

# **VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)**

## **Informe Final**

### **Lecciones aprendidas de casos latinoamericanos en la gestión del territorio y contexto costarricense**

Investigadora:  
Karla Barrantes



El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Contenido

Resumen .....	3
1. Introducción.....	3
2. Casos destacables de gestión urbana en Latinoamérica.....	4
2.1 Colombia: Contribución por Valorización, Planes parciales e instrumentos complementarios.....	4
2.1.1 Antecedentes del derecho urbanístico colombiano .....	4
2.1.2 Contribución por Valorización (CV).....	7
2.1.3 Planes parciales instrumentos para establecer mecanismos de repartición de cargas y beneficios.....	12
<i>Reajuste de tierras en planes parciales y procesos de Renovación Urbana</i> .....	16
2.2 Brasil: Mecanismos de financiamiento y ejecución de las operaciones urbanas y sistemas de transporte público.....	19
2.2.1 Antecedentes políticos y legales .....	19
2.2.2 Operaciones Urbanas en Consorcio .....	21
2.2.3 Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs).....	22
2.2.4 Transferencia de derechos de construcción .....	24
2.2.5. <i>Curitiba: Los buses de transporte rápido (BRT) y su interacción con normas de ordenamiento territorial.</i> .....	27
2.3 Uruguay: Cartera Inmueble de Vivienda de Interés Social (CIVIS).....	33
2.3.1 Antecedentes legales y políticos en materia de vivienda.....	33
2.3.2 Implementación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS).....	34
3. Comparación de las experiencias internacionales analizadas y el contexto costarricense.....	37
4. Conclusiones .....	43
5. Agenda de Investigación.....	44
6 . Referencias Bibliográficas .....	45

## **Resumen**

El presente documento busca reflexionar acerca de algunas iniciativas destacables en términos de herramientas de gestión del suelo en Latinoamérica, mediante las cuales se han logrado proyectos de renovación urbana, recuperación de plusvalías, dotación de vivienda popular, mejoras sustanciales en los sistemas de movilidad, transporte público y dotación de espacios públicos.

Para el caso de Colombia, se aborda la aplicación de los planes parciales y algunos instrumentos que permiten el financiamiento de proyectos de ciudad. Así mismo, se estudian las contribuciones por valorización (CV) en sus diferentes variaciones, anuncio de proyecto y avalúos de referencia, así como el reajuste de tierras. Del caso Brasileño se expone el derecho de transferencia de construcción (TDC) y las herramientas que intervienen en esta operación, como es el caso de la concesión onerosa del derecho a construir (OODC); asimismo se aborda la ejecución de Operaciones Urbanas en Consorcio.

Por otra parte, en Brasil se destaca como experiencia pionera en Latinoamérica los Buses rápidos (BRT) y su relación con la planificación territorial. Finalmente se resaltan los esfuerzos uruguayos con la Cartera Inmueble de Vivienda de Interés Social (CIVIS) en la provisión de tierras para vivienda con preferencia a cooperativas.

Para concluir, se lleva a cabo una reflexión en el contexto costarricense, dentro del marco de la normativa y herramientas generales existentes en el campo de la planificación territorial, con algunas sugerencias que pueden contribuir a mejorar los mecanismos vigentes.

### **1. Introducción**

Costa Rica cuenta con una Ley de Planificación Urbana que data de 1968, en su momento planteó herramientas con conceptos innovadores tales como la reconfiguración predial, contribuciones especiales, cesión de área pública, entre otros. Desafortunadamente, muchos de estos conceptos no han sido instrumentalizados, o bien algunos presentaban conflictos de constitucionalidad<sup>1</sup>. Hoy, 47 años después, Costa Rica no cuenta con instrumentos oficiales de recuperación de plusvalías, más allá de algunas estrategias implementadas por los planes reguladores, dentro de las limitaciones normativas y bien a través del impuesto territorial, el cual no necesariamente refleja el cambio en el valor de la tierra con la velocidad que se requiere. Sin embargo, en Latinoamérica se han llevado a cabo una serie de iniciativas que permiten a los gobiernos locales captar recursos producto del incremento en los valores del suelo, donde dicho aumento obedece a un acción estatal y no al esfuerzo de la persona dueña del inmueble.

La relevancia de estos instrumentos, es que permiten financiar procesos de renovación urbana, ya sea en el contexto institucional o bien con mecanismos de intervención público-privados. Así mismo, abordan la propiedad privada desde su función social, donde el interés común prevalece sobre el individual, esta concepción permite realizar una serie de operaciones urbanísticas, que van más allá del beneficio particular e

inclusive permite, dependiendo de la situación, a personas propietarias en zonas de reajuste predial, ser parte de los “inversionistas” dentro del plan parcial.

La implementación de este tipo de medidas no ha sido fácil, ha requerido un proceso de educación y convencimiento, en casos como el colombiano que a partir de 1970 fue objeto de fuertes presiones inmobiliarias a lo largo de 20 años, hubo una gran oposición de los promotores, especialmente cuando se llevaron a cabo los cambios constitucionales que consolidaron la función social de la propiedad, aunado a la implementación de la ley 388 de 1997, la cual, estableció una serie de parámetros urbanísticos acompañados de mecanismos de financiamiento de obra pública mediante la recuperación de plusvalías.

Este trabajo pretende reflexionar a la luz de experiencias en Latinoamérica, condiciones que merecen replantearse o fortalecerse dentro de la realidad de Costa Rica, con el propósito de ampliar la perspectiva que se tiene de las herramientas existentes y la posibilidad de diversificar los instrumentos de gestión del suelo costarricenses. En ese sentido, el objetivo general de este estudio es extraer de las diferentes experiencias latinoamericanas en gestión del suelo, lecciones aprendidas que puedan ampliar la perspectiva de los instrumentos de ordenamiento territorial costarricense.

El presente estudio está basado en investigaciones y experiencias latinoamericanas sobre herramientas de gestión del suelo, de esta forma, se han elegido algunos ejemplos relevantes, considerando su posible aplicabilidad en Costa Rica, sin embargo, quedaron aún por fuera una amplia gama de instrumentos que han sido utilizados exitosamente en Latinoamérica, como el caso del Impuesto Predial Progresivo y Catastros Multifinalitarios, que valdría la pena analizar en otros informes.

## **2. Casos destacables de gestión urbana en Latinoamérica.**

### **2.1 Colombia: Contribución por Valorización, Planes parciales e instrumentos complementarios**

#### **2.1.1 Antecedentes del derecho urbanístico colombiano**

##### *Contexto político*

Existen una serie de condiciones socio-políticas en Colombia, que precedieron a muchas a las modificaciones constitucionales y de ordenamiento territorial expuestos en el presente documento, las cuales, han sido en gran medida responsables de la configuración de los asentamientos humanos y su concentración en zonas urbanas.

A partir de 1948 inicia un enfrentamiento armado entre dos partidos políticos: el Liberal y el Conservador, lo que desemboca en una lucha por el control político, económico y social del país (Niño, 1999). Esta condición desencadenó una serie de desplazamientos internos forzados, donde las personas huían de la violencia armada, social y política. Dicho conflicto perduró hasta 1958 con la creación del Frente Nacional, que consistió en una coalición de ambos partidos, donde hubo una alternancia en el poder.

Este período conocido como La Violencia (1948-1958), influyó en gran medida en la transformación de la relación entre la población urbano y rural (Niño, 1999). Situación que incrementó aceleradamente la población urbana, por otra parte, se forman grupos

guerrilleros entre aquellos que no quedaron contemplados en el seno de los acuerdos bipartidistas (FARC; ELN, M-19, entre otros). En los años 80's continúa este movimiento hacia las ciudades, hasta que en los 90's el conflicto armado origina desplazamientos masivos hacia las cabeceras de los municipios, el cual es alimentado por el paramilitarismo y la influencia económica del narcotráfico (Niño, 1999). Esta condición generó una presión sobre los municipios, a raíz de la huida de caseríos y pueblos rurales para asentarse en las ciudades en busca de protección. Así las cosas, hoy Colombia posee un 76% de su población viviendo en zonas urbanas (Banco Mundial, 2015).

### *Normativa urbanística*

Colombia presenta un amplio historial en instrumentos para la recuperación de plusvalías y gestión del suelo, aunque podría decirse que el derecho urbanístico colombiano inició su consolidación en el año 1989, con la promulgación de la Ley 9 de reforma urbana, donde se establece la función social de la propiedad y fija los ámbitos públicos y privados en los procesos de transformación del suelo (Pinilla, 2003). Sin embargo, antes de contar con esta ley en materia urbanística, entre los años de 1970 y 1989 se presentaron 17 proyectos cuyo propósito era precisamente establecer una reforma urbana, los cuales fueron objeto de una contundente oposición de sectores conservadores, junto con intereses privados de empresas constructoras y promotores inmobiliarios (Borrero, 2003).

Con la ley 9, se introdujeron una serie de instrumentos de gestión urbana, como son los casos de reajuste predial, cesión obligatoria, contribuciones para el desarrollo municipal, bancos de tierras, entre otros; situación que generó una serie de conflictos que cuestionaron la constitucionalidad de dicha ley (Pinilla, 2003).

Así las cosas, en el año 1991 Colombia promulgó su nueva constitución política, la cual representó un paso trascendental en materia de gestión urbana. En la misma se establece el deber del Estado de velar por la integridad del espacio público, de tal forma que la integridad del mismo prevalezca sobre los intereses particulares; asimismo, cita la participación de las entidades públicas en la plusvalía, producto de las acciones urbanísticas, y se establece el acceso digno a la vivienda, recreación y la cultura. En cuanto al tema de espacio público la misma cita lo siguiente:

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

Sin embargo, uno de los cambios más significativos que trajo consigo esta constitución fue precisamente la nueva concepción de la propiedad privada, donde se le adjudicaba una función social, otorgando obligaciones a la propiedad privada y poniéndola a disposición de las necesidades colectivas, de esta forma señala textualmente:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad

por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad (...)

De esta forma, tanto el artículo 82 como el 58, establecen las bases para generar los mecanismos de participación en plusvalías, donde el propietario debe retribuir a la ciudad por aquel enriquecimiento sin justa causa que deriva de una intervención urbanística del Estado. Así las cosas, de acuerdo con Maldonado (2003), "...el presupuesto ético que sustenta la participación en plusvalías es que el propietario no puede apropiarse de aquellas rentas que no deriven de su esfuerzo o trabajo"<sup>iii</sup>

Una vez promulgados estos cambios constitucionales, se allana el camino para la creación de la ley 388 de 1997, que precisamente buscaba compatibilizar el derecho urbanístico colombiano a la luz de las nuevas reformas constitucionales y, de esta forma, actualizar la ya mencionada ley 9.

La ley 388 reconoce en su artículo 2º que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la jerarquía del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Asimismo, en su artículo 3º establece la función pública del urbanismo.

Por otra parte esta ley afina los mecanismos para la recuperación de plusvalías, los cuales aplican según los siguientes hechos generadores:

- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o suburbano: esto obedece a un cambio de uso del suelo, a raíz de un plan de ordenamiento territorial, ejemplo de esto son suelos que anteriormente eran agrícolas y son reclasificados para llevar a cabo un proceso de urbanización, lo que permitiría aumentar sus densidades y potencial constructivo y, por lo tanto, el valor del suelo será mayor.
- La modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo: esta situación se da especialmente en aquellos casos donde una zona residencial pasa a zona comercial o industrial, de modo que la nueva clasificación permite un uso más intensivo y diverso del suelo.
- La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación: lo anterior ocurre mediante la elevación del índice de ocupación, índice de construcción, o ambos a la vez, eso significa que aumenta el potencial constructivo de un predio, por lo tanto es posible cubrir más superficie (índice de ocupación) o bien construir más metros cuadrados (índice de construcción).

La ley 388 establece que las municipalidades deben elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT), por medio del cual se dictarán los lineamientos para el desarrollo físico del territorio municipal. Esta ley en su artículo 9 lo define como "(...) el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas

adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo...”. De esta forma los municipios mediante el POT señalan las pautas de la planificación del territorio, asimismo, los mecanismos de financiamiento mediante la recuperación de plusvalías, ya estructurados en la misma ley. Cabe aclarar que los ingresos producto de las plusvalías, están destinados especialmente para la provisión de infraestructura, vivienda social y obra pública.

Los POT permiten a los municipios crear Unidades de Actuación Urbanística, que comprenden la delimitación de uno o varios predios, con el propósito de promover racionalmente el aprovechamiento del suelo, contribuir en la ejecución de las normas urbanísticas y facilitar la aplicación de cargas y beneficios a sus propietarios, producto de la inversión en infraestructura, servicios, espacios públicos, equipamientos comunitarios, entre otros.

De acuerdo con Barco y Smolka (2000) la participación en plusvalías no corresponde a un impuesto o tarifa, sino un derecho de la comunidad a “participar” en los beneficios que derivan del resultado de las acciones gubernamentales dirigidas a mejorar el desarrollo urbano.

A continuación se muestra un cuadro síntesis de los instrumentos de recuperación de plusvalías en Colombia, con las diferentes dimensiones de su aplicación.

**Cuadro 1**  
**Instrumentos de recuperación de plusvalías en Colombia**

<b>Instrumento</b>	<b>Acción</b>	<b>Agente</b>
Participación en plusvalías ley 388 de 1997	Decisiones en planificación	Municipio/Área Metropolitana
Cobro de Valorización	Obras públicas	Municipio/Área Metropolitana/Departamento
Sistemas de obligaciones urbanísticas.	Densificación/Redesarrollo	Municipio
Venta o transferencia de derechos	Densificación/Redesarrollo	Municipio
Participación del Estado en proyectos	Empresas gestoras y asociaciones público -privadas	Municipio/Área Metropolitana/Departamento/Empresas e institutos
Indirectamente a través de impuestos prediales	Actualizaciones prediales	Municipio.

Fuente: Zea y García (2010).

### **2.1.2 Contribución por Valorización (CV)**

La contribución por valorización (CV) es una herramienta para el financiamiento de obra pública utilizada en Colombia. Su creación tuvo lugar en el año 1921 y ha sido utilizada de forma prácticamente continua en ese país por más de 70 años (Borrero, 2013). Este instrumento se basa en los parámetros de costo de la obra, la valorización que genera en los inmuebles así como en la capacidad de pago de los contribuyentes.

De esta forma la ley 388 permite el financiamiento de obra pública mediante tarifas,

contribución de valorización, participación en plusvalía, impuesto predial, o cualquier otro sistema que garantice el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las actuaciones. El presente apartado detallará el proceso correspondiente a la contribución por valorización.

De acuerdo con Borrero (2013) la contribución por valorización cuenta con una mayor aceptación por parte de los contribuyentes que otros instrumentos como el impuesto predial, lo anterior obedece principalmente a que mediante aquel sistema es posible percibir de forma más directa la relación costo-beneficio. Este mismo autor señala ciudades como Barranquilla, donde se solicitó a su nuevo alcalde el cobro de obras por valorización para mejorar las condiciones de movilidad, o como en algunos barrios de Bogotá se ha pedido la pavimentación de calles mediante el cobro de CV.

Sin embargo, la CV no ha tenido una aplicación uniforme en Colombia, existen diferentes modelos que varían especialmente por los mecanismos de cobro y cálculo de los beneficios.

Borrero identifica tres modelos de Contribución por Valorización:

- Modelo Bogotá, que han seguido ciudades como Barranquilla, generalmente se ha trabajado con Beneficio Local.
- Modelo Medellín, el cual han seguido ciudades como Manizales, Pereira y Bucaramanga generalmente con Beneficio Local.
- Un reciente modelo que es el caso de Cali, que mezcla un poco los mecanismos de los dos anteriores con Beneficio General.

Para el caso de Bogotá y Cali, los modelos se asemejan más a un impuesto generalizado para cubrir las obras de manera distribuida, según su cercanía y capacidad de pago, mientras el caso de Medellín se acerca más a la participación en plusvalías (Borrero, 2013).

