón y Colombia trabajan en un proyecto conjunto de cooperación técnica llamado “Planificación Urbana y Reajuste de Terrenos”. Este proyecto se ha convertido en uno de los principales impulsores de la revolución urbana colombiana. Desde la aprobación de la ley 388 de Ordenamiento Territorial, el desarrollo urbano y la renovación urbana han dado un salto cualitativo, dando énfasis en llevar soluciones a severos problemas comunes de las urbes en América latina, tales como el déficit habitacional, el manejo del riesgo a desastres, la falta de equipamientos sociales, el acceso a transporte público más eficiente y el mejoramiento barrial.

Como parte de este proyecto, técnicos colombianos y japoneses imparten cursos internacionales sobre reajuste de terrenos y mecanismos de gestión del suelo dirigidos hacia funcionarios de toda América Latina, Costa Rica ha sido beneficiada de esta iniciativa contando hoy en día con varios ex becarios de estos importantes programas de capacitación. Es de esta manera como la metodología del reajuste de terrenos se abre paso por América Latina ya hace más de dos décadas.

### **Antecedentes recientes de la normativa urbanística en Costa Rica [3]**

Aunque Costa Rica cuenta con una Ley de Planificación Urbana desde 1967 (Ley 4240), La aparición práctica de la planificación urbana desde el punto de vista de la escala local es relativamente nueva. Con la aprobación de la ley 4240, el gobierno nacional establece una serie de reglas básicas a ser seguidas por la institucionalidad, los gobiernos locales y los desarrolladores privados. Estas reglas encuentran su aplicación más específicas en tres reglamentos que la misma ley determina como necesarios y como responsabilidad del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: El reglamento de Fraccionamientos y Urbanizaciones (1982), el cual determina las normas y procedimientos para la urbanización del suelo en verde; el reglamento de Construcciones (1982), que determina lo concerniente a los parámetros mínimos de diseño y construcción de edificaciones; y el reglamento de Renovación Urbana, el cual nunca fue elaborado. Este reglamento es el llamado a sentar las bases y procedimientos para la intervención de sectores de la ciudad que por situaciones específicas han caído en deterioro o requieren acciones de remodelación, la Ley también incluye como parte de las acciones de renovación, las intervenciones en asentamientos informales

Es importante señalar que la competencia de la planificación urbana recae en las municipalidades, las cuales deben definir las políticas para la administración y gestión de su territorio. Mientras esa competencia local no sea del todo asumida a través del Plan Regulador Cantonal, el INVU puede ejercer una participación residual en la planificación urbana local.

Antes de la aprobación de la ley 4240, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, entidad a nivel nacional encargada de la Planificación Urbana y la Gestión de la Vivienda Social, juega un papel preponderante en la promoción de grandes conjuntos urbanos de escala intermedia a lo largo y ancho del país. Luego de la década de los 70s el INVU continúa con su labor como “Desarrollador del Estado”, permitiendo a muchas familias costarricenses acceder a vivienda mediante proyectos de urbanización que se gestaban en el seno del instituto. Sin embargo, con el paso de los años y por diversos motivos, algunos de índole político, esta labor del INVU comienza a perder fuerza y cede terreno ante la creación del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda en la década de los 80s.

Con la aprobación de este marco normativo (Ley 4240 y sus reglamentos), se establecieron importantes regulaciones nacionales para suplir la falta de planificación local y al mismo tiempo se estableció una normativa mínima que permitió el desarrollo de importantes proyectos de vivienda, necesarios para paliar el creciente déficit habitacional que caracterizó la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, estas regulaciones al hacer énfasis en la construcción de proyectos nuevos en terrenos en verde, han promovido el crecimiento predio a predio de baja densidad dejando de lado la renovación y reconstrucción de las zonas ya urbanizadas.

Por otro lado, es innegable que la escasez actual de suelo urbano complica la construcción de proyectos de vivienda cerca de los centros urbanos, por lo tanto, nuestra normativa actual debe empezar a redefinirse como una normativa “remodeladora” más que “colonizadora”, dado que la disponibilidad de suelo ha disminuido considerablemente desde la promulgación de la Ley 4240 y sus reglamentos. Sin embargo, cuando hablamos de una normativa “remodeladora” hacemos referencia a instrumentos adicionales que permitan el control de la especulación en el costo de la tierra, la consecución de suelo para el uso público y la promoción de grandes operaciones urbanas de renovación.

Adicionalmente la ley 4240 establece la responsabilidad de las municipalidades de contar con un plan regulador para la correcta gestión urbana de su territorio, sin embargo, a la fecha esa tarea continua alarmantemente inconclusa. Actualmente, si consideramos el territorio de los distritos que cuentan con algún tipo de planificación urbana producto de un plan regulador aprobado, este porcentaje del territorio nacional no alcanza el 30% del territorio. Aproximadamente la mitad de los gobiernos locales del país no cuentan con dicho instrumento de planificación y por lo tanto se rigen por los reglamentos nacionales.

Aunque el concepto de Renovación Urbana aparece en la Ley 4240, su implementación práctica ha sido difícil, debido a la falta de instrumentos suplementarios de gestión del suelo que faciliten el reajuste, el control del costo de la tierra, el incentivo a la inversión privada y las operaciones consorciadas entre el sector público y el sector inmobiliario. Es razonable concluir que el gobierno nacional debe promover la revisión y actualización de las regulaciones urbanas y el establecimiento de instrumentos de gestión del suelo urbano que faciliten la generación de proyectos de escala intermedia para la renovación urbana y el control del crecimiento de las ciudades.

Iniciativas importantes como el Proyecto PRUGAM y el Plan GAM 2013, ponen en la mesa la necesidad de dotar a nuestra normativa de “dientes” para así poder implementar y ejecutar los planes y proyectos establecidos en la

planificación urbana tanto regional como local. Ambos planes mencionan en su momento, la importancia de conceptos como planeamiento parcial, recuperación de plusvalías, transferencia de derechos constructivos, concesión onerosa y el mismo reajuste de terrenos como herramientas necesarias para promover la transformación de las ciudades.

### **Reajuste de terrenos y nuevos instrumentos en América Latina**

El proyecto de Reajuste de Terrenos y Mecanismos de Gestión del Suelo, ejecutado en Colombia entre el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y apoyado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), representa una iniciativa exitosa al incluir los principios del reajuste de terrenos en las regulaciones del urbanismo. La aprobación de la Ley 388 de 1997, ha probado tener palpables resultados. Bajo estas circunstancias, varios países de América del Sur han iniciado procesos para reforzar y renovar sus sistemas de planificación urbana tomando en cuenta los instrumentos incorporados en la Ley 388, y por lo tanto, las técnicas de reajuste de suelo.

