

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

I

Guía para elaborar un Plan Estratégico en
proyectos de Reajuste de Terrenos
para Costa Rica

Julio 2020

Guía para elaborar un Plan Estratégico en proyectos de Reajuste de Terrenos para Costa Rica

Edición:

José Fabio Ureña Gómez

Johanna Rojas Mathieu

Revisión, colaboradores:

Municipalidad de Liberia: Renán Zamora, José Rafael Jiménez, Mauricio Molina

Municipalidad de San Pablo: Miguel Cortés

Municipalidad de Flores: David Rodríguez, Carlos Mejía

MIVAH: Silvia Valentinuzzi, Hellen Porras, Natalia Morera, María Arce, Daniel Navarro, Jose Gabriel Román

Ignacio Gallo, Plan-In Colombia

Soontaree Sernsuksamrit. Departamento de Planificación de la Ciudad de Bangkok, Tailandia

Diseño y diagramación:

Yajaira Salazar González, Carlos Chaves Rojas, Johanna Rojas Mathieu y José Fabio Ureña Gómez

Autores de los capítulos:

C1 - Cuadernillo introductorio: Johanna Rojas Mathieu

C1 - Cuadernillo 1: Johanna Rojas Mathieu

C2 - Cuadernillo 2: José Fabio Ureña Gómez

C3 - Cuadernillo 3: Johanna Rojas Mathieu

C4 - Cuadernillo 4: José Fabio Ureña Gómez

C5 - Cuadernillo 5: José Fabio Ureña Gómez y Yajaira Salazar González



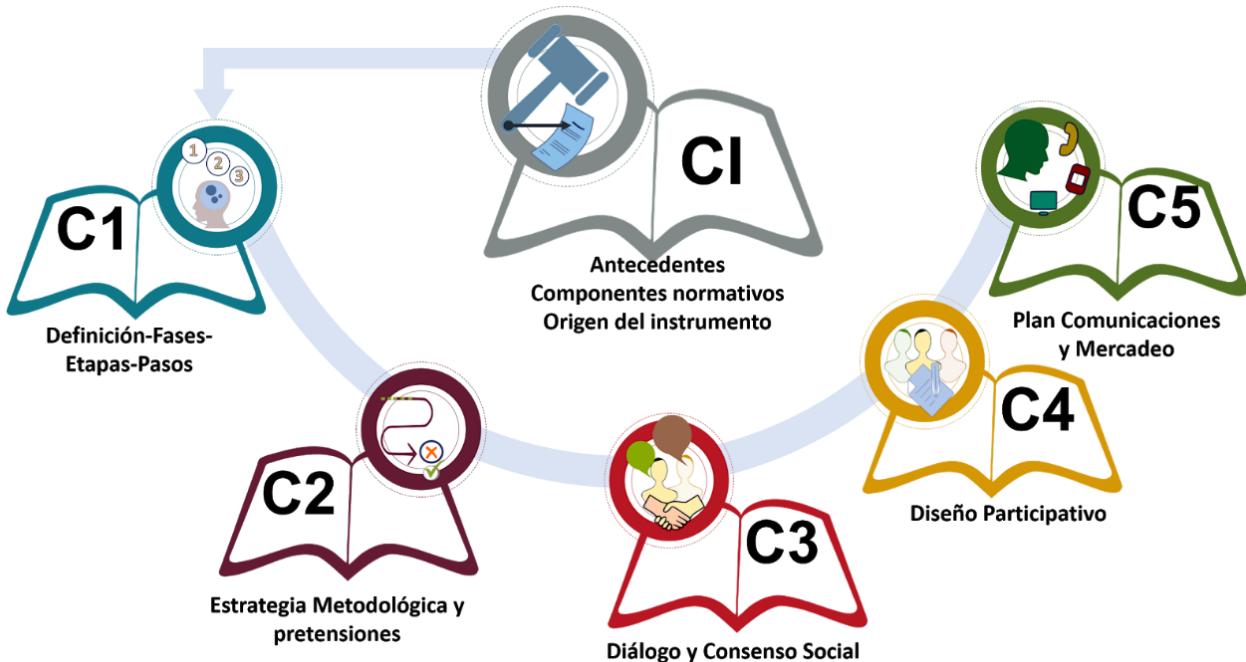
Presentación

El objetivo de esta guía es orientar antes y durante de cada etapa de manera básica en la aplicación del instrumento de Reajuste de Terrenos.

Las instituciones, gobierno local o entidades privadas que quisieran participar en la aplicación de este instrumento, podrán ir gestando su propio modelo o propuesta y consolidar a partir de esta guía básica la aplicación de la misma según el territorio o área a intervenir, considerando sus particularidades que respondan a las necesidades.

La guía está compuesta de un Cuadernillo Introductorio, con información acerca de antecedentes y normativa en general, seguido de cinco cuadernillos, en cada uno de ellos se describe temas tales como: la definición del instrumento, estrategias metodológicas, el tema de negociación y participación, así como el diseño participativo a considerar y desarrollar un plan de comunicaciones como el mercadeo del proyecto.

Esperamos que esta guía sea de mucha utilidad para una rápida interpretación y aplicación del instrumento como uno de los métodos para la renovación el ordenamiento y eficaz desarrollo de nuestras ciudades.



Estructura de la Guía mediante cuadernillos.