- **Modelo CV para Bogotá.**

Bogotá es una ciudad de 7.800.000 habitantes, capital de Colombia y con un área urbana y suburbana de 47.000 hectáreas. El cobro de la CV en esta ciudad está a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), según lo establece el acuerdo 7 del Concejo Distrital 1987, quienes a su vez determinan los factores de cobro a los inmuebles beneficiados (Borrero, 2013). El modelo de Bogotá se caracteriza principalmente por la forma en que es calculado el beneficio de obra, de esta forma, se toman en cuenta las facilidades o efectos menos evidentes, como la movilidad, al existir un ahorro en tiempo de desplazamiento dentro de la ciudad, la generación de empleo, la atención de sectores con alta densidad de población, la conectividad y el empleo generado por el desarrollo de las obras (Hernández, 2011).

Así las cosas, a la hora de la valorización se procede a una identificación de sectores con características homogéneas, donde a cada polígono se le asigna un código, de acuerdo con Hernández, dichos sectores son agrupados con base en criterios de accesibilidad, usos del suelo, estratos socioeconómicos y barreras naturales, físicas y jurídicas. Una



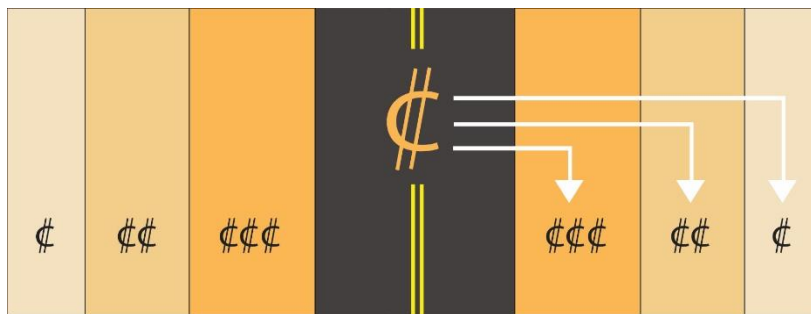
vez generadas estas divisiones se crea un modelo que establece la necesidad de movilidad asociada a factores como empleo, suelo, equipamiento, transporte público y servicios, de esta forma se determinan los beneficios que recibirán estas poblaciones producto de la obra a realizar, dicha cuantificación se lleva a cabo mediante conceptos cualitativos (Hernández, 2011). En cuanto a la capacidad de pago de los contribuyentes, la misma se determina mediante encuestas de hogares y calidad de vida.

El método tradicionalmente más usado en Bogotá, ha sido el método de pago por factores de beneficio, a manera de ejemplo, un lote determinado podría contar con un factor de 1,2 por mejora en su movilidad, así como otros factores producto de distintos niveles de beneficios. De esta forma el área física original del lote se transforma en un “área virtual” producto de la aplicación de los factores, en términos generales, el cobro se lleva a cabo en base a esta última superficie virtual.

Sin embargo, este método también ha sido criticado por considerar aspectos cualitativos como la movilidad en el mecanismo de evaluación, generando incertidumbre en los niveles de transparencia y equidad de parte de los contribuyentes (Borrero, 2013).

En la ilustración 1 puede apreciarse una esquematización del proceso de reparto de cargas y beneficios de la CV, donde se destaca al centro la obra pública y los distintos niveles de beneficios que perciben los propietarios, de modo que a mayor provecho de la obra mayor será el pago proporcional, de acuerdo con los factores asignados.

**Ilustración 1**  
**Esquema de influencia en la CV usado en Bogotá**



Fuente: elaboración propia.

Borrero además ejemplifica como la distancia es considerada a la hora de establecer los factores de reparto, la cual aumenta la valorización en la medida que se encuentra más cerca de la obra.

**Cuadro 2**  
**Efecto de plusvalía según distancia en obras viales**

Grado de Beneficio	Distancia en metros	Valorización %
Grado 1: Máximo	1000	15 a 25

Grado 2: Medio	2000	10 a 15
Grado 3: Menor	3000	5 a 10
Grado 4: Mínimo	5000	Menor a 5

Fuente: Borrero, 2014.

A raíz de las críticas recibidas por los factores expuestos, basados principalmente en beneficios cualitativos, en el año 2010 se realiza mediante un proyecto específico, una modificación en el método de cálculo, con el propósito de tener valores más cuantificables, el mismo se lleva a cabo con el proyecto Anillo 1 del Plan Zonal del Norte, que si bien considera variables utilizadas en cálculos anteriores, sistematiza de una forma más transparente el método de distribución de beneficios (Ver Anexo 1).

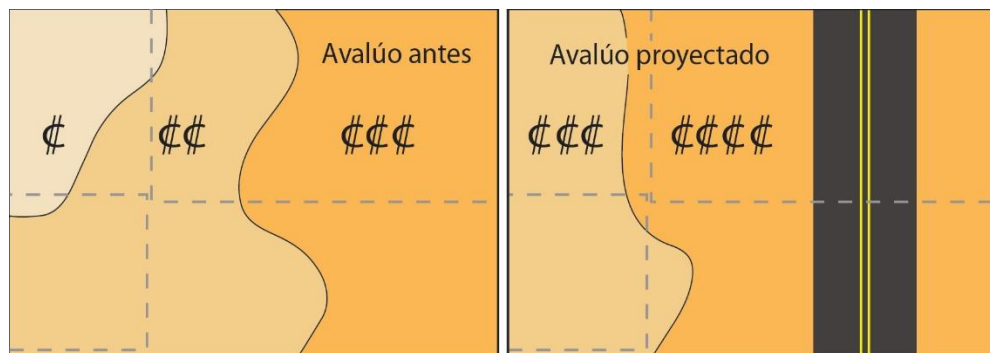
- **Modelo CV para Medellín.**

La ciudad de Medellín cuenta con 2 500 000 habitantes y con una extensión de 38 064 hectáreas. Al igual que Bogotá presenta una larga tradición en el cobro de la Contribución por Valorización (CV), instrumento que ha aplicado desde 1938, con una interrupción entre el 2001 y 2010 (Borrero, 2014).

La diferencia más importante entre este modelo y el utilizado en Bogotá, es que se basa principalmente en la estimación de la plusvalía generada por la obra y la capacidad de pago de los contribuyentes, para ello se utiliza el método del doble avalúo por muestreo. . De esta forma, se determina el valor del suelo sin obra con los valores de mercado actuales y posteriormente, el valor del suelo con la proyección de la obra realizada. Así se eligen ciertos puntos por muestreo y se llevan a cabo los avalúos, tomando en cuenta los valores de mercado existentes. Para realizar el avalúo con la obra, se realiza una estimación multicriterio que establece el valor que alcanzarían estos puntos de muestreo una vez finalizada. La diferencia entre ambos valores antes y después de la obra se denomina “Beneficio teórico unitario”. Cabe destacar que en Medellín es muy relevante el estudio socioeconómico de la población, de modo que el cobro no se sobrepase la capacidad de pago de las personas, así al igual que en Bogotá, la diferencia entre el costo total de la obra y lo que se recaudará por concepto de CV, es asumido por la alcaldía. En la ilustración 2 puede apreciarse un esquema del doble avalúo aplicado en la valorización de Medellín.

## Ilustración 2

### Esquema del doble avalúo utilizado para la CV en Medellín



Fuente: elaboración propia.

Medellín así como otras ciudades colombianas, cuentan con una notable organización y herramientas técnicas que permiten la aplicación de este instrumento, tal es el caso de las Lonjas, que corresponden a organizaciones gremiales que entre otras cosas se especializan en generar avalúos y otras valorizaciones inmobiliarias.

- **Modelo CV Cali**

Finalmente, el último modelo señalado por Borrero corresponde al caso de Cali, con 2000000 de habitantes con 56 400 hectáreas de extensión. La ciudad aplicó este cobro de 1970 a 1990, con una interrupción a partir de esta última fecha y retomando el cobro en el año 2008, mediante el acuerdo 241. Este modelo, a diferencia de los expuestos en Bogotá y Medellín, se diferencia en método de cálculo del beneficio, el cual no se realiza de modo local como los anteriores, sino de modo general. La alcaldía de Cali realizó un proyecto que comprendió la realización de 21 megaobras de infraestructura, para las cuales calculó el beneficio total de la población en términos de mejoras en su calidad de vida, por ejemplo, para las nuevas intersecciones se cuantificó el ahorro en tiempo de traslado, ahorro en combustible, ahorro en contaminación, para establecer un valor que sería absorbido por las diferentes zonas. De esta forma no se considera el incremento en los valores de los inmuebles sino más bien el beneficio general.

### Aspectos relevantes de la CV.

De la experiencia colombiana en este tema, es importante destacar la legitimidad que la herramienta ha tenido en la población gracias a la concretización de las obras, inclusive muchos barrios populares han solicitado la aplicación de este instrumento para la creación de un parque o de una calle, en ciudades como Cali y Medellín. La participación ciudadana en Medellín y Cali se incluye dentro de los estatutos para la ejecución de CV, mientras que en Bogotá no se indica dentro de esa estructura (Borrero, 2013).

Por otra parte, algunos casos han generado conflictos en su aplicación, por ejemplo en el caso de Bogotá, han existido quejas en relación a los plazos de ejecución de la obra. Pese a que la herramienta aún puede mejorarse, con sus distintas variaciones, la misma ha sido aplicada en otros países de Latinoamérica como Guatemala, Ecuador, Argentina

y Brasil (Borrero, 2013).

Para el caso de Costa Rica, como se expondrá más adelante, existe un marco normativo que contempla la aplicación de esta herramienta, conocida en el país como Contribuciones Especiales, sin embargo, es importante la reflexión en torno a las herramientas necesarias para una aplicación eficiente de este cobro, pues tanto esta como las demás herramientas expuestas en este trabajo, presentan un nivel de complejidad que involucra el aspecto legal, técnico e institucional.

De esta forma, es necesario destacar la importancia de contar con un catastro depurado que evite cobros imprecisos, así como un sistema de cobro que tenga las referencias espaciales, así mismo, tener una metodología clara que establezca un método de valorización que se ajuste a las condiciones del cantón. Sin bien en Costa Rica se han llevado a cabo algunos intentos por implementar este instrumento (Valentinuzzi, 2013), a la fecha no han podido ser ejecutados. Sin embargo, se destaca la iniciativa que está realizando la Municipalidad de Curridabat para poder instrumentalizar a nivel local estos cobros. Esta municipalidad ya cuenta con una metodología de cálculo y está haciendo esfuerzos por modernizar su catastro e integrar la información del mismo con el sistema de cobro, (Alicia Borja<sup>iii</sup>, 2015, comunicación personal), lo que permitiría generar una certificación que respaldaría la realización del pago de la Contribución Especial por parte de las personas beneficiarias.

### **2.1.3 Planes parciales instrumentos para establecer mecanismos de repartición de cargas y beneficios.**

Los planes parciales son instrumentos ampliamente utilizados en Colombia. De acuerdo con la ley 388 de 1997, consisten en unidades de suelo destinado a la expansión urbana, las cuales se desarrollan mediante actuaciones urbanísticas, macroproyectos u otras operaciones urbanas. Así las cosas

El plan parcial es el instrumento más importante del sistema urbanístico colombiano: concreta la articulación entre la planeación y la gestión del suelo; y constituye la base para la gestión asociada de los terrenos y la definición de mecanismos concretos de financiación con base en el suelo (Maldonado et al, 2006).

Estos planes parciales o locales, según dicta el artículo 19 de la ley 388, deben contemplar al menos la delimitación y características del área de la operación urbana o unidad de actuación urbanística, definición precisa de los objetivos y directrices urbanísticas (por ejemplo: mejoramiento del espacio público, alternativas de expansión, renovación considerada, reajuste de tierras u otros mecanismos para garantizar el reparto equitativo de las cargas y los beneficios). Así mismo, deben contemplar la normativa urbanística que afectará a la unidad de actuación urbanística (usos de suelo, intensidad de ocupación, retiros, etc.), definición y trazado de espacios públicos y vías, localización de equipamientos, así como los instrumentos de manejo del suelo, recuperación de plusvalías, repartición de cargas y beneficios, evaluación financiera, programas de ejecución y financiamiento.

Dicha ley faculta tanto a municipalidades como a particulares para proponerlos, sin embargo, los mismos no deben contradecir los lineamientos generales establecidos por el plan de ordenamiento territorial ni normas estructurales de los mismos.

Lo pasos que se deben seguir para llevar a cabo un plan parcial de acuerdo con la ley 388, son los siguientes:

- De acuerdo con las ordenanzas del plan de ordenamiento territorial, se pueden proponer planes parciales por autoridades municipales, distritales o particulares interesados.
- Si la autoridad de planeación lo considera viable, se somete a consideración de la autoridad ambiental, para esto se cuenta con 8 días.
- Cuando ha obtenido la aprobación de las autoridades ambientales se somete a consideración del Consejo Consultivo de Ordenamiento, quienes formulan recomendaciones en un período de 30 días.
- En el período de revisión del plan parcial, se convoca a propietarios y vecinos para que manifiesten sus recomendaciones y observaciones.
- Una vez aprobado, la alcaldía municipal o distrital vía decreto formaliza la adopción.

Tal y como se expuso, la definición de un plan parcial comprende una serie de herramientas de gestión urbana, pues además de las características del diseño, deben contemplar el mecanismo de financiamiento, uno de los cuales puede ser la contribución por valorización (CV) ya analizado, o bien otro instrumento que puede incluir recuperación de plusvalías, así mismo estrategias para adquisición de los lotes y su adecuada configuración, cabe destacar que un elemento central dentro de un Plan Parcial es precisamente el reparto equitativo de cargas y beneficios. Como señala Maldonado (2006) el plan parcial evidencia los incrementos de valor del suelo producidos por el proceso de urbanización y asegura su distribución en función de objetivos establecidos en el plan de ordenamiento territorial (sociales y ambientales), evitando cargas excesivas sobre el presupuesto público y enriquecimiento sin causa de los propietarios.

De esta forma el Plan de Ordenamiento Territorial establece las medidas estructurales que contemplan la clasificación del suelo, áreas de reserva, sistemas de transporte, zonas de riesgo, infraestructura, equipamiento, así como los elementos que articulan la zona urbana con la rural. Este aspecto abre la reflexión para el caso costarricense, pues si no existe la adecuada planificación municipal, que establezca claramente los sitios aptos para la ejecución de un eventual Plan Parcial, podría correrse el riesgo de desarrollos inmobiliarios aislados, que generen presión sobre los sistemas naturales y zonas agropecuarias. En este sentido “debe existir una certeza de que los planes parciales efectivamente se lleven a cabo en suelo de expansión” (E: Jéssica Martínez<sup>iv</sup>, 2015)

A continuación se analizarán dos instrumentos relevantes utilizados en estos planes parciales, estos corresponden al anuncio de proyecto y avalúos de referencia y el reajuste predial.

### **Anuncio de proyecto y avalúos de referencia**

Este instrumento persigue la posibilidad de obtener suelos para operaciones urbanas, de acuerdo con el uso del suelo existente, evitando así expropiaciones basadas en avalúos que contemplen las expectativas del futuro proyecto, según lo establecido en el artículo 61 de la ley 388, dentro de los aspectos más relevantes de su definición se destaca:

Artículo 61. (...) El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica (...)

Párrafo 1: Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso.

Si bien desde 1989 -mediante la ley 9- existe la posibilidad de implementar este instrumento, que fue actualizado en 1997 con el artículo expuesto, no fue sino hasta el 2003, con el proyecto Operación Nuevo Usme, que finalmente se implementó (Pinilla, 2013). Este proyecto de vivienda fue promovido por Metrovivienda<sup>v</sup> quienes como parte de la ejecución del mismo tuvieron el propósito de un riguroso control en el precio de la tierra, pues la zona pasaría de suelo rural a expansión; sin embargo, Usme ha sido objeto por años de fuertes presiones inmobiliarias por parte de urbanizadores “piratas” que fraccionan tierra rural para venderla como tierra urbana, sin los servicios básicos (Maldonado y Smolka, 2003).

Mediante el decreto 266 del 2003, se realizaron los avalúos de referencia para evitar una futura especulación en los precios del suelo. De acuerdo con Pinilla, una vez efectuado el anuncio del proyecto, estos avalúos se aplicaron en la zona de estudio de manera muestral, considerando las condiciones actuales de la zona (por ejemplo su uso agrícola) sin la implementación del futuro proyecto. Los mismos no sustituían a los avalúos individuales que deberían realizarse una vez iniciada la operación de expropiación, pero aseguraban que los precios a pagar por parte del municipio no excederían el valor de mercado vigente, ni incluirían las expectativas de los propietarios por un futuro proyecto.