El sistema de planificación urbana de Colombia descansa bajo la responsabilidad de los gobiernos locales. El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) es el plan urbano básico que muestra el marco general para la planificación local. El Plan de Ordenamiento Territorial determina los sistemas estructurantes de la ciudad y las zonas estratégicas para el desarrollo mediante planes parciales. Estas zonas, las cuales pueden ser de renovación urbana o bien de expansión controlada de la ciudad, pueden ser divididas a su vez en unidades de actuación urbanística, en las cuales es posible aplicar instrumentos como reajuste de terrenos, reparto de cargas y beneficios y otros que determine el POT.

Guiados en parte por el ejemplo colombiano, varios países han tomado esa experiencia como germen, para iniciar procesos de introducción de nuevos instrumentos en sus regulaciones urbanas. El caso de Ecuador es otro ejemplo avanzado, después del establecimiento de la nueva constitución en el año 2008; el estado ecuatoriano ha conducido una serie de iniciativas para actualizar su sistema urbanístico, como consecuencia de esto, in 2010 fue aprobado El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, (COOTAD). Este nuevo marco legal representa un importante avance y un gran paso que es posible identificar como consecutivo al caso colombiano.

Brasil es otro caso de conocida importancia, luego de un importante debate sobre el acceso al suelo y la igualdad social, en el año 2001 se aprueba el estatuto de las Ciudades. Adicionalmente, para fortalecer la implementación del estatuto, en el año 2003 se crea el Ministerio de las Ciudades, institución encargada de promover el nuevo modelo urbano para las ciudades brasileñas, donde sea posible contar con vivienda, saneamiento y movilidad urbana eficiente para toda la población. El estatuto de las ciudades es sin duda un documento de lectura obligatoria para todo aquel que quiera conocer el detalle de normativa basada en instrumentos de gestión del suelo.

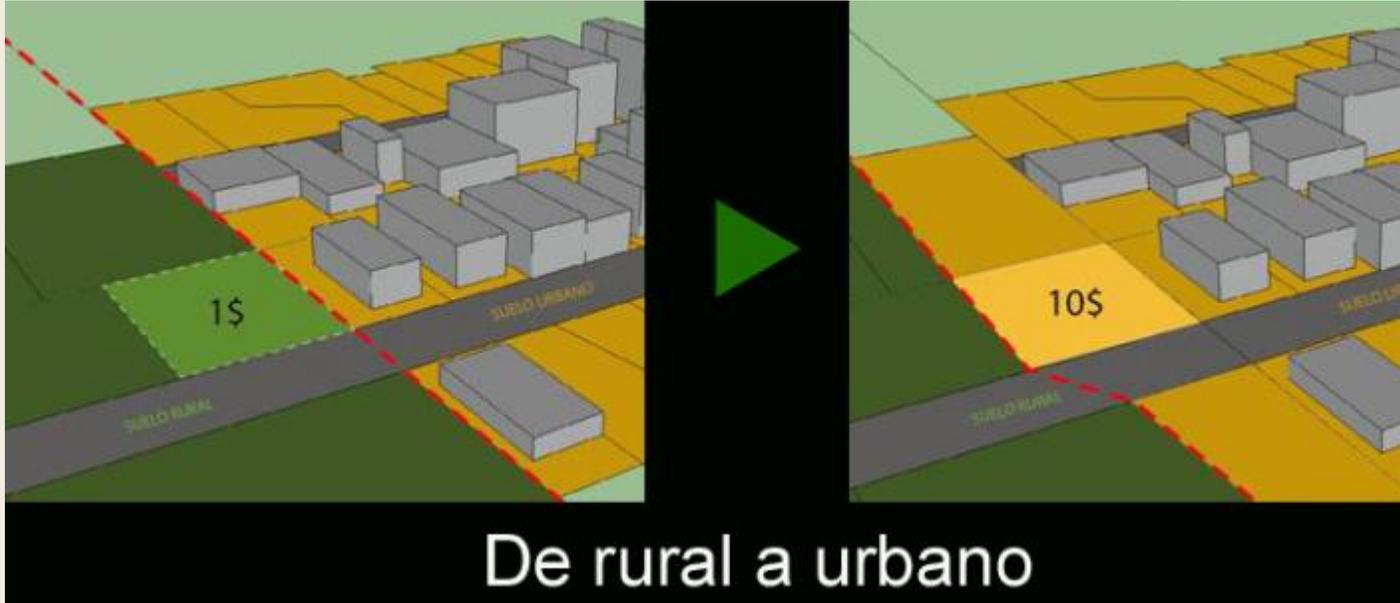
Los países de América Central no escapan de estos esfuerzos para encarar de mejor manera la cuestión urbanística; en 2013 la primera Política Nacional de Ordenamiento Territorial para Costa Rica fue aprobada por decreto presidencial (37623-PLAN-MINAET-MIVAH del 10 de mayo del 2013). Esta política (Generada con apoyo de la Agencia de Cooperación del Japón y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia) aborda el tema de los instrumentos de gestión del suelo como una tarea importante por cumplir a través de la actualización de los diferentes niveles de la normativa urbana existente.

Aunque el avance a la fecha no ha sido importante en las metas generales planteadas por la PNOT (En mucho por la falta de seguimiento y gestión política), instituciones como el INVU han planteado la necesidad de actualizar sus reglamentos urbanísticos de carácter nacional. Esto incluye la elaboración del Reglamento de Renovación Urbana. Lamentablemente, no se a contado con la entereza y poder de decisión política para apoyar al INVU en estos menesteres.

Por otra parte, Ciudad de Guatemala ha desarrollado un notable avance en su planificación urbana, después de la aprobación de un remozado y moderno Plan de Ordenamiento Territorial en 2008; los encargados de la planificación de la ciudad están implementando la transferencia de derechos de construcción y una serie de prácticas incentivables que se convierten en instrumentos para lograr los objetivos del POT.