Contenido

Agradecimientos	1
Prólogo.....	3
Glosario.....	5
Siglas	11
Referencias.....	12
CUADERNILLO INTRODUCTORIO	14
1. Introducción	15
2. Antecedentes	19
3. Componentes normativos	27
4. Origen del instrumento en Costa Rica.....	34

Agradecimientos

Extendemos un agradecimiento a JICA Costa Rica, por ser un agente colaborador en el fortalecimiento de capacidades de los profesionales que ejercen en la función pública de nuestro país, así como promotor de ideas y nuevas herramientas que consolidan los aprendizajes obtenidos en las becas de formación brindadas. A su vez, al profesor Takeo Ochi de JICA Tokyo, quien, con su dedicación, instrucción y pasión, contribuyó a la germinación de conocimientos, ideas y productos de los profesionales costarricenses para el inicio de un proceso de análisis del uso de la herramienta de Reajuste de Terrenos en nuestro contexto, que permita la creación de fuentes escritas y procesos encaminados a la gestación de proyectos visionarios. Por otra parte, al profesor Yoyi Kinoshita, quien además de ser amante de la lengua hispana, es impulsor del ímpetu de trabajo que permite convertir los casos japoneses en el motor de desarrollo de material para cada país en su realidad.

Agradecemos a los ex becarios colombianos de JICA, que participaron en el proyecto de cooperación con el financiamiento de JICA Costa Rica, por las gestiones de apoyo técnico sobre las experiencias de Colombia, haciendo especial mención a los arquitectos: Sr. Jose Antonio Pinzón del DNP de Colombia, María Cristina Rojas, Augusto Pinto, Erick Vergel, Orlando Bedoya,

Juan Carlos García Bocanegra e Ignacio Gallo Peña, estos últimos por sus aportes en la experiencia de gestión política y social en Planes Parciales y proyectos de Reajuste de Terrenos.

Al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal por el apoyo logístico, financiero y técnico en las actividades de capacitación y seguimiento a las municipalidades interesadas en el proceso de aprendizaje de la herramienta de Reajuste de Terrenos, con los personeros del MIVAH y de los expertos invitados.

A las Municipalidades de Liberia, San Pablo y Flores, por facilitar los espacios de trabajo con los equipos técnicos en la retroalimentación de su experticia en materia municipal, logrando productos técnicos de planificación local acordes a la metodología del Reajuste de Terrenos; en correlación a las normas nacionales y locales de nuestro país.

A las autoridades del MIVAH por la confianza y apoyo durante el proceso que conllevo el proyecto de cooperación, y a los funcionarios de la Dirección de Gestión Integrada del Territorio que aportaron desde el área profesional y su experiencia; en criterios e ideas para conformar un proceso con visión interdisciplinaria.

Este proceso es el producto final del plan de trabajo en la capacitación recibida en JICA Tokio: “Land Readjustment Method for Urban Development”.

Exbecarios de JICA Japón: José Fabio Ureña y Johanna Rojas Mathieu

Prólogo

El reajuste de terrenos (RT) es un instrumento o herramienta de gestión de suelo, que tiene como objetivo facilitar la planificación de espacios urbanos, sean éstos ya construidos o no; los cuales pueden tener usos de suelo y una estructura urbana poco funcional que para las necesidades urbanas actuales. La herramienta busca facilitar a los municipios la renovación urbana y la consecución de proyectos que requieren de un área de terreno que no está disponible; pero que, con la aplicación del instrumento, se logra unificar terrenos que podrán ser luego segregados nuevamente con un diseño urbanístico bien planificado, con lo cual las nuevas propiedades adquieren mayor valor gracias a la dotación de infraestructura, equipamiento o servicios.

La presente Guía para el diseño de una Plan Estratégico de Reajuste de Terrenos sirve de orientación para todo aquel municipio que quiera hacer uso del instrumento y desarrollar proyectos de RT. En ella encontrará los roles de diferentes actores, sector privado, dueños de los terrenos, municipio, gobierno nacional; lo cual evidencia la necesidad de integrar y trabajar en alianzas público-privadas y muy especialmente con las comunidades, para lograr ciudades más sostenibles y resilientes.

Adicionalmente, se explican las fases necesarias para aplicar el RT y las etapas de cada fase, con lo cual el municipio fortalece sus capacidades y conocimientos técnicos en el instrumento, que le

facilitará lograr un territorio que se adapte a las necesidades presentes, considerando aspectos relevantes como son la densificación, la dotación de espacio público, equipamientos y servicios cerca de los lugares de residencia; así como el acceso a los medios de transporte público y mejoras en las condiciones para la movilidad activa.

La transformación de las ciudades es un proceso complejo, aunque no imposible, como se ha demostrado en otras ciudades del mundo; por ello agradezco a la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, conocida por sus siglas en inglés como JICA, por la cooperación, acompañamiento técnico y mejora de capacidades, al facilitarnos expertos de Colombia; con quienes trabajamos y aprendimos de sus experiencias.

Un agradecimiento especial al equipo del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), coordinado por el Arq. Fabio Ureña y bajo la Dirección de la Ing. Silvia Valentinuzzi; por el trabajo realizado, no solamente en la confección de este documento; sino por el seguimiento y capacitación a las Municipalidades de Liberia, San Pablo y Flores, en donde se iniciaron proyectos piloto como parte de un ejercicio de aplicación del instrumento de RT, lo cual enriqueció la experiencia y ofreció insumos útiles para la formulación de esta Guía.

