

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ARTES

TRABAJO DE TITULACIÓN PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL
TÍTULO DE MAGÍSTER EN URBANISMO MENCIÓN
GOBERNANZA CON ENFOQUE AL CAMBIO CLIMÁTICO

ANÁLISIS NORMATIVO Y DE IMPLEMENTACIÓN DEL
INSTRUMENTO DE RECUPERACIÓN DE PLUSVALÍAS
DENOMINADO CAPTACIÓN DE VALORES POR SUELO
CREADO EN EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

JENNY SORAYA PINTO RIVERA

DIRECTORA: PhD. ARQ. ROSA ELENA DONOSO

QUITO – ECUADOR

2022

Dedicatoria

Dedico la presente tesis, a Dios, por ser mi guía y fortaleza en cada proceso de mi vida. A mi esposo, por su apoyo y aliento que infunde en mi cada día. A mi madre, por enseñarme a no darme por vencida nunca y que los sueños se pueden lograr con esfuerzo y perseverancia. A mis hijos, quienes con su sola presencia me llenan de amor y muchas ganas de demostrarles, que todo se puede lograr con esfuerzo y constancia.

Jenny Soraya Pinto Rivera

Agradecimiento

Mi más profundo agradecimiento es, para mi tutora Rosa Elena Donoso, quien más allá de ser una excelente profesional y docente demostrado profundo conocimiento en el tema, me ha sabido guiar con sabiduría y empatía. Agradezco profundamente a todos los profesores, cuyo conocimiento ha sido fundamental en la construcción de cada criterio emitido en este trabajo. Agradezco también a todas las personas del Municipio de Quito, expertos, investigadores y amigos que contribuyeron con su ayuda a la consolidación del presente trabajo. Un especial agradecimiento a mi hermano José Pinto y a mi gran amiga Conzuelo Ágreda por su apoyo para lograr este objetivo.

Jenny Soraya Pinto Rivera

ÍNDICE

ÍNDICE	iii
RESUMEN	vi
INTRODUCCIÓN	7
ANTECEDENTES.....	9
JUSTIFICACIÓN	10
OBJETIVOS.....	11
Objetivo general.....	11
Objetivos específicos	11
METODOLOGÍA.....	12
1. CAPÍTULO 1. Marco teórico	13
1.1. Recuperación de plusvalías en América Latina	13
1.2. Recuperación de plusvalías por aplicación de instrumentos de naturaleza regulatoria	15
2. CAPÍTULO 2. Recuperación de plusvalías en Colombia.....	18
2.1. Marco Normativo	18
2.1.1. Constitución Política de Colombia	18
2.1.2. Ley 388 de Desarrollo Territorial	18
2.1.3. Instrumento de gestión de tipo financiero denominado “participación en plusvalías”	19
2.1.4. Decreto 1788, 2004.....	22
2.2. Implementación de recuperación de plusvalías en Colombia	23
2.2.1. Experiencia de aplicación de participación en plusvalía en Bogotá	23
2.2.2. Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá – Decreto 619 de 2000	23
2.2.3. Acuerdo 118 de 2003.....	24
2.3. Caso de estudio	25
2.3.1. Liquidación del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento de predio en zona urbana.....	26
2.4. Conclusiones	27
3. CAPÍTULO 3. Análisis normativo de recuperación de plusvalías en Ecuador	29
3.1. Marco Normativo	30
3.1.1. Constitución de la República del Ecuador.....	30
3.1.2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).....	30

3.1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas	31
3.1.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS).....	31
3.1.5. Instrumento de gestión para el financiamiento del desarrollo urbano denominado “concesión onerosa de derechos”	33
3.2. Análisis y conclusiones.....	34
4. CAPÍTULO 4. Implementación de la recuperación de plusvalías en Ecuador	36
4.1. Experiencia de aplicación de instrumentos regulatorios para la recuperación de plusvalías en el DMQ,.....	36
4.2. Período comprendido desde el año 2011 hasta el año 2016	36
4.2.1. Ley de Régimen para el DMQ	36
4.2.2. Ordenanza Metropolitana No. 0255 Régimen de Suelo para el DMQ	36
4.2.3. Ordenanza Metropolitana No. 0106 Régimen Administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el DMQ	37
4.2.4. Ordenanza Metropolitana No. 0171 Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) para el Distrito Metropolitano de Quito.....	40
4.2.5. Ordenanza Metropolitana No. 0172 Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ, Derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 3746, 0031 y 255	40
4.2.6. Ordenanza No. 0352 Plan Especial Bicentenario para la consolidación del parque de la ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano.....	41
4.2.7. Ordenanza Metropolitana No. 0432 Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana No. 0172, que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ	41
4.2.8. Análisis y conclusiones	42
4.3. Período comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020	46
4.3.1. Ordenanza Metropolitana No. 041 que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) para el DMQ	46
4.3.2. Ordenanza Metropolitana No. 0183 que regula la Concesión Onerosa de Derechos (COD) en Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE).....	48
4.3.3. Estudio de caso.....	52
4.3.4. Análisis y conclusiones	56
Bibliografía	60

FIGURAS

Figura 2.1 <i>Ley 388 de Desarrollo Territorial</i>	19
Figura 3.1 <i>LOOTUGS</i>	32
Figura 4.1 <i>Mapa de ZUAE</i>	38
Figura 4.2 <i>Mapa que contiene la política tres de escala metropolitana</i>	47
Figura 4.3 <i>Holiday Inn</i>	52
Figura 4.4 <i>Implantación PUAE Holiday Inn</i>	55
Figura 4.5 <i>Fórmula de contribución especial por suelo creado (Ordenanza No. 0106) comparada con fórmula de concesión onerosa de derechos (Ordenanza No. 0183)</i>	58

TABLAS

Tabla 1.1 <i>Efectos de cambios normativos en los precios del suelo</i>	15
Tabla 2.1 <i>Liquidación del efecto plusvalía de predio en zona urbana</i>	27
Tabla 3.1 <i>Procesos contemplados en la legislación colombiana y ecuatoriana respecto a la recuperación de plusvalías mediante instrumentos regulatorios</i>	35
Tabla 4.1 <i>Rubros recaudados por captación del incremento patrimonial por suelo creado</i>	42
Tabla 4.2 <i>Comparativo de instrumentos regulatorios implementados en Bogotá (participación en plusvalías) y Quito (captación del incremento patrimonial por suelo creado)</i>	43
Tabla 4.3 <i>Aplicación de la fórmula de suelo creado en dos casos</i>	44
Tabla 4.4 <i>Proyectos urbano arquitectónicos especiales periodo 2011 al 2016</i>	45
Tabla 4.5 <i>Proyectos aprobados en el periodo comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020</i>	51
Tabla 4.6 <i>Cálculo concesión onerosa de derechos por incremento de edificabilidad Ordenanza Nro.283 PUAE Holiday Inn</i>	54
Tabla 4.7 <i>Comparativo de instrumentos regulatorios implementados en Bogotá (participación en plusvalías) y Quito (concesión onerosa de derechos)</i>	57