Una de las ventajas del anuncio del proyecto es que evita la compra anticipada de las tierras por parte de la autoridad estatal y permite una compra de acuerdo a las condiciones existentes, de modo que se “congela” el precio de la tierra y el propietario no podrá aprovecharse del incremento de los precios producto de la intervención estatal (Maldonado y Smolka, 2003). Cabe aclarar que estos valores son ajustados de acuerdo con la inflación.

Para llevar a cabo los avalúos de referencia se establecieron zonas homogéneas, las cuales se delimitaron de conformidad con las siguientes variables (Pinilla, 2013):

1. Unidades climáticas.
2. Relieve.
3. Capacidad productiva de la tierra.

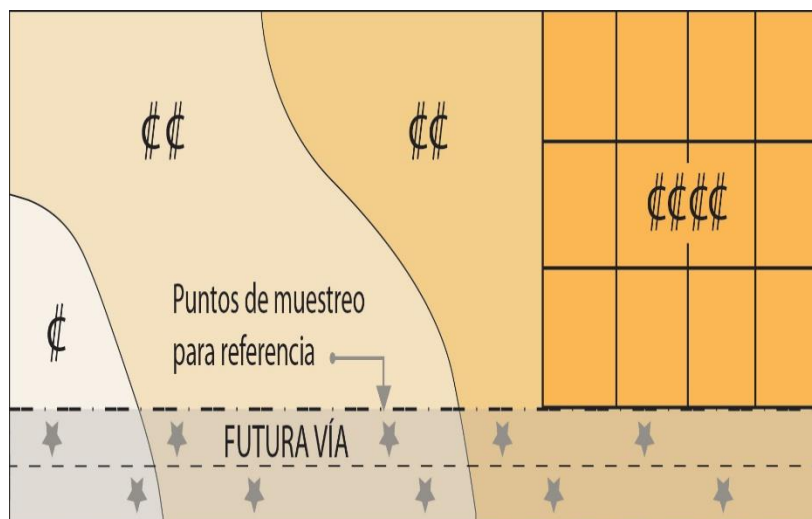
4. Accesibilidad de vías.
5. Dotación de recursos hídricos.
6. Usos del suelo.

Para el caso de Usme se establecieron 80 zonas homogéneas a las que posteriormente se les aplicó el avalúo de referencia. Como se explicará más adelante, a los propietarios se les brinda la posibilidad tanto de la expropiación como de la participación en el proyecto con la posibilidad de obtener beneficios de la operación urbanística.

Como señala Pinilla “La figura del anuncio de un proyecto es una herramienta muy efectiva de recuperación de plusvalías, especialmente en el contexto de suelos de expansión urbana. Tradicionalmente en las discusiones sobre gestión urbana en el contexto latinoamericano no se suele acudir a la posible relación entre plusvalías y expropiación.”

### **Ilustración 3**

#### **Esquema del muestreo para efectuar el avalúo de referencia en el anuncio de proyecto**



Fuente: Elaboración propia.

Es importante aclarar, que si bien el caso de Usme a cargo de Metrovivienda pretendió la implementación de varios instrumentos de gestión del suelo y herramientas de recuperación de plusvalías, su ejecución ha sido lenta y no se ha logrado cumplir con las metas propuestas, de hecho, la Personería de Bogotá (2012) achaca que para el año 2011 existió una baja adjudicación de soluciones de vivienda (58% de las proyectadas), así mismo una deficiente habilitación de suelos (35%). De esta forma es necesario abordar con cautela la aplicación de instrumentos tales como el plan parcial, que si bien pueden resultar de gran utilidad para Costa Rica, deben estar debidamente instrumentalizados, así mismo, las unidades de actuación deben corresponder a una planificación contemplada por el gobierno local, así como lograr la adecuada articulación entre las instituciones. Cabe aclarar que los planes parciales no existen dentro de la normativa urbanística costarricense, sin embargo, otros instrumentos como el reajuste predial, expuesto adelante, sí se contempla en la Ley de Planificación Urbana, pero aún no cuenta con suficientes herramientas complementarias que permitan a las

municipalidades aplicar con propiedad dicha herramienta. Pese a las complicaciones que ha presentado Nuevo USME; no se descalifica la importancia del anuncio de proyectos como una herramienta de gestión para el control de los valores de la tierra en obra pública.

La complejidad de estos instrumentos requieren de órganos especializados, como es el caso de las lonjas de propiedad ya citadas (Colombia), así mismo una mejora en los mecanismos de descentralización de los gobiernos locales y articulación con las instituciones públicas.

### ***Reajuste de tierras en planes parciales y procesos de Renovación Urbana***

El reajuste de tierras puede enfocarse tanto a la reconfiguración de una serie de predios dispuestos de forma irregular, para poder tener un uso más eficiente de la tierra, o bien como parte de un mecanismo de financiamiento dentro de un proceso de urbanización, que se basa en la recuperación de plusvalías. Cabe destacar que los suelos donde se desarrolla esta operación, previamente han sido clasificados como expansión o regeneración, de modo tal que la reclasificación a suelo urbano incrementará su valor, sin embargo, este aumento se origina de una acción del Estado mediante mecanismos de ordenamiento territorial, por lo que el disfrute por parte de los propietarios de esta nueva condición implica una distribución de las cargas y beneficios que se generan a partir del proceso de urbanización.

La legislación Colombiana, mediante su ley 388, establece el reajuste de tierras como un mecanismo aplicado "(...) Siempre que el desarrollo de la unidad de actuación requiera una nueva definición predial para una mejor configuración del globo de terreno que la conforma, o cuando esta se requiera para garantizar una justa distribución de las cargas y los beneficios (...)". Para llevar a cabo un plan parcial, debe existir una asociación de los distintos propietarios en un gran proyecto urbano (Rave y Rojas, 2014).

El reajuste de tierras se presenta como parte del plan parcial, para lo cual debe existir un acuerdo de al menos el 51% de los participantes de la superficie sujeta a la operación, con este acuerdo se constituye una unidad gestora según los intereses de los involucrados, la misma se encargará del proyecto urbanístico de acuerdo a la normativa y lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Para ilustrar mejor el mecanismo de operación de este instrumento, es importante señalar los pasos que se siguen con el propósito de ejecutar un plan parcial, los cuales han sido sintetizados por Maldonado et al. (2006).

- Identificación del tipo de suelo donde se realizará la operación: suelo de expansión o de renovación urbana.
- Tipo de habitantes y propietarios, así como condiciones de la tenencia de la tierra.
- Identificación de los precios antes del plan parcial, mediante avalúos oficiales.
- Identificación de suelos con derecho a aprovechamiento urbanístico. Se descuentan aquellos estatales como rotondas, calles y espacios públicos ya existentes. Se obtienen los Suelos Objeto de Reparto (SOR) o suelo con derecho a aprovechamiento (SCDA).



- Definición del sistema de reparto de cargas y beneficios.

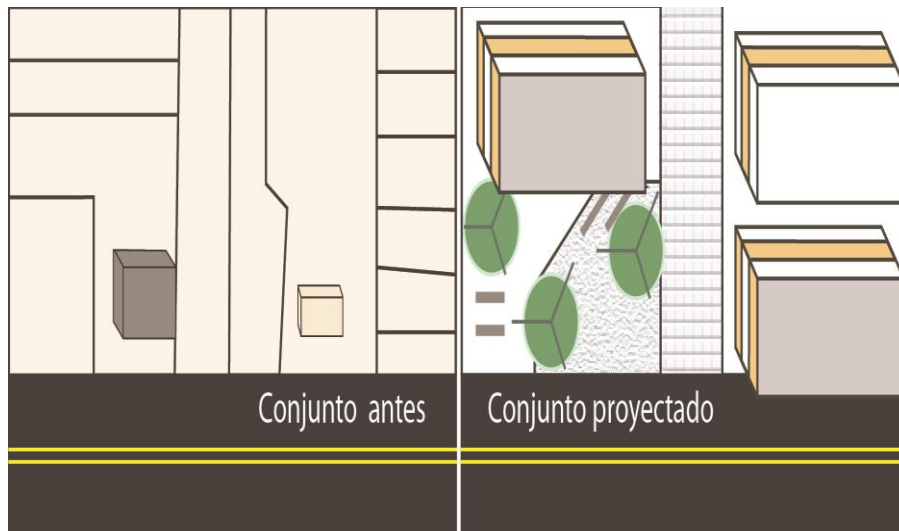
De esta forma, Maldonado destaca la importancia de la información relacionada con la división predial, el tamaño de los terrenos, el número de propietarios, condiciones de propiedad o tenencia de la tierra, para establecer la dimensión y el carácter de la operación urbanística y de esta forma poder estimar su impacto en términos de gestión.

Cuando se han descartado aquellos predios públicos existentes, zonas no aptas para urbanizar y terrenos con amenazas naturales, el área resultante será el área Objeto de Reparto que corresponde al suelo que tiene derecho a los aprovechamientos urbanísticos. Dentro de los Suelos Objeto de Reparto (SOR) o suelo con derecho a aprovechamiento (SCDA) se computan tanto los suelos con aprovechamientos lucrativos (desarrollos privados) como los destinados a equipamiento colectivos (vías, parques, establecimiento comunales). Todos esos suelos participarán de los beneficios producto del plan, y serán distribuidos entre ellos de forma equitativa las cargas y los beneficios. (Maldonado et al, 2006).

La modalidad de reparcelación o reajuste de terrenos, de acuerdo con Maldonado y Smolka (2003) “permite igualmente a la administración pública obtener el suelo para infraestructuras, áreas verdes y equipamientos y para programas de vivienda de interés social en contraprestación por la asignación concreta de la normativa urbanística y por la financiación de los costos de urbanización que legalmente corresponden al propietario”. De esta forma el municipio obtiene tierra bruta a cambio de participación de los propietarios en el aprovechamiento urbanístico, quienes se repartirán las cargas y beneficios que genere la operación. Sin embargo, si algún propietario no desea participar en el proceso de gestión del plan parcial, será expropiado, generalmente mediante el método ya expuesto de “anuncio de proyecto”, de esta forma igualmente la municipalidad sale beneficiada pues obtiene suelo de bajo costo para vivienda social a un precio de suelo rural.

En el reajuste de tierras, cuando los predios son transformados, parte de sus áreas deben ser cedidas para dar soporte a nuevos usos urbanos, las áreas restantes deben ser normadas para dar un uso más eficiente a los predios, tal y como enfatizan Rave y Rojas (2014) si bien los predios originales disminuyen su tamaño, su valor se incrementa en la medida que los nuevos usos son más rentables que los anteriores. Estas autoras señalan que las iniciativas para el reajuste de tierras pueden venir de entidades públicas o privadas, donde los dueños entregan sus derechos de propiedad como capital de inversión a la entidad operadora, quién se encarga de obtener el financiamiento, que estará cargado los mayores precios resultado de la intervención física y normativa. En la ilustración 4 se muestra un esquema que ejemplifica el reajuste de tierras.

#### **Ilustración 4** **Esquema síntesis del reajuste de tierras**



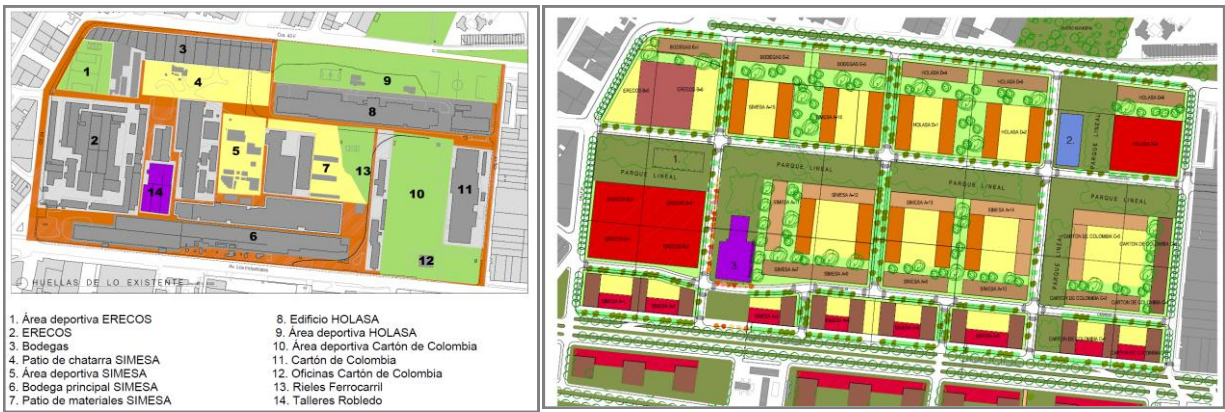
Fuente: Elaboración propia.

Un ejemplo en Medellín, citado por Rave y Rojas es el Plan Parcial de SIMESA también conocido como Plan Parcial La Gran Manzana SIMESA, que corresponde un polígono, conformado por los terrenos de las empresas ERECOS S.A., HOLASA S.A., CARTON DE COLOMBIA S.A., VALORES SIMESA S.A y un conjunto de predios pequeños. Este sector fue catalogado por el POT como Redesarrollo, o sea un área sujeta a transformación urbana y estaba compuesto por una serie de predios de uso industrial, donde algunos de ellos transformarían su uso paulatinamente. Pese a que algunas partes del desarrollo no iban a cambiar su uso de inmediato, pudo llegarse a una propuesta de diseño integral que comprendía tanto las obras nuevas como las existentes. Para los cálculos de las cargas se incluyeron tanto los costos de construcción de edificios, obras de urbanización, equipamiento público relacionados con las viviendas y costos indirectos.

Debido a que la operación fue proyectada a largo plazo (30 años), pues como se señaló algunos usos no dejarían de funcionar de inmediato, se estableció un mecanismo de Unidades de Aprovechamiento de Superficie (UAS) para asegurar la equidad entre los costos e ingresos del proyecto por cada unidad de gestión o bloque de propietarios. La misión de las UAS era ponderar la edificabilidad por el factor de uso, de esta forma la vivienda tenía un factor 1, Comercio en barrio 1.5, Comercio lineal 2.08, Oficinas y servicios 1.17 y Productivos 1. Estos factores equivalen a metros cuadrados edificables que se convierten según los valores de mercado y permiten mantener la equidad entre diferentes usos del suelo (Rave y Rojas, 2014<sup>vi</sup>).

## Ilustraciones 5 y 6

### Distribución original del polígono de intervención de SIMESA y su posterior reajuste predial con plan parcial



Fuente: Alcaldía de Medellín. Documento técnico de soporte Z5 Red7 Gran Manzana SIMESA.

En Costa Rica, el artículo 53 de la Ley de Planificación Urbana contempla en el proceso de renovación urbana que “La municipalidad o el instituto gestionarán 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”, sin embargo, no existe como en el caso colombiano un plan parcial que establezca claramente la repartición de cargas y beneficios, no obstante, la legislación costarricense cuenta con una herramienta muy importante: los planes reguladores, donde precisamente en el Reglamento de Renovación Urbana, si tiene la potestad de establecer con precisión las zonas susceptibles a renovación, así como las medidas a adoptar, desafortunadamente, una gran parte de los planes reguladores existentes carecen de este reglamento o bien, en muchos casos, el mismo no puntualiza las zonas a intervenir.

Así las cosas, pese a que Costa Rica cuenta con el reglamento descrito como parte de la legislación urbana, hay una carencia de mecanismos oficiales o metodologías reglamentadas para vincular las herramientas financieras municipales y los planes reguladores, esta situación es precisamente la que ha dificultado un sistema de repartición de cargas y beneficios vía plan regulador. Así mismo, cualquiera que fuere la metodología adoptada para el reajuste predial, la misma tendría que contar con el aval de la Contraloría General de la República cuando implique una operación monetaria.

## 2.2 Brasil: Mecanismos de financiamiento y ejecución de las operaciones urbanas y sistemas de transporte público.

### 2.2.1 Antecedentes políticos y legales

#### Contexto político

Brasil como muchos países de Latinoamérica, fue objeto de dictaduras. La dictadura militar de 1964 a 1985, se encargó de reprimir entre otras cosas la Reforma Urbana, la

cual nació en 1963 a partir de movimientos sociales, organizaciones profesionales, organizaciones sindicales, académicas, de investigación, ONG, Iglesia Católica (Teología de la liberación), funcionarios, alcaldes y parlamentarios progresistas (Maricato, 2010), esta propuesta se preocupó entre otras cosas por las condiciones de la ciudad, vivienda y aprovechamiento de la tierra ociosa.