Irene Campos Gómez
Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos

Glosario

Accesibilidad: Medidas para asegurar que todas las personas tengan, en igualdad de condiciones, accesibilidad al entorno físico, transporte, información, a las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones de uso público.

Acuerdos público-privados: Acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado.

Densidad: Número de habitantes por hectárea en una superficie destinada a uso residencial.

Área urbana: Ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población que, partiendo de su centro, presenta continuidad en el tejido urbano en todas direcciones, hasta su evidente ruptura por terrenos de uso no urbano.

Autofinanciamiento: Utilizar las ganancias para hacer inversiones propias del proyecto, pues con el capital que los ingresos han generado no necesita pedir préstamos ni endeudarse con terceros.

Avalúo: Determinar el valor de un bien a partir de características físicas, ubicación, uso y en yuxtaposición con un análisis e investigación dentro del mercado.

Compensación: Sistema de ejecución de planes urbanísticos en virtud del cual los propietarios de terrenos de un mismo polígono asumen la gestión de dicha ejecución, repartiéndose los beneficios y las cargas de esta.

Concertación: Acción de pactar a partir de comprender y aceptar la opinión e intereses de las partes que participaran del proceso.

Contribución: Entiéndase como la cesión de áreas para uso público, según art. 40 de la Ley de Planificación Urbana y Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones.

Costos de inversión: Son recursos reales, con uso alternativo en la economía. Terrenos, obras físicas, maquinaria y equipo, recurso humano, otros.

Derecho a la ciudad: Restaurar el sentido de ciudad, instaurar la posibilidad del “buen vivir” para todos, y hacer de la ciudad “el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva”.

Especulación: Efectuar operaciones comerciales o financieras con la esperanza de obtener beneficios aprovechando las variaciones de los precios o de los cambios.

Expropiación: La expropiación se acuerda en ejercicio del interés de la Administración Pública en función de obtener los derechos sobre una propiedad privada, mediante el pago previo de una indemnización.

Geometría de predios: incluir en un proyecto predios regulares e irregulares.

Indemnización: Resarcir de un daño o perjuicio, generalmente mediante compensación económica.

Negociación: Proceso dirigido a la conclusión de un convenio o pacto.

Norma urbanística: Conjunto de normas jurídicas contenidas en los *Reglamentos de Desarrollo Urbano* conexos al *Plan Regulador*, a través de las cuales se fijan las facultades y obligaciones con relación a la planificación y gestión urbana.

Ordenamiento territorial: Es una ciencia interdisciplinaria aplicada al territorio, que gestiona procesos de planificación territorial mediante una expresión espacial de las políticas económicas, sociales, físico-ambientales, infraestructura, de la sociedad en un territorio.

Plan Regulador: Instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios

públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Pueden ser instrumentos que ayudan a la Zona Urbana o bien Marítimo Terrestre y según sea el caso, así serán los requisitos.

Planificación urbana: Es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.

Política pública: Una política se puede definir específicamente como la decisión (de Gobierno Nacional o Local) que desarrolla determinada acción orientada a resolver problemas públicos relevantes. Incluye la toma de decisiones y sus acciones.

Predio: Se entiende como terreno, propiedad, lote, finca, fundo o parcela, inscrito o no en el Registro Público.

Predio urbano: Predio que está situado en un poblado.

Reajuste de Terrenos: Instrumento de gestión del suelo que consiste en la agrupación de predios de forma voluntaria por parte de uno o varios propietarios, con el objetivo de redefinir catastral y registralmente sus límites prediales por otros de mayor y mejor conveniencia técnica

y funcional, permitiendo una mejor dotación de infraestructura y espacio público, con el fin de mejorar el tejido urbano. Cada persona propietaria aportará una parte o todo su bien inmueble para fusionarlo con los predios colindantes.

Regeneración urbana: Proceso integral y dinámico que actúa sobre los factores que originan el deterioro de un área urbana con el fin de impulsar una recuperación paulatina de su estado original, para lograr su uso intensivo y un aprovechamiento colectivo. Dichas acciones son enmarcadas tanto en el aspecto físico-ambiental, como en lo económico-social.

Remodelación de un sitio: Modificación de un conjunto urbano para su reutilización. Este tipo de intervención podrá incluir parámetros constructivos, vialidad, readecuación de los servicios básicos, rectificación de medidas prediales, provisión de áreas libres para fines recreativos, espacios para equipamiento y servicios urbanos, o cualquier combinación de los elementos anteriormente señalados.

Renovación urbana: Proceso que busca brindar a los espacios deteriorados de las ciudades condiciones óptimas para la calidad de vida de sus habitantes, la conservación ambiental y el aumento en la competitividad territorial. Está dirigido a erradicar estructuras inhabitables, zonas de tugurios, rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o estado defectuoso, conservar áreas urbanas y prevenir su deterioro. Lo anterior podrá incluir áreas de parque, patrimonio

arquitectónico o intangible, facilidades comunales, equipamiento e infraestructura urbana, vivienda, foresta o corredores biológicos interurbanos.

Reparto de cargas y beneficios: Es la definición económica de manera equitativa de los costos y los ingresos derivados del proyecto urbano, a los propietarios el suelo o inversionistas.