RESUMEN

El Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en el año 2012, previo a la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS) aprobada en el año 2016; implementó por primera vez en Ecuador instrumentos de gestión de suelo y recuperación de plusvalías, sustentados en la Constitución de la República (Constitución), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; y enmarcados en la política urbana de consolidación y densificación de suelo urbano servido, autorizando cambios normativos a cambio de una contraprestación económica o aportes urbanísticos en beneficio de la ciudad. A una década de la implementación en el Distrito Metropolitano de Quito de la herramienta de captación del incremento patrimonial por suelo creado, poco se sabe de la evolución y beneficios que ha significado para la ciudad su aplicación, por lo que la presente investigación busca realizar un análisis normativo que permita identificar la base legal que sustentó su implementación, así como también su evolución para finalmente poner en evidencia los posibles beneficios en el desarrollo urbano que ha significado para la ciudad estos instrumentos, partiendo de la revisión bibliográfica de experiencias internacionales, para posteriormente realizar un análisis de la legislación nacional y local poniendo principal énfasis en los Planes Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAES).

PALABRAS CLAVE: Captación del incremento patrimonial, Planes Urbanísticos Arquitectónicos Especiales, plusvalías, LOOTUGS.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento urbano acelerado e inequitativo de las ciudades Latinoamericanas ha evidenciado la importancia del diseño, institucionalización, implementación y fortalecimiento de políticas y estrategias de gestión de suelo y financiamiento del desarrollo urbano que permitan a los gobiernos locales contar con recursos adicionales para atender las demandas básicas de la población de manera efectiva. La recuperación pública de las ganancias o rentas generadas por la regulación urbanística, es una estrategia que permite recaudar y distribuir los beneficios que otorga dicha regulación con el fin de lograr un desarrollo urbano equitativo.

La legislación ecuatoriana reconoce principios como la distribución equitativa de cargas y beneficios así como la “función social y ambiental de la propiedad y la ciudad”, principio rector y derecho orientador de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O. 790, 30-jun, 2016), misma que contempla instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano enfocados en la recuperación de las plusvalías generadas por acciones públicas como los cambios de uso o normativos, con el fin de ser redistribuidas para el beneficio común de los ciudadanos y para financiar las políticas territoriales. En este sentido, la presente investigación documenta y analiza la experiencia ecuatoriana a partir de la experiencia colombiana como referente de análisis en la aplicación de instrumentos de recuperación de plusvalía, como mecanismos para financiar el desarrollo urbano.

A partir del análisis de la legislación, política y estudio de caso en la ciudad de Bogotá se plantea documentar la política de “captación del incremento patrimonial por suelo creado en el Distrito Metropolitano de Quito” (Ecuador, Ordenanza No. 0106, 18-jul, 2011).

Mediante la aplicación de métodos cualitativos, primero se realiza un análisis de la normativa previa a la adopción de la LOOTUGS para entender el contexto actual. Luego la tesis se concentra en analizar los Planes Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE) del periodo comprendido entre el año 2011 al 2021 para obtener estadísticas y documentar la evolución de los mecanismos de cálculo y cobro de contraprestaciones económicas o en especie, por cambios normativos. Finalmente, con un análisis puntual de casos de estudio se busca poner en evidencia algunas falencias en el proceso de gestión. El objetivo es tener una comprensión integral de

dicha política a fin de que se convierta en una herramienta que aporte en la toma de decisiones de los gobiernos locales basadas en evidencias; y contribuya a la eficacia y eficiencia de la actuación pública.

ANTECEDENTES

El acelerado crecimiento que han experimentado las ciudades las últimas décadas, ha provocado que deban solventar mayores demandas de servicios e infraestructura urbana que en muchos casos ha superado la capacidad técnica, administrativa y financiera de los gobiernos locales, ante esto se genera una deficiencia en la cobertura de servicios y por tanto un desarrollo inequitativo e ineficiente. Por este motivo, la implementación de mecanismos de financiamiento del desarrollo urbano como la recuperación de plusvalías es una alternativa que permite a los gobiernos locales contar con recursos adicionales para invertir en obras necesarias para lograr un desarrollo urbano eficiente, pero sobre todo equitativo de las ciudades.

Los mecanismos de recuperación de plusvalías generadas por la regulación urbanística, han sido implementados por muchos gobiernos locales de América Latina y el Caribe (ALC), sin embargo, de acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su uso no corresponde a todo su potencial ya sea porque no existen marcos jurídicos o existen, pero no se aplican consistentemente y en muchos casos por la falta de comprensión de los mismos (Blanco, Vetter, & Vetter, 2016).

En Ecuador el GAD del DMQ, en el año 2011 pese a no contar con un marco jurídico, basándose en conceptos como la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad establecido en la Constitución que implica la existencia de limitaciones y restricciones a la propiedad, con el fin de garantizar derechos comunes, y, sustentado en la competencia exclusiva de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural constante tanto en la Constitución como en el COOTAD, implementó la política pública de consolidación de suelo urbano mediante el incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el DMQ, con el fin de consolidar el suelo urbano y permitir la participación de la ciudad en los beneficios económicos producidos por estos cambios normativos.

JUSTIFICACIÓN

Muchos gobiernos locales de ALC utilizan mecanismos para recuperar plusvalías e incluso, en algunos países, su aplicación está reglamentada por leyes nacionales “siendo una de las pioneras la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial de Colombia, luego el Estatuto da Cidade del 2001 en Brasil” (Hernández, 2017). Sin embargo, su uso no ha alcanzado por completo todo su potencial, bien sea porque los marcos jurídicos todavía no existen o porque aun cuando están presentes no se han reglamentado o no se aplican consistentemente (Smolka M. , 2013).

En Ecuador, la normativa existente permite su implementación como parte de la planificación, y gestión de suelo con el fin de solventar problemas producidos por la falta de recursos para financiar infraestructura, servicios básicos, construcción de vivienda de interés social (VIS) y equipamiento (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O. 790, 30-jun, 2016, art. – 73). El GAD del DMQ hace aproximadamente una década implementó el mecanismo de “captación del incremento del valor de los inmuebles por suelo creado” (Ecuador, Ordenanza No. 0106, 18-jul, 2011), lo que se podría considerar como la primera experiencia en Ecuador de captación de la plusvalía generada por cambio normativo.