A mediados de los 70s se da un regreso de los movimientos sociales a la escena política, pese a que su participación estaba aún cercenada, de acuerdo con Maricato (2010), se llevan a cabo elecciones democráticas de administración municipal, esta situación permitió que gobernantes que compartían las mismas ideas de ciudad, fuesen electos e incluyeran la participación comunal en las decisiones administrativas. Sin embargo, esto también se acompañó de algunos movimientos espontáneos que generaron una expansión de la periferia y serios problemas urbanos. (Rodríguez y Barboza, 2012)

Luego de la caída de la dictadura, se llevan a cabo una serie de victorias del Movimiento Nacional por la Reforma urbana, dentro de las que se puede señalar la Enmienda Constitucional (1987) suscrita por entidades de la sociedad civil, la posterior promulgación de la Constitución Federal (1988), la creación del Estatuto de la Ciudad (2001), así como la creación del Ministerio de las Ciudades (2003) tras la elección de Lula Da Silva.

#### *Normativa urbanística*

Brasil como se señaló, ha sido objeto de un importante proceso de reforma urbana desde 1980, de forma paulatina pero consistente (Fernandes, 2011), más significativo desde la aprobación normativa relacionada con política urbana en la Constitución Federal en 1988, la cual cita “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (*La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del ordenamiento de la ciudad expresadas en el plan director*). La traducción no es del original.

En la constituyente de 1988 se incluyen una serie de principios producto de la enmienda que involucró a más de 100 000 organizaciones sociales y personas involucradas en el Movimiento Nacional de Reforma (Fernandes, 2011), donde se solicitó el reconocimiento constitucional de los siguientes principios:

- autonomía del gobierno municipal;
- gestión democrática de las ciudades;
- derecho social a la vivienda;
- derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados;
- función social de la propiedad urbana; y
- combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas.

Estas disposiciones constitucionales posteriormente fueron reforzadas con la emisión de la ley n.º 10.257 Estatuto de la Ciudad del año 2001, con toda una normativa que vigoriza la agenda de intervención de la ciudad, donde se establece que la política urbana tiene por objetivo ordenar el desarrollo pleno de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad urbana, mediante: derecho a ciudades sustentables, gestión democrática por

medio de la participación de la población, cooperación entre gobiernos, iniciativa privada y demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, planificación de las ciudades, distribución espacial de la población y actividades económicas, oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, orden y control del uso del suelo, justa distribución de los beneficios, adecuación de los instrumentos de política económica, entre otros.

Posteriormente en el año 2003 con la creación del Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades, se adapta este nuevo orden jurídico progresivamente en los estados y municipios, con la aparición de numerosos planes directores así como normas urbanísticas, programas y acciones gubernamentales (Fernandes, 2011)

El mismo Fernandes señala que “El Estatuto de la Ciudad ha sido internacionalmente aclamado, de modo que Brasil fue inscrito en el «Pergamino de Honor» de ONU-HABITAT en 2006, en parte debido a la aprobación de esa ley marco”.

### **2.2.2 Operaciones Urbanas en Consorcio**

Las operaciones urbanas de acuerdo con la CEPAL, consisten en el conjunto de intervenciones o medidas adoptadas por el gobierno local (que no implica la financiación por parte del mismo) donde participan propietarios, habitantes, usuarios permanentes, e inversionistas privados, cuyo propósito es la transformación de un área determinada con un proceso de renovación urbana, el cual puede ser ampliado en función del interés público municipal (Llop, 2005).

Así las cosas, las operaciones urbanas son también una herramienta de captación de plusvalías, donde el aumento en los índices de edificabilidad dependerán del monto que las personas propietarias paguen de acuerdo con los requerimientos del municipio, en relación con este tema Di Giuseppe (2001) señala “Este mecanismo de reversión de recursos a los municipios confiere a las operaciones urbanas un carácter redistributivo, en la medida que los ingresos del sector privado sean aplicados en obras, mejoramientos, equipamientos o programas de interés de la colectividad. Además de esto, es más flexible que la zonificación -que es un instrumento más genérico- permite adecuar el lote a las condiciones específicas de su localización”

De acuerdo con el Estatuto de la Ciudad este instrumento consiste en el conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el Poder Público Municipal, con participación de los grupos e individuos ya señalados, las medias comprendidas en una operación urbana de consorcio corresponden a:

- Modificación de índices y características de parcelamiento, uso y ocupación del suelo y subsuelo, así como normas relativas a la construcción considerando su respectivo impacto ambiental.
- La regularización de construcciones, remodelaciones y ampliaciones en desacuerdo con la legislación vigente.

Asimismo, el plan de la operación urbana de consorcio deberá contener al menos:

- Definición del área de intervención.
- Programa básico de ocupación del área.

- Programa de atención económico y social de la población directamente afectada por la operación.
- Estudio previo de impacto de vecindad.
- Contrapartida exigida por parte de los propietarios e inversionistas en función de la utilización de los beneficios.
- Forma de control de la operación, obligatoriamente compartido con representación de la sociedad civil.

Los recursos obtenidos por el municipio se utilizarán exclusivamente dentro de la misma operación urbana. Asimismo, el Estatuto de la Ciudad obliga al municipio a emitir los respectivos Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs) que se detallan adelante, los cuales son utilizados para financiar las obras necesarias en la operación.

### **2.2.3 Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs)**

Este instrumento fue creado en el marco de las Operaciones Urbanas (OU) en São Paulo, y es utilizado como un mecanismo para la captura de plusvalías. Así las cosas los Cepacs creados en 1995, se implementaron para financiar la Avenida Faria Lima, donde los mismos se negociaban en subastas en la bolsa de valores. Estos certificados son emitidos por el municipio, su propósito es financiar de manera puntual operaciones urbanas específicas, de esta forma las empresas interesadas participan en subastas electrónicas donde por medio de los Cepacs obtienen derechos adicionales de construcción, dentro de los límites fijados para la OU de su interés. De esta forma, corresponde a una operación mercantil a cambio de metros cuadrados que no implica ningún endeudamiento para el municipio (Sandroni 2014).

Inicialmente las OU presentaban algunos inconvenientes en cuanto a los mecanismos para financiar las obras, de acuerdo con Sandroni (2014) uno de los principales problemas consistía en que el pago de las obras era llevado a cabo a través de infraestructura y equipamiento por parte de los empresarios a medida que avanzaba el proyecto, y no en dinero, Água Branca es un ejemplo de esta aplicación, si bien en algunos casos si se llevó mediante pago en dinero, el cálculo de las prestaciones producto de los análisis del diseño arquitectónico y urbanístico conllevaba procesos lentos que atrasaban la ejecución.

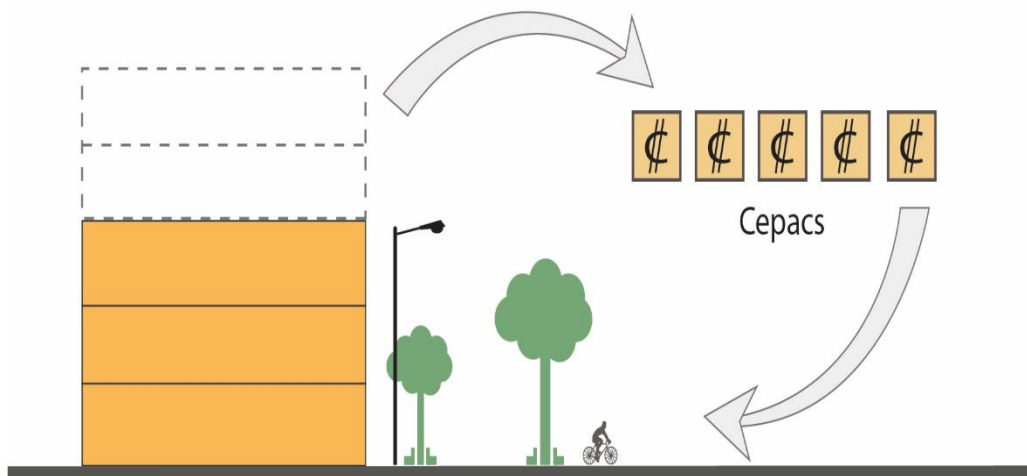
Estos conflictos motivaron la creación de los Cepacs, que según Sandroni:

“fueron entonces desarrollados básicamente para separar la contraprestación económica obtenida de aquellos que adquirirían derechos adicionales de construcción en las Operaciones Urbanas en Consorcio, de la realización de los proyectos que les dieron origen. Se buscaba también lograr que el valor de la contraprestación fuera determinado por la competencia de los desarrolladores inmobiliarios en el mercado, y no como una participación mínima de la valorización de sus terrenos provocada por los derechos adicionales de construcción obtenidos”.

En la ilustración puede apreciarse una esquematización de esta herramienta, que busca ejemplificar como la captación de recursos producto de los Cepacs, se invierten en la

misma obra de la cual fueron emitidos.

### **Ilustración 7** **Esquema de la interpretación de los Cepacs**



Fuente: Elaboración propia.

Pese a que los Cepacs permiten al municipio financiar de manera más veloz una operación urbana, también representan a una transacción riesgosa, pues al adquirir derechos de construcción, los mismos pueden sufrir alteraciones producto del mercado inmobiliario. Así mismo, la administración también corre riesgos, pues al estar los Cepacs vinculados a una obra específica, puede darse el caso de que una vez vendidos no sean suficientes para financiar la obra, lo que implicaría que el municipio debe utilizar sus recursos para financiarla (Sandroni, 2014), así mismo Sandroni señala que el municipio corre el riesgo de morosidad por parte del comprador, debido a que existe un plazo para el pago (de hasta 10 cuotas), finalmente este autor señala la posibilidad de fraudes y corrupción con la utilización de Cepacs, especialmente en subastas privadas o mediante la creación de una escasez artificial de estos títulos, que podría motivar a empresarios inmobiliarios a “pagar” porque una nueva subasta sea realizada.

En el contexto costarricense, esta herramienta presenta dificultad en términos de demanda, especialmente a raíz del tamaño reducido de la Bolsa de Valores, donde los derechos de construcción aún no han sido vistos como un elemento lo suficientemente atractivo para la negociación, por otra parte, tampoco existen herramientas de gestión del suelo que permitan la vinculación de los planes reguladores con la emisión de títulos en la Bolsa. Finalmente, este tipo de instrumentos deben vincularse a un límite en las alturas o al potencial constructivo, sin embargo, hoy en día existen municipalidades que no cuentan con límites en la cantidad de pisos permitidos o bien presentan valores muy permisivos, lo que no despierta un interés por obtener más potencial constructivo por parte de los promotores inmobiliarios.

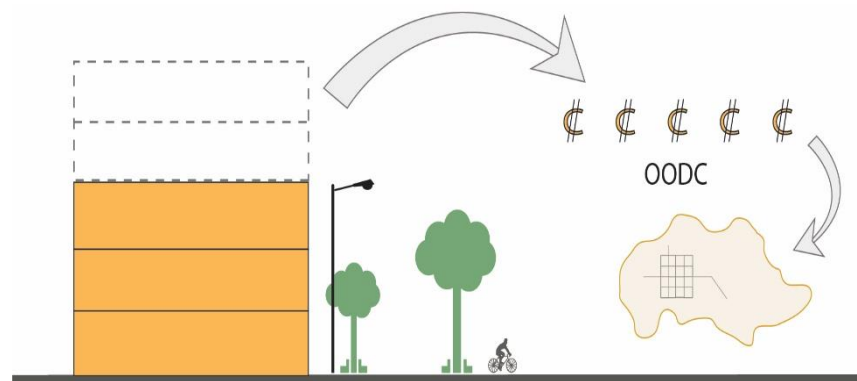
## **2.2.4 Transferencia de derechos de construcción**

La transferencia de derechos de construcción consiste en el traslado del potencial constructivo de un predio a otro, de acuerdo con las normas urbanísticas vigentes. Para tener una perspectiva más amplia de este instrumento es necesario detallar el concepto de suelo creado también conocido como concesión onerosa del derecho de construir:

*Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por su sigla en portugués):* De acuerdo con Maleronka y Furtado (2014) el OODC establece el cobro de contraprestaciones por el aumento de densidad o capacidad edificatoria de terrenos urbanos por encima del coeficiente de aprovechamiento básico (CA Básico). Este coeficiente es el límite previamente establecido por el municipio, de modo que para quienes les interese sobrepasar este valor base, deberán de acuerdo con las disposiciones del respectivo plan director, compensar dicha diferencia. Estas autoras señalan que esta lógica parte de la premisa que los derechos de construcción adicionales al CA Básico no le pertenecen al propietario, sino a la colectividad, esta condición permite al gobierno local concesionar su utilización.

Este instrumento es utilizado en áreas ya valorizadas para la obtención de recursos, son puntos específicos a lo largo de la ciudad con necesidades especiales de urbanización, mientras que en las Operaciones Urbanas los recursos captados se redistribuyen dentro del mismo polígono (Sandroni, 2014).

### **Ilustración 8 Esquema de la interpretación de los OODC**



Fuente: Elaboración propia.

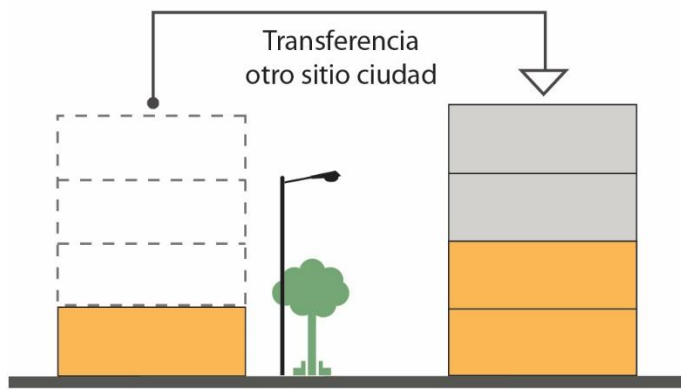
Por otra parte, la Transferencia de Derecho de Construir (TDC) es una herramienta que responde a los parámetros establecidos en el plan director urbano de cada municipio, de esta forma el territorio se divide en una zonificación donde se establecen los valores de alturas, coeficientes e índices de aprovechamiento, retiros de la edificación entre otros (Uzon, 2014). Para cada región se establece una densidad general sin descontar vías y parques, así las cosas, siempre y cuando no se altere la densidad general por región de planificación, cada lote puede variar su capacidad constructiva, transfiriendo estos derechos de construcción a otro predio. Esta operación solo puede ocurrir con la aprobación del municipio en aras del bien público, como la adquisición de lotes para



parques, vías y otros elementos que no generen densidad.

De esta forma cuando alguien pretenda construir más allá del límite establecido por el municipio, podrá hacerlo previa autorización del gobierno local, mediante la compra de TDC inherente a otro terreno, o bien, a través de la compra de la OODC. Podría decirse que cuando una edificación sobrepasa los límites básicos establecidos, existe aumento en la demanda de servicios, tráfico vehicular, más necesidad de infraestructura de la ciudad, entre otros, de esta forma, la compra de OODC podría verse como la compensación que el propietario realiza por las externalidades que genera.

### **Ilustración 9** **Ejemplo de TDC**



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Llop (2005), este instrumento es más un mecanismo de compensación que de captación de plusvalías, salvo que sea utilizado para adquirir áreas de interés social, asimismo puede contribuir en capturar beneficios orientados a segmentos más necesitados de la sociedad civil

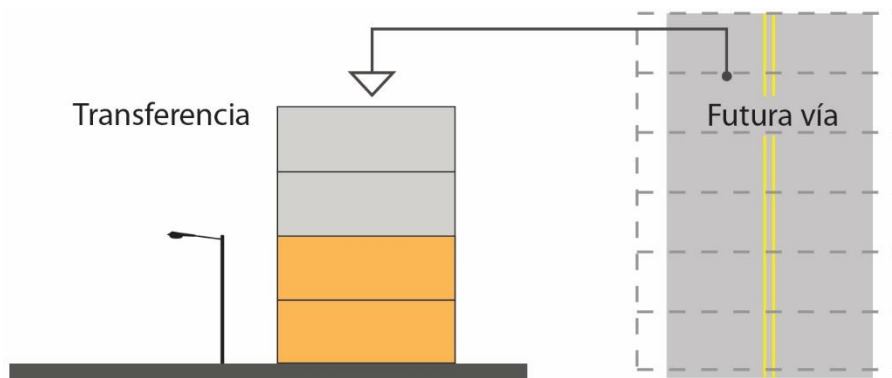
Un ejemplo exitoso de aplicación de este instrumento se lleva a cabo en Porto Alegre, donde Uzon (2014) expone cómo fue posible en un tiempo relativamente corto adquirir 131 569,59m<sup>2</sup> para llevar a cabo la construcción de la 3<sup>a</sup> Avenida perimetral, la cual atravesaba 20 barrios, cuyas poblaciones estaban compuestas de personas con distintos poderes adquisitivos, el municipio se encargó de obtener los inmuebles en base a operaciones de Transferencia de Derechos de Construcción y fue responsable de las expropiaciones, permutaciones y reasentamiento.