A continuación, se mencionan algunos de los instrumentos de gestión del suelo que se implementan en el mundo y que merecen un estudio concienzudo por parte de nuestras autoridades con el fin de determinar su factibilidad legal y su nivel de aplicación en el caso costarricense. Como se mencionó anteriormente, algunos instrumentos necesitan de un respaldo de ley a nivel constitucional y por otra parte, otros instrumentos podrían empezar a ser aplicados vía reglamentos del INVU o bien directamente por los gobiernos locales en sus planes reguladores:

## 1. Recuperación de plusvalías:



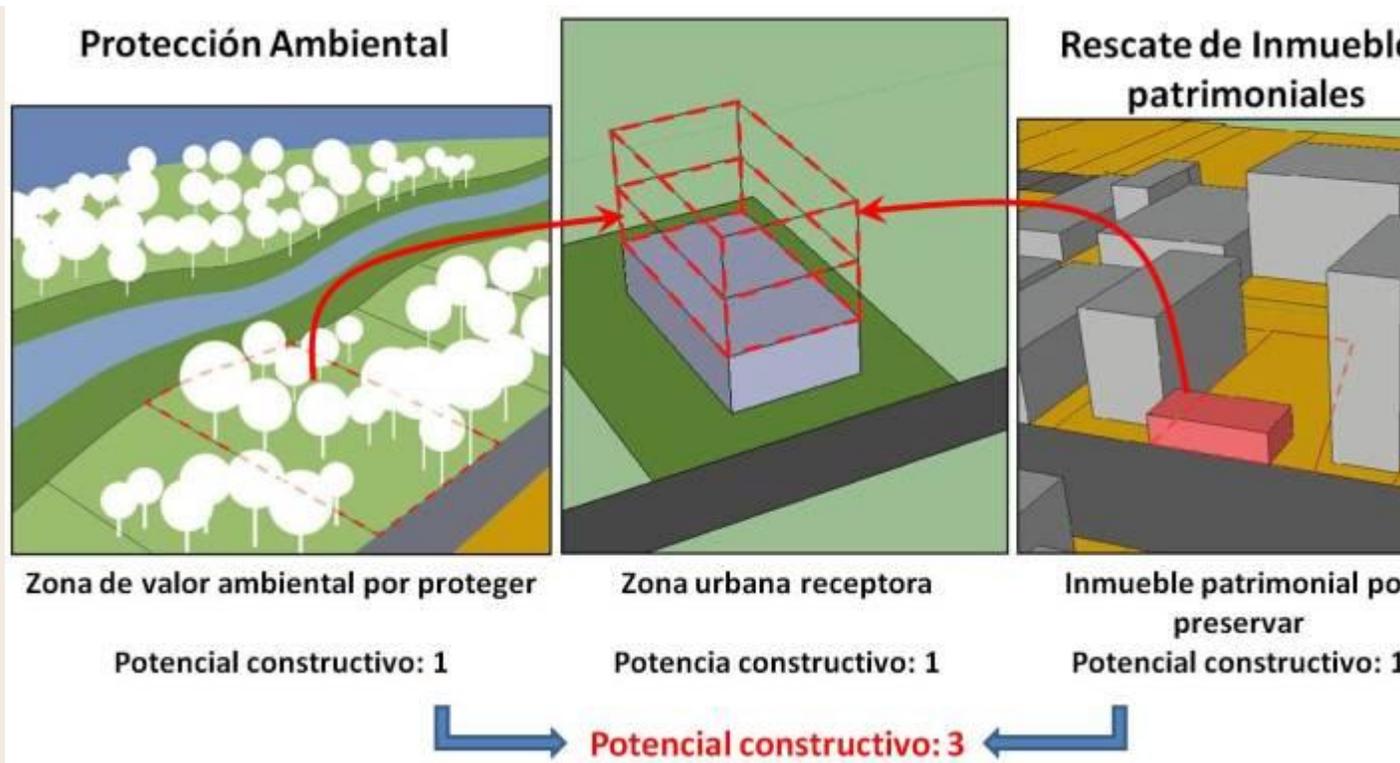
La gestión de las plusvalías para el reparto equitativo de las cargas y beneficios producto del desarrollo urbano es una herramienta que caracteriza el urbanismo contemporáneo. Imagen de elaboración propia.

Se denomina PLUSVALÍA al aumento en el precio de los terrenos, gracias a la acción de un tercero, en otras palabras, es la ganancia de valor que un dueño de terreno recibe sin realizar ninguna gestión, gracias a un hecho generador externo, normalmente realizado por el Estado.

Existen dos maneras de generar plusvalía, a través de un cambio en la normativa urbana (que se cambie el uso de suelos rurales a suelos urbanizables o que se le otorgue mayor edificabilidad a un terreno urbano) o a través de la construcción de infraestructura pública (como carreteras que, al mejorar la conectividad, aumentan el valor de los terrenos), esta segunda forma se denomina “valorización”.

En Costa Rica, la ley de Planificación urbana en sus artículos 70, 70 bis y 71 y el código municipal en el artículo 77 sientan las bases para el cobro de plusvalías por valorización en la figura de las denominadas contribuciones espaciales.

## 2. Transferencia de potencial edificable:



La transferencia de potencial constructivo es una herramienta de gestión urbana muy común en el urbanismo contemporáneo. Imagen Roy Allan Jiménez.

