

**COMISIÓN DE USO DE SUELO
-EJE TERRITORIAL-**

RESOLUCIÓN	FECHA	SUMILLA
PRIMER DEBATE:		
SEGUNDO DEBATE:		
OBSERVACIONES:		

Señor Alcalde, para su conocimiento y del Concejo Metropolitano de Quito, remitimos el siguiente Informe emitido por la Comisión de Uso de Suelo, con las siguientes consideraciones:

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- En sesión ordinaria realizada el 16 de mayo de 2016, la Comisión de Uso de Suelo conoció el oficio No. A-116 de 12 de mayo de 2016, suscrito por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, Alcalde Metropolitano de Quito que contiene el proyecto de Ordenanza Metropolitana que Regula el Procedimiento de Captura de Plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación de suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE).

2. INFORME TÉCNICO:

2.1. Mediante oficio No. 292 de 10 de mayo de 2016, el Ing. Santiago Betancourt Vaca, Director Metropolitano Tributario, emite su informe técnico respectivo, que en su parte pertinente señala:

"(...) CONCLUSIÓN:

De acuerdo a lo expuesto, el proyecto de ordenanza que regula EL PROCEDIMIENTO DE CAPTURAS DE PLUSVALÍAS POR CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO OPERADOS A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES (PUAE), en su concepción y planteamiento, no es un instrumento de naturaleza tributaria, siendo su base la planificación urbanística.

V. RECOMENDACIONES

1. Sustentar de qué manera el valor a cobrar por captación de plusvalía definido en este proyecto, no afectaría la plusvalía que se considera en la valoración de suelo bianual que realiza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y en el cobro de contribuciones de mejoras, a fin de evitar la duplicación de gravámenes para el propietario por el mismo concepto.

2. Eliminar de la exposición de motivos del proyecto de ordenanza, la justificación sustentada en el artículo 186 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD sobre la facultad tributaria, u otras disposiciones que tengan relación con el Código Orgánico Tributario, pues al no estar definida la captación de plusvalías como un tributo, al tenor del referido proyecto, esta base legal no justifica el procedimiento allí contenido.

3. Las disposiciones contenidas en el proyecto de ordenanza, como por ejemplo, supuestos de no sujeción o exentos (art. 4) y facilidades de pago (art. 11), no tienen fundamento en el Código Tributario por las razones expuestas anteriormente, por lo que deberán ser modificadas bajo otra base legal que fundamente su debida aplicación. (...)"

3. INFORME LEGAL.-

3.1.- Mediante oficio, referencia expediente 549-2016 de 16 de mayo de 2016, el Dr. Gianni Frixone Enríquez, Procurador Metropolitano (e), emite su informe legal, el mismo que luego del análisis de las consideraciones jurídicas, en su parte pertinente señala:


"(...) Con fundamento en la normativa legal citada que le faculta al Concejo Metropolitano para regular el uso y ocupación del suelo y decidir sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital y considerando que la propuesta es legal y constitucionalmente viable, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que se continúe con el trámite para la aprobación del proyecto de ordenanza que regula el procedimiento de captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE) (...)"

4.- DICTAMEN DE LA COMISIÓN:

La Comisión de Uso de Suelo, en sesiones ordinarias y extraordinarias respectivamente de 25 de enero de 2016; 29 de febrero de 2016; 7, 28 y 29 de marzo de 2016; 2, 6, 9, 10 y 16 de mayo de 2016, luego de conocer y debatir el proyecto de ordenanza presentado a esta comisión, acoge los criterios técnicos y jurídicos referentes a la propuesta normativa solicitada; con fundamento en los artículos 55, literales a) y x) del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 26 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; y, artículos 15 y 26 de la Ordenanza Metropolitana No. 172 emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que el Concejo Metropolitano conozca el proyecto de Ordenanza Metropolitana que Regula el Procedimiento de Captura de Plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación de suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE).

Dictamen que la Comisión pone a consideración del Concejo Metropolitano.

Atentamente,


Abg. Sergio Garnica Ortiz
Presidente de la Comisión de
Uso de Suelo

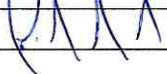

Jorge Albán
Concejal Metropolitano


Abg. Eduardo Del Pozo
Concejal Metropolitano


Msc. Patricio Ubidia
Concejal Metropolitano


Marco Ponce
Concejal Metropolitano

Adjunto expediente con documentación respectiva; además del proyecto de ordenanza.

Realizado por:	Carlos Chávez	
Revisado por:	Gonzalo Montalvo	
Revisión Votación:	Verónica Loachamín	



ORDENANZA No.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Se define como plusvalía al incremento del valor del suelo generado por acciones distintas a aquellas derivadas de la inversión directa del propietario en su predio, lo cual, generalmente, está relacionado a incrementos en la renta del suelo producto de inversiones públicas – en infraestructura, por ejemplo – o por acciones administrativas, como por ejemplo, cambios normativos que mejoran el aprovechamiento de los solares privados.

Por tanto, “la recuperación de plusvalías se refiere al recobro, por parte del Estado, de los incrementos en el valor del suelo (ganancias inmerecidas o plusvalías), generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario”. Fuente: Martín Smolka, 2014. Lincoln Institute of Land Policy.

Los factores que generan la valorización del suelo son en términos generales, los siguientes: i) el cambio de clasificación de suelo rural a suelo urbano, que pueden conllevar valorizaciones hasta por 4 veces el valor del suelo rural; ii) derechos de edificabilidad que incrementan el aprovechamiento y por tanto la rentabilidad potencial de predios, por ejemplo, de aquellos aptos para el desarrollo inmobiliario; iii) inversión pública en infraestructura, servicios y mejoramiento urbano, acciones que pueden multiplicar por varias veces el valor de cada metro cuadrado de terreno; iv) las expectativas de nuevos desarrollos urbanos, como por ejemplo áreas de transformación urbanística y v) rentabilidad extraordinaria en la generación de suelo con servicios como es el caso de urbanizaciones. Fuente: ibídem.

Como se ha manifestado en el párrafo anterior, múltiples son las fuentes que conllevan efectos de apreciación en el suelo; en tal sentido y en vista de que los Proyectos Urbanístico Arquitectónicos Especiales (PUAE) son precisamente una herramienta de planificación territorial que tiene la facultad de establecer asignaciones en el uso y ocupación del suelo, orientadas a mejorar las condiciones de explotación urbanística de un predio, resulta adecuado que la administración municipal pueda recuperar parte del beneficio causado por cambios normativos operados en la clasificación, uso y ocupación del suelo.

La presente ordenanza busca específicamente regular el procedimiento de cálculo y cobro de la captación de plusvalías ocasionadas por los cambios normativos derivados de las ordenanzas que aprueban y regulan a los PUAE en el Distrito Metropolitano de Quito. Se trata entonces de una herramienta normativa que busca asegurar la legítima y objetiva recuperación del valor causado en predios particulares por las acciones administrativas municipales, con la finalidad de incrementar las

ORDENANZA No.

fuentes de financiamiento para la dotación de infraestructura y obra pública o para la planificación urbana.