En este contexto surge la necesidad de documentar y analizar los resultados de la política pública de consolidación de suelo urbano mediante el incremento de edificabilidad y captación de plusvalía por suelo creado implementada por el Municipio del DMQ. Los mecanismos de captura de plusvalías tienen el desafío de primero ser norma, pero luego en el proceso de gestión quedan algunos vacíos por resolver, como la planificación y conocimiento de si los recursos capturados han sido utilizados o no para el financiamiento del desarrollo urbano de la ciudad, sobre todo si han sido invertidos en áreas de mayor déficit. La justificación de esta tesis y trabajo en esta temática se concentra en los mecanismos de captura de plusvalías, asegurando una participación justa y equitativa de la ciudad en los beneficios económicos que este mayor aprovechamiento generado por la regulación urbanística implica.

OBJETIVOS

Objetivo general

Analizar el marco normativo, implementación y resultados del instrumento de captación del incremento del valor del suelo por cambios normativos en el DMQ, con principal énfasis en el mecanismo denominado PUAE y el hecho generador por incremento de edificabilidad, en el período comprendido entre el año 2011 y 2020.

Objetivos específicos

- Documentar la experiencia de implementación de instrumentos de naturaleza regulatoria para la captación o recuperación de plusvalía en el DMQ, con el fin de generar información que contribuya a la mejora continua del accionar y toma de decisiones de la administración pública.
- Realizar en cierta medida un análisis comparativo con la legislación de Colombia a fin de identificar posibles fortalezas o debilidades en la legislación de Ecuador.
- Analizar la evolución de la recuperación de plusvalías por incremento de edificabilidad o mayor aprovechamiento en el período comprendido entre el año 2011 y 2020, identificando posibilidades de ajuste y mejora para una eficiente gestión del suelo.
- Evidenciar si se cumplió con los objetivos redistributivos y sociales que estos instrumentos tienen.

METODOLOGÍA

A partir del marco conceptual y de la estructuración del problema público, se implementa un método cualitativo para conocer el proceso de decisión de las políticas sobre las cuales se basan las normativas de gestión de suelo para luego profundizar en el conocimiento de la misma desde su implementación con el fin de demostrar si existe una relación entre el diseño de la política y el resultado de la misma.

En el proceso de revisión de literatura y construcción del marco teórico se selecciona fuentes primarias relacionadas con los objetivos de la investigación. Como estrategia teórica se analiza la norma colombiana como referencia legislativa y de aplicación en el ámbito urbano. La cual se justifica por su influencia en la normativa ecuatoriana y para conocer la estructura, terminología y procesos aplicados en la misma.

En la misma línea de metodología cualitativa se realiza el análisis del instrumento de recuperación de plusvalía implementado en el DMQ denominado “captación del incremento patrimonial por suelo creado” (Ecuador, Ordenanza No. 0106, 18-jul, 2011), poniendo principal énfasis en uno de sus mecanismos de aplicación denominado PUAE; para lo cual el análisis normativo se divide en dos períodos. El primer período comprende desde el año 2011 hasta el año 2016, período en el cual se documenta la primera experiencia de implementación de instrumentos regulatorios en la ciudad de Quito e incluso en el país. En un segundo momento, se realiza el análisis normativo del período comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020, en el cual se produjo una evolución del mecanismo de aplicación del PUAE en relación a los hechos generadores, cálculo y porcentaje de participación que las autoridades de turno establecieron, enmarcados en los nuevos instrumentos de gestión y financiamiento del desarrollo urbano establecidos en la LOOTUGS (2016).

Con la finalidad de comprender la evolución que ha tenido el instrumento, el análisis se centra en el hecho generador de revalorización del suelo por incremento de edificabilidad o mayor aprovechamiento, mismo que es analizado en cada periodo propuesto.

El análisis de norma y estudio de casos se contrasta con información obtenida mediante entrevistas cualitativas semiestructuradas a funcionarios o actores clave del sector público y privado. En el caso de informantes directamente relacionados con la decisión e implementación de la política pública se realizará preguntas de carácter orientativo respecto a la planificación, ejecución, evaluación y experiencia.

CAPÍTULO 1. Marco teórico

La recuperación de plusvalías se refiere al proceso por el cual el sector público obtiene la totalidad o una porción de los incrementos del valor del suelo atribuibles a los “esfuerzos de la comunidad” más que a las acciones de los propietarios (Smolka & Furtado, 2011).

En este capítulo se desarrollan los principales conceptos y estado del arte, en relación a la recuperación de plusvalías, analizando primero a nivel regional y luego se profundiza en la normativa y experiencia de Colombia en la aplicación de este tipo de herramientas. Se ha seleccionado el caso colombiano se evidencia en su legislación un claro objetivo por recuperar la función pública tanto del ordenamiento territorial como de la planificación urbana, con el fin de corregir el crecimiento inequitativo que ha ocasionado la segregación socio espacial en sus ciudades, condicionando el derecho a la propiedad al cumplimiento de la función social y ecológica de la misma, objetivo y finalidad presentes en la legislación ecuatoriana.

1.1. Recuperación de plusvalías en América Latina

El acelerado crecimiento de la población en América Latina ha generado una creciente demanda de suelo para vivienda, servicios e infraestructura urbana que en muchos casos supera la capacidad administrativa y financiera de los gobiernos locales, lo cual ha provocado un desarrollo desordenado, desigual e inequitativo de las ciudades. Este desarrollo desigual e inequitativo fueron el detonante de luchas sociales que llevaron a varios países a debatir respecto a la función social de la propiedad durante la Conferencia Hábitat I realizada en Vancouver (1976), posteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), celebrada en Estambul (Turquía) en 1996, en la que se evidenció la necesidad de garantizar una vivienda adecuada para todos y se analizó además el “deterioro de las condiciones de la vivienda y los asentamientos humanos” (Hernández, 2017).

El debate de estos temas dio paso a reformas de los marcos normativos de varios países como la Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial de Colombia y el Estatuto de la Ciudad de 2001 en Brasil, en las cuales se reconoce la función social de la propiedad como principio que orienta a las ciudades hacia un desarrollo urbano equitativo. Por esta razón, durante la Conferencia Hábitat III realizada en el año 2016, se aprobó la

Nueva Agenda Urbana (NAU), que contempla “temas, principios y directrices que deben orientar la acción de gobiernos, sociedad e instituciones, en sus diversos niveles y finalidades [...]” (Todtmann, 2017, p. 21), esta conferencia tuvo sede en la ciudad de Quito capital del Ecuador, abriendo paso o generando un ambiente propicio para la aprobación de la LOOTUGS del Ecuador cuyo proceso llevó cinco años hasta su aprobación en junio de 2016, en dicha ley se contempla la recuperación de la función pública del ordenamiento territorial y la planificación enmarcada en el principio de la función social y ambiental de la propiedad establecida en la Constitución del Ecuador.