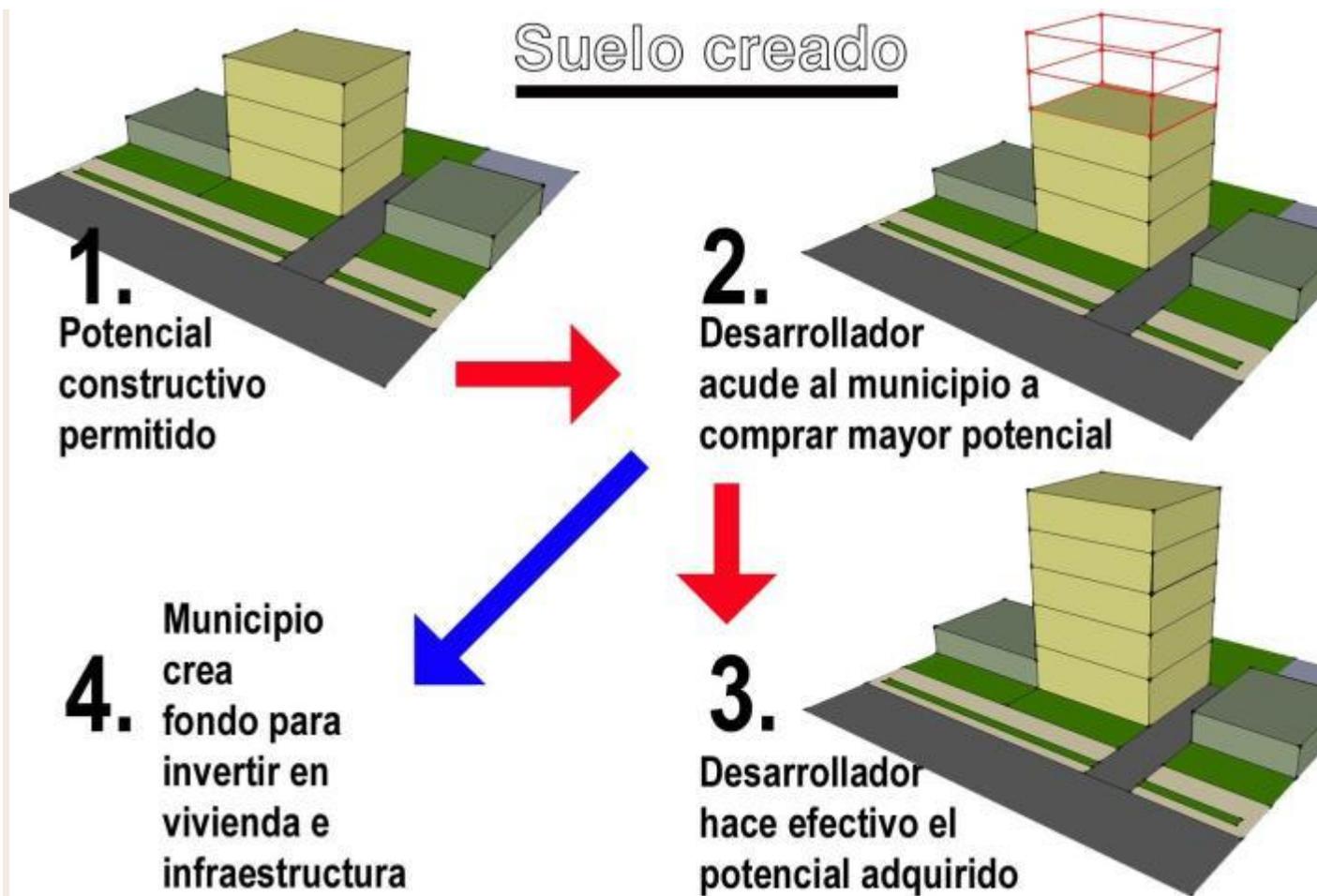
La transferencia de potencial edificable es una herramienta de gestión urbanística que permite trasladar el potencial de construcción de un terreno con vocación de conservación, hacia otra parte de la ciudad que necesite ser densificada o desarrollada. Ese “potencial” puede ser vendido por el dueño del inmueble a ser protegido, y así, recibe justa compensación por no poder desarrollar en su terreno.

Esta herramienta permite generar un beneficio para los propietarios de terrenos que tienen algún interés público de conservación, ya sea por valor ambiental (retiros de ríos zonas de recarga acuífera, parques) o por valor patrimonial (patrimonio arquitectónico).

De esta manera, los desarrolladores inmobiliarios que necesiten mayor edificabilidad para que su proyecto sea factible financieramente, pueden optar por comprar al dueño de un edificio patrimonial ese derecho constructivo por ser propietario de un edificio con interés de conservación.

Para que esto sea posible, es necesario que las municipalidades determinen las zonas generadoras y las zonas receptoras de este potencial, según sus objetivos de densificación y conservación. En términos generales no hay variaciones en el potencial constructivo de la ciudad, únicamente se traslada la edificabilidad de un predio a otro.

### 3. Concesión Onerosa:



La creación de suelo es una herramienta de gestión urbana que permite recaudar fondos para infraestructura pública. Imagen Roy Jiménez C.

La creación de suelo, también conocida como concesión onerosa del derecho de construcción, es una herramienta financiera de gestión urbana que consiste en la venta por parte del municipio de mayores derechos de construcción o desarrollo.

Parte del principio, del derecho a construir la misma cantidad de metros cuadrados que se poseen, por ejemplo, un propietario de un terreno de 500 metros cuadrados puede construir 500 metros cuadrados ya sea en 2 pisos de 250 metros cuadrados o en 5 pisos de 100 metros cuadrados, esto dependiendo de los parámetros urbanísticos de cobertura y demás para cada zona.

Si necesita poder construir pisos o metros adicionales, el desarrollador acude al municipio, el cual previo pago de una tasa por la creación del suelo, le autoriza el potencial adicional. Esta herramienta permite al municipio recaudar mayores recursos asociados a su gestión urbanística y al mismo tiempo, permite determinar zonas prioritarias de desarrollo. La concesión de mayor potencial constructivo también puede darse a cambio de la inversión directa en espacio público.

En los países donde se implementa esta herramienta, los fondos adquiridos por esta operación, normalmente son reinvertidos en infraestructura, vivienda social y espacio público.

#### 4. Derecho Preferente, o derecho de tanteo y retracto

**1**

El estado determina a través de su planificación urbana una zona de interés público.

**2**

De querer vender los terrenos, los dueños ubicados en esta zona deben ofrecerlos primero al estado, si el estado no está dispuesto a comprar al precio propuesto por el dueño, este puede salir al mercado inmobiliario a vender el terreno a ese precio.



Esta figura significa que el estado tiene preferencia en la negociación por el suelo, permite la selección de áreas estratégicas sin tener que expropiarlas de inmediato, y a la vez, permite hacer un seguimiento sobre la evolución de los precios en el área, de modo que se puede comprar en cuanto se perciba una buena oportunidad.

Si nadie en el mercado abierto compra el terreno y el propietario decide bajar el precio, debe ofertarlo nuevamente al estado como primera opción.

**3**

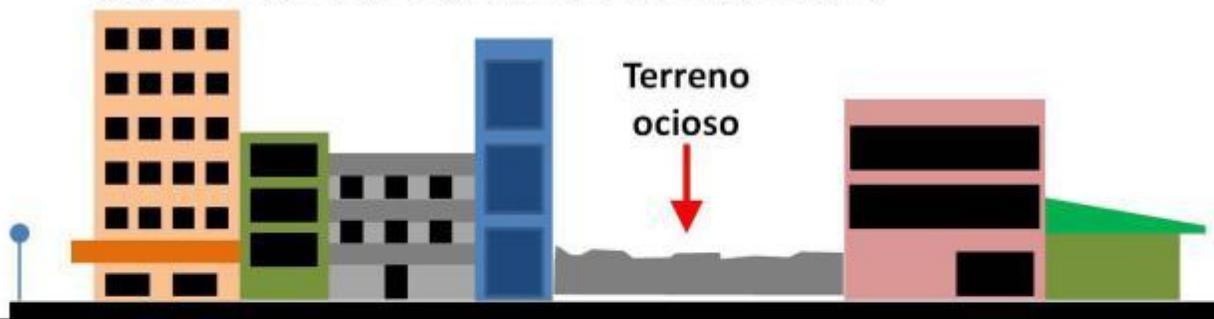
El derecho preferente -o Derecho de Tanteo y retracto- es una herramienta que se utiliza para conseguir terrenos destinados a usos públicos.