En este sentido, la captura de plusvalías en PUAE incrementa la sostenibilidad financiera del desarrollo urbano, generando un círculo virtuoso en el cual el desarrollo urbano crea su propia financiación, al tiempo que viene de la mano de una adecuada planificación urbana en sectores de interés para el sector público y privado. La regulación urbana, adecuadamente valorada como uno de los factores de transformación territorial, posibilita entonces la generación de tierra mejor servida y equipada y se constituye en un instrumento de redistribución de cargas y beneficios en beneficio del desarrollo de la ciudad.

En el Ecuador, las políticas de uso y ocupación de suelo y su aprovechamiento corresponden a una gestión integral de los distintos niveles de gobierno, siendo competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADM), en sus respectivas jurisdicciones, su coordinación y regulación. En ese sentido, la incorporación de suelo rural a suelo urbano, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, es competencia exclusiva de los GADM.

Existen precedentes normativos los cuales tienen un parecido a la captura de plusvalía en especie, basado en cambios normativos. Una de ellas es la obligación urbanística de asignación de suelo público para áreas verdes al realizar subdivisiones para urbanización (COOTAD, artículo 424). A través de este tipo de instrumentos regulatorios el Distrito Metropolitano de Quito busca garantizar infraestructura pública y suelo para equipamientos en beneficio de la comunidad.

Por otro lado, la capacidad institucional y los recursos económicos del GADM deben estar en medida de satisfacer las demandas de la población en su circunscripción bajo principios de eficiencia, equidad y sustentabilidad por lo cual el COOTAD (art. 186) establece la facultad normativa del GADM para crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas la regulación para la captación de plusvalías como una herramienta necesaria para el desarrollo territorial.

A pesar de lo expuesto, es sin embargo necesario considerar que ciertos tipos de proyectos, como los de carácter social, que no persiguen fines de lucro sino generar oportunidades de inclusión económica y social, deben ser tratados distintamente de las iniciativas de rentabilidad financiera y por tanto, deben beneficiarse de exoneraciones respecto al pago de los valores resultantes de la captura de plusvalía por las mejoras en los índices urbanísticos otorgadas a los predios donde se implantan. Tales proyectos, incluyen iniciativas que promueven vivienda de interés social y/o vivienda de interés

ORDENANZA No.

público; proyectos de equipamiento de interés público, proyectos ubicados en áreas históricas, por citar algunos.

Por los motivos expuestos, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito debe emplear eficiente, objetiva y equitativamente las herramientas de captura de plusvalías, particularmente en los PUAE, como un mecanismo de gestión del suelo, financiamiento del desarrollo urbano, redistribución de la renta del suelo y generación de incentivos a favor de los actores territoriales.

PRIMER DEBATE

ORDENANZA No.

EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Visto el Informe No. IC-O-2016-093, de 16 de mayo de 2016, emitido por la Comisión de Uso de Suelo.

CONSIDERANDO:

- Que,** los numerales 1 y 2 del artículo 264 de la Constitución de la República del Ecuador señalan como competencias exclusivas de los gobiernos municipales las siguientes: *"1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón"*;
- Que,** el literal b) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) establece como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal la de ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- Que,** en materia de planeamiento y urbanismo, a la administración municipal le compete expedir las ordenanzas y normativa específica con el objeto de cumplir las funciones prescritas en el COOTAD, teniendo en cuenta el armónico desarrollo urbano y rural;
- Que,** el artículo 172 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, de los ingresos propios de la gestión, señala que: *"Los gobiernos autónomos descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas. (...) Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos"*;
- Que,** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 186, sobre la facultad tributaria, los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distrito metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las

ORDENANZA No.

obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías.

- Que,** la Ley Orgánica de Régimen Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en su artículo 2, establece que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá, entre otras, con las finalidades de regular el uso y la adecuada ocupación del suelo;
- Que,** la Ordenanza Metropolitana No. 172, sancionada el 30 de diciembre de 2011, establece el Régimen Administrativo del Suelo en el Distrito Metropolitano de Quito;
- Que,** el artículo 15 de la Ordenanza Metropolitana No. 172 señala acerca de la "Participación en la plusvalía y reparto equitativo", que: *"La recuperación de las plusvalías generadas por el planeamiento territorial, y la definición de nuevos instrumentos de gestión se establecerán mediante ordenanza"*;
- Que,** el artículo 21 de la Ordenanza Metropolitana No. 172, determina que forma parte del sistema de planificación territorial del Distrito Metropolitano de Quito como un instrumento complementario al Plan Metropolitano de Ordenamiento Territorial los planes de escala parroquial o sectorial dentro de los cuales se enmarcan los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales (PUAE);
- Que,** el artículo 26 de la Ordenanza Metropolitana No. 172 define a los proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales como instrumentos de planificación urbanística arquitectónica de iniciativa pública o privada que podrán contar con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a las establecidas en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos, que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y el paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales;
- Que,** en el parágrafo 3 *Del Incremento del Número de Pisos en el Distrito Metropolitano de Quito* y particularmente en los artículos 94, 95, 96 literal b y 99 de la Ordenanza Metropolitana No. 172 se establecen los conceptos, ámbito de aplicación, formas de captación del incremento de valor del inmueble por Suelo Creado, entre otros aspectos;
- Que,** el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito requiere contar con normativa que le permita regular la captura de plusvalías de tal suerte a recuperar el incremento de valor del suelo atribuido a los cambios normativos en el uso y ocupación de suelo en PUAE;

ORDENANZA No.

Que, los cambios en la regulación del uso y ocupación realizados mediante la aprobación de los Proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales (PUAE) generan un mayor y mejor aprovechamiento del predio, lo cual inciden favorablemente en la valoración de los predios objeto de tales beneficios;

Que, mediante oficio No. STHV-1047, de 23 de marzo de 2016, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda, adjunta su informe técnico que contiene la exposición de motivos sobre la necesidad de expedir la presente ordenanza; y,

Que, mediante oficio, referencia expediente No. 549-2016, de 16 de mayo de 2016, la Procuraduría Metropolitana emite informe legal favorable para la expedición de la presente ordenanza.

En ejercicio de la atribución que le confiere el art. 57, letra a) y art. 87, letra a) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y art. 8, numeral 1 de la Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito,

EXPIDE LA SIGUIENTE:

ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS POR CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO OPERADOS A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES (PUAE)

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto.- Regular el procedimiento para la captura de las plusvalías generadas por cambios normativos en el uso y ocupación de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE) que cuenten con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a los establecidos en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos, que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y el paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales.