Sinergias: Trabajo conjunto cuyo efecto es superior a la suma de las acciones individuales.

Suelo de expansión: suelo en verde con potencial para crecimiento del casco urbano. Ley de Uso Manejo y Conservación de suelos y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial.

Tenencia: Ocupación y posesión actual y corporal de algo.

Topografía: Conjunto de particularidades que presenta un terreno en su configuración superficial.

Rural: Perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores.

Uso rural: No apto para el desarrollo urbano, sino más bien usos relacionados con las actividades del campo y a sus labores.

Uso urbano: Apto para el desarrollo urbano, dedicado a construcción desarrollo de ciudades. Es el destinado a zonas residenciales, actividades mixtas, comercio, infraestructura.

Urbanismo social: Es la instalación de capacidades para generar un proceso dinámico de mejora permanente del entorno urbano, permitiendo un avance participativo para la autonomía, integración y fortalecer la identidad.

Validación financiera: Aprobación de las proyecciones financieras para un proyecto.

Factibilidad: Cuando un proyecto tiene algunas posibilidades para ser desarrollado, pero deberá ser analizado en detalle.

Viabilidad: Cuando un proyecto cuenta con las condiciones para ser realizado.

Siglas

INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

RT: Reajuste Terrenos.

Referencias

- (1968). Ley de Planificación Urbana. Investigaciones Jurídicas S.A.
- Alcaldía de Bogotá. (2014). *Guía para el Reparto de Cargas y Beneficios en Planes Parciales de Renovación Urbana*. Secretaría Distrital de Planeación.
- Daniel Selener. (1996). *Manual de sistematización participativa*. Gabriela Zapata y Christopher Purdy.
- Dr. Frank Stnidman. (1993). *Educating and Organizing Landowners to participate in Land Readjustment*. Institutional matters concerning land readjustment.
- Felipe Francisco De Souza, Takeo Ochi, Akio Hosono. (2018). *Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach*. JICA Research Institute.
- Jay Mittal. (2013). *Extending Land Readjustment schemes to regional scale: a case study of regional ring road via mosaicking neighborhood level plans*.
<https://www.researchgate.net/publication/277816823>
- Moisés Solano Mojica. (2018). *Código Municipal*. Investigaciones Jurídicas S.A.

Lincoln Institute of Land Policies. (2007). *Analyzing Land Readjustment*. Books by Design, Inc.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2015). *Planeación participativa en el Sector La Candelaria en el Marco de la Metodología para Reajuste de Suelos Participativo e Inclusivo*. ONU HABITAT y Gobierno de España.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. (2018). *Urban Legal Cases Estudies*. ONU HABITAT.

Sadik Yilmaz Konursay. (2004). *Land Readjustment Project in Urban Design: Project Management*. Izmir Institute of Technology, Turquía.

Yoshi Tomo Kubo. (2015). *The role and effectiveness of the land readjustment grant: a case study on the financial viability of land subdivision in Thailand*. Erasmus University Rotterdam.

Zuloark. Adolfo Estalella. (2016). Manual Urbanismo de Vecindad: Aprendiendo a Planear Colectivamente. Yesllanes.



CUADERNILLO INTRODUCTORIO

1. Introducción

En la última década (2010-2020) en Costa Rica, se han constituido insumos que refuerzan la Resolución de la Sala Constitucional Nº 5893-1995; la cual no solo resalta la importancia del enunciado contenido en el Art. 50 de la Constitución Política, de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; sino que propicia la incorporación de la calidad urbana como un derecho de tercer grado, estableciendo con ello la pericia del Estado en la consolidación de espacios bajo este criterio.

Lo anterior, ha marcado un proceso de transformación y relevancia, que destaca a la planificación urbana, proliferando una cultura de oferta y demanda, orientada a nuevas posibilidades de desarrollo inmobiliario, lo que inevitablemente desencadena, la búsqueda de suelo disponible para expansión y renovación, con intervenciones funcionales.

Como parte de este proceso, se han empezado a utilizar herramientas que permiten regenerar la estructura urbana, con el fin de brindar oportunidades de mejora en los territorios, atendiendo al criterio de equidad y derecho a la ciudad; esto a su vez cambia la imagen del sitio otorgando una nueva identidad, en la que los ciudadanos se identifiquen y usen los espacios públicos, trascendiendo de lo individual a lo colectivo.

Es por estas condiciones, que se pretende el uso de herramientas regeneradoras o creadoras de espacios para la recreación, vivienda, movilidad y accesibilidad, potenciando así, el empoderamiento social, la economía local, las sinergias colectivas, que tengan como fin último el bienestar para la población que lo habita.

De las herramientas disponibles dentro del marco normativo nacional, que cumple con la visión resaltada, el Reajuste de Terrenos, se muestra como un instrumento potencial para redefinir la trama urbana, en virtud de mejorar o facilitar servicios públicos y generar un ordenamiento del territorio más funcional para la colectividad.

Cabe resaltar, que la incorporación de este instrumento en el ordenamiento jurídico nacional, es muestra del visionario contenido que el tema de Planificación Urbana, poseía para entonces, proponiendo a la reconfiguración predial como un mecanismo aplicable en el desarrollo y regeneración de predios. Por tal razón, corresponde hoy día, establecer lineamientos de guía que faciliten su aplicación en el contexto urbano costarricense.