El derecho preferente le permite al Estado tener la preferencia en cualquier negociación sobre el suelo en las áreas determinadas como de interés público. En caso de que un inmueble sea declarado como de interés público, la persona propietaria debe ofrecerlo a la institución interesada antes de ponerlo en el mercado. Si la institución no deseara adquirirlo por el precio señalado por el propietario, entonces el inmueble sale al mercado privado. Si el inmueble tampoco es vendido por el precio indicado y el propietario decide reducir el precio, de nuevo se ve en la obligación que ofrecerlo primero al estado antes de volver a sacarlo al mercado.

Esta figura permite que se seleccionen áreas para la construcción de equipamientos sociales, comunitarios o infraestructura, sin tener que recurrir a procesos de expropiación. Al mismo tiempo, permite establecer un seguimiento de los precios del suelo y su evolución en el mercado y permite tomar decisiones de compra en el momento que se considere oportuno.

**5. Impuesto Predial Progresivo:**

## Impuesto Predial Progresivo (Bienes inmuebles)



### Monto impuesto:

<b>Año 1</b>	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	<b>0,25%</b>	0,25%	0,25%
<b>Año 2</b>	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	<b>0,30%</b>	0,25%	0,25%
<b>Año 3</b>	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	<b>0,35%</b>	0,25%	0,25%
<b>Año 4</b>	0,25%	0,25%	0,25%	0,25%	<b>0,40%</b>	0,25%	0,25%

El impuesto predial progresivo se aplica en zonas donde las municipalidades requieren incentivar la inversión y aprovechar las infraestructuras existentes al máximo. Imagen Roy Allan Jiménez.

El Impuesto predial progresivo, o en nuestro caso, el impuesto de bienes inmuebles progresivo, se convertiría en una herramienta importante para incentivar la densificación y optimizar el uso del suelo en zonas estratégicas de la ciudad.

Actualmente todas las propiedades deben pagar anualmente a la municipalidad el 0,25% sobre el valor registrado por concepto del impuesto a los bienes inmuebles. Al mismo tiempo, este impuesto es el principal ingreso de las municipalidades.

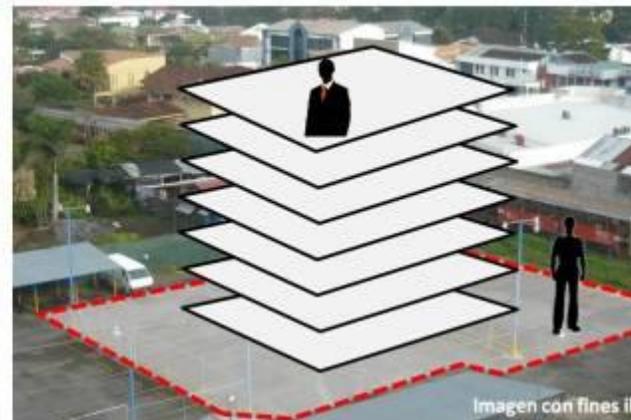
El impuesto progresivo consiste en la facultad que tendrían las municipalidades de aumentar este impuesto (hasta un tope máximo) en los predios que no aprovechen el potencial constructivo que les otorgue la norma y por lo tanto desaprovechen la infraestructura de servicios de la cual disponen. Tal es el caso de los terrenos ociosos o los usos no conformes en zonas céntricas de la ciudad con alto acceso a servicios.

De esta forma, se desincentiva la práctica de mantener lotes de engorde y se aumenta la recaudación para construcción y mantenimiento de infraestructura, al mismo tiempo, se promueve la construcción de vivienda en las zonas de la ciudad con mejor infraestructura.

### 6.Derecho de superficie:

# Derecho de superficie

El derecho de superficie es una herramienta que crea una separación entre la propiedad del terreno y el derecho de usar la superficie en ese terreno. El propietario de un inmueble puede conceder a otras personas físicas o jurídicas, el derecho de utilización de la superficie correspondiente a su terreno (Suelo, sub suelo y sobrevuelo) según lo establecido en la normativa urbanística. Para efectos de la herramienta es necesario que ambas partes suscriban un contrato.