Artículo 2.- Definiciones.-

- a) **Plusvalía:** Incremento en valor del suelo de un bien inmueble que no se origina por los trabajos de mejoras realizadas en el mismo ni en las rentas percibidas por su titular, sino por motivos extrínsecos al bien o al esfuerzo de su propietario. Para efectos de la presente ordenanza, el incremento de valor tiene origen en el otorgamiento, por parte del Municipio del Distrito Metropolitano

ORDENANZA No.

de Quito, de derechos adicionales de construcción o habilitación de suelo, según los siguientes casos:

- i) cuando existan modificaciones en el uso y/o ocupación del suelo que permitan un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo y,
 - ii) cuando se otorgue un mayor aprovechamiento en zonificación, bien sea elevando el coeficiente de ocupación del suelo en planta baja (COS PB) o el coeficiente de ocupación de suelo total (COS Total).
- b) Captura de Plusvalías aplicada a PUAE:** La captura de plusvalía se refiere al cobro de contraprestación económica que ejercerá el MDMQ a los propietarios, promotores o beneficiarios de dichos proyectos, por concepto de los incrementos estimados en el valor del suelo, derivados de las acciones normativas que generen un mayor aprovechamiento urbanístico (derechos adicionales de edificabilidad, uso, ocupación y habilitación del suelo, por encima de los establecido en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo vigente) en los predios objeto del PUAE.
- c) AIVA:** Áreas de Intervención Valorativa de acuerdo a la delimitación del suelo urbano, según los criterios y las consideraciones estipuladas en las Normas Técnica de Valoración para los Bienes Inmuebles Urbanos del Distrito Metropolitano de Quito.
- d) AIVAR:** Áreas de Intervención Valorativa de acuerdo a la delimitación del suelo rural, según los criterios y las consideraciones estipuladas en las Normas Técnica de Valoración para los Bienes Inmuebles Rurales del Distrito Metropolitano de Quito.
- e) AB: Área Bruta excedente de Construcción:** es el área edificable total a incrementarse, que excede la asignación establecida en el PUOS, resultante de sumar todos los espacios construidos computables y no computables requeridos por el PUAE.
- f) AUU: Área Útil (Neta) Urbanizable:** se obtiene descontando del Área Bruta Urbanizable del terreno las áreas verdes públicas, las áreas de equipamiento

ORDENANZA No.

comunal público, las áreas de vías y/o pasajes, las áreas correspondientes a afectaciones de vías y derechos de vías, áreas de protección de quebradas y ríos, las áreas de protección especial: oleoductos, poliductos, líneas de alta tensión, canales de aducción de centrales eléctricas, acueductos y canales de riego según lo establecido en la Ordenanza Metropolitana que establece el Régimen del Suelo para Distrito Metropolitano de Quito.

- g) AUT: Área Útil Total de Construcción** Es el área de construcción total asignada por el plan de uso y ocupación del suelo (PUOS).
- h) ASC. Área Sujeta a Cambio:** Es el área útil (computable) cuyo uso y/o ocupación va a ser modificado mediante el PUAE.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.- La presente Ordenanza aplica a los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE), instrumentos de planificación urbanística y arquitectónica de iniciativa pública o privada, complementarios al PMDOT y contemplados en la normativa vigente de la administración metropolitana.

Artículo 4.- Ausencia de Regulación Urbana.- En los casos en los que el lote donde se va a desarrollar el proyecto especial cuente con asignación de zonificación especial (ZC), la línea base de asignación urbanística que servirá para calcular los excedentes o cambios demandados por el proyecto, constituirá las asignaciones de la zonificación de los lotes colindantes al proyecto prevaleciendo el de mayor coeficiente de ocupación del suelo total.

Artículo 5.- Supuestos de sujeción y de exención.- Están obligados al pago de la contraprestación económica por valorización del suelo, producto de cambios normativos que incrementen los índices de aprovechamiento en el uso y ocupación del suelo de un predio en el Distrito Metropolitano de Quito, todas las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que promuevan un PUAE, a excepción de:

- a) Los proyectos presentados o promovidos por los organismos, dependencias, entidades y personas jurídicas que forman parte del sector público, según lo previsto en el artículo 225 de la Constitución de la República;
- b) Los promotores públicos o privados, propietarios, gestores o beneficiarios de proyectos que promuevan vivienda de interés social, vivienda de interés público, urbanizaciones de interés social de desarrollo progresivo o soluciones habitacionales subsidiadas por el Estado, en atención a sectores poblacionales social y económicamente vulnerables;

ORDENANZA No.

- c) Los promotores de proyectos metropolitanos y estatales de interés social;
- d) Los promotores o propietarios de proyectos ubicados en áreas históricas de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTOS DE CÁLCULO PARA LA CAPTURA DE PLUSVALÍAS

Artículo 6.- Procedimiento de cálculo para captura de plusvalías.- La determinación del monto correspondiente a la contraprestación económica por captura de plusvalías, que los propietarios y/o promotores del PUAE deberán pagar a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito por concepto de los cambios en la regulación referida en esta ordenanza, corresponderá a los siguientes casos y fórmulas:

6.1. Cálculo para la captura de plusvalías en suelo urbano.-

- a) **Incremento de edificabilidad conservando el uso de suelo vigente.-** La cuantía del valor a pagar por concepto de contraprestación económica por captación de plusvalías se determinará por cada m² de Área Bruta Total de Construcción a incrementarse sobre el COS Total establecido en el PUOS con la aplicación de la siguiente fórmula:

$$C_{Pe} = (S(t) * V(AIVA) / AUT) * AB$$

Donde:

C_{Pe} = Captura de plusvalía por el incremento de edificabilidad (suelo creado).

S(t) = Superficie del terreno según último levantamiento registrado en el catastro (DMC); o escritura con cabida regularizada.

V (AIVA) = Valor del AIVA correspondiente al terreno.

AUT = Área útil total de construcción asignada por el PUOS.

AB = Área bruta excedente de construcción.

Nota: En proyectos de habilitación del suelo se aplicará la fórmula para cada lote proyectado.

- b) **Cambio en el uso de suelo y/o condiciones de ocupación del suelo .-** La cuantía del valor a pagar por concepto de contraprestación económica por captura de plusvalías se determinará por cada m² de área útil (computable) sujeto a cambio por el proyecto, con la aplicación de la siguiente fórmula:

ORDENANZA No.

$$CPu = ASC \text{ o } AUU * [V2 (AIVA) - V1 (AIVA)]$$

Donde:

CPu = Captura de plusvalías por el cambio de uso de suelo y/o condiciones de ocupación.

ASC = Área útil (computable) sujeta a cambio en el uso de suelo o condiciones de ocupación.

AUU = Área Útil (Neta) Urbanizable.

V2 (AIVA) = Valor del AIVA correspondiente al predio más próximo al PUAE, que posea el uso y/o condiciones de ocupación del suelo, requerido por el proyecto.

V1 (AIVA)= Valor del AIVA actual correspondiente al terreno.

Nota: En proyectos arquitectónicos se calculará la fórmula con el área útil (computable) sujeta a cambio en el uso de suelo o condiciones de ocupación (ASC); y en caso de proyectos de habilitación del suelo se calculará con el Área Útil (Neta) Urbanizable (AUU).