Estas leyes en general establecen directrices para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de las ciudades en sus respectivos territorios, contemplan además instrumentos de gestión de suelo y financiamiento urbano como la recuperación de plusvalías generadas por decisiones o actuaciones públicas, que permiten a los gobiernos locales resolver los principales problemas que enfrentan las ciudades como la “debilidad fiscal a nivel subnacional, crecimiento urbano desordenado y déficits habitacionales significativos” (Blanco, Fretes, & Muños, 2017, p. 1). Varios autores coinciden en que es necesario que la ciudad obtenga una parte o la totalidad del incremento del valor del suelo atribuido a “esfuerzos de la comunidad más que a la acción individual de los propietarios” (Furtado & Acosta, 2012, p. 3), recursos que deben ser distribuidos de manera equitativa en el marco de una política urbana enfocada en la reducción de la exclusión y desigualdad socio espacial.

En América Latina, muchas ciudades se han enfocado en la recuperación de plusvalías con el objetivo de aumentar los ingresos públicos necesarios para financiar servicios e infraestructura urbana, sin tomar en cuenta su potencial como instrumento de regulación del mercado del suelo y dejando de lado su principio distributivo basado esencialmente en reducir esta desigualdad y cuya meta debe ser la redistribución de plusvalías teniendo claro el principio ético de justicia socio espacial (Smolka & Furtado, 2011). Los instrumentos de recuperación de plusvalías de acuerdo a lo señalado por Smolka y Furtado (2011) pueden ser de naturaleza fiscal (impuestos, contribuciones, gravámenes), regulatoria (negociados o universales) y otros/híbridos. Estos instrumentos en muchos casos pueden funcionar de manera interdependiente tal y como lo explica Furtado y Acosta (2012) “un instrumento fiscal con objetivos regulatorios es el impuesto a los terrenos cuya utilización no atiende a fines establecidos por el planeamiento urbano” (p. 4).

En Argentina se aplican instrumentos de carácter fiscal como el impuesto predial y la

contribución de mejoras el cual no alcanza a recuperar los costos de inversión, en Brasil se aplican los mismos instrumentos fiscales que en el caso de la contribución de mejoras solo se recupera el valor de la obra pero no de la plusvalía generada, adicionalmente se aplica el instrumento regulatorio conocido como suelo creado, en el caso de Perú se aplican instrumentos como el impuesto predial y a transacciones inmobiliarias mismas que no cumplen su función por no tener una destinación específica y la contribución por obras públicas que cubre únicamente su costo (Henao, 2005).

1.2. Recuperación de plusvalías por aplicación de instrumentos de naturaleza regulatoria

Los instrumentos de naturaleza regulatoria que son materia de la presente investigación se basan en la recuperación del aumento del valor del suelo en función de cambios en las regulaciones urbanas y son “utilizados para cumplir los objetivos de planeamiento urbano” (Furtado & Acosta, 2012, p. 3). El mecanismo más conocido y aplicado son las exacciones o convenios urbanísticos, mediante los cuales se acuerdan o establecen aportaciones en dinero o especie como contraprestación al derecho a edificar o desarrollar (Blanco, Fretes, & Muñoz, 2017).

Entre los instrumentos regulatorios más conocidos están la participación en plusvalía, los bonos por zonificación, el suelo creado, los certificados de potencial constructivo, la transferencia o venta de derechos de construcción y las cesiones obligatorias (Henao, 2005). Los cambios en la regulación urbana como la asignación de mayores densidades, edificabilidad, cambios de uso y clasificación del suelo, se conocen como hechos generadores de plusvalía ya que producen un aumento en el valor del suelo. A este aumento de valor Smolka (2013) lo denominó efecto multiplicador, mismo que varía dependiendo del cambio de regulación, como se evidencia:

Tabla 1.1

Efectos de cambios normativos en los precios del suelo

Tipo de cambio normativo	Precio antes del cambio (US\$/m ²)	Incremento (%)	Precio después del cambio (US\$/m ²)	Ganancias inmerecidas en 5.000 m ² (US\$)
Cambio clasificación de suelo	2	400	10	40.000
Coefficiente de edificabilidad	100	80	180	400.000
Cambio de uso a un uso más rentable	200	100	400	1.000.000

Nota. Adaptación propia a partir de Smolka (2013) por Pinto, J. 2022.

Este efecto multiplicador genera una revalorización del suelo en función de los cambios de normativa urbanística, evidenciando por ejemplo que un cambio de clasificación de suelo rural a urbano incrementa su valor cuatro veces. Este incremento en el valor del suelo por acciones públicas genera beneficios extraordinarios que han venido siendo aprovechados por los propietarios del suelo, convirtiéndose así en oportunidades perdidas por los gobiernos locales para financiar inversiones públicas.

La ausencia de políticas de recuperación de plusvalías, marcos jurídicos o la falta de comprensión del potencial que tienen las herramientas de recuperación de plusvalías para financiar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, ha impedido recuperar parte o la totalidad de estas plusvalías para el beneficio común, razón por la cual es indispensable contar con marcos regulatorios que faciliten a los gobiernos locales la implementación estas herramientas para la generación de ingresos que contribuyan al desarrollo de nuevos programas y proyectos urbanos disminuyendo así la brecha existente en la provisión de servicios e infraestructura y a la vez fortalecer sus finanzas locales a partir de una mayor autonomía financiera, tomando en consideración que “los instrumentos de recuperación de plusvalías tienen mayores probabilidades de ser exitosos cuando son utilizados para resolver un problema ya reconocido localmente” (Smolka, 2013, p. 3).

De las experiencias antes analizadas se puede concluir además que los instrumentos más usados en los países de la región son los instrumentos financieros y tributarios con el propósito de recuperar parte de las plusvalías generadas por decisiones públicas, tales como el impuesto predial y la contribución de mejoras, sin embargo muchos de estos instrumentos no recuperan un valor significativo ya que en algunos casos lo único que se llega a recuperar es el valor de las inversiones en servicios e infraestructura urbana reduciendo de cierta manera la carga en el presupuesto de las ciudades, pero no la plusvalía creada por dichas inversiones. Varios países como Colombia han identificado este problema y han considerado la necesidad de recuperar no solo el costo de la inversión pública sino también las plusvalías que estas generan con el fin de afrontar no solo problemas económicos sino también problemas urbanos y sociales.

Al ser Colombia uno de los primeros países en tomar conciencia y decisiones orientadas a la recuperación de los incrementos del valor del suelo en América Latina, esta investigación documental profundizará el análisis de su marco normativo, mismo que evidencia una clara enmarcación en principios de derecho urbano que Ecuador

también ha consignado en su legislación para el cumplimiento de sus fines tales como la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ambiental o ecológica de la propiedad, distribución equitativa de cargas y beneficios, mismos que están directamente relacionados con la recuperación del incremento del valor del suelo, así como también las similitudes existentes en la estructura del Estado esto es los niveles de división territorial así como las competencias que ejerce cada uno de ellos en específico la competencia de regulación del uso de suelo que en ambos casos recae en los concejos municipales.