La herramienta del TDC se aplicó con el objetivo de transferir a otros predios el potencial constructivo de los lotes que se verían afectados por la construcción de la obra. Debido a que dicho proyecto fue financiado con fondos del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), el mismo exigía la posesión formal de las tierras antes de iniciar el proyecto, donde cada etapa del trabajo estaba subordinada a la adquisición de los suelos. En relación a esto Uzon señala que los propietarios no tenían prisa en llevar a cabo la expropiación, de modo que preferían atrasar los procesos en espera de obtener un mejor precio. De esta

forma, se estableció un incentivo que brindaba un porcentaje adicional de suelo creado (OODC) en los contratos que fueran realizados en el plazo de hasta 60 días después de la presentación de la propuesta, donde para aquellos que lo realizaran en un plazo menor a 30 días obtendrían un 10% más de potencial constructivo (para zonas de alta demanda inmobiliaria) y un 20% (en tierras de baja demanda), en caso que el propietario realizara el contrato más allá de los 30 días pero antes de los 60, obtendría la mitad de los beneficios, o sea un aumento del 5% y 10% respectivamente. Una vez transcurrido el plazo de los 60 días no habría más bonificación. Para la ejecución de esta herramienta también se llevó a cabo un mecanismo de ajuste de equivalencias entre distintos valores de la tierra entre la región de origen y la de destino.

Con la aplicación de este instrumento se logró disminuir el desembolso en más del 50% del valor total de las adquisiciones (Uzon, 2014). El éxito del proyecto se logró debido a la estructura de trabajo, que comprendió la participación comunal mediante el acompañamiento del proyecto y aplicación de presupuestos participativos, así como por la credibilidad alcanzada gracias a exposición clara de las ventajas y desventajas del negocio. Finalmente la acertada utilización de la herramienta de TDC permitió que el municipio pudiese obtener satisfactoriamente las tierras, que de otra forma no hubiese sido posible, pues el mismo no contaba con el dinero para las expropiaciones (Uzon, 2014).

#### **Ilustración 10** **Ejemplo de TDC para construcción de vía**



Fuente: elaboración propia.

La TDC es una herramienta viable en Costa Rica, y ha sido reglamentada vía plan regulador para el caso del Plan Regulador de Montes de Oca, en esa ocasión se concibe como una transacción entre privados, pues se establece como estímulo para la protección del Patrimonio Histórico Arquitectónico, donde las personas dueñas de inmuebles tienen la posibilidad de transferir parte de su potencial constructivo (pisos) a ciertas zonas receptoras del cantón. Sin embargo, esta herramienta también puede ser utilizada en el contexto nacional para la provisión de espacios públicos y tierras estratégicas para la municipalidad, siempre y cuando dicho canje se realice en especie (tierras o infraestructura). Es importante destacar que los gobiernos locales tienen la potestad de emitir normativa complementaria vía reglamento municipal, que amplíe

elementos establecidos en el plan regulador.

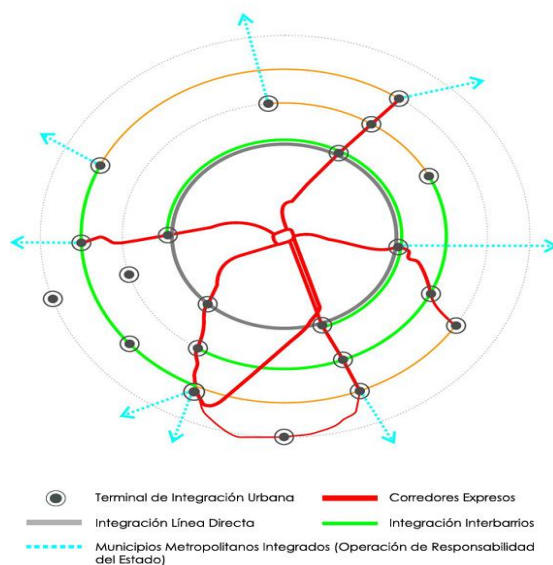
### **2.2.5. Curitiba: Los buses de transporte rápido (BRT) y su interacción con normas de ordenamiento territorial.**

Los buses de transporte rápido BRT por sus siglas en inglés (Bus rapid transit), consisten en un sistema de líneas exclusivas de autobuses, idealmente con estaciones cerradas y plataformas elevadas, con unidades de buses biarticulados (o bien sencillos) con puertas a nivel de las plataformas, que para el caso de Curitiba corresponde a una estructura de corredores troncales y alimentadores (CEPAL, 2012).

Curitiba ha sido una ciudad emblemática por su utilización del sistema BRT, hace ya más de 40 años se inauguró la primera línea BRT, convirtiéndose así en la primera ciudad a nivel mundial con un sistema BRT a gran escala (CEPAL, 2012) sin embargo, en la actualidad más de 51 ciudades de Latinoamérica han implementado el sistema BRT o bien algún mecanismo que da prioridad al transporte público en autobus (Rodríguez, 2013). Esta ciudad cuenta con 434,967 km<sup>2</sup> de territorio, 1.851.215 habitantes y 51m<sup>2</sup> de área verde por habitante (Prefeitura de Curitiba, 2015).

Curitiba ha desarrollado un sistema trinario que contiene una vía exclusiva de BRT y dos carriles para el tráfico vehicular en cada sentido, estos ejes estructurantes poseen características similares en su zonificación (Cervero, 2000), compuestos por edificios con uso comercial en los primeros pisos y residencial en los siguientes, así mismo una densidad mayor que en el resto de la ciudad, a medida que existe una mayor lejanía de estos ejes las densidades disminuyen (Rodríguez, 2013).

#### **Ilustraciones 11,12 y 13 Sistema de BRT en Curitiba**



Fuentes: [www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br) /[www.sibrtonline.org](http://www.sibrtonline.org) /<http://urbs.curitiba.pr.gov.br>.

### **Relación del transporte público y el uso del suelo**

Gran parte del éxito de Curitiba obedece al abordaje territorial entre el uso del suelo y el sistema de transporte público, condición que la hizo merecedora del “Globe Sostenible City Award 2010”, donde se destacó su madurez en el entendimiento del desarrollo sostenible de la ciudad, tanto en la política como la implementación, así mismo por su manejo orientado a crear una comunidad fuerte y saludable, con la integración de la dimensión ambiental, cultural, económica y social (Global Award, Estocolmo, 2010).

Esta relación uso del suelo y transporte es denominada por Cervero (2000) “*Smart growth*”, la misma implica algunos “sacrificios individuales”, por ejemplo, en Estocolmo los barrios de clase media debieron renunciar a más espacios privados para compartir el espacio público, dotado eso sí de un alto equipamiento, por otra parte en Zurich, los residentes cedieron el uso del automóvil ante el eficiente servicio de transporte público (Cervero, 2000).

Curitiba generó un modelo de transporte masivo, donde los usuarios se concentran en los corredores, lo que permite un uso más eficiente del sistema, de esta forma junto con la implementación del sistema BRT se llevaron a cabo una serie de regulaciones urbanas que potencian el uso del transporte público, de acuerdo con Rodríguez (2013) las mismas consisten en:

- ⤴ Zonificación: Desde 1975 se limitó el crecimiento residencial en zonas periféricas y se favoreció sectores próximos a los ejes BRT con una zonificación comercial en los primeros niveles, así mismo, se promovió la densificación en otros puntos servidos por transporte público que no necesariamente correspondían a BRT. Con la posibilidad de usos mixtos se redujo la presión por viajes al centro de la ciudad, y se generaron de otros puntos comerciales satelitales.
- ⤴ Derechos de transferencia de construcción: Se utilizó en dos sentidos: a) Como protección del patrimonio histórico (1982), donde los edificios patrimoniales concentrados principalmente en el centro histórico de la ciudad, tenían la posibilidad de trasladar su potencial constructivo a los ejes del BRT; b) Para dotación de áreas verdes (1993) de modo que se establece la posibilidad a los dueños de predios donde hay interés municipal para generar parques, de trasladar el potencial constructivo a otros predios.
- ⤴ Suelo creado (OODC) en el año 1991: Los predios ubicados a lo largo de los ejes estructurantes tienen la posibilidad de “comprar” más potencial constructivo a la municipalidad, donde los fondos obtenidos son destinados a vivienda social.

Así mismo, Curitiba desde los 70's inició un proceso de crear reservas de tierra en parques y bosques con funciones de preservación ambiental, saneamiento, deporte y recreación, además se generaron parques lineales a lo largo de los ríos, como una medida para evitar la ocupación de estos sectores sujetos a inundaciones (Prefeitura de Curitiba, 2015).

### **Resultados**

Parte de los resultados de trabajar en forma articulada el desarrollo urbano y el transporte público ha producido resultados positivos, de esta forma para Curitiba mientras en el año 1974 el 92% de los viajeros se desplazaban hacia el centro de la ciudad, ya para el 2004 apenas el 30% de usuarios tenían el centro como su destino final (Rodríguez, 2013), así mismo, Rodríguez señala que de acuerdo con los censos poblacionales del 2000 y 2010 del *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC), los 10 barrios que absorbieron más población están localizados áreas que recibieron BRT, al sur-occidente al oriente, y al nor-oriente del centro de Curitiba.

Finalmente, la concentración de población en ciertos puntos permitió llevar a cabo una priorización en la inversión en infraestructura, así como preservar zonas frágiles ambientalmente y crear más áreas verdes para el disfrute comunal, gracias a una reducción en la impermeabilización.

De esta forma, debido al relativo éxito del BRT tanto en Curitiba como en otros países de Latinoamérica, otras ciudades alrededor del mundo han implementado este sistema, tal es el caso de Adelaide, Beijing, Brisbane, Paris, Seúl, Tapei, entre otras. (ECLAC, 2008)

### **Inconvenientes y Retos**

Aunque el Plan Director de Curitiba fue parte de un proceso participativo y supuestamente contaba con un buen nivel de legitimación, su ejecución no procedió con rapidez, pues el plan no tenía proyectos definidos para llevar a cabo (Ardila, 2004).

De esta forma el alcalde Sabbag (en el año 1967) designa a Jaime Lerner como miembro del equipo de acompañamiento y presidente del IPPUC, para trabajar en estos proyectos, sin embargo, el mismo Sabbag desconfía del poder otorgado por el congreso al IPPUC, por lo que para el año 1971 habían muchos proyectos viables pero aún sin ejecución (Ardila, 2004). En ese año Lerner es designado alcalde y tiene la posibilidad de impulsar los proyectos que conocía ampliamente, tal es el caso de la peatonización, la cual inicialmente contó con una férrea oposición por parte de los comerciantes, pues se pretendía cerrar vías de tránsito vehicular, la resistencia llegó a tal punto que los mismos comerciantes solicitaron al gobernador el despido de Lerner, sin embargo, luego de implementada la peatonización se incrementaron significativamente las ventas (Ardila, 2004).

Por otra parte, Ardila señala que las negociaciones con los operadores de transporte no fueron fáciles, pues aunque inicialmente hubo un consenso entre los mismos y la municipalidad, donde se aplicaron una serie de medidas e incentivos, parte de los cambios implicaban el cambio de unidades y la adaptación a los ejes estructurantes, condición que generó fuertes enfrentamientos. Sin embargo, luego de una serie de negociaciones fue posible llegar a un acuerdo.

Curitiba aunque goza de grandes reconocimientos, tiene hoy aún retos pendientes, tal es el caso del incremento de la flota motorización, tanto de automóviles como de motocicletas, Rodríguez (2013) cita “En sólo media década, el número de vehículos ha aumentado 28% en Curitiba y 43% en la región metropolitana. La tendencia en el aumento de motocicletas es aún más impactante. En este mismo período, la flota de

motocicletas aumentó en 100%”. El mismo autor señala que si bien ha existido una política de crear estacionamientos cerca de las estaciones de BRT, los mismos aún no son suficientes ni han sido integrados eficientemente al sistema BRT de la ciudad. Este autor señala además que es necesario mejorar la articulación entre el sistema peatonal (aceras, puentes, cruces, semáforos) y las paradas de BRT.

Otro pendiente de Curitiba ha sido la provisión de vivienda social, si bien se han hecho esfuerzos con la creación de bancos de tierra, aún existe segregación social, de hecho Rodríguez (2013) señala que entre 1991 y el año 2010, la vivienda subnormal (Definida así por la agencia censal de Brasil) aumentó un 44%, lo anterior en parte por las oportunidades que esta ciudad ofrece para salir de la pobreza, lo cual atrae a esta población.

Rodríguez señala que durante los últimos 40 años Curitiba no ha recuperado el incremento en el valor de la tierra que resultó del cambio de la zonificación, especialmente sobre los ejes estructurantes, situación que pese a ser compleja ha sido lograda por otros municipios como São Paulo.

Finalmente el reto de la regionalización del sistema en el área metropolitana aún está pendiente, pues aún presenta desigualdades en ciertos sectores al no cubrir todos los municipios, las razones de esta discontinuidad obedecen a razones financieras y políticas (Macedo, 2004), sin embargo, Macedo señala los efectos de estas medidas en el ambiente y la salud pública.

### **Caso costarricense**

La labor hecha en Curitiba es un referente a nivel mundial, la invención del sistema BRT demuestra una solución ajustada a las necesidades latinoamericanas, la cual, tal y como se señaló, ha sido replicada en muchos lugares del mundo. En Costa Rica, desde el año 2000 existe un marco normativo que precisamente ha buscado la modernización del sistema de transporte público, la creación de carriles exclusivos, el establecimiento de ejes prioritarios, entre otros elementos, el mismo, conocido como el proyecto de “sectorización”, oficializado mediante el decreto N° 28337-MOPT “Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas Por Autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente”, ya aborda estas necesidades, el mismo cita:

Que desde el punto de vista operativo, el servicio de transporte público remunerado de personas del área de cobertura, operará en forma coordinada entre los concesionarios en cada subsector. Cada subsector contará con varios tipos de rutas: rutas primarias radiales (de conexión con el centro de San José), rutas secundarias (alimentadoras que no van al centro de San José), así como las rutas primarias intersectoriales (que comunican los sectores y subsectores, sin pasar por el centro de San José), las rutas de distribución (para movilizar personas de los casco urbanos de las ciudades, como el centro de San José), y las rutas diametrales (que conectan sectores a través del Centro de San José,

mediante la unión de dos rutas primarias radiales)

Así mismo, el Plan Nacional de Transporte (PNT) 2011-2035, oficializado mediante el decreto N° 37738-MOPT del año 2013, establece las pautas de los diferentes sistemas de transporte del país, incluyendo por supuesto el transporte público, reforzando además la necesidad de implementar la “sectorización”. El mismo plan cita que Costa Rica cuenta con una de las redes más amplias a nivel regional, sin embargo, se requiere una modernización. Desafortunadamente, pese a que desde el año 2000 existe esta iniciativa, aún no ha sido posible dar el salto hacia un sistema BRT. Cabe aclarar, que al igual que en otras partes de Latinoamérica, uno de los puntos más álgidos de negociación es el tema de la concesiones de transporte público, que implica la modernización de las unidades, del sistema de cobro, reestructuración de las rutas, entre otras cosas.

Entre los puntos más destacables para establecer una red de transporte intermodal, el PNT (2013) señala que el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT) como indiscutible institución rectora, se encargue del diseño, operación e inspección del sistema, así como la necesidad de la inversión en infraestructura. De esta forma, el PNT establece una serie de programas de actuación para lograr esta modernización: infraestructuras metropolitanas, equipamientos metropolitanos, infraestructuras y equipamientos interprovinciales (MOPT, 2011).