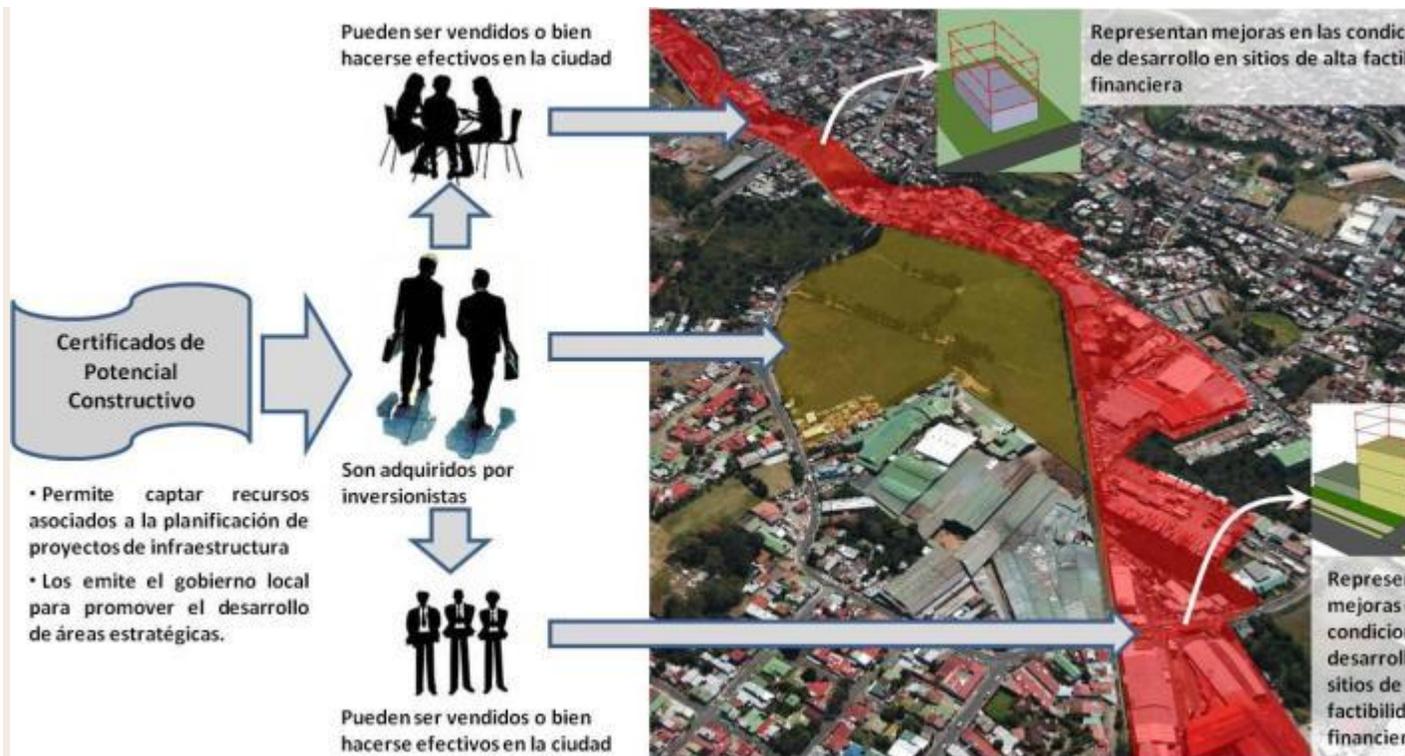


El derecho de superficie es una herramienta muy utilizada en grandes ciudades del mundo, consiste en crear una separación entre la propiedad del terreno y el derecho de usar la superficie de ese terreno. El propietario de un inmueble puede conceder a otras personas físicas o jurídicas, el derecho de utilización de la superficie correspondiente a su terreno (Suelo, sub suelo y sobrevuelo) según lo establecido en la normativa urbanística y en el código civil. Para efectos de la herramienta, es necesario que ambas partes suscriban un contrato. La concesión del derecho de superficie podrá acordarse tanto de forma gratuita o mediante un pago. El dueño del terreno continúa siendo el dueño del inmueble con todos los derechos y deberes que conlleva, además, puede negociar beneficios adicionales con la contraparte del contrato. Por otro lado, la persona que utiliza el derecho de superficie es dueño de la inversión que realiza y de las ganancias que se generen por el lapso de tiempo acordado en el contrato. Al final del acuerdo toda la inversión de infraestructura hecha en el terreno pasa a manos del titular del terreno.

Esta figura es muy utilizada en países de América del Sur para la generación de vivienda social en terrenos del estado. Mediante la cesión del derecho de superficie el gobierno puede construir vivienda sin que necesariamente pierda la propiedad de la tierra.

Por otra parte, las grandes ciudades Chinas que han tenido un crecimiento acelerado en las últimas décadas (Shanghai, Beijing, Shenzhen, Hong Kong, entre otras) utilizan el derecho de superficie como una manera de incentivar la inversión extranjera y convertirse en zonas económicas especiales. Mediante derechos de superficie, se permite al inversionista no hacer una erogación de capital muy alta para conseguir el suelo y por otra parte, permite al estado ser socio de las operaciones que llegan al territorio.

## 7. Certificados de Potencial Constructivo:



Los certificados de potencial constructivo son una herramienta financiera que le permite a las municipalidades capitalizar parte de las plusvalías generadas por la gestión urbana. Imagen Roy Allan Jiménez.

Los “Certificados de Potencial Constructivo”, son una herramienta de gestión urbanística que permite a los gobiernos locales, “materializar” las expectativas de desarrollo de la ciudad y colocarlas de forma anticipada en el mercado.

Estos certificados funcionan como derechos “virtuales materializables” y son aplicados a zonas donde el municipio tiene proyectadas obras de infraestructura e intervenciones que vayan a generar ganancias por plusvalías.

Ejemplo: Un municipio determina una zona de renovación urbana, emite certificados para obtener derechos constructivos de desarrollo preferencial en esas zonas (mayor aprovechamiento por ejemplo). Un inversionista le compra este derecho al municipio y puede hacer efectivo ese beneficio si construye directamente en esa zona de renovación, o bien, puede vender ese derecho a otro inversionista.

En países donde esta herramienta se utiliza, estos certificados pueden negociarse en la bolsa de valores. Es una herramienta que permite al municipio incentivar el desarrollo de áreas prioritarias sin necesidad de incurrir en gastos directos o exenciones de impuestos que afecten las finanzas públicas.

#### 8. Contribución por valorización:



La construcción de una carretera puede constituir un hecho generador para la implementación de la contribución por valorización. La zona de influencia dependerá de la escala y características de la obra. Imagen Arq. Roy Allan Jiménez

La contribución por valorización es un instrumento de financiamiento urbano que consiste en un gravamen real con destino específico. Este gravamen recae sobre la propiedad inmobiliaria, está dirigido a la construcción de obras de interés público, y se distribuye en función del beneficio alcanzado. Es importante aclarar que la contribución por valorización puede hacerla efectiva tanto el estado nacional como el municipio. (Pinto Carrillo, 2010).

La contribución por valorización (contribución especial en la normativa costarricense) distribuye entre los propietarios beneficiados, parte del costo de construcción de una obra de interés público que genere un aumento en el valor de los suelos.