CAPÍTULO 2. Recuperación de plusvalías en Colombia

Los ciudadanos tienen el derecho moral de recuperar el valor del suelo creado socialmente. Henry George.

2.1. Marco Normativo

2.1.1. Constitución Política de Colombia

La plusvalía se encuentra contemplada y sustentada jurídicamente en la Constitución Política de 1991 en cuyo artículo 82 establece que "(...) 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" (CO, 1991).

Así también se sustenta en los principios constitucionales que establecen la prevalencia del interés general sobre el particular y principalmente en la función social de la propiedad. Adicionalmente, la Constitución establece como obligación de todos los ciudadanos colombianos entre otras el "contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad" (CO, artículos 1, 58 y 95, 1991).

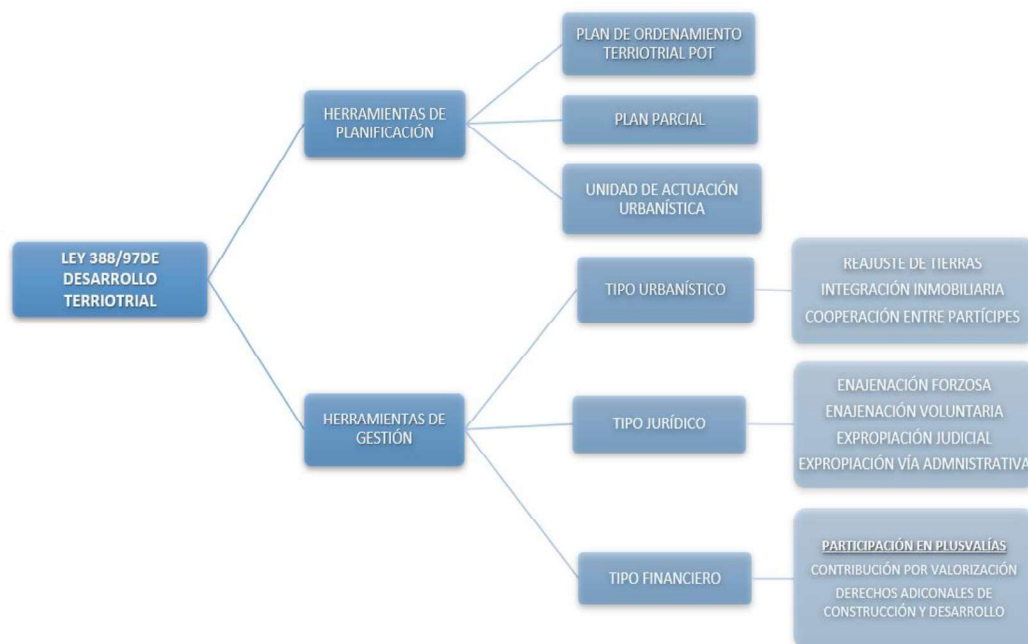
Pese a lo señalado, a principios de los años noventa en ciudades como Bogotá y Cali, se anunciaron proyectos de vivienda para población de bajos recursos, sin embargo esto generó especulación de las tierras y apropiación privada de las plusvalías por el sólo anuncio por parte de la administración pública, lo que llevó al gobierno nacional a tomar la decisión de adecuar la legislación relacionada con el planeamiento territorial con los principios establecidos en establecidos en la Constitución (1991) como la participación en plusvalías atribuidas a decisiones públicas.

2.1.2. Ley 388 de Desarrollo Territorial

Mediante la Ley 388 aprobada por el Congreso de la República de Colombia en julio de 1997, el gobierno colombiano consignó instrumentos de planeamiento urbano y de gestión del suelo, entre ellos se destaca el instrumento conocido como la participación en plusvalías, mismo que en concordancia con el artículo 82 de la Constitución (CO, 1991) faculta a las administraciones municipales recuperar un porcentaje de la plusvalía generada por cambios normativos, es decir "el valor de la tierra creado socialmente" (Doebele, 1998, p. 205).

Figura 2.1

Ley 388 de Desarrollo Territorial



Nota. Adaptación propia a partir de Barreto, 2021. por Pinto, J. 2022.

Se establece la obligatoriedad para todos los gobiernos locales de diseñar y aprobar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) que tendrá vigencia de diez años y cuyos ingresos principales sean producto de la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías, para lo cual artículo 73 “concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios” (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997)

Esta ley ha sido considerada progresista ya que define el ordenamiento del territorio como una “función pública basada en los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y beneficios” (Salgado, 2007), derivados de dicho ordenamiento urbano.

2.1.3. Instrumento de gestión de tipo financiero denominado “participación en plusvalías”

Este instrumento de gestión permite a los gobiernos locales recuperar un porcentaje del incremento del valor del suelo producido por cambios normativos o acciones regulatorias definidas en el POT aprobado por cada gobierno local. Es importante

señalar que, este instrumento no es un impuesto (vocación general y su pago es de carácter obligatorio), tasa (tributo por prestación de un servicio público y su pago es de carácter voluntario) o contribución (pago por beneficio de obra públicas o actividades estatales), ya que las plusvalías de acuerdo a lo señalado por Barco & Smolka (2000), se aplican únicamente en situaciones en que el aumento en el valor de la tierra puede atribuirse específicamente a una decisión pública como los cambios normativos o de regulación.

Hecho generador

Según lo señalado por Maldonado, Pinilla, Rodríguez, & Valencia (2006) las acciones urbanísticas a partir de las cuales la Ley 388 autoriza a los municipios la participación en plusvalías y que deben ser adoptadas en su respectivo POT son: “cambios en la clasificación n del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano), como también la autorización de usos más rentables o de mayores índices de edificabilidad” (p. 198).

Porcentaje y cálculo de participación en plusvalía

El porcentaje a ser recuperado depende de la decisión que adopte cada concejo municipal o distrital siendo lo mínimo el treinta por ciento y lo máximo un cincuenta por ciento. La ley establece además que para establecer el porcentaje se deberá tomar en cuenta las “calidades urbanísticas y las condiciones socio económicas de los propietarios de los inmuebles” (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997, art. – 79).

El precio se establece restado el avalúo comercial por metro cuadrado con la norma urbanística anterior del avalúo comercial por metro cuadrado con la nueva norma y el resultado se multiplica por el área total del lote. Cabe señalar que estos avalúos son realizados por entidades públicas o peritos técnicos debidamente facultados.