Es bajo esta posibilidad y siguiendo los preceptos del quehacer institucional, que el MIVAH, ha decidido liderar un proceso de formación en la temática, considerando el análisis de las potencialidades y dificultades del instrumento, según las características territoriales de nuestro

país, sumado a criterios y otras herramientas, que faciliten la gestión en una posible intervención.

Para ello, se ha realizado en los últimos años, un acercamiento con los gobiernos locales, logrando un efecto informativo y formador en la temática de Reajuste de Terrenos, como herramienta factible de ser aplicada en la planificación y desarrollo territorial de los sitios potenciales que estén bajo su jurisdicción.

Configurado una estrategia de abordaje básica que referencia a una serie de acciones para cada una de las etapas del proceso, según el tipo de proyecto, constituyendo una descripción de pasos a realizar y productos resultantes por obtener, en función de un proyecto de Reajuste de Terrenos.

Este enfoque unificado busca ser la base para la formulación de política pública vinculada con la norma urbanística local, determinando su uso y aplicación diferenciada, siguiendo los criterios de ejecución en virtud de las características territoriales; lo que viene a significar, un desarrollo pensado en lo local con respaldo en lineamientos relativos de orden nacional.

Para dar soporte a este objetivo, se han tomado algunas experiencias internacionales, donde se ha aplicado el Reajuste de Terrenos en virtud de las posibilidades y características, que tanto cultural como legalmente, han legitimado sus propias versiones de la herramienta. Tal

es el caso de Japón y Colombia, quienes a través de sus gobiernos han permitido dotar de su experiencia a nuestro país, en la formación y continuidad de apoyo, para la construcción de un modelo nacional de gestión, que permita el desarrollo de proyectos mediante Reajuste de Terrenos.

Del trabajo destacado en estos años, nace la siguiente Guía, producto de un proceso de análisis y conformación de información, el cual potencia la mejora y favorece la gestión de propuestas de proyectos de Reajuste de Terrenos en Costa Rica; como base, para generar metodologías según las diferentes situaciones locales, Incorporando a todas las partes en la planificación y remodelación del sitio de intervención, durante todo el ciclo de vida que el proyecto contemple.

Esto con el objetivo, de crear desarrollos urbanos sostenibles, en donde todos formen parte activa y responsable de la planificación y futuro de las ciudades.

2. Antecedentes

El Reajuste de Terrenos, dentro de la esfera mundial de su aplicación, se reconoce bajo diferentes términos que suelen ampararse por la referencia normativa que los rige como también por las adaptaciones metodológicas que los países han utilizado según sus contextos.

En muchos de los casos, presentan al Reajuste de Terrenos, como un mecanismo capaz de mejorar la funcionalidad del tejido urbano y afrontar la urbanización acelerada producto del crecimiento de población versus la disponibilidad de suelo.

Bajo el esquema social en el que se marca responsabilidad a las instituciones públicas para la dotación de servicios, infraestructura y espacios públicos, relativos al desarrollo territorial. Pero este reto implica para las autoridades la búsqueda de suelo público disponible, la falta de disposición, los obliga a emprender formas alternas para conseguirlo, ejemplo la compra o expropiación, que conllevan costo y complejidad.

Es por estos razonamientos que se debe tener claro el golpe de realidad, que viven las ciudades, por el deterioro del entorno urbano que limita las condiciones de vida, restringe la movilidad y hasta divide el suelo creando desigualdades económicas.

El Reajuste de Terrenos, viene a ser, ante esto; una herramienta con capacidad para proporcionar acceso a suelo utilizable para el abordaje de mejoras o incorporación de áreas de uso público, mediante la captura de una proporción del valor creado por el mismo desarrollo, otorgando una oportunidad de intervención.

De las experiencias realizadas mediante este instrumento, se evidencian notables logros; sin embargo, es necesario según lo plantean los expertos, impulsar a los gobiernos locales, en la consolidación de mecanismos de gestión rápidos, eficaces y accesibles que pueden combinarse con éste, lo que implica, reordenar procedimientos y fortalecer a las autoridades locales y sus equipos, para alcanzar la consolidación del Reajuste de Terrenos, como instrumento, que les permita la factibilidad de su aplicación.

Los resultados del Reajuste de Terrenos se vuelven robustos, sostenibles y factibles en la medida en que los gobiernos locales participan; pues su visión integradora del territorio revierte en espacios de uso y bienestar colectivo, sin que ello implique el menoscabo de la particularidad.

Las experiencias con participación del gobierno local, reflejan un aporte de suelo urbano con servicios, con enfoque de ordenamiento y expansión de la ciudad, así como la movilización de recursos financieros y concertación de relaciones público-privadas.

Pero estas experiencias no restringen la posibilidad de un Proyecto de Reajuste de Terrenos a partir de la iniciativa de los propietarios de una zona en particular, pues mientras la norma urbanística esté definida de previo, toda propuesta debe ser sujeta a su aplicabilidad. No se cuenta con ejemplos precisos de esta modalidad, pues pocas veces son publicitados para el conocimiento popular.

El Reajuste de Terrenos ha sido aplicado en varios países tales como Alemania, en donde se utilizó para convertir suelo rural a otros usos, evitando la ganancia de venta de suelo por especulación, enfocándose en crear intervenciones que estuvieran más allá del aumento de un valor particular, sino que significaran un beneficio del interés común; dando con ello inicio a la premisa del Reajuste de Terrenos.