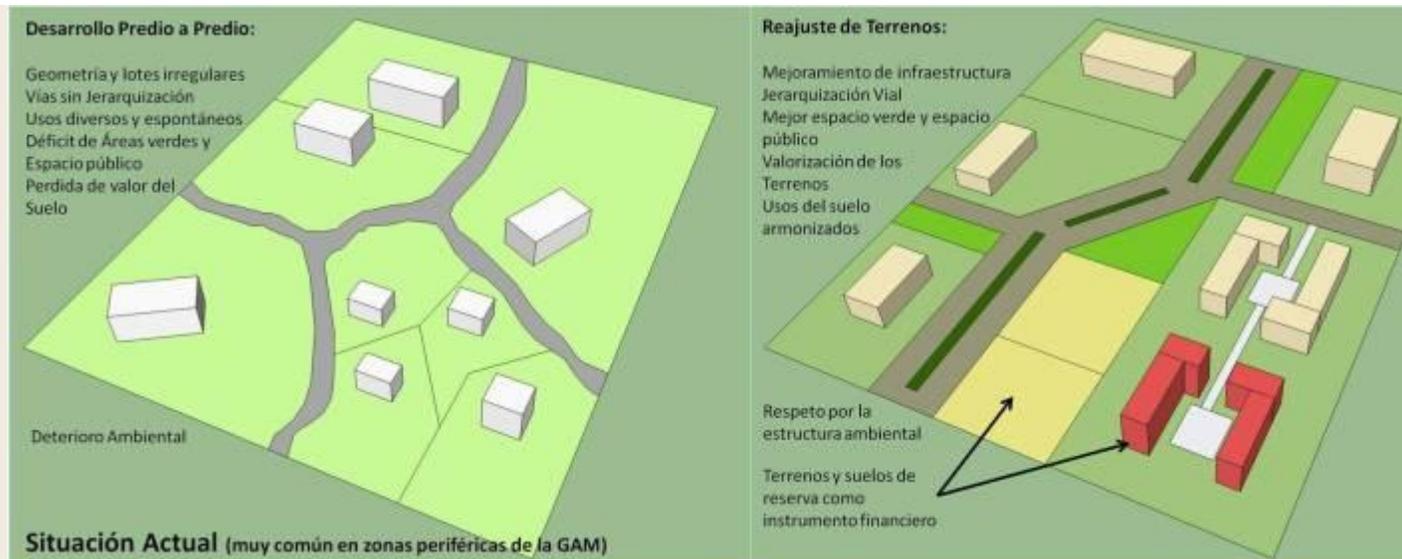
El hecho generador está asociado con la construcción de obras de interés público llevadas a cabo por el estado nacional o los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble (Pinto Carrillo, 2010).

Para su aplicación es necesaria la definición de una zona de influencia, la cual se refiere a la extensión en superficie hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra o conjunto de obras.

Los recursos de la contribución por valorización pueden ser destinados a financiar la compra y venta de bienes inmuebles para adelantar las obras de infraestructura, la construcción, mejoramiento y mantenimiento de infraestructura urbana, mejoramiento del espacio público, proyectos de desarrollo urbano, entre otras. (Pinto Carrillo, 2010).

En Costa Rica, el instrumento está tipificado en el artículo 71 de la Ley de Planificación Urbana y en el Código Municipal en el artículo 77. Lamentablemente no existen a la fecha, antecedentes de su utilización.

## 9. Reajuste de Terrenos



Esquema explicativo sobre el Reajuste de Terrenos, Reparcelación, o Kukakuseiri. Imagen Roy Allan Jiménez C.

Básicamente, el reajuste de terrenos se refiere a procesos de integración inmobiliaria, donde los propietarios ceden sus terrenos para dar paso a nuevos proyectos que implican la reconfiguración de un amplio sector urbano. Es una operación fundiaria que pretende revalorizar los predios subutilizados, generando plusvalías que al final son repartidas entre los participantes de la operación. En otras palabras, la cesión que se hace, es una cesión “voluntaria pero interesada” basada en las ganancias que se deriven del proyecto final.

El término “reajuste de terrenos”, es realmente la versión “tropicalizada” del nombre otorgado por los japoneses a la metodología denominada KUKAKUSEIRI (くかくせいり). En España, el concepto figura en la Ley del Suelo como “Reparcelamiento”.

Esta metodología ha sido desarrollada por los planificadores urbanos japoneses como una manera efectiva de asegurarse la disponibilidad del espacio necesario para el uso público. Nuevas aproximaciones a esta práctica desarrolladas en América del Sur apuntan a resolver otras problemáticas urbanas que comúnmente afectan a nuestras ciudades: el riesgo a desastres, el deterioro del entorno residencial, la carencia de espacios públicos, el faltante de equipamiento social y la expansión ordenada de los perímetros urbanos.

El reajuste de terrenos es una herramienta muy importante para el desarrollo de planes parciales en todo el mundo. En América Latina el reajuste se utiliza para combatir el desarrollo predio a predio.

#### 10. Operaciones Urbanas Consorciadas o Alianzas Público Privadas (Conocidas como PPP por sus siglas en inglés)

La alianza estratégica entre los diferentes gobiernos locales y el sector privado es el común denominador de grandes proyectos urbanos alrededor del mundo. Sentar las bases para que esta alianza sea posible y confiable en el marco de un proceso de inversión conjunto es el cimiento de las operaciones urbanas consorciadas.

Esta figura es muy común en países europeos y de América del Norte. En Brasil, se incluyen las Operaciones Urbanas Consorciadas como parte de los instrumentos a favor de los gobiernos locales que se detallan en el Estatuto de las Ciudades.

En Colombia por ejemplo, la alianza entre el poder público y las empresas privadas se hace generalmente en el marco de un plan parcial, en el cual se definen las cargas y beneficios que serán equitativamente distribuidos al final de la operación urbanística.

Las municipalidades en Costa Rica cuentan con la competencia por ley (Código Municipal Artículo 3 inciso p) para constituir sociedades públicas de economía mixta para la gestión de actividades de índole mercantil, la gestión de servicios públicos o bien cualquier actividad de interés público.

#### **11. Prácticas incentivables:**

Con el incentivo de recibir mayores coeficientes de aprovechamiento o parámetros urbanos más favorables para el desarrollo de los proyectos, las municipalidades han pueden premiar ciertas prácticas que consideren importantes de promover en el desarrollo inmobiliario, algunas de estas prácticas se detallan a continuación:

- a) Integración de predios que permita un uso más intensivo del suelo
- b) Donación de terrenos a la municipalidad
- c) Restauración de inmuebles patrimoniales
- d) Por mayores cesiones de espacio público
- e) Por integrar cauces de ríos y quebradas al proyecto
- f) Por proveer vías de alta calidad peatonal y paisajística
- g) Por construir proyectos de uso mixto, que incluya vivienda en áreas centrales de las ciudades, o bien convertir un uso no residencial en residencia o de uso mixto en áreas centrales de las ciudades.
- h) Por construir equipamiento social de educación o salud donde no se presente la oferta
- i) Por eliminar actividades no permitidas o no conformes o bien condicionadas
- j) Por cambiar el uso del suelo para la instalación de equipamiento social
- k) Por la implementación de sistemas de ahorro energético, generación de energías limpias, reutilización de agua, entre otros.