Una vez adoptada la norma urbanística el alcalde tiene cinco días hábiles para solicitar el cálculo del efecto plusvalía a las entidades antes señaladas, mismas que tienen un plazo de sesenta días hábiles para su realización, una vez que el alcalde recibe los avalúos tiene en total 75 días hábiles para liquidar, expedir el acto administrativo y notificar a los propietarios (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997, arts. – 80 y 81). Cabe señalar que la ley establece que cuando se produzcan sobre un mismo inmueble más de un hecho generador “en el cálculo del mayor valor por metro cuadrado se tendrá en cuenta los valores acumulados, cuando a ello hubiere

lugar” (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997, arts. – 79).

Momento de la captura o recuperación

La participación se paga al momento de solicitar una “licencia de urbanización o construcción, cuando cambia el uso del inmueble, cuando hay transferencia del dominio sobre el inmueble o cuando se adquieren derechos adicionales de desarrollo y construcción” (Doebele, 1998, p. 206). Para garantizar el pago esta participación queda asentada en el registro de escrituras de propiedades y no se puede realizar ninguna transferencia de dominio hasta que esté realizado el pago.

Formas de pago de la participación en plusvalía

Las modalidades de pago establecidas en la ley pueden ser utilizadas alternativamente o en forma combinada, estas modalidades son:

1. En dinero efectivo.
2. Transferencia de una porción del terreno equivalente al monto de participación mediante acuerdo con la administración pública.
3. Canje de predios de valor equivalente al monto de plusvalía en otras zonas urbanas.
4. Asociándose a la entidad pública en la ejecución de proyectos de interés social equivalente a la participación.
5. Ejecución de obras de infraestructura o equipamientos recreativos y sociales en sectores con desarrollo incompleta o inadecuado, equivalente al monto de plusvalía previo acuerdo con la administración municipal.
6. Cesión de una parte de los derechos de desarrollo derivados de la acción urbanística, equivalente al monto de participación.

En el caso de que el propietario del predio acceda a la modalidad contemplada en el numeral dos y cuatro recibirán como incentivo un descuento del cinco por ciento del valor a cancelar y para los que se acojan a la modalidad contemplada en el numeral seis se aplicará un descuento del diez por ciento (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997, arts. – 84).

Destino de la participación en plusvalía

En la ley se establece que los recursos provenientes de la participación en plusvalía deben destinarse a la adquisición de predios o inmuebles para vivienda social; implementación de sistemas públicos de soporte en asentamientos con desarrollo inadecuado; financiamiento de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo; ejecución de macroproyectos urbanos o programas de renovación urbana; adquisición de inmuebles para programas de renovación urbana; o al fomento de la conservación de inmuebles catalogados como patrimonio cultural (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997, arts. – 85).

Retos y dificultades en la implementación

Uno de los principales retos que los actores públicos encontraron en el camino de la implementación fue establecer los avalúos del suelo es decir el valor base inicial a fin de establecer la ganancia o plusvalía generada, ya que la ley sugería establecer como base los avalúos vigentes a la fecha de aprobación de la ley. Adicionalmente surgió la interrogante de si se debía basar el valor del aumento del suelo en el uso real o en el uso potencial y finalmente la dificultad de calcular los nuevos precios en el plazo establecido por la ley que es de cinco días después de la aprobación del POT (Barco & Smolka, 2000).

Por el motivo expuesto y otras dificultades encontradas como un error en el cálculo del efecto plusvalía resultado de un mayor aprovechamiento del suelo, dieron paso a la expedición del Decreto 1788, 2004 que reglamenta la participación en las plusvalías.

2.1.4. Decreto 1788, 2004

El Decreto 1788 fue emitido para corregir errores presentes en la Ley 388 que fueron identificados durante el proceso de implementación de la participación en plusvalías en Bogotá, regula el ajuste de valores comerciales, el cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento en edificación, momento de la exigibilidad del pago de la participación, la estimación del efecto por metro cuadrado, entre otros (Colombia, Decreto 1788, participación en plusvalía, 3-jun, 2004).

En conclusión, el modelo conceptual que se aplica para el análisis de captura de plusvalías en el DMQ, retoma los cinco procesos básicos propuestos por la literatura, los cuales a su vez serán los que orienten la metodología de investigación del caso de estudio:

- i. Hecho generador,
- ii. Porcentaje y cálculo de participación en plusvalía,
- iii. Destino de la participación en plusvalía, y
- iv. Formas de pago de la participación en plusvalía.

2.2. Implementación de recuperación de plusvalías en Colombia

2.2.1. Experiencia de aplicación de participación en plusvalía en Bogotá

Pese a que la Ley 388 fue aprobada en el año 1997 y que el Distrito de Bogotá contaba desde julio de 2000 con el Plan de Ordenamiento de Bogotá, apenas en diciembre de 2003, adopta el instrumento de participación en plusvalías mediante la aprobación por parte del Concejo Distrital del Acuerdo Nro.118 que establece las normas para la aplicación de dicho instrumento, convirtiéndose en la primera ciudad en Colombia en

Aplicar la tarifa y notificar la obligación de pagar la plusvalía, a los propietarios de aproximadamente 5.575 inmuebles en los que se había configurado el efecto plusvalía, como efecto de la aplicación de las normas del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad (Salgado, 2007, p. 221).

De acuerdo a lo señalado por Salgado (2007), “la precisión del procedimiento establecido en la LDT contribuyó a racionalizar y organizar la puesta en marcha efectiva de la participación”.

2.2.2. Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá – Decreto 619 de 2000

Este plan cambió la normativa urbanística de la ciudad con la intención de definir un modelo de ciudad delimitando piezas urbanas y centralidades en los que se adoptaron políticas, programas y proyectos relacionados con servicios público, vialidad, medio ambiente, entre otros. Clasifica al Distrito en suelo urbano, de expansión urbana y rural, incorporando suelo rural al de expansión urbana empezando a constituir el efecto plusvalía que se calcula cuando se cuente con normas definidas mediante la aprobación planes parciales en zonas sin desarrollar y Unidades de Planeación Zonal (UPZ), en los que se especifica usos, edificabilidad, entre otros, considerándose por lo tanto a la expedición de estos instrumentos como el hecho generador (Colombia, Decreto 619, Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, 28-jul, 2000).

El POT adoptó instrumentos como la denominada asignación de usos del suelo y edificabilidad predio a predio en las UPZ, por medio de fichas normativas, evidenciándose una clara influencia del denominado urbanismo inmobiliario. Además, se adoptó planes parciales, planes maestros, así como instrumentos de actuación urbanística como el reajuste de tierras entre otros e instrumentos de financiación como la participación en plusvalía.

En un inicio las entidades distritales entendían a la participación en plusvalías como fuente de financiación de proyectos contemplados en el POT o financiación de vivienda social, dejando de lado la importancia de la aplicación de este instrumento como regulador del mercado de suelo. Cabe señalar que para que los municipios puedan aplicar la participación en plusvalías es necesario que de acuerdo a las competencias territoriales establecidas en la ley adopten mediante “Acuerdo aprobado por el Concejo Municipal, las normas específicas para su aplicación en el respectivo territorio municipal” (Salgado, 2007, p. 228).