- c) **Incremento de edificabilidad modificando el uso de suelo vigente.**- Para este caso se aplicarán las fórmulas correspondientes al incremento de edificabilidad y cambio de uso y / o condiciones de ocupación del suelo; con la suma de estas dos fórmulas se obtendrá el total de la cuantía del valor a pagar por concepto contraprestación económica por captación de plusvalías.

$$CP = CPe + CPu$$

Donde:

CP = Captura de plusvalía total por el incremento de edificabilidad y el cambio de uso y / o condiciones de ocupación del suelo.

CPe = Captura de plusvalía por el incremento de edificabilidad (suelo creado).

CPu = Captura de plusvalía por el cambio de uso y/o condiciones de ocupación del suelo.

6.2. Cálculo para Captura de Plusvalías en suelo rural.-

- d) **Incremento de edificabilidad conservando el uso de suelo vigente.**- La cuantía del valor a pagar por concepto contraprestación económica por captura de plusvalías se determinará por cada m² de Área bruta total de construcción ha

ORDENANZA No.

incrementarse sobre el COS total establecido en el PUOS, con la aplicación de la siguiente fórmula:

$$C_{Per} = (S(t) * V (AIVAR) / AUT) * AB$$

Donde:

CPer = Captura de plusvalía por incremento de edificabilidad en suelo rural.

S(t)= Superficie del terreno según último levantamiento registrado en el catastro (DMC); de no existir se tomará el área de escritura.

V (AIVAR)= Valor del AIVAR (AIVA rural) correspondiente al predio, determinado en la tablas de valoración de terrenos rurales conforme a la normativa vigente.

AUT = Área útil total de construcción asignada por el PUOS.

AB = Área Bruta excedente de Construcción.

Nota: En proyectos de habilitación del suelo se aplicará la fórmula para cada lote proyectado.

- e) **Cambio en el uso de suelo y/o condiciones de ocupación de suelo.**- La cuantía del valor a pagar por concepto contraprestación económica por captación de plusvalías se determinará por cada m² de área útil (computable) sujeta a cambios, requerida por el proyecto, con la aplicación de la siguiente fórmula:

$$C_{Pur} = ASC \text{ o } AUU * [V2 (AIVAR) - V1 (AIVAR)]$$

Donde:

CPur = Captura de plusvalía por cambio de uso y/o condiciones de ocupación en suelo rural.

ASC = Área útil (computable) sujeta a cambio en el uso de suelo o condiciones de ocupación.

AUU = Área Útil (Neta) Urbanizable.

V2 (AIVAR) = Valor del AIVAR (AIVA rural) correspondiente al área especial, determinado en la tablas de valoración de terrenos rurales conforme a la normativa vigente.

V1 (AIVAR) = Valor del AIVAR (AIVA rural) actual correspondiente al terreno.

ORDENANZA No.

Nota: En proyectos arquitectónicos se calculará la fórmula con el área útil (computable) sujeta a cambio en el uso de suelo o condiciones de ocupación (ASC); y en caso de proyectos de habilitación del suelo se calculará con el Área Útil (Neta) Urbanizable (AUU).

- f) **Incremento de edificabilidad modificando el uso de suelo vigente.**- Para este caso se aplicarán las fórmulas correspondientes al incremento de edificabilidad y cambio de uso y / o condiciones de ocupación del suelo; con la suma de estas dos fórmulas se obtendrá el total de la cuantía del valor a pagar por concepto contraprestación económica por captación de plusvalías.

$$CPr = CPer + CPur$$

Donde:

CPr = Captura de plusvalías total por el incremento de edificabilidad y el cambio en el uso de suelo rural.

CPer = Captura de plusvalía por el incremento de edificabilidad (suelo creado).

CPur = Captura de plusvalía por el cambio de uso y/o condiciones de ocupación del suelo rural.

Artículo 7.- Entidad responsable del cálculo de contraprestación económica por captura de plusvalías.- Se delega a la entidad responsable del territorio, hábitat y vivienda la aplicación de las fórmulas previstas en la presente ordenanza, determinando para cada caso los valores y montos resultantes por concepto contraprestación económica por capturas de plusvalías.

Los cálculos generados por concepto contraprestación económica por capturas de plusvalías, deberán ser incorporados en la ordenanza que regula cada PUAE, para su respectiva aprobación.

CAPÍTULO III

ALCANCE Y EFECTOS DE LA CAPTURA DE PLUSVALÍAS

Artículo 8.- Alcance y efectos de la captura de plusvalías.- La aprobación por parte del Concejo Metropolitano de la ordenanza que regulará cada PUAE conlleva por parte del promotor o propietario del proyecto, la obligación de cancelar los valores

ORDENANZA No.

generados por concepto de contraprestación económica por captura de plusvalías, según los casos previstos en la presente ordenanza.

Los beneficios y derechos normativos establecidos en la ordenanza que regulará cada PUAE se harán efectivos, es decir actuarán como regulación aplicable al predio o a los predios resultantes del PUAE, previa la cancelación de los valores señalados en el párrafo precedente o de conformidad a lo dispuesto en los artículos que regulan el convenio por compensación social y/o facilidades de pago monetario, expresados en el capítulo IV de la presente ordenanza.

Artículo 9.- Del licenciamiento de los PUAE.- Una vez verificado el pago por concepto de captación de plusvalías o previo a la verificación del cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el convenio señalado en el artículo precedente, los promotores o propietarios del PUAE podrán obtener bajo los procedimientos administrativos especial y simplificado previstos en la normativa, las Licencias Metropolitanas Urbanísticas LMU (10) o LMU (20) según corresponda a cada caso, aplicando para tales efectos las regulaciones previstas en la ordenanza aprobatoria de dichos proyectos.

CAPÍTULO IV

DEL PAGO DE PLUSVALIAS

Artículo 10.- Formas de pago por captura de plusvalías.- El pago a favor del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por concepto de contraprestación económica por captura de plusvalías, deberá ser realizado por parte de los administrados y conforme lo establecido en la ordenanza del PUAE aprobado por el Concejo Metropolitano, aplicando una o varias de las siguientes modalidades:

- a) Pago monetario del valor resultante de la aplicación de las fórmulas previstas en el artículo 6 de la presente ordenanza;
- b) A través de la compensación social en infraestructura y equipamientos previo informe de la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda; y,
- c) A través de la compensación social en suelo, previo informe de la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda; sin que sean computables las áreas verdes y de equipamiento producto de la habilitación del suelo contempladas en la legislación vigente, las áreas de protección de ríos, quebradas o taludes, las áreas que están afectadas por vías o proyectos viales, las áreas de protección especial, zonas colindantes a terrenos inestables o inundables y áreas con pendientes mayores a treinta grados.

ORDENANZA No.