Es posible apreciar que desde el punto de vista normativo e institucional, ya Costa Rica cuenta con elementos que impulsan la creación de un sistema BRT, tema que ha sido retomado por el MOPT, pese a las complejidades que acarrea, su eventual implementación traería incontables beneficios -como la disminución de los tiempos de viaje- a los usuarios y usuarias del sistema de transporte público de autobús, los cuales representan más de tres cuartas partes de la movilización de pasajeros (MOPT, 2011). Lo anterior sin contar otros beneficios relacionados a emisiones, una ciudad más eficiente y mejoras en la calidad de vida de las personas en general.

Ahora bien, los sistemas de Desarrollo Orientados al Transporte (DOT), además de la creación de sistemas como el BRT, involucran una relación con el diseño de la ciudad, tal y como se abordó para el caso de Curitiba, existen una serie de instrumentos de gestión del suelo y zonificación que requieren estimularse para lograr este abordaje integral. En Costa Rica, el sistema de transporte público no es descentralizado, es decir, la institución que preside es el MOPT, cuyo carácter es nacional, situación que contrasta con la rectoría en materia de ordenamiento territorial, que le corresponde a las municipalidades, la cuales tendrían que generar los corredores mixtos y densos a lo largo de los ejes, además de promover mecanismos para mejorar la peatonización e implementación carriles para el uso de la bicicleta (en calles cantonales).

Las municipalidades mediante sus Planes Reguladores pueden contribuir a un sistema integral, interviniendo estos ejes, mediante la estimulación de mayores densidades, promoción de usos mixtos, estableciendo derechos de transferencia de construcción, así como instrumentos de gestión del suelo ya contemplados en la Ley de Planificación Urbana y procesos de renovación urbana.

Debido a la complejidad de competencias, en el siguiente cuadro de ejemplifica los  
Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación

principales elementos generales a considerar en la implementación de un sistema articule el transporte público (especialmente mediante BRT) y el uso del suelo, lo anterior de acuerdo con la normativa e institucionalidad ya existente, cabe aclarar que muchas de las intervenciones implican expropiaciones, que pueden ser competencia municipal o estatal según sea el caso.

**Cuadro 3**  
**Ejemplo de mecanismos de articulación transporte público-uso del suelo para Costa Rica**

<b>Intervención</b>	<b>Mecanismo –Institución</b>
Sectorización y Modernización del sistema de Transporte Público.	Decreto N° 28337-MOPT “Sectorización” Plan Nacional de Transporte Público 2011-2035 – MOPT Otras que designe el Gobierno Central.
Reestructuración de servicios públicos en ejes intervenidos y zonas aledañas.	Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) Otras instituciones involucradas
Zonificación que estimule usos mixtos en los ejes y alrededores.	Plan Regulador- Municipalidad Respectiva
Densificación de ejes y alrededores.	Plan Regulador- Municipalidad Respectiva
Dotación de espacios públicos (áreas verdes y equipamiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compras municipales o estatales.</li> <li>• Establecimiento de zonas de renovación urbana – vía Plan Regulador (municipalidad respectiva)-</li> <li>• Cesión de área pública por parte de distintos procesos de urbanización (urbanizaciones convencionales y en condominio, fraccionamientos con fines urbanísticos)- vía Plan Regulador o reglamentación del INVU-</li> <li>• Cesión de área pública por fraccionamientos fuera del cuadrante de la ciudad – vía Plan Regulador-</li> <li>• Establecimiento de zonas receptoras de derechos de transferencia de construcción (para parques regionales o locales), para el caso de edificios que sobrepasen la norma en la cantidad de pisos. Vía Plan Regulador.</li> <li>• Tasas municipales para mantenimiento- Código Municipal</li> <li>• Contribuciones Especiales – vía reglamento municipal-</li> <li>• Otros creados vía plan regulador por la municipalidad.</li> </ul>
Mejoras en los sistemas peatonales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por inversión directa Municipal (sin necesidad de Plan Regulador)</li> <li>• Reglamento de vialidad vía Plan Regulador</li> <li>• Reglamento de renovación urbana - vía Plan Regulador</li> <li>• Normativa de aceras – Código Municipal.</li> <li>• Contribuciones Especiales-vía Reglamento Municipal</li> <li>• Cesión de área pública-Vía Plan Regulador</li> </ul>
Creación de ciclovías	<p>En Rutas Nacionales: Inversión del MOPT u otra institución con el aval de este.</p> <p>En Rutas Cantonales (Municipalidad)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por inversión directa Municipal (sin necesidad de Plan Regulador)</li> <li>• Reglamento de vialidad vía Plan Regulador</li> <li>• Reglamento de renovación urbana vía Plan Regulador</li> <li>• Contribuciones Especiales, Cesión de área pública, otros.</li> </ul> <p>Expropiaciones, según la ruta corresponde a la municipalidad o MOPT.</p>
Conservación del Patrimonio Histórico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglamento de Zonificación vía Plan Regulador</li> <li>• Reglamento de Renovación urbana vía Plan Regulador</li> <li>• Establecimiento de derechos de transferencia de construcción (hacia</li> </ul>



<b>Intervención</b>	<b>Mecanismo –Institución</b>
	corredores para densificación). <ul style="list-style-type: none"><li>• Reglamentos municipales con incentivos.</li><li>• Otras medidas dictadas vía Gobierno Central.</li></ul>
Mejoras específicas a nivel municipal	Cualquier otra intervención vía reglamento municipal, ya sea mediante plan regulador o reglamento específico, como es el caso de arborización, publicidad exterior, disfrute del espacio público, estimulación de la activación urbana, entre otros.
Mejoras específicas a nivel estatal	Otros mecanismos a nivel estatal, así como convenios y acuerdos con gobiernos locales.

Fuente: Elaboración propia.

## **2.3 Uruguay: Cartera Inmueble de Vivienda de Interés Social (CIVIS)**

### **2.3.1 Antecedentes legales y políticos en materia de vivienda**

La situación de vivienda en Uruguay se destaca a partir del año 1968 con la promulgación de la Ley Nacional de Vivienda Ley N° 13.728 “Plan Nacional de Viviendas”, en la cual se fortalece el rol del Estado en el diseño y ejecución de las mismas, donde dicho impulso contempla tanto el sector institucional como financiero (Mendive, 2014).

Esta normativa contempla entre otras cosas una clasificación de familias por ingresos económicos, lineamientos técnicos para la construcción de viviendas, préstamos para vivienda a personas físicas y jurídicas (promotores) y subsidios. Así mismo, crea la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) para “entender en todo lo concerniente al planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda” (Parlamento Uruguayo-Ley N° 13.728, 1968), esta misma ley crea el Fondo Nacional de Vivienda, que se alimenta entre otros ingresos de un impuesto del 1% al salario tanto del sector público como privado, a cargo del empleador.

Así mismo, esta legislación crea las Cooperativas de Vivienda las cuales se deben organizar bajo los siguientes principios:

- ✦ Sus excedentes se distribuirán a prorrata entre quienes contribuyan a crearlos.
- ✦ Su propósito será de servicio y no de lucro.
- ✦ Cada socio tendrá derecho a un solo voto, sea cual fuere el número de sus partes sociales.
- ✦ Serán neutrales en materia religiosa y política.
- ✦ El capital social será variable e ilimitado.
- ✦ Carecerán de plazo de duración.
- ✦ Deberán establecer en su objeto social el fomento de la cultura en general y en especial el ideario y prácticas del cooperativismo.
- ✦ Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa.
- ✦ Los derechos y obligaciones de los socios se regularán con sujeción a los principios de igualdad y solidaridad cooperativa. No podrán otorgar ningún tipo de privilegio a asociado alguno.

(Parlamento Uruguayo-Ley N° 13.728, 1968)

De esta forma surgen las cooperativas de vivienda tanto de ayuda mutua (mano de obra voluntaria), como de esfuerzo propio y ahorro previo (ahorro y crédito), y las asociaciones de segundo grado, en este caso federaciones (Franco y Vallés, 2012). Esta ley fue aprobada en 1968 y ya para 1969 se contaba con recursos financieros importantes producto del impuesto al salario (Mendive, 2014), lo que permitió desarrollar un sistema cooperativo con un fuerte respaldo normativo, así las cosas para el año 1971 el 75% de las cooperativas eran de ayuda mutua -donde los terrenos estatales que se adjudican en forma condicionada a la cooperativa- (Mendive, 2014).

De esta forma la DINAVI crea una cartera de vivienda, que duró hasta que la dictadura fue instaurada en 1973 (Franco y Vallés, 2012), en esta época de acuerdo con Franco y Vallés al cambiar los ejes de la política nacional se concentraron las funciones de la vivienda en el Banco Hipotecario de Uruguay, donde se brindó exclusividad a las empresas como promotores de vivienda, proveyendo las tierras y asumiendo así el rol de urbanistas, donde el lucro era el criterio dominante.

Así las cosas, durante y después de la dictadura (1973-1985), la problemática de la vivienda se ve agravada y surgen los asentamientos irregulares con ocupaciones de tierras públicas y privadas. Esta situación comienza a cambiar en 1990 en Montevideo, con el cambio de administración se crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV), Mendive cita a González y Nahoum (2012), quienes aseguran que la CMTV fue producto de las luchas sociales por la tierra en Uruguay.

Durante los primeros 10 años de existencia las CMTV se otorgaron más de 200 hectáreas de suelo urbanizado a más de 10 000 familias, gran parte de ellas integrantes de cooperativas (Franco y Vallés, 2012), de esta forma, la iniciativa se extiende a otros departamentos con sus variaciones. Así se crea en el 2008 mediante la Ley 18.362 la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) como parte del Ministerio de Vivienda, cuyo propósito se ha enfocado en provisión de tierras para vivienda con prioridad en cooperativas, de esta forma para el período 1990-2012 la asignación de tierras a cooperativas representó el 81% del total (Mendive, 2014).

### **2.3.2 Implementación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS)**

De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la CIVIS “tiene por objeto y función el estudio y análisis de los bienes inmuebles que integran la cartera a efectos de determinar que son aptos para la ejecución de los programas del Ministerio de acuerdo a las previsiones y objetivos del Plan Quinquenal de Viviendas entre los que se incluye las Cooperativas de Vivienda.”

Así las cooperativas de vivienda interesadas en acceder a tierra para sus proyectos habitacionales, se postulan de acuerdo con el llamado público que realiza el MVOTMA, para lo cual presentan una carta de interés, entre otros requisitos, además pueden hacer una solicitud de financiamiento para llevar a cabo la posterior construcción de la obra.

Esta cartera de carácter nacional, permite un manejo versátil en la utilización de tierras del Estado, de esta forma al existir distintos inmuebles propiedad de ministerios y poderes estatales, basta una resolución para que los mismos puedan integrar la CIVIS, sin necesidad de una transferencia ni desembolso (Franco y Vallés, 2012), la importancia de estas resoluciones es que permiten a tierras sin uso o fin previsto por parte de los ministerios, ser usadas para vivienda en una forma más expedita. En este caso se hace la salvedad para organismos públicos con patrimonio propio, donde para poder incorporar tierras al CIVIS sí es necesaria una transferencia, que puede hacerse mediante pago, canje, cancelación de deudas, entre otros mecanismos que no impliquen erogaciones importantes.

El mecanismo de adjudicación debe dar prioridad al programa de cooperativas de viviendas, de modo que se realiza un llamado público, donde la CIVIS selecciona a la cooperativa beneficiada (Mendive, 2014). y así la misma puede ejecutar en el predio su proyecto de vivienda, el cual es financiado por el FONAVI, Mendive señala algunas diferencias según el tipo de cooperativa, así cuando la cooperativa es de ahorro y crédito, debe existir un aporte propio del 50% previo a la formalización del crédito, mientras que para el caso de cooperativas de ayuda mutua, dicho aporte no es previo y se materializa mediante el aporte de mano de obra durante el proyecto, donde el mismo no puede ser inferior al 10% del costo global del proyecto. Además existe un criterio relacionado al costo del terreno, donde el mismo no podrá constituir más del 10% del valor total de la obra para cooperativas de ayuda mutua y 15% para las de ahorro y crédito. Actualmente estos créditos presentan una tasa de interés del 5% anual (MVOTMA, 2015)

En cuanto a la ubicación de los predios, Nahoum (2012) señala como la ley 18.362 del año 2008, la cual creó las CIVIS, establece que los bienes inmuebles para la construcción de vivienda de interés social y servicios habitacionales, deben ubicarse en suelo urbano o suburbano según lo estipulado en los instrumentos de ordenamiento territorial, así mismo, que cuenten con los servicios complementarios a la vivienda, tales como agua potable, energía eléctrica y acceso al sistema de saneamiento.

En relación al tema de la vivienda el mismo Nahoum, hace referencia al acuerdo de San José, Costa Rica (1969), el cual se llevó a cabo en el marco de la Convención Internacional de Derechos Humanos, ahí se indica que la propiedad no es un derecho absoluto sino que está condicionada a una función social, así el autor señala que nuestras ciudades cuentan con decenas y centenas de edificios y terrenos abandonados en zonas con todos los servicios, mientras familias deben ocupar tierras en las periferias pues no tienen donde vivir.

El instrumento de carteras de vivienda ha permitido viabilizar el sistema de cooperativas en Uruguay, fortaleciendo el mecanismo de ayuda mutua y permitiendo la incorporación de hogares con baja capacidad de ahorro (Mendive, 2014), sin embargo, el autor señala que la compra de terrenos debe estar sostenida en una constante mejora de las capacidades del Estado para operar dentro del mercado inmobiliario.

---

Uruguay presenta una gama amplia de mecanismos de dotación de vivienda, además de Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación

la CIVIS la legislación uruguaya incluye entre otras opciones, subsidios y préstamos para compra de vivienda nueva y usada, vivienda de alquiler, entre otros. Esta última ha sido investigada también para el caso costarricense, especialmente para el caso de hogares jóvenes y como parte de la rehabilitación de la ciudad (Pujol et al, 2009). Así mismo, para el caso en estudio, las cooperativas tienen la opción de la propiedad colectiva, o bien el eventual traspaso de propiedad a sus miembros de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley Nacional de Vivienda (1968).

## **Retos del CIVIS**

Si bien la intención de este sistema ha sido proveer tierras para vivienda en zonas urbanas, aún existen problemas de distribución espacial, situación que obedece a la existencia de terrenos estatales en las periferias y la necesidad de terrenos a un precio más bajo, pues como se señaló, para que los proyectos cooperativos califiquen para ser financiados por el FONAVI, el lote no debe constituir más del 10% del costo del proyecto, para las cooperativas de ayuda mutua y del 15% para las cooperativas de ahorro y crédito, esta medida impide gozar con más de lotes en ubicaciones céntricas, de modo que el proyecto debe poseer la suficiente densidad como para que el costo de la obra efectivamente permita que el lote sea equivalente a ese porcentaje.

Por otra parte Franco y Vallés (2012) señalan como inconveniente el mecanismo abierto de adjudicación, donde basta con la participación en el llamado público, dejando de lado el sistema de convenio con organizaciones de segundo grado como son las federaciones, las cuales han dado muy buen resultado en las intendencias, lo que ha criterio de estos autores ha hecho la operatoria más engorrosa e incierta.

Mendive (2014) señala que el modelo de cooperativa de ayuda mutua al ser la mano de obra la benévola de baja calificación, en muchas ocasiones origina proyectos de baja altura y por ende con poco aprovechamiento del terreno, mientras que para las cooperativas de ahorro y crédito al poder pagar un contratista, les es posible hacer proyectos con un mayor aprovechamiento del suelo. Esta situación repercute en la localización de los proyectos, donde aquellos financiados por un sistema de ayuda mutua podrían colocarse en lugares menos céntricos.

### ***Caso costarricense***

Esta experiencia arroja puntos importantes en la reflexión costarricense, si bien, tal y como está planteada en Uruguay presentaría inconvenientes en su aplicación con el Sistema Financiero Nacional para Vivienda, especialmente en términos de la propiedad colectiva para las cooperativas, se exponen mecanismos que Costa Rica podría adoptar para agilizar la adquisición de tierras para vivienda.