#### **Conclusiones**

- El urbanismo en América Latina se encuentra en una etapa de cambio, la influencia europea y japonesa ha tenido un impacto moderado en varios países del continente. La cooperación internacional en países como Colombia, emerge como uno de los programas de cooperación técnica más influyentes y esta influencia se extiende paulatinamente en la región. Costa Rica ha dado pasos importantes para formar parte de esta tendencia “reformadora urbana”, sin embargo, esta discusión debe llegar más profundo en el discurso político y sobre todo en las instituciones encargadas de promover el desarrollo urbano.
- Aunque el concepto de reajuste se encuentra someramente mencionado en la Ley de Planificación Urbana en la forma de la renovación urbana y la capacidad remodeladora del municipio, su aplicación ha sido difícil. Por lo tanto, los proyectos de renovación urbana y la construcción de nueva infraestructura se enfrentan a constantes obstáculos que impiden una mejor evolución de estas zonas de la ciudad. Este no es un problema exclusivo de Costa Rica, Centroamérica enfrenta los mismos síntomas en relación a la renovación de las ciudades. El constante encuentro de la necesidad de evolución urbana vrs la “sacralidad de la propiedad privada” representa una cuestión de fondo para la cual es importante encontrar puntos de encuentro y desarrollar instrumentos que permitan el desarrollo de una ciudad para todos.

- Debido a las semejanzas existentes entre las ciudades de los dos países, el estudio del proceso de actualización normativa y la inclusión de instrumentos como el reajuste de terrenos en Colombia, es una tarea importante con el fin de encontrar posibles similitudes y cursos de acción favorables para la normativa costarricense. El fortalecimiento de la cooperación internacional en estos temas debe promoverse y extenderse en forma de cooperación técnica para la mayor cantidad de municipios posible.
- El gobierno nacional debe promover la actualización de las regulaciones urbanísticas y el establecimiento de nuevos instrumentos que permitan la implementación de los proyectos de renovación urbana. Por otro lado, es necesario que el Sistema Financiero para la Vivienda, invierta en vivienda en zonas estratégicas de la ciudad (Repoblamiento), y así, revertir paulatinamente el crecimiento predio a predio y el desarrollo de terrenos en verde como la principal forma de construcción de vivienda social. El Mejoramiento de barrios debe dejar de ser visto como el remozamiento de infraestructura urbana en barrios pobres, para pasar a convertirse en el impulsor de intervenciones modelo, incluyendo el reajuste, la aplicación de normativa de desempeño y la construcción de equipamiento social de calidad en los entornos urbanos deteriorados.
- El fortalecimiento de los gobiernos locales y sus oficinas de urbanismo debe ser una prioridad con el fin de apoyar la descentralización y los procesos de planificación municipal. La actualización y generación de los planes reguladores es una tarea verdaderamente necesaria y previa a la implementación de instrumentos de gestión del suelo tan complejos como el reajuste de terrenos.

*\*Arquitecto urbanista graduado en la Universidad de Costa Rica. Máster en Proyecto Avanzado de Arquitectura y Ciudad con énfasis en Intervenciones Urbanas de la Universidad de Alcalá en Madrid, España. Especialista en planificación urbana e instrumentos de gestión del suelo. Ha participado en programas de formación en nuevos instrumentos de gestión del suelo en países como Brasil, El Salvador, Colombia, Japón y China.*

#### Notas

[1] Kinoshita, Yoji. El rango de alcance internacional del Sistema Japonés de Reajuste de Terrenos en la Cooperación Técnica. 2013

[2] Kinoshita, Yoji. El rango de alcance internacional del Sistema Japonés de Reajuste de Terrenos en la Cooperación Técnica.

[3] Si bien es cierto, mucha normativa diversa interviene en la gestión urbanística, como la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Forestal, el código municipal, la Ley del Impuesto de Bienes inmuebles entre otras, para efectos de este artículo nos enfocaremos en la normativa específica para la práctica de la planificación urbana.

#### Referencias

Alves Dos Santos, Orlando. Todmann, Daniel. Los Planes Directores Municipales después del Estatuto de las Ciudades. Balance Crítico y Perspectivas. Observatorio de las Ciudades. Río de Janeiro, 2011.

Asamblea Legislativa, República de Costa Rica. Ley de Planificación Urbana N°4240. 1967

Asamblea Legislativa, República de Costa Rica. Código Municipal, Ley N°7794. 1998.

Asamblea Nacional, República del Ecuador. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. 2010

Congreso de Colombia. Ley 388 de Ordenamiento Territorial. 1997

Consejo Nacional de Planificación Urbana. Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. San José, Diciembre 2008.

Consejo Nacional de Planificación Urbana. Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica. Plan GAM 2013. San Jose, Diciembre 2008.

Dirección de Planificación Urbana del Municipio de Ciudad de Guatemala. Guía de Aplicación Plan de Ordenamiento Territorial. Guatemala. 2009.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Reglamento para el Control Nacional del Fraccionamientos y Urbanizaciones. 1982

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Reglamento de Construcciones. 1982

Kinoshita, Yoji. El rango de alcance internacional del Sistema Japonés de Reajuste de Terrenos en la Cooperación Técnica. Metodologías de Desarrollo Regional y técnicas emergentes en el mundo, (Vol.585), Publicado por Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Junio 2013.

Ministerio de las Ciudades de Brasil. El Estatuto de la Ciudad de Brasil, un comentario. São Paulo. Ministerio de las Ciudades. Alianza de las Ciudades, 2010.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Mayo 2013.

Paranhos, Alberto. Informe de Misión de Cooperación Técnica. Proceso de diálogo, consulta y revisión de la propuesta de Planificación Territorial de la GAM elaborado por el INVU POTGAM. Agosto 2012.

Instituto de Investigación y Planificación Urbana de Curitiba. Planes Sectoriales 2008. Curitiba, Brasil. 2008.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Estado de las Ciudades en América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. ONU HABITAT. Recife, Brasil. 2012.

Quesada, Wilberth. Solano, Jorge Isaac. "Las sociedades públicas municipales de economía mixta y su regulación en Costa Rica. Una laguna jurídica". Investigación Final dentro del seminario de graduación, para optar al grado de Máster en Derecho Económico con Mención en Comercio Internacional. Universidad Estatal a Distancia. Julio 2012.

Torres, Patricia. García, María. Las Ciudades del Mañana. Gestión del Suelo Urbano en Colombia. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC. 2010. *Correo: plataformaurbe21@gmail.com*