Artículo 11.- Convenio para el pago por captura de plusvalías.- Cada proyecto podrá contemplar un plan de pago por etapas, concordantes con las fases de consolidación urbanística del PUAE, las mismas que serán propuestas por el promotor y formalizadas en los convenios específicos de cada PUAE. A cada etapa, se podrá aplicar las facilidades de pago por compensación social en suelo y/o infraestructura así como aquellas monetarias. Las formas y facilidades de pago serán aprobadas por el Concejo Metropolitano de Quito, bajo las siguientes modalidades:

a) Convenio para el pago por compensación social.- Para efectos de la compensación social prevista en los literales b) y c), del artículo 11, se deberá considerar los siguientes aspectos:

- I) el dimensionamiento económico de la compensación, se realizará por un valor equivalente al resultante de la aplicación de las fórmulas establecidas en este instrumento;
- II) los equipamientos e infraestructuras se diseñarán y construirán según lo establecido en la normativa vigente, bajo las directrices descritas a continuación:
 - a) El presupuesto destinado a la ejecución de estos equipamientos e infraestructura será analizado por la entidad municipal competente, la que emitirá un criterio técnico que será documento habilitante del convenio.
 - b) La fiscalización y recepción de las obras será realizada por dicha entidad según lo establecido en la normativa vigente.
- III) la compensación social en suelo será valorada según los siguientes casos:
 - a) Cuando el suelo se encuentra dentro del PUAE, el valor por m² será el correspondiente al valor del AIVA resultante de la aplicación del PUAE.
 - b) Cuando el suelo este fuera del área donde se desarrolla el PUAE, su valor será el correspondiente al valor del suelo vigente según el avalúo catastral establecido por la entidad encargada del catastro municipal.
- IV) la compensación social en suelo prevista en el literal c) del artículo anterior, podrá incluir la entrega de suelo urbanizado y/o de unidades de vivienda de interés social, cuya valoración, revisión del diseño, control y recepción de las obras estará a cargo de la entidad competente en el Distrito Metropolitano de Quito.
- V) Para efectuar el pago por compensación social se realizarán todas las acciones legales conducentes a la transferencia de dominio a favor del MDMQ.

ORDENANZA No.

b) Convenio para el pago monetario.- La autoridad administrativa competente de acuerdo a la normativa vigente autorizará mediante resolución los plazos y facilidades para el pago monetario, por un plazo máximo un máximo de 60 meses por cada etapa o fase de consolidación del PUAE. En todos los casos, a la emisión de la respectiva resolución el administrado deberá cancelar el 20% del valor total de monto resultante de la captación de plusvalías aplicado a cada PUAE y deberá presentar la respectiva garantía por el resto del valor adeudado. Todos los convenios generados por facilidades de pago monetario establecerán los respectivos plazos de exigibilidad de pago.

Artículo 12.- Seguimiento de los compromisos asumidos por el promotor o propietario del PUAE.- La entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, en coordinación con las Administraciones Zonales, Empresas Públicas Metropolitanas y demás entidades municipales, en función de las obras a ejecutarse o de los bienes a transferirse, efectuará el seguimiento a los compromisos asumidos por el promotor en el marco del convenio previsto en el artículo precedente.

En caso de probado incumplimiento a dichos compromisos, la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda, informará a la Procuraduría Metropolitana, para que inicie las acciones legales previstas para cada caso, las cuales deberán constar explícitamente en el convenio previsto en el artículo 12 de la presente ordenanza.

Artículo 13.- La Tesorería Metropolitana, llevará un registro individualizado del control y cumplimiento de los convenios de pago suscritos, debiendo reportar inmediatamente los casos de incumplimiento en los pagos de las cuotas parciales establecidas, a efecto de solicitar o disponer las acciones que correspondan en defensa del interés institucional.

Disposiciones Generales:

Primera.- La Secretaría General de Planificación en la proyección del presupuesto anual del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en función de las prioridades institucionales asignará los fondos obtenidos de la captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales, en los siguientes porcentajes: 95 % en obra pública a ser desarrollada en el área de influencia, parroquia o administración zonal donde se implanta el PUAE, recursos que serán administrados por la entidad municipal competente según el tipo de obra, y 5 % para el desarrollo de planes y proyectos de ordenamiento territorial a cargo de la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

ORDENANZA No.

Segunda.- Por ningún concepto los valores recaudados por captura de plusvalías a través de los PUAE, serán destinados al gasto corriente municipal.

Tercera.- La implementación de medidas de mitigación a los impactos urbanos, ambientales y a la movilidad ocasionados por el PUAE, son responsabilidades del promotor, y sus costos no serán imputables por concepto de pago o compensación.

Disposiciones Transitorias:

Primera.- Para todos los PUAE que hayan sido presentados con anterioridad a la sanción de la presente ordenanza y que no cuenten con la aprobación por parte del Concejo Metropolitano, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda aplicará las fórmulas constantes en este instrumento para el cálculo del valor por la captación de plusvalías.

Segunda.- En el plazo de 60 días contados a partir de la sanción de la presente ordenanza, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda en coordinación con la Dirección Metropolitana Financiera, establecerá el procedimiento administrativo para aplicar el pago monetario de los valores por concepto de capturas de plusvalías.

Tercera.- En el plazo de 60 días contados a partir de la sanción de la presente ordenanza, la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda actualizará las resoluciones que fijan el procedimiento y los parámetros objetivos para la aprobación técnica de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales, observando lo dispuesto en la presente ordenanza.

Disposición Reformatoria.- Refórmese el literal b) del artículo 96 de la Ordenanza Metropolitana 172 por el siguiente texto: "en los PUAE como ejercicio de inclusión social y del derecho a la ciudad se aplicará lo dispuesto en la Ordenanza Metropolitana que regula el Procedimiento de Captura de Plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales".

Disposición Derogatoria.- Se deroga toda disposición de igual o menor jerarquía que se oponga a la presente Ordenanza.

Disposición Final.- La presente Ordenanza Metropolitana entrará en vigencia a partir de la fecha de su sanción, sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Oficial y dominio web de la Municipalidad.

ORDENANZA No.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el xx de xxxxx de 2016.

Abg. Daniela Chacón Arias
Primera Vicepresidenta del Concejo Metropolitano de Quito

Abg. María Elisa Holmes Roldós
Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito

CERTIFICADO DE DISCUSIÓN

La infrascrita Secretaria General del Concejo Metropolitano de Quito, certifica que la presente ordenanza fue discutida y aprobada en dos debates, en sesiones de xx y xx de xxxx de 2016.- Quito,

Abg. María Elisa Holmes Roldós
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

ALCALDÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO.- Distrito Metropolitano de Quito,

EJECÚTESE.

Dr. Mauricio Rodas Espinel
ALCALDE DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

CERTIFICO, que la presente ordenanza fue sancionada por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, el
.- Distrito Metropolitano de Quito,

Abg. María Elisa Holmes Roldós
SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Comisión
de



Quito, 12 MAYO 2016

A 0116

Abogada
María Elisa Holmes
SECRETARIA GENERAL
CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO
Presente.-

De mi consideración:

Para conocimiento de la Comisión de Uso de Suelo, adjunto el Proyecto de Ordenanza Metropolitana que Regula el Procedimiento de Captura de Plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE) y su exposición de motivos.