De acuerdo con el Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, sería “fantástico contar con un sistema más flexible en el traspaso de tierras entre instituciones del Estado para dotación de vivienda” (E: Rosendo Pujol, 2015). En esta línea el CIVIS tal y como se expuso permite que este traspaso de tierras se efectúe de manera más expedita, pues en Costa Rica para poder llevar a cabo dicha donación de instituciones al sistema de vivienda “es necesario que medie una ley de la República y esta situación atrasa los

procesos” (E: Daniela Ávila<sup>vi</sup>, 2015).

Así las cosas, este aspecto de traslado de tierras sería muy ventajoso para disminuir los tiempos de ejecución de los proyectos, sin embargo, el país debería de adoptar mecanismos alternativos en caso de adjudicar subsidios, debido a que la propiedad colectiva aún no se contempla como tal en el Sistema Financiero Nacional de Vivienda.

Por otra parte, existen limitaciones en los CIVIS que para el caso Costarricense deberían replantearse, tal es el caso de la relación costo del terreno-precio del proyecto (donde para aquellas cooperativas de ayuda mutua representa un 10%), esta limitante podría impedir la adquisición de tierras en zonas urbanas y centros de población consolidados, repitiendo errores del pasado e incrementando la dispersión de los asentamientos humanos.

Una de las ventajas del CIVIS, es que los préstamos son otorgados a las cooperativas de vivienda de forma directa, de modo que se evita el involucramiento de intermediarios, pues la tierra es del Estado y son las mismas cooperativas las que establecen el método de construcción, ya sea mediante autoconstrucción o bien con un contratista. Para el caso costarricense, si bien existen entidades autorizadas para la ejecución de proyectos de vivienda que trabajan con asociaciones y grupos organizados, también se da el caso de promotores inmobiliarios que buscan financiar sus proyectos vivienda de interés social con fondos del Estado en zonas inapropiadas o bien, con problemas de calidad y diseño, donde los beneficiarios del proyecto muchas veces se encuentran en una situación de indefensión, pues no han sido partícipes de las decisiones de diseño ni ubicación del proyecto.

### **3. Comparación de las experiencias internacionales analizadas y el contexto costarricense.**

En Costa Rica, como se mencionó en la introducción de este trabajo, la Ley de Planificación Urbana N°4240 desde hace más de 47 años, abre la posibilidad de utilizar ciertos instrumentos de gestión del suelo, muchos de los cuales no han sido instrumentalizados. Por otra parte, si bien, existen algunas herramientas contenidas en esta ley que pueden contribuir a mejorar las condiciones del ordenamiento territorial del país, la creación de otros elementos requieren de intervenciones más consolidadas en la normativa nacional.

Los instrumentos y experiencias expuestas en este trabajo, se dan en el marco de ciertas coyunturas políticas, luchas sociales y reflexiones colectivas, muchas de ellas pudieron materializarse luego de complicados procesos de negociación y oposiciones de algunos sectores. De esta forma, no se puede pretender traer estas iniciativas y plantearlas tal cual al contexto costarricense, cuyo marco normativo presenta alcances y limitaciones diferentes a la legislación expuesta.

Como se ha señalado en el presente documento, las reformas constitucionales que han

Llevado a cabo Colombia y Brasil, permitieron la inclusión de la función social de la propiedad, así mismo, se le brinda jerarquía a los procesos de intervención urbana como parte del beneficio colectivo, posteriormente, se dictó normativa en materia urbanística que reforzó estas condiciones e introdujo una serie de elementos de gestión del suelo.

Para el caso de Costa Rica, el artículo 45 de la Constitución Política establece el carácter “inviolable” de la propiedad privada, sin embargo, en el mismo artículo señala “Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social”, no obstante, tales condiciones si bien abren una posibilidad que brinda una función social a la propiedad, aún queda limitada en términos de intervenciones urbanísticas más ambiciosas, quizá uno de los conflictos en cuanto a su aplicación devienen en que este artículo contrapone dos corrientes opuestas: la liberal y la intervencionista (Ávila, 2011). Debido a la relevancia de la Carta Magna como máxima normativa nacional y las transformaciones constantes de la sociedad, Ávila señala la interpretación constitucional evolutiva sobre la función social de la propiedad que ha llevado a cabo la Sala, donde se introducen limitaciones a la propiedad privada producto de regulaciones urbanísticas<sup>viii</sup>.

Así mismo, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) celebrada en 1969, ratificada en Costa Rica mediante la ley 4534, se establecen una serie de limitaciones a la propiedad privada producto de la función social de la propiedad, donde en su artículo 21 cita:

Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley (...) (El subrayado no es del original)

Por otra parte la sentencia 4205-96 de la Sala Constitucional, establece también la necesidad de dichas limitaciones, textualmente indica:

(...) la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos exigidos y previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política (...)

Con este panorama, una reforma constitucional que consolidara la función social de la propiedad, permitirá ampliar la gama de intervenciones urbanísticas en aras del interés colectivo, sin embargo, aún con el marco normativo vigente podrían darse oportunidades en este sentido.

Una de las oportunidades para mejorar las condiciones de las ciudades costarricenses, es poder establecer un mecanismo para una repartición de cargas y beneficios en los desarrollos urbanísticos, especialmente dentro del Valle Central donde se concentran las

mayores densidades del país y existen lineamientos regionales en materia de ordenamiento territorial como es el caso del Plan GAM 2013.

Para tales efectos, es necesario considerar las situaciones bajo las cuales una intervención del Estado puede generar plusvalía en un predio. En el cuadro 4, se ejemplifican las principales situaciones bajo las cuales puede darse este incremento y el mecanismo que le da origen. Cabe aclarar que aunque hay condiciones que favorecen este aumento en el valor de la tierra, no siempre existe la demanda suficiente para poder implementar una técnica de recuperación de plusvalías.

**Cuadro 4**  
**Ejemplo algunas de condiciones que generan plusvalía, producto de la intervención del Estado en el Valle Central**

<b>Situación que genera plusvalía</b>	<b>Principal Institución implicada</b>	<b>Mecanismo responsable de generarla</b>
Incorporación de suelo rural a urbano	Municipalidad	Plan Regulador
	Estado mediante disposiciones regionales.	Plan GAM 2013 u otro Plan regional vigente.
Transformación a suelo comercial de residencial	Municipalidad	Plan Regulador
Aumento de cobertura / Coeficiente de aprovechamiento del suelo/ Altura u otros parámetros constructivos.	Municipalidad	Plan Regulador
Proyectos de infraestructura del Estado	Municipalidad	Plan Regulador / Proyectos municipales de inversión.
	Estado mediante inversión puntual	Construcción de obra pública (tanto mediante ejecución pública o privada)

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, haciendo una revisión entre los instrumentos de gestión del suelo analizados al momento y algunos existentes en la legislación costarricense, es importante destacar que para el caso de proyectos contemplados dentro del ámbito cantonal, existe una mayor flexibilidad en el uso de algunas herramientas de gestión, en comparación con las intervenciones desde el gobierno central, lo anterior obedece a que tanto la Constitución Política, como el Código municipal y la Ley de Planificación Urbana le otorgan la facultad a las municipalidades del ordenamiento de su territorio, así mismo, estas podrían incorporar dentro del plan regulador cantonal algunas de estas herramientas, siempre y cuando su aplicación no contravenga las disposiciones constitucionales.

Sin embargo, existen medidas que no dependen directamente de la implementación de un plan regulador, tal es el caso, de las Contribuciones Especiales, como se mencionó al

inicio de este documento, la Municipalidad de Curridabat en el año 2013 emitió su “Reglamento para la ordenación de contribuciones especiales en Curridabat”, que representa un esfuerzo destacable en este sentido. Existen otros municipios que han emitido directrices para el cobro de contribuciones especiales, tal es el caso de San José, Pococí y Santa Bárbara (E: Silvia Valentinuzzi, 2015), sin embargo, en ninguno de los casos se han podido aún implementar.

Aún existen elementos técnicos que dentro del contexto nacional requieren algunos ajustes, por ejemplo, catastros precisos que permitan a las municipalidades poder establecer parámetros claros en este tipo de cobros, en los últimos años se ha estado avanzando en este sentido mediante proyecto de Regularización de Catastro y Registro. Así mismo, se requiere el aval de la Contraloría General de la República en relación al tema de los cobros producto de este tipo de recuperación de plusvalías.

En el cuadro 5. se exponen los instrumentos de gestión analizados en este trabajo, así como normativa costarricense que contempla herramientas similares y regulaciones que podrían ajustarse o crearse para su implementación, sin embargo, es importante destacar, como ya se señaló, que cada país tiene sus características especiales, de modo que no se puede pretender únicamente hacer un traslado de la regulación y aplicarla bajo la realidad costarricense, sino utilizar estas iniciativas como un punto de partida para generar herramientas acordes con las normativas, condiciones y panorama institucional costarricense.

**Cuadro 5**  
**Instrumentos de gestión latinoamericanos estudiados y su comparación dentro del marco normativo costarricense**

Instrumento de Gestión o iniciativa expuesta		Normativa costarricense que contempla un instrumento similar.	Ejemplo de normativa urbanística que podría ajustarse o generarse para su implementación
Existentes en Costa Rica	Contribución por valorización	Conocidas como Contribuciones Especiales, está dentro de Ley de Planificación Urbana Código Tributario Código Municipal	Instrumentalización mediante Reglamento Municipal. Reglamentos y/o leyes nacionales para el caso de obra pública nacional.
	Reajuste Predial	Ley de Planificación Urbana	Instrumentalización mediante planes reguladores en Reglamento de Renovación Urbana o reglamentos nacionales. Sin embargo, es recomendable complementarla con más instrumentos para trabajar de forma conjunta, tal es el caso del plan parcial (el cual no está contemplado en la legislación costarricense)
	Transferencias de derechos de construcción (TDC)	Se ha implementado vía Plan Regulador.	Planes reguladores cantonales para efectos municipales. Falta un ajuste para obras de carácter nacional, puede contemplarse en una reforma vía Ley de Planificación Urbana o Ley Nacional.
Anuncio de proyecto y		No hay (pero la ley de	Ley de expropiaciones / Ley nacional o modificación de



avalúo de referencia	expropiaciones advierte que no se pagarán expectativas)	reglamento nacional relacionado a la materia. Los reglamentos municipales podrían ajustarse de acuerdo con la legislación nacional.
Plan Parcial	No hay (se hace una breve mención en el Plan GAM 2013 pero no corresponde a la misma figura)	Ley de Planificación Urbana / Ley Nacional/ Normativa específica.
Operaciones urbanas consorciadas (OU)	No hay	Ley de Planificación Urbana / Ley Nacional/ Normativa específica

Fuente: Elaboración propia.

### **Cuadro 5**

#### **Instrumentos de gestión latinoamericanos estudiados y su comparación dentro del marco normativo costarricense (continuación)**

<b>Instrumento de Gestión o iniciativa expuesta</b>	<b>Normativa costarricense que contempla un instrumento similar.</b>	<b>Ejemplo de normativa urbanística que podría ajustarse o generarse para su implementación</b>
Cepacs	No hay	Mediante Ley nacional o modificación a la Ley de Planificación Urbana. (Debe estar ligado a las operaciones urbanas consorciadas o planes parciales). Debe contar con el aval de Contraloría General de la República (Al contemplarse en el Presupuesto municipal y/o disposiciones adicionales).
Concesión onerosa del derecho a construir (OODC)	No hay	Mediante Ley nacional o modificación a la Ley de Planificación Urbana. Debe contar con el aval de Contraloría General de la República (Al contemplarse en el Presupuesto municipal y/o disposiciones adicionales). Sin embargo puede trabajarse una variación con la TDC en los planes reguladores, siempre y cuando el canje no se monetario.
Curitiba: BRT y su interacción con normas de ordenamiento territorial.	No hay BRT, sin embargo, vía Plan Regulador puede normarse el uso del suelo y otras medidas complementarias del ordenamiento territorial en los corredores de transporte público. El Plan Nacional de Transporte (2011-2035) retoma el proyecto de sectorización.	La implementación del BRT corresponde a un proceso complejo que implica a muchas instituciones (MOPT; CTP, CONAVI, entre otras). En términos de Ordenamiento Territorial los ajustes en la zonificación, TDC e incentivos varios, pueden llevarse a cabo vía Plan Regulador.
Uruguay: Cartera Inmueble de Vivienda de Interés Social (CIVIS)	No hay	La creación de este mecanismo involucra tanto a las instituciones públicas como al Sistema Financiero Nacional de Vivienda. Para su ejecución es necesaria la incorporación de un sistema expedito de traspaso de tierras entre instituciones y la incorporación de otras formas de la propiedad.

Fuente: Elaboración propia.

Los instrumentos expuestos corresponden a mecanismos complejos, que se han dado a raíz de transformaciones constitucionales y legales, con luchas sociales y procesos educativos, con fervientes oposiciones y procesos de negociación. De esta forma es importante guardar la perspectiva de la realidad costarricense, nuestra normativa y coyuntura. En este aspecto se destaca la importancia de la descentralización de casos expuestos, que permite a los gobiernos locales gozar con más autonomía en el manejo de sus operaciones urbanas.

De los casos mostrados en el cuadro 5, es posible apreciar que las Contribuciones Especiales y Reajuste Predial ya se encuentran contempladas en la Ley de Planificación Urbana, pese a ello no han podido ser implementadas aun existiendo desde 1968, en este sentido es importante la reflexión, en cuanto a los impedimentos que han tenido los gobiernos locales para poder materializar estas herramientas, así como la importancia de coordinar acciones con otras instituciones del Estado involucradas en el proceso. Por otra parte la TDC se ha normado vía plan regulador, esta herramienta puede contribuir a las municipalidades a adquirir tierras estratégicas y a preservar su patrimonio arquitectónico.

Otras operaciones más complejas como el Plan Parcial o las Operaciones Urbanas Conconsorciadas, requieren de una normativa nacional más consolidada, que permita a los planes reguladores incorporar dichas herramientas con más respaldo legal, pues involucran varios instrumentos de gestión del suelo, como es el reajuste predial, TDC, OODC, entre otros.

El control de la especulación inmobiliaria es un aspecto crucial en la construcción de obra pública, en este sentido herramientas tales como el Anuncio de proyectos y avalúo de referencia, podrían contribuir de forma importante a evitar este tipo de situaciones.

Es necesario destacar, que si bien algunas de estas herramientas tendrían dificultad de aplicación en el contexto nacional, el país cuenta con un instrumento muy poderoso en términos de planificación territorial, y es precisamente el plan regulador, mediante el cual se pueden implementar distintas estrategias de gestión de la ciudad. La Ley de Planificación Urbana permite una gama de aspectos determinantes, que pueden ayudar a establecer una relación entre la vialidad y el uso del suelo, provisión de espacios públicos, procesos de renovación urbana, protección de zonas frágiles y recurso hídrico, entre otros.

Finalmente, si bien este trabajo realizó una selección de algunos instrumentos internacionales, eso no descarta que en el país se estén impulsando iniciativas que permitan la creación de nuevos mecanismos para administrar la ciudad, es destacable la propuesta del MIVAH en la implementación de un sistema de preselección de tierras para provisión de vivienda social<sup>ix</sup>, con el propósito de mejorar la ubicación y características del terreno. Así mismo, el INVU al momento de la entrega de este trabajo, estaba realizando esfuerzos por actualizar sus reglamentos urbanos, debido a que los vigentes requieren de forma urgente un replanteamiento a la luz de los nuevos procesos de urbanización. Esta reglamentación del INVU rige en aquellas municipalidades sin plan regulador o con un plan incompleto, de ahí su importancia para la planificación costarricense.