Japón por su parte, crea un enfoque más integral, considerando la herramienta para atender situaciones de desastre natural o renovación de sitios ya consolidados. Debe destacarse que un tercio de los proyectos tendientes al desarrollo de áreas devastadas y de configuración de imagen de ciudades en Japón, se ha realizado mediante el Reajuste de Terrenos. Estas experiencias han sido documentadas por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, quienes han establecido procesos de formación y abordaje en países como la India, Tailandia, Bután, Nepal y Colombia.

Las experiencias, que muestran países como Francia, Finlandia y Suecia destacan elementos determinantes, tales como la reconfiguración de lotes en razón de menor tamaño - mayor valor, revalorizando el suelo a través de la potenciación de usos, la transformación urbana e incorporación de actores privados.

Estos enfoques son de utilidad en la formación que requiere el reconocimiento de las experiencias, pero no se debe dejar de lado la adaptación del método con respecto a la realidad de los países en desarrollo, como el nuestro. En donde cualquier intervención territorial, debe potenciar acciones con equidad, según los objetivos sociales de uso y disposición del suelo, sin dejar de lado las políticas públicas en materia de planificación urbana.



Imagen1: Aplicación del Reajuste de Terreno en el mundo.



Imagen 2: Proyecto Rama-9, Bangkok, Tailandia.

Barrio de Misuga, Kobe, Japón

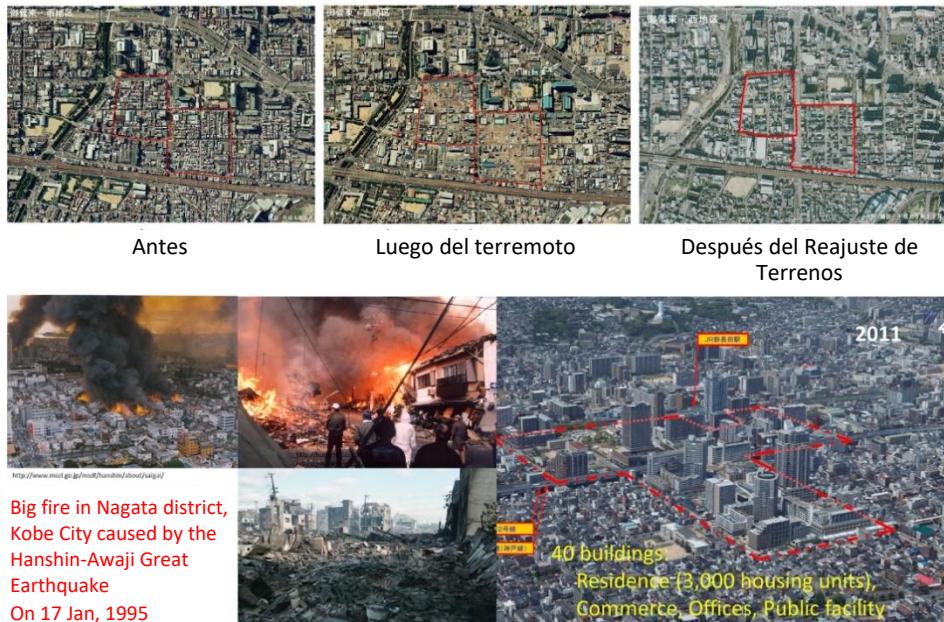


Imagen 3: Proyectos en Kobe, Japón, luego del terremoto de 1995.



Imagen 4: Proyecto Loma de los Bernal, Medellín, Colombia.

3. Componentes normativos

El Reajuste de Terrenos, requiere la unificación de un marco normativo que consolide y facilite su implementación, en el uso de conceptos legislativos que den la posibilidad de reconfigurar los predios, así como de adquirir tierras por compensación o expropiación.

Con la herramienta, se pretenden no solo cambios físicos sino legales en las relaciones de propiedad y propietario, además de la conformación de herramientas que brinden seguridad jurídica a la reconfiguración del suelo a intervenir y los acuerdos que subyacen de los puntos concertados para su reparto y beneficio.

Para los efectos de un proyecto de Reajuste de Terrenos, se deben considerar los siguientes puntos:

1. Crear documentos legales que respalden los cambios y toma de decisiones entre las partes, de manera que no se afecte el futuro del proyecto, ni las obligaciones subsistentes de las relaciones legales y la titularidad.
2. Garantizar un marco justo y correlativo con la realidad de la propiedad y los usos, en donde no afecte de forma inequitativa a unos sobre otros, empeorando las condiciones actuales del sitio de intervención y los actores que se vinculan en él.

3. Implementar mecanismos para afianzar, de forma consecuente, las políticas de desarrollo local actuales.

En muchos países como el nuestro, no existe un marco jurídico específico sobre el cual se pueda emprender el desarrollo de un Proyecto de Reajuste de Tierras, pero ello no es limitante para conjeturar sobre la gama de argumentos legislativos existentes, dando soporte a la constitución y adaptación de la metodología en virtud de los objetivos planteados.