Atentamente,



Dr. Mauricio Rodas Espinel *7H*
ALCALDE METROPOLITANO DE QUITO

SECRETARÍA GENERAL	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO	FECHA: 13 MAY 2016 <i>JSAS</i>
	FIRMA RECEPCIÓN: <i>JE</i>
	NÚMERO DE HOJA: -6h

ÁLVARO 2016-069857
11/05/2016

QUITO

ADMINISTRACIÓN GENERAL | DIRECCIÓN METROPOLITANA TRIBUTARIA

Oficio: 00292
Quito, 10 MAYO 2016
ASUNTO: INFORME COMISION SUELO
Ref: Captura Plusvalía

2016-033875

SECRETARÍA CONCEJAL	RECIBIDO: SANDRA BALDEÓN
	FECHA: 10/05/2016
	HORA: 16:11
SERGIO GARNICA ORTIZ CONCEJAL	FIRMA:

Señor
Sergio Garnica Ortiz
**PRESIDENTE COMISION USO DE SUELO
CONCEJO METROPOLITANO**
Presente.-

En atención al Oficio No. SG 0943 de fecha 25 de abril de 2016 e ingresado en la Dirección Metropolitana Tributaria mediante trámite signado con número 2016-DMT-00531 el 26 de abril de 2016, en el cual solicita se remita un **INFORME** en el cual se especifique si el proyecto normativo denominado **"ORDENANZA METROPOLITANA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS POR CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO OPERADOS A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES (PUAE)**, tiene carácter tributario; al respecto, y de acuerdo a competencia otorgada mediante Resolución de Concejo No. 0076 de 12 de diciembre de 2007, en mi calidad de Director Metropolitano Tributario, me permito manifestar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES.-

Según consta en la exposición de motivos del proyecto de ordenanza que regula **EL PROCEDIMIENTO DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS POR CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO OPERADOS A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES (PUAE)**, adjunto al Oficio remitido desde la Secretaría del Concejo Metropolitano, se define como *PLUSVALÍA al incremento en el valor del suelo generado por acciones distintas a aquellas derivadas de la inversión directa del propietario en su predio, lo cual, generalmente está relacionado a incrementos en la renta del suelo producto de inversiones públicas – en infraestructura, por ejemplo- o por razones administrativas como por ejemplo, cambios normativos que mejoran el aprovechamiento de los solares privados.*

Se cita además que es competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, la coordinación y regulación del uso y ocupación del suelo así como su aprovechamiento, que comprende la incorporación del suelo rural a suelo urbano, el establecimiento o modificación del régimen o zonificación de usos del suelo y la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

La captura de plusvalía en especie, se verifica con la obligación urbanística de asignación de suelo público para áreas verdes al realizar subdivisiones, con lo cual se garantiza infraestructura pública y suelo para equipamiento en beneficio de la comunidad.

Por lo que, la herramienta de captura de plusvalía, cita el proyecto, debe consolidarse como un mecanismo común en la gestión del suelo y el financiamiento del desarrollo urbano y por ende el destino de los recursos recuperados sea en especie o dinerarios, orientados a generar nueva y mejor infraestructura pública, suelo urbano para el desarrollo de proyectos de naturaleza social o fuentes de financiamiento para la agnada pública prioritaria.

46

De la revisión al cuerpo normativo detallado en el proyecto de referencia, se colige para el análisis consiguiente, que el mismo es presentado como una HERRAMIENTA REGULATORIA DE NATURALEZA URBANÍSTICA, inspirado en la idea de que el incremento en el valor del suelo puede ser utilizado en beneficio de la comunidad a través de la recuperación de plusvalías inmobiliarias

II. CAPTACIÓN DE PLUSVALÍA DEL SUELO DE NATURALEZA URBANÍSTICA

El artículo 1 del proyecto de referencia, sobre el objeto, señala: "**Objeto.-** Regular el procedimiento para la captura de plusvalías generadas por cambios normativos en el uso y ocupación de suelo en el Distrito Metropolitano de Quito, a través de Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE) que cuenten con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a los establecidos en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales."

El ámbito de aplicación, según el artículo 3, la ordenanza se circunscribe a los *Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE)*, instrumentos de planificación urbanística y arquitectónica de iniciativa pública o privada, complementarios al PMDOT y contempladas en la normativa vigente de la administración metropolitana.

La Ordenanza Metropolitana No. 172 de 30 de diciembre de 2011, específicamente los numerales 1 y 2 del artículo 26, sobre los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE), establece que: 1. *Son instrumentos de planificación urbanística arquitectónica pública o privada, susceptibles de implementarse en predios: a) cuya superficie sea mayor a 10.000 m² y, que b) se encuentren ubicados en el suelo urbano y en sectores en los que el uso del suelo propuesto por el proyecto sea permitido, o cuente con asignación de zonificación especial, o sea susceptible de modificación en virtud del interés público – privado concertado.*

2. *Estos proyectos se desarrollarán en concertación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y podrán contar con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a las establecidas en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y el paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales.*

Se puede considerar entonces, en lo que a planeamiento u ordenamiento urbano se refiere, que son herramientas de naturaleza urbanística aquellas aportaciones urbanísticas previas a la aprobación de los proyectos, según las reglas establecidas en el proyecto de ordenanza, que pueden materializarse en convenios o acuerdos como señala en el artículo 9 cuando sobre el pago del "aporte" por captación de plusvalías puede realizarse en dinero o a través de la compensación social en infraestructura o de suelo aprobada por el MDMQ, con lo que se cumple el fin y propósito de esta captación que es la redistribución en beneficio de la sociedad.

Según la doctrina, se pueden establecer instrumentos urbanísticos o tributarios para la captación de plusvalías, y que pueden perseguir los mismos objetivos como pueden ser: *financiamiento para el desarrollo urbano en infraestructura, espacios verdes, vivienda, etc, desalentar la especulación y asignar el costo de la urbanización al beneficiario real.*

Es importante resaltar que el proyecto de ordenanza no ha definido cuál es el medio utilizado para la captación de plusvalías, siendo ésta un resultado producto de la aplicación de una tarifa o fórmula. La definición de qué tipo de ingreso es, permitirá mejorar la regulación del procedimiento aplicable en este caso.

III. CAPTACIÓN DE PLUSVALÍA DEL SUELO DE NATURALEZA TRIBUTARIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Código Tributario, se entiende por tributos a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales o de mejora.

SOBRE IMPUESTOS.-

Constitución de la República.-

Art. 301.- *Sólo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*

Código Tributario

Art. 3.- Poder tributario.- *Sólo por acto legislativo de órgano competente se podrán establecer, modificar o extinguir tributos. No se dictarán leyes tributarias con efecto retroactivo en perjuicio de los contribuyentes. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.*

CODIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, COOTAD

Art. 186.- Facultad tributaria.- *(Reformado por el Art. 15 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías. (subrayado me pertenece)*

Art. 561.- Plusvalía por obras de infraestructura.- *Las inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público que generen plusvalía, deberán ser consideradas en la revalorización bianual del valor catastral de los inmuebles. Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su defecto por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho, al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas.*

Según la normativa señalada, la captación de plusvalías figura como un impuesto sujeto a regulación por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, según el artículo 186 del COOTAD, en donde la plusvalía que generen las inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público debe ser considerada en la revalorización bianual del valor catastral de los inmuebles.