#### **4. Conclusiones**

- ✦ Como se ha señalado, las herramientas, experiencias y mecanismos expuestos en este trabajo, surgieron en medio de coyunturas políticas, sociales e institucionales determinadas, de esta forma, no se puede pretender simplemente tomar estas iniciativas y trasladarlas a la realidad costarricense. Sin embargo, representan un punto de partida importante que puede ayudar a promover las herramientas ya existentes y crear algunas nuevas acordes con la realidad costarricense.
- ✦ Para poder hacer uso de los algunos instrumentos ya existentes, así como aspirar a nuevos, uno de los elementos más importantes es la calidad del catastro municipal y su integración con el sistema de cobro, en este sentido se destacan los esfuerzos que realiza el país mediante programa de Regularización de Catastro y Registro. Con la información producto de este proyecto, las municipalidades podrían hacer un esfuerzo para establecer en sus bases, referencias espaciales que vinculen los elementos mencionados (catastro-sistema cobro).
- ✦ Es fundamental generar procesos educativos, que contribuyan al empoderamiento de la ciudadanía, en temas relacionados con la ciudad y elementos a los cuales tienen derecho, como son un eficiente sistema de transporte público, provisión de espacios públicos, tiempos de viaje más cortos, acceso a servicios e infraestructura, entre otros. De esta forma, también es indispensable la participación comunal, para lo cual es muy importante una ciudadanía informada, ya sea estimulando plataformas de información gratuita y de fácil acceso para las personas, como mecanismos inclusivos en otros ámbitos (reuniones, material informativo, entre otros).
- ✦ Una lección como resultado de visibilizar estas iniciativas latinoamericanas, es que permite comparar diferentes contextos y logros en una realidad más parecida a la costarricense, donde dichos proyectos se han dado en medio de situaciones complejas, cuyos conflictos también pueden encontrarse dentro de la realidad nacional, de esta forma, se generan más puntos de reflexión, que podrían motivar a la ciudadanía hacia una gama más amplia de opciones de gestión de la ciudad.
- ✦ El caso del sistema BRT, es ejemplo de una iniciativa que surgió en Latinoamérica, que se ha ajustado a numerosas ciudades alrededor del mundo, inclusive en contextos más cercanos como es el caso de Guatemala. Si bien, su implementación requiere de la intervención de muchas instituciones, transportistas, espacio disponible para las vías y una significativa inversión inicial, es una propuesta que se ajusta a la realidad costarricense más allá de otros sistemas onerosos como el metro.
- ✦ Los gobiernos locales cuentan con un rol fundamental en la planificación territorial del país, pues son los designados constitucionalmente a ejercer este papel. De esta forma, el estímulo a la implementación de planes reguladores completos (con todos los reglamentos) es crucial, las municipalidades necesitan considerar este instrumento como el eje del desarrollo territorial del cantón, por encima de una simple herramienta para otorgar permisos de construcción.

- ✧ Mediante los planes reguladores es posible reglamentar aspectos medulares, como la dotación de espacios públicos, gracias a la aplicación del artículo 40 de la ley 4240, que exige la provisión de área pública a urbanizaciones y fraccionamientos, donde a la luz de los actuales procesos de desarrollo inmobiliario, dicha provisión de espacios públicos deberían solicitarse tanto a las urbanizaciones convencionales como aquellas bajo régimen en condominio.
- ✧ Los planes reguladores además, permiten proyectar la vialidad del cantón, consolidar la población, establecer zonas de renovación urbana, utilizar TDC, controlar el uso del suelo, alturas, entre otras medidas.
- ✧ Es importante explorar mecanismos para la modernización de la plataforma de valores de la tierra que permitan a las municipalidades cobros más actualizados. También la posibilidad de generar metodologías para el cálculo de valores de la tierra proyectados, que permitan conocer al gobierno local el impacto en la plusvalía de la obra pública realizada. Este mecanismo es una opción si se busca por ejemplo, implementar instrumentos como la contribución por valorización (CV), bajo el método de doble avalúo.
- ✧ Es necesario el impulso a iniciativas que permitan una transferencia más expedita de tierras entre instituciones del Estado, los procesos burocráticos que conllevan estos trámites, atrasan los proyectos de vivienda social e impiden un uso más eficiente de terrenos ociosos que pueden tener ubicaciones estratégicas en los centros de población.
- ✧ Debe hacerse una reflexión sobre las razones que han impedido la implementación de instrumentos ya existentes en la normativa costarricense, como es el caso de la CV y el reajuste predial, existentes desde 1968, así como, determinar si requieren de una instrumentalización complementaria que permita su aprovechamiento por parte de las municipalidades.
- ✧ Ya sea mediante los instrumentos existentes, o bien con la implementación de algunos nuevos, es importante que se establezca algún mecanismo de recuperación de plusvalías, pues el Estado constantemente realiza inversión pública que genera un aumento en el valor del suelo, donde los propietarios colindantes y cercanos obtienen los beneficios de dicho incremento sin esfuerzo alguno. Una opción a corto plazo es una recaudación más eficiente del impuesto territorial.

## **5. Agenda de Investigación**

Como parte de los temas que podrían investigarse para el futuro en relación a estos instrumentos se podría citar:

- ✧ Causas que han impedido la aplicación de instrumentos de gestión del suelo existentes en la legislación costarricense y utilizada en otras partes de Latinoamérica.
- ✧ Ajustes en la calidad de los catastros municipales y su integración al sistema de cobro, para implementar herramientas como la contribución por valorización.
- ✧ Sistemas de avalúos que permitan a las municipalidades visibilizar la proyección en los incrementos en los precios del suelo producto de la inversión en obra

- pública.
- ▲ Actualización normativa necesaria para la implementación de una diversidad más amplia de herramientas de gestión del suelo.

## 6. Referencias Bibliográficas

Bahl, R y Linn, J. 2014. *Governing and Financing Cities in the Developing World*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Barco, C y Smolka, M 2000. *Desafíos para implementar la participación en plusvalías en Colombia*. Perspectivas urbanas Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy

Borrero, O 2003. La vista desde el sector privado de Colombia. En *Land Lines* 15 (3). Cambridge: Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy.

Borrero et al. 2011. *Evaluación de las Prácticas de Contribución de Mejoras en Colombia: La Experiencia de Bogotá y Manizal*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Borrero O, .2013. *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*. Documento de Trabajo para el Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

\_\_\_\_\_. .2014. *La contribución de valorización o mejoras en la experiencia Colombiana: Revisitando prejuicios*. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Cervero, R .2000. *Transport and Land Use: Key Issues in Metropolitan Planning and Smart Growth*, (Series: Earlier Faculty Research-University of California Transportation Center.) Berkeley: University of California.

Comisión Económica para América Latina. 2012. *Qué es un BRT, o la implementación del Metrobús en la ciudad de Buenos Aires, Argentina* 312 (8). Santiago: CEPAL

Di Giuseppe, D. 2001. *Operações urbanas Consorciadas, Estatuto da Cidade*. Sao Paulo: CEPAM.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean .2008. *Developments in public-transport systems in the cities of Latin America*. Bulletin Facilitation of trade and transport in Latin America and the Caribbean. 259. Santiago: ECLAC

Fernandes, E .2011. *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico*. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades [O Estatuto da Cidade Comentado]

Franco, J y Vallés, R .2012. *El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano*. San José: Programa Regional de Vivienda y Hábitat-Centro Cooperativo Sueco. [Derecho al suelo y la ciudad en América Latina, 2012]

González, G y Nahoum, B .2012. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. 1° Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano. Buenos Aires: UNGS.

Hernández, J .2011. La experiencia de Bogotá. Cambridge: Lincoln Institute of land policy [Evaluación de las Prácticas de Contribución de Mejoras en Colombia: La Experiencia de Bogotá y Manizales].

Lincoln Institute of land policy. .2007. Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Cambridge: Land Lines.

Llop, J .2005. Redistribución de la Renta Urbana. Lleida: Ajuntament de Lleida. CEPAL-URB AL

Macedo, J. 2004. City Profile: Curitiba. *Cities*, 21(6). Washington: University of Washington Tacoma.

Maldonado, M y Smolka, M. 2003. Las plusvalías en beneficio de los pobres: el proyecto Usme en Bogotá, Colombia: Lincoln Institute of Land Policy. [Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina]

Maldonado, M, .2003. Proceso de aplicación ley 388.Colombia: Lincoln Institute of Land Policy [Reforma Urbana y Desarrollo Territorial]

Maldonado et al. .2006. Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano.Colombia: Lincoln Institute of Land Policy

Maleronka, C y Furtado,F. 2014. Concesión onerosa del derecho de construir (OODC por sus siglas en portugués): La experiencia de São Paulo en la gestión pública de las edificabilidades.Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Maricato E, .2010. El Estatuto de la ciudad periférica. [El Estatuto de la ciudad un comentario]. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades.

Mendive, C .2014. Cartera Inmueble de Vivienda de Interés Social (CIVIS): Alternativas para la provisión del suelo en Uruguay, Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Ministério das Cidades .2010. O Estatuto da Cidade: comentado. Sao Paulo: Ministério das Cidades

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial .2006. Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. (Serie Reglamentación Ley 388 de 1997 Guía No. 1 Compilación Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación

Normativa Régimen de Licencias y Sanciones Urbanísticas). Bogotá: Somos impresore Ltda.

Ministerio de Obras Públicas y Transporte-MOPT- 2011. Aporte del Sector Transporte al Desarrollo Económico y Social. Dirección de Planificación Sectorial San José: Gobierno de Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 2013. Plan Nacional de Transporte 2011-2035, Oficializado mediante Decreto N° 37738-MOPT. San José: Gobierno de Costa Rica.

Nahoum, B .2012. La tensión entre el derecho y el negocio. En: Programa Regional de Vivienda y Hábitat-Centro Cooperativo Sueco. San José: [Derecho al suelo y la ciudad en América Latina, 2012]

Niño, J .1999. Las migraciones forzadas de población, por la violencia, en Colombia. Una historia de éxodos, miedo, terror y pobreza. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales 45 (33). Baelona: Universidad de Barcelona.

Pinilla, J .2003. Evolución del Sistema Urbanístico Colombiano. (Serie Documentos de Investigación No. 7. Universidad de los Andes-Facultad de Derecho). Bogotá: Ediciones Uniandes.

\_\_\_\_\_. 2013. Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precio del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme. Cambrigde: Lincoln Institute of land policy

Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible -ProDUS-UCR-..2007. Plan Regulador de Montes de Oca. Montes de Oca: Municipalidad de Montes de Oca.

Pujol, M, Pérez, E y Sánchez, L .2009. Hacia un cambio en la oferta de vivienda en la GAM: Una exploración desde los grandes desafíos planteados por la demanda potencial de vivienda en la región. XV. San José: Programa Estado de la Nación, CONARE.

Rave, B y Rojas, M .2014. Reajuste de tierras en planes parciales en Colombia. Cambrigde: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Reali, M y Alli, S .2011. Diadema y el Estatuto de la Ciudad. [El Estatuto de la ciudad un comentario]. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades.

Rodríguez, D .2013. Desarrollo urbano orientado a buses rápidos. Documento de trabajo. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy

Rodríguez, E y Barboza, B .2012. Movimientos Populares y el Estatuto de la Ciudad. Sao Paulo: Ministerio de las Ciudades [Estatuto de la Ciudad un comentario]

Sandroni, P .2014. Los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepacs)  
Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación

como Instrumento para el financiamiento del Desarrollo Urbano. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Smolka, M y Furtado, F .2014. Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy.

Uzon, N .2014. *Transferencia del derecho de construir: La experiencia de Porto Alegre, Brasil, por Néia Uzon*. Ecuador: Lincoln Institute of Land Policy. [Instrumentos Notables de Políticas del Suelo en América Latina, 2014]

Valentinuzzi, S. 2014. Contribuciones especiales para Curridabat. Informe final de la contratación directa 2013CD-001004-01. Curridabat: Municipalidad de Curridabat.

Zea, A y García, J. 2010. Instrumentos de Gestión Urbana. Medellín: Litografía Dinámica.

### **Tesis**

Ardila, A. 2004. Transit Planning in Curitiba and Bogotá. Roles in Interaction, Risk, and Change. Tesis para optar por el grado de PhD en Urban and Transportation Planning de Massachusetts Institute of Technology. Estados Unidos.

Ávila, D .2011. Planes reguladores locales y limitaciones al derecho de propiedad. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Barrantes, K .2008. Oportunidades para la gestión de espacios públicos en Pococí. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Máster en Desarrollo Urbano y Territorial, Universidad Politécnica de Cataluña, España.

Calvo, R .2006. El sistema urbanístico costarricense frente al sistema urbanístico español. Planeamiento y ejecución del mismo. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Máster de política territorial y Urbanismo. Universidad Carlos III de Madrid. España.

Valentinuzzi, S .2013. A contribuição de melhoria no Brasil e de valorização na Colômbia: lições úteis para outras latitudes. Tesis para optar por el grado de maestría en planificación urbana y regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

### **Internet**

#### **Sitios institucionales**

Alcaldía de Medellín.  
<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://cbd91eb4e8cade1f38f8aa568e337599>. Recuperado 4 de mayo de 2015.

Alcaldía de Medellín. Documento técnico de soporte Z5 Red7 Gran Manzana SIMESA.  
<https://www.medellin.gov.co>. Recuperado el 6 de mayo 2015.

Banco Mundial (2015) <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>  
CEPAM. [http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto\\_da\\_cidade.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/conhecimento/Estatuto_da_cidade.pdf).

Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación



Recuperado 2 mayo 2015.

Globe Award. <http://globeaward.org/winner-city-2010.html>, Recuperado el 6 junio 2015

Metrovivienda. Usme 3. <http://www.metrovivienda.gov.co/index.php/2013-04-02-16-49-13/usme-3>. Recuperado el 4 de mayo 2015.

Ministerio de las ciudades  
[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf). Recuperado 2 mayo 2015.

Ministerio de Vivienda, ordenamiento territorial y ambiente ((MVOTMA), Uruguay. <http://www.mvotma.gub.uy/bioseguridad/itemlist/tag/CIVIS.html> Recuperado el 6 de junio 2015.

Personería Bogotá, DC (2012). <http://personeriabogota.gov.co/archivo-2012/item/159-en-bogota-fracaso-metrovivienda-personeria>. Recueperado el 11 de junio 2015.

Prefeitura de Curitiba <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/perfil-da-cidade-de-curitiba/174> Perfil de Curitiba. Recuperado 3 de junio 2015.

### **Normativa.**

Acuerdo 241 de 2008. CALI, Colombia.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley de Planificación Urbana N°4240,1968

Asamblea Legislativa de Costa Rica, Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del BANHVI, N° 7052. 1986.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Reforma integral de la ley N° 7495, Ley de Expropiaciones N° 9286, 2014.

Concejo de Bogotá. Acuerdo 451 de 2010.

Congreso de la República de Brasil. Etatuto da Cidade. Ley N° 10.257 de 2001

Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997

Decreto N° 28337-MOPT “Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas Por Autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente”. República de Costa Rica, 2000.

Gobierno de la República de Colombia. Constitución Política de 1991

Gobierno de la República de Costa Rica. Constitución Política de 1949.

Parlamento de Uruguay. Ley N° 13.728. Plan Nacional de Viviendas, 1968

Sala Constitucional de Costa Rica. Voto No. 4205-96. 1996

### **Acuerdos internacionales**

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), San José, Costa Rica 1969, ratificado mediante Ley 4534 de la República de Costa Rica.

Foro Social de las Américas – Quito – Julio 2004/ Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito Octubre 2004. Carta Mundial de Derecho a la Ciudad

### **Ponencia**

Ardila, A (2003). Curitiba: una historia de cambio en la ciudad y en los planes. Tercer Curso de Gestión Urbana Para Latinoamérica Lima – Perú, febrero 9 al 19 del 2003

### **Entrevistas**

Arq. Jéssica Martínez. Directora de Urbanismo y Vivienda, Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) a la fecha de la entrevista, 22 mayo, 2015.

Dr. Rosendo Pujol Mesalles, Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), 11 junio, 2015

M.Sc. Silvia Valentinuzzi Núñez. Directora de Gestión Integral del Territorio, Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos (MIVAH), 11 mayo 2015.

M.Sc. Alicia Borja, Vicealcaldesa de Curridabat, 15 junio 2015.

Lic. Daniela Ávila, Jefa de despacho y Asesora Legal, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), 8 junio, 2015.

### **Notas**

---

i El Voto de la Sala Constitucional No. 4205-96. declaró inconstitucional el art. 41 de la Ley de Planificación Urbana que permitía el canje del terreno producto de la cesión por dinero.

ii Mercedes Maldonado, El proceso de aplicación de la Ley 388 de 1997.

iii Alicia Borja es Vicealcaldesa de la Municipalidad de Curridabat (2015).

iv Directora de Urbanismo y Vivienda del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en el año 2015, Costa Rica.

v Banco de tierras de administración municipal.

vi Según documento técnico de soporte (decreto 124 de 2006) de la Alcaldía de Medellín.

vii Jefa de Despacho y Asesora Legal del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)

viii Sentencia 5305-93 del 22 octubre 1993, Sala Constitucional

ix Dirigido inicialmente a aquellos proyectos financiados mediante el artículo 59 de la ley 7052.