Para abordar el Reajuste Terrenos desde la normativa nacional, se debe iniciar por la Constitución Política, en la cual se plantea bajo el artículo 45, la disposición de la propiedad privada, siempre que prive el interés colectivo con la indemnización que la ley disponga. Esto abre la posibilidad de crear proyectos urbanos, que tengan como objetivo la mejora de espacios y servicios públicos para la población, en la búsqueda de un equilibrio con beneficio directo para todos.

Lo anterior permite intervenir predios de titularidad privada, en un marco de negociación de las condiciones de participación e intereses con los propietarios, tal como lo configura el Reajuste de Terrenos en su metodología; siempre y cuando responda a la mejora de espacios para el bien común, con aumento del valor predial y sin detrimento al derecho de propiedad inicial.

Con ello, también se conjectura el artículo 50 de la misma norma, revistiendo el derecho de tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ampliado en su alcance por la Resolución Nº 04205-1996 Sala Constitucional, la cual incorpora el elemento urbano como derecho, concebido con el objetivo de crear desarrollos urbanos en un marco de sostenibilidad y calidad de vida de las personas.

Estos argumentos se correlacionan con la competencia que el mismo cuerpo normativo otorga, a los gobiernos locales, en el desarrollo de los territorios como parte de su autonomía municipal. Dentro de los artículos 169 y 170, se construye la competencia municipal, sobre los intereses y servicios cantonales; reforzado por el artículo 3 del Código Municipal, en donde además permite a las municipalidades la formalización de convenios en función de proyectos constructivos de obra pública para el beneficio común.

Como soporte a la competencia constitucional, que demarca la generación de proyectos para el desarrollo de los territorios de un cantón, se destaca la Ley de Planificación Urbana, mediante la cual se constituyen herramientas básicas por medio de las cuales los gobiernos locales podrán realizar la planificación local, denotando la implementación de planes reguladores, como se dispone a lo largo de la Sección Segunda de Planificación Local de la norma en mención.

Para tales efectos, la Ley de Planificación Urbana establece 5 Reglamentos de Desarrollo Urbano sobre los cuales se deben basar las Municipalidades para establecer las reglas procesales que conforman un Plan Regulador. Dentro de estos Reglamentos, sobresale el de Renovación Urbana, en el Capítulo VI de la ley y su reglamento en donde se manifiesta la figura del Reajuste de Terrenos.

Bajo el artículo 51, el cual indica que el Reglamento Renovación Urbana contendrá:

“... las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, tomando en cuenta la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar generales”. (Ley Planificación Urbana N 4240)

Con ello, se da oportunidad para proponer un proyecto de iniciativa pública o privada de Reajuste de Terrenos, en donde las reglas de su intervención, sean delimitadas por los gobiernos locales, manteniendo un vínculo con las características de desarrollo que así se sustenten.

En el artículo 53 aparece el término de “Remodelamiento”, sobre el cual se basa el Reajuste de Terrenos para ser aplicado en nuestro país; dando a la Municipalidad como al Instituto de Nacional de Vivienda y Urbanismo, la potestad para gestionar:

“...con los propietarios de los inmuebles sujetos a remodelación, lo correspondiente a redistribución de lotes, para arreglar por convenio el modo de reubicarles dentro de la misma zona, trasladarles a otra y efectuar compensaciones en dinero o en especie”.

Así mismo en el artículo 52 tenemos:

“Las zonas a mejorar indicadas anteriormente, serán incluidas en el Mapa de Zonificación, tan luego la municipalidad interesada en corregir sus deficiencias apruebe formalmente el correspondiente programa de renovación.

Desde entonces, y por el término de cinco años, pesarán sobre esas áreas restricciones para fraccionar o construir, en tanto no sean subsanadas sus deficiencias. Vencido dicho plazo, quedará por el mismo hecho insubsistente cualquier restricción debida a remodelamiento predial, y los permisos de construcción se ajustarán a los requisitos comunes”. (Ley Planificación Urbana N 4240).

El término de 5 años mencionado, permite desarrollar un proyecto de Reajuste de Terrenos, restringiendo en alguna manera el aumento valor, que devenga de cambios en el bien inmueble una vez informada la intención de desarrollo del proyecto; así como los permisos de construcción relativos al caso en particular que responden a la iniciativa de remodelamiento predial planteada mediante el instrumento.

Del proceso de contribución especial para proyectos de construcción de caminos cuando crucen zonas urbanas, acera, cordones y cunetas, pluvial y sanitario, mencionado en el artículo 71 de la Ley de Planificación Urbana que exhorta al cobro y carga de los costos por compensación de las obras a los propietarios.

Se debe mencionar que en el caso de Costa Rica y siguiendo el contenido del artículo 45 de la Constitución Política, donde exceptúa la inviolabilidad de la propiedad privada, toda vez que su fundamento radique en el desarrollo de un tema de interés público con acuerdo de las partes; estipula entonces el carácter con que debe plantearse un proyecto de Reajuste de Terrenos. Lo anterior, según el último párrafo del artículo 71, que dice:

"...los proyectos u obras de interés público, pueden ser exceptuados total o parcialmente del pago de la tasa de valorización".

Limita el cobro de la tasa de valorización a los nuevos adquirentes de título de propiedad sobre el nuevo valor de la zona con los cambios de las obras realizadas y, a los propietarios externos al polígono del proyecto y que se vean beneficiados así mismo de su impacto.