Al respecto, los artículos 495 y 502 del citado cuerpo legal, dispone:

“Art. 495.- Avalúo de los predios.- *El valor de la propiedad se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios.”* (lo subrayo)

“Art. 502.- Normativa para la determinación del valor de los predios.- Los predios urbanos serán valorados mediante la aplicación de los elementos de valor del suelo¹, valor de las edificaciones y valor de reposición previstos en este Código; (...)” (lo subrayo)

Para establecer la plusvalías, según el proyecto en análisis, el artículo 2 literal a), el cobro que se realice sobre la captación de plusvalías tiene su origen en el *cambio normativo en el uso y ocupación del suelo, ya sea por cambios en la clasificación del suelo, de rural a urbano; cuando existan modificaciones en el uso y/o zonificación del suelo que permitan un mayor aprovechamiento urbanístico de la tierra y cuando se otorgue mayor edificabilidad al predio, bien sea elevando el coeficiente de ocupación del suelo en planta baja (COS PB) o el coeficiente de ocupación de suelo total (COS Total)*;

En consecuencia, la regulación de la captación de plusvalías que establece el artículo 186 del COOTAD se refiere al Impuesto establecido en el artículo 561 del mismo cuerpo legal; por lo que, el proyecto de ordenanza en análisis, no regula un procedimiento relacionado con este marco jurídico tributario.

Al tratarse de captación de plusvalías como parte de una política urbanística, que basa su aplicación solo en casos de cambios normativos sobre uso y ocupación de suelo, por lo que no guarda relación con la regulación del impuesto de plusvalía determinado en la ley según se expuso, deben citarse los fundamentos legales que sustenten la creación del rubro por captación de plusvalías, el que debe ser determinado y enmarcado según su naturaleza como un ingreso tributario o no tributario de conformidad con la ley, lo que permitirá adecuar el procedimiento según esa naturaleza, y ser definido así en la ordenanza por principio de seguridad jurídica.

Adicionalmente, las disposiciones contenidas en el proyecto de ordenanza, como por ejemplo, supuestos de no sujeción o exentos (art. 4) y facilidades de pago (art. 11), no tienen fundamento en el Código Tributario por las razones expuestas anteriormente, por lo que deberán ser modificadas bajo otra base legal que fundamente su aplicación.

SOBRE CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS.-

Art. 569.- Objeto.- El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

De la norma se concluye que la Contribución Especial de Mejoras captura el costo de la obra, no de la plusvalía, sin diferenciar la real plusvalía y el real beneficiario, teniendo como tope el costo de la misma.

SOBRE TASAS.-

Art. 566.- Objeto y determinación de las tasas.- Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio.

¹ Valor del suelo se relaciona con la especulación y su incremento con acciones ajenas a los propietarios, mientras que el valor de la construcción se relaciona específicamente con la inversión del propietario. (García Ortiz, 2009)

Considerando la normativa precedente, la tasas se aplican como retribución por parte del administrado por el servicio público recibido, lo cual no aplica en el presente caso, al no tratarse de un servicio público; debiendo hacer hincapié en el hecho de que de acuerdo al artículo 8 del proyecto de ordenanza, verificado el pago por captación de plusvalías, los propietarios o promotores del PUAE podrán obtener las Licencias Metropolitanas LMU (10) o LMU (20), aplicables a cada caso, licencias que de acuerdo a las Ordenanzas 431 y 0086, están sometidas al pago de una tasa por servicios administrativos.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, el proyecto de ordenanza que regula **EL PROCEDIMIENTO DE CAPTURA DE PLUSVALÍAS POR CAMBIOS NORMATIVOS EN EL USO Y OCUPACIÓN DEL SUELO OPERADOS A TRAVÉS DE LOS PROYECTOS URBANÍSTICOS ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES (PUAE)**, en su concepción y planteamiento, no es un instrumento de naturaleza tributaria, siendo su base la planificación urbanística.

V. RECOMENDACIONES

1. Sustentar de qué manera el valor a cobrar por captación de plusvalía definido en este proyecto, no afectaría la plusvalía que se considera en la valoración de suelo bianual que realiza el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y en el cobro de contribuciones de mejoras, a fin de evitar la duplicación de gravámenes para el propietario por el mismo concepto.
2. Eliminar de la exposición de motivos del proyecto de ordenanza, la justificación sustentada en el artículo 186 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD sobre la Facultad Tributaria, u otras disposiciones que tengan relación con el Código Orgánico Tributario, pues al no estar definida la captación de plusvalías como un tributo, al tenor del referido proyecto, esta base legal no justifica el procedimiento allí contenido.
3. Las disposiciones contenidas en el proyecto de ordenanza, como por ejemplo, supuestos de no sujeción o exentos (art. 4) y facilidades de pago (art. 11), no tienen fundamento en el Código Tributario por las razones expuestas anteriormente, por lo que deberán ser modificadas bajo otra base legal que fundamente su debida aplicación.

Sin otro particular, me suscribo,

Atentamente,



Ing. Santiago Betancourt Vaca

**DIRECTOR METROPOLITANO TRIBUTARIO
MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

vvs

Comisión



Expediente No. 549-2016

16 MAY 2016

SECRETARÍA GENERAL CONCEJO METROPOLITANO	RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS
QUITO ALCALDÍA	HORA: 10:50 16 MAY 2016 FIRMA RECEPCIÓN: [Handwritten Signature] NÚMERO DE HOJA: 10:50

Abogada

María Elisa Holmes Roldós

SECRETARIA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO

Presente

De mi consideración:

La emisión del presente informe se la realiza de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito y la Resolución de Alcaldía No. A 004 de 12 de febrero de 2015.

ANTECEDENTE:

Procuraduría Metropolitana mediante Oficio No. 549-2016 de 07 de marzo de 2016 emitió criterio legal favorable al proyecto de Ordenanza Metropolitana que regula el procedimiento de captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE), enviado en esa fecha.

Posteriormente, en el seno de la Comisión de Uso de Suelo se han realizado varios aportes a dicho proyecto que han producido cambios en el texto original.