2.2.3. Acuerdo 118 de 2003

Hecho generador y exigibilidad

En el Acuerdo se establece que el hecho generador es la autorización específica, es decir, inicia en la decisión administrativa en materia de clasificación del suelo, asignación de usos y edificabilidad contemplado tanto en el POT, UPZ y planes parciales y se concreta mediante la expedición de la licencia de urbanismo y/o construcción razón por la cual el cobro de la participación se la debe hacer cuando el propietario obtenga esta autorización específica, siempre y cuando no hubiesen obtenido la licencia con anterioridad a la vigencia del Acuerdo (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, Distrito Capital, 30-dic, art. – 2 y 3, 2003).

Determinación del efecto plusvalía

Una vez aprobado el acuerdo la Administración Distrital debía liquidar dentro del periodo de tres meses, es decir solicitar los avalúos, revisar el cálculo y establecer el efecto plusvalía de los inmuebles que de acuerdo al POT o los instrumentos que lo desarrollan hayan establecido acciones urbanísticas, según cada zona geoeconómica homogénea (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, Distrito Capital, 30-dic, art. – 5, 2003).

Porcentaje y cálculo de participación en plusvalía

Se adoptó la tarifa inicial del treinta por ciento para el año 2004, del cuarenta por ciento para el 2005 y cincuenta por ciento a partir del año 2006 en adelante (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, Distrito Capital, 30-dic, art. – 6, 2003). También mediante respaldos legales, se especificó que para el cálculo del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento del suelo en edificación debía tomarse en cuenta la incidencia de los metros cuadrados de construcción adicionales sobre el suelo, o del uso más rentable, utilizando el método de avalúo residual y no el contemplado en la LDT sin necesidad de modificar dicha ley y superando así la imposibilidad de cálculo de su artículo 77 (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, Distrito Capital, 30-dic, art. – 5, 2003).

No se incluyó la acción urbanística por cambio de clasificación del suelo ya que el POT establecía que “que este cambio solo tendría efectos concretos mediante la aprobación de un plan parcial, que de hecho constituye la autorización de usos más rentables y un mayor aprovechamiento del suelo” (Salgado, 2007, p. 243).

Destino de la participación en plusvalía

Se estableció que el setenta por ciento se destinará para el desarrollo de vivienda social, proyectos de vivienda nueva, servicios e infraestructura y espacio público para dichos proyectos, infraestructura urbana en zonas de mejoramiento integral y programas de renovación urbana que contemplen vivienda social. Un quince por ciento para invertir en espacio público en la zona que genera la plusvalía y el quince por ciento para compra de suelos con uso de protección ambiental y para “compensaciones para inmuebles con tratamiento de conservación histórica o cultural” (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, Distrito Capital, 30-dic, art. – 7, 2003).

En general el Acuerdo hace precisiones puntuales para el caso de Bogotá y evita repetir contenidos de la ley que de por sí ya son muy detallados, a la fecha el Acuerdo ha sido modificado en varias ocasiones de acuerdo a las necesidades.

Formas de pago

Las formas de pago son las previstas en la Ley 388 de 1997 (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997).

2.3. Caso de estudio

Conforme lo establecido en el Acuerdo 118 de 2003, la Administración Distrital de

Bogotá en el año 2004 inició el proceso de determinación del efecto plusvalía de 11 planes parciales aprobados y para los sectores normativos de 13 de las 16 UPZ que a la fecha habían sido reglamentadas, mismas que contenían normas urbanísimas constituyentes de hechos generadores del efecto plusvalía. El Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) habiendo realizado 350 avalúos masivos (zonas homogéneas geoeconómicas), determinó que en 5.575 predios ubicados en 40 sectores normativos de 8 UPZ de las 13 remitidas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) se generó el efecto plusvalía.

Los informes de cálculo emitidos por el DACD fueron revisados por parte del DAPD a fin de aceptar u objetar los avalúos o cálculo del efecto plusvalía contenidos en los mismos, para lo cual tuvieron un plazo de cinco días. Una vez que aceptaron todos los informes procedieron con la elaboración de un informe técnico por cada UPZ, en los que quedó “consignado el proceso que condujo a la liquidación del efecto plusvalía para cada uno de los inmuebles objeto de la misma y a la aplicación de las tarifas correspondientes” (Salgado, 2007, p. 249).

Finalmente se elaboró la Resolución No.0220 de 2004 misma que fue publicada en tres diarios de la ciudad con la finalidad de notificar a los propietarios de los 5575 predios la liquidación de la participación en plusvalía (Salgado, 2007). De acuerdo a lo señalado por Salgado et al (2007), el costo total de los avalúos y la publicación de la Resolución No. 220 fue de US\$ 84.300, sin embargo, el recaudo de la participación hasta marzo de 2006 se aproximaba a los US\$ 9'850.000, desvirtuando así el argumento de sectores opositores de que el proceso de cobro iba a ser más costoso que lo que se obtendría por el recaudo.

2.3.1. Liquidación del efecto plusvalía por mayor aprovechamiento de predio en zona urbana

Revisaremos el caso de un predio de 800 m² ubicado en zona urbana que con norma anterior al POT se permitía una altura de seis pisos. Borrero (2013) señala que seis pisos de departamentos de estrato medio o alto puede llegarse a comercializar con un valor de US\$ 1000 a US\$ 1500 el m², sin embargo, con la aplicación del método residual establecido en norma el m² llega a US\$ 688.

En la siguiente tabla se puede evidenciar que con la vigencia del POT al lote se le permite un aumento de dos pisos lo que genera que su índice de edificabilidad aumente de 3,6 a 4,5 (índices dependen del aislamiento establecido en norma); incrementando

por lo tanto el valor de suelo de US\$ 172 por m².

Tabla 2.1

Liquidación del efecto plusvalía de predio en zona urbana

Denominación	Regulación antes de la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial	Regulación con la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (Decreto 629 de 2000)	Aumento
Área del lote	800	800	
Índice de ocupación	0,6	0,6	
Número de Pisos	6	8	2
Área construida	2.880	3.600	720
Índice de construcción	3,6	4,5	0,9
Área vendible	2.448	3.060	612
Valor ventas	US\$ 3'672.000	US\$ 4'590.000	US\$ 918.000
Valor lote	US\$ 550.800	US\$ 688.500	US\$ 137.700
Precio lote m2	US\$ 688	US\$ 860	US\$ 172

Nota. Adaptación propia a partir de Borrero (2013) por Pinto, J. 2022.