Los propietarios que participen del proyecto de Reajuste de Terrenos, deben considerar la modalidad de un contrato de fideicomiso, para someter sus propiedades al proceso, entiéndase que el fideicomiso como figura del Código de Comercio expresa:

“...el fideicomitente transmite al fiduciario la propiedad de bienes o derechos: el fiduciario queda obligado a emplearlos para la realización de fines lícitos y predeterminados en el acto constituido.”

Sobre el proceder a realizar dentro de esta figura se debe proseguir con lo mencionado en el capítulo Doceavo del Código de Comercio.

Con estos artículos, la norma de Costa Rica otorga desde 1968, la posibilidad de concretar potenciales proyectos de remodelamiento predial, para lograr un uso más eficiente del suelo, creando los criterios que definen su abordaje y aplicación, según las características territoriales de nuestro país. Lo anterior, reforzado en la inclusión del término de Reajuste de Terrenos que realiza el nuevo Reglamento de Renovación Urbana (INVU, 2017).

4. Origen del instrumento en Costa Rica

A partir de los argumentos normativos que se han analizado, se puede considerar que el marco jurídico costarricense en materia de planificación urbana, tuvo su punto de partida en el siglo pasado. Consolidándose hoy en día como un referente histórico conceptual, que permite establecer una base ideológica relacionada con una serie de instrumentos relativos al ordenamiento territorial.

No obstante, las propuestas plasmadas en los documentos, se limitaron a ser intencionalidades de pensamientos visionarios que no tuvieron eco en la práctica territorial; tal vez por el poco desarrollo urbanístico de la época y el escaso crecimiento que las ciudades evidenciaban, en donde existían reservas de suelo de expansión, sin atentar con los recursos ambientales del país.

Estas condiciones fueron creando en la institucionalidad pública del Estado y sus municipios; prioridades diferentes, que respondieron a la demanda de otras áreas que el país y su población requerían en el momento; creando un modo de crecimiento desordenado y desproporcionado de nuestras ciudades en virtud de las actividades y necesidades que la

población comenzó a ejercer en el territorio. Lo anterior, significó un desplazamiento de los conceptos técnicos planteados en la norma escrita.

Pero aún hoy tenemos la posibilidad de reivindicar el atraso que demanda nuestra planificación y ordenamiento territorial, por lo que se convierte en oportunidad para el país, asumir de nuevo las bases de planificación construidas con el ejercicio de las mejoras y alcances que la norma urbanística refleja en los reglamentos de alcance local, para su uso y aplicación en los territorios que según la planificación local amerite.

Los gobiernos locales, tienen en sus manos la posibilidad de orientar su desarrollo cantonal según los intereses y características de la población, haciendo uso de instrumentos técnicos que diriman las iniciativas a favor del desarrollo sostenible, siendo reflejo de composiciones sociales, ambientales y económicas. Para ello, tienen la enorme tarea de establecer equipos técnicos enfocados en la temática, con el objeto de elaborar productos técnicos-legales, acordes al nivel de gestión requerido.

Si tenemos en cuenta las posibilidades que desde los gobiernos locales se pueden ir conjeturando para la incorporación de normativa correlativa al uso y mejora de los requerimientos procesales de un proyecto, podemos entonces considerar un momento

histórico factible para la implementación de un proyecto de Reajuste de Terrenos, con apoyo político necesario.

Estas condiciones, potencian un panorama de planificación urbana más fructífero, en la medida que se potencien los beneficios a la población y se consoliden entornos de habitabilidad.

Para ello se han planteado ambiciosos instrumentos, que emulan y operativizan el planteamiento conceptual inicial, reforzando la intención del Estado por formalizar esta temática, y por ello se han concebido procesos de construcción de políticas públicas como lo son la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040 y la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que reflejan líneas de trabajo multisectorial e interdisciplinario para la formulación e implementación de un desarrollo planificado y ordenado del territorio.

En estos procesos, Costa Rica ha contado con experiencias y aprendizajes internacionales, mediante garantes que colaboran en la construcción de ideas para la evolución de nuestro territorio; tal es el caso del Reajuste de Terrenos, el cual se ha visto fomentado por aportes precisos y oportunos de parte de los gobiernos de Japón y Colombia.

Línea de tiempo para la formulación del instrumento de Reajuste de Terrenos en Costa Rica



Imagen 5: Línea del tiempo para el Reajuste de Terrenos en Costa Rica desde 2012 al 2020

Reconociendo la realidad urbana que tenemos y relacionándola a esquemas de movilidad, riesgo y amenaza de zonas de valor ambiental, recarga acuífera entre otros, las cuales se han consolidado en diferentes etapas de crecimiento urbano del país, configurándose como una referencia metodológica para guiar la aplicación práctica del Reajuste, otorgando insumos para una renovación o expansión urbana planificada y la mejora de las condiciones de vida en las ciudades, en beneficio de la colectividad.

Este ímpetu de trabajo, se manifiesta en el esfuerzo y compromiso, que han asumido los gobiernos locales, para responder metodológicamente, al abordaje práctico de la herramienta de Reajuste de Terrenos en casos piloto, con la información y capital humano destacable para su logro. El MIVAH, por su parte, pretende con esto; generar lazos institucionales entre gobiernos locales, que permitan ser el marco de referencia, para iniciativas locales que potencien la mejora de instrumentos y lleven a la formulación de propuestas ejecutables.