SOLICITUD:

Mediante Oficio No. SG 01140 de 12 de mayo de 2016, la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, por disposición del concejal Sergio Garnica Ortiz, Presidente de la Comisión de Uso de Suelo, solicitó al Procurador Metropolitano (e), remita su informe y criterio legal relacionado con el proyecto de Ordenanza Metropolitana que regula el procedimiento de captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE)

Con el antecedente y solicitud mencionados, me permito presentar la actualización del informe legal emitido por esta Procuraduría mediante Oficio No. 549-2016 de 07 de marzo de 2016:

OBJETO DEL PROYECTO DE ORDENANZA:

Regular el procedimiento de captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE)

BASE NORMATIVA:

1. La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 264, en concordancia con el 266, dispone que es competencia de los gobiernos municipales: “1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.- 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.
2. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en su artículo 55, letra b) establece como competencia exclusiva del gobierno autónomo descentralizado municipal la de “ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón”.

El artículo 85, ídem, señala que: “Los gobiernos autónomos descentralizados de los distritos metropolitanos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que puedan ser asumidas de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que se les asigne”

El artículo 57, letras a) y x) en concordancia con el artículo 87, letras a) y v), ibídem, establecen que son competencias del Concejo Metropolitano, ejercer la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones; y, regular y controlar el uso del suelo en el territorio del distrito metropolitano de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra.

3. La Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito en el artículo 2 establece como finalidades del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito:

“1) Regular el uso y la adecuada ocupación del suelo y ejercer control sobre el mismo con competencia exclusiva y privativa. De igual manera regulará y controlará, con competencia exclusiva y privativa las construcciones o edificaciones, su estado, utilización y condiciones”.

El artículo 26 de la referida Ley dispone:

“La decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, compete, exclusivamente, a las autoridades del Distrito Metropolitano. [...]”

4. La Ordenanza Metropolitana No. 172, en su artículo 26 establece:

“Proyectos urbanísticos arquitectónicos especiales.- 1. Son instrumentos de planificación urbanística arquitectónica de iniciativa pública o privada, susceptibles de implementarse en predios que reúnan las siguientes características:

a) Superficie mayor a 10.000 m² en el Distrito Metropolitano de Quito o en predios ubicados en áreas de centralidades según el PMOT, con extensiones mayores a 4.000m²; y,

b) Encontrarse ubicados en suelo urbano y en sectores en los que el uso de suelo propuesto por el proyecto sea permitido, o cuente con asignación de zonificación especial, o sea susceptible de modificación en virtud del interés público – privado concertado.

2. Estos proyectos se desarrollarán en concertación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y podrán contar con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a las establecidas en el PUOS, siempre que constituyan aportes urbanísticos, que mejoren las contribuciones de áreas verdes y espacios públicos, la imagen urbana y el paisaje, y contribuyan al mantenimiento de las áreas naturales. (...)

3. También podrán acogerse a este instrumento las intervenciones especiales en áreas históricas de la circunscripción territorial del Distrito Metropolitano de Quito, que no estén en correspondencia con las determinaciones de ocupación y edificabilidad establecidas en el PUOS.

4. La Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda realizará la aprobación técnica de estos proyectos a través de informe preceptivo y obligatorio, previa su aprobación por el Concejo Metropolitano, para lo cual se emitirá el respectivo reglamento técnico. (...)

5. Podrán constituirse como proyectos urbanístico arquitectónico especiales, las habilitaciones de suelo y edificación con uso de suelo industrial determinado en el PMOT y los parques industriales; podrán contar con determinaciones de ocupación y edificabilidad diferentes a las establecidas en el PUOS.

El artículo 15, ibídem, dispone que:

“La recuperación de las plusvalías generadas por el planeamiento territorial, y la definición de nuevos instrumentos de gestión se establecerán mediante Ordenanza.”



PROCURADURÍA
METROPOLITANA

CRITERIO LEGAL:

Con fundamento en la normativa legal citada que le faculta al Concejo Metropolitano para regular el uso y ocupación del suelo y decidir sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital, y considerando que la propuesta es legal y constitucionalmente viable, Procuraduría Metropolitana emite criterio legal favorable para que se continúe con el trámite para la aprobación del proyecto de ordenanza que regula el procedimiento de captura de plusvalías por cambios normativos en el uso y ocupación del suelo operados a través de los Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE).

Sin perjuicio de lo manifestado me permito realizar las siguientes recomendaciones de carácter legal, respecto al proyecto de ordenanza:

1. Añadir un considerando cuyo texto se refiera al artículo 26 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.
2. El tercer considerando ubicarlo antes del antepenúltimo considerando.
3. En el sexto considerando, en la primera línea, eliminar la palabra "Municipal".
4. En el título del proyecto de ordenanza y en todo su texto se sustituirá la frase "cambios normativos" por "cambios de zonificación", con el propósito de observar coincidencia con el texto del artículo 26 de la Ordenanza Metropolitana No. 172, que norma la aplicación de los PUAES.
5. Se deberá tomar en cuenta que en el artículo 2 de "Definiciones", literal b), se refiere al cobro de contraprestaciones económica que ejercerá el MDMQ a los "*propietarios, promotores o beneficiarios*"; sin embargo, en varios artículos (como el 6, 8, 9, 10, 11, 12, Disposición general Tercera) se habla indistintamente o conjuntamente de propietario o promotor y administrado, por lo que para guardar armonía en el texto del proyecto se deberá precisar quienes serán los sujetos de la obligación. Además, será necesario se defina a qué tipo de beneficiarios se haría extensivo el cobro de la contraprestación.
6. En el artículo 10, literal c), en la segunda línea, para una mejor comprensión se recomienda sustituir la frase "*sean compatibles*" por la frase "*deban ser consideradas para la compensación*".
7. En el artículo 11, letra b), tercera línea, se eliminará la frase "*un máximo*".
8. En el artículo 12, inciso segundo, sustituir la frase "*la Procuraduría Metropolitana*" por "*las dependencias competentes*", para dejar abierto la posibilidad de que se

pueda iniciar un cobro coactivo o una revocatoria de la autorización del Concejo o de la licencia emitida. Debiendo constar estos procedimientos en el convenio que se suscriba para el efecto.

9. Se recomienda solicitar los informes preceptivos de la Dirección Metropolitana Financiera y Tributaria.

Si los informes referidos establecen que el proyecto de ordenanza tiene el carácter de tributario, este deberá ser presentado por el Alcalde Metropolitano en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 90, letra e) del COOTAD.

El pronunciamiento de éste Despacho no se refiere al contenido de tablas, cálculos o fórmulas matemáticas, las cuales son, en razón de la competencia, de exclusiva responsabilidad de los organismos técnicos que los generen, situación que ha sido establecida mediante pronunciamiento del Procurador General del Estado.

Previo a que la ordenanza sea aprobada en segundo debate por el Concejo Metropolitano, se verificará la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, (cuyo proyecto normativo aprobado en segundo debate por la Asamblea Nacional se encuentra en conocimiento del ejecutivo), con el propósito de evitar contradicciones entre sus disposiciones.

Atentamente,



Dr. Gianni Frixione Enriquez

PROCURADOR METROPOLITANO (E)

Adj. proyecto de resolución (✓)

c.c. Concejales Sergio Garnica, Presidente de la Comisión de Uso de Suelo

	Nombres	Fecha	Firma
Elaborado por:	Edison Yépez	16-05-16	