Del valor de US\$137.700 que es la esta plusvalía generada por el proyecto se deberá calcular el porcentaje de participación que en el caso de Bogotá es del 30% para el 2004, del 40% para el 2005 y del 50% para el 2006 en adelante (Colombia, Acuerdo 118, Bogotá, 30-dic, art. – 6, 2003). La Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá estableció procesos como el pago del 30% del tributo y “garantizando el cumplimiento de la obligación restante, mediante garantías a través de pólizas de seguro o prenda sobre bienes muebles o hipoteca sobre inmuebles” (Salgado, 2007, p. 254).

Finalmente es necesario recalcar que para lograr la implementación del instrumento de participación en plusvalías en Bogotá se contó con una decidida voluntad política, además del apoyo del Programa para ALC del *Lincoln Institute of Land Policy* cuyos miembros participaron en talleres, mesas de trabajo y realizaron capacitaciones tanto a autoridades como funcionarios y comunidad en general y por supuesto la eficiente coordinación entre las dependencias públicas involucradas en el proceso.

2.4. Conclusiones

Se evidencia que la academia y los distintos programas de investigación cumplen un rol fundamental como actores del proceso de diseño e implementación de políticas públicas.

Es necesario que los tomadores de decisiones comprendan las dinámicas tanto urbanas como inmobiliarias propias de cada ciudad e implementen acciones a nivel

administrativo como el fortalecimiento del catastro generando un observatorio que permita contar con información actualizada de los precios del mercado, la dotación de recursos financieros, tecnológicos y personal debidamente capacitado a fin de que se realice evaluaciones periódicas e investigaciones que permitan contar con evidencia de los impactos o resultados que ha tenido en la ciudad la implementación de estos instrumentos para que en función de ello se mejore o redirija las futuras decisiones.

Es importante que se entienda el potencial que tienen estos instrumentos no solamente para el financiamiento del desarrollo urbano, sino también para el control de la especulación del suelo, así como para fines sociales como la dotación de vivienda, renovación urbana e incluso el mejoramiento integral de asentamientos menos favorecidos, aportando de esta manera con el desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible de las ciudades.

Cabe mencionar que establecer de manera clara y detallada en la ley el procedimiento para determinar el efecto plusvalía por cada hecho generador y el porcentaje de participación en las plusvalías, facilitó en las ciudades de Colombia su implementación reduciendo así la discrecionalidad.

Finalmente es claro que una adecuada coordinación entre entidades administrativas encargadas de la planificación urbana, catastro y procesos financieros facilita el proceso de recuperación de plusvalía y sobre todo el proceso de distribución equitativa de dichos recursos.

CAPÍTULO 3. Análisis normativo de recuperación de plusvalías en Ecuador

Los derechos individuales de propiedad no son ilimitados y están regulados por la función social y ambiental de la propiedad, que es la facultad de regulación del Estado, y propone que cualquier decisión que se tome a partir de la planificación debe estar siempre en función de precautelar el bien común por sobre los intereses particulares (Mejía, 2018).

Durante muchos años la legislación ecuatoriana careció de instrumentos de captura de plusvalía por revalorización del suelo, pese a ello existieron intentos de implementación de mecanismos que tuvieron la intención de captar la plusvalía generada por intervenciones públicas como el cobro de la Contribución Especial por Mejoras (CEM) para la recuperación de inversiones públicas y el cobro de impuesto predial que se calcula en función del valor total del activo (Aulestia & Rodríguez, 2014). El mecanismo de contribución por mejoras, no recuperara la plusvalía generada por dichas intervenciones públicas. Se ha generado cierta mejora en la gestión fiscal de los municipios en el país, sin que esto signifique que se pueda hablar de una eficiencia en la generación de recursos propios ya que de acuerdo a lo señalado por Scholz y Morales (2017) “de acuerdo a cifras del Banco del Estado las transferencias financieras desde el presupuesto nacional cubren en promedio el 81% de los presupuestos municipales” (p. 107).

En esta sección se parte del análisis de la transformación institucional que se estableció a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y que posteriormente se consolidó con la aprobación del Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (COOTAD) y Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), las cuales dieron paso a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo misma que posiciona al desarrollo urbano dentro del Ecuador, entregando a las municipalidades una herramienta para planificar asentamientos humanos inclusivos y sustentables (Mejía, 2018).

3.1. Marco Normativo

3.1.1. Constitución de la República del Ecuador

La Constitución aprobada por la ciudadanía mediante referéndum en el año 2008, establece que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, y genera un nuevo esquema de descentralización orientado por el principio de equidad territorial, lo que marcó una transformación política e institucional. La Constitución se establece la obligatoriedad de planificación en todos los niveles de gobierno que garantice el ordenamiento territorial; se garantiza el acceso al espacio público, el derecho a un hábitat seguro y saludable, a una vivienda adecuada y digna; así como también el derecho a la ciudad basado en la gestión democrática de ésta; el derecho a la propiedad en todas sus formas, dichos derechos directamente relacionados con la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, cuyo objetivo es lograr ciudades incluyentes, equitativas, sostenibles y democráticas, prohibiendo la obtención de beneficios provenientes de prácticas especulativas sobre el uso de suelo (EC, 2008, arts. – 23, 30, 31, 66, 241, 282, 376).

Se establece además que “los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad” (EC, 2008, art. – 270). La Constitución además de garantizar derechos individuales y colectivos, establece la reforma del Estado generando modificaciones en las regulaciones que tienen relación con la organización territorial, competencias de los distintos niveles de gobierno y los instrumentos de planificación territorial y financiera mismos que son desarrollados en el COOTAD y el COPFP.

3.1.2. Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)

El COOTAD fortalece el proceso de autonomía y descentralización del Estado mediante la determinación de competencias exclusivas y concurrentes entre los cinco diferentes niveles de gobierno establecidos en la Constitución (EC, 2008), y regula de manera general los procesos de planificación territorial y del desarrollo en las circunscripciones territoriales. En relación a las competencias exclusivas se establece que son aquellas cuya titularidad corresponde a un solo nivel de gobierno, y puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno; entre las competencias exclusivas del nivel de gobierno municipal y/o metropolitano está la

destinada a regular y controlar el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

Es importante señalar que el COOTAD faculta a los gobiernos municipales y distritos metropolitanos a “crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad” (Ecuador, Código de Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303, 19-oct, 2010, art. – 186); así como también se otorga la potestad de regulación para la captación de plusvalías. Por otro lado, se establece que los GAD municipales y metropolitanos podrán:

Establecer criterios de medida del valor de los inmuebles derivados de la intervención pública y social que afecte su potencial de desarrollo, su índice de edificabilidad, uso o, en general, cualquier otro factor de incremento del valor del inmueble que no sea atribuible a su titular (Ecuador, Código de Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303, 19-oct, 2010, art. – 495).

3.1.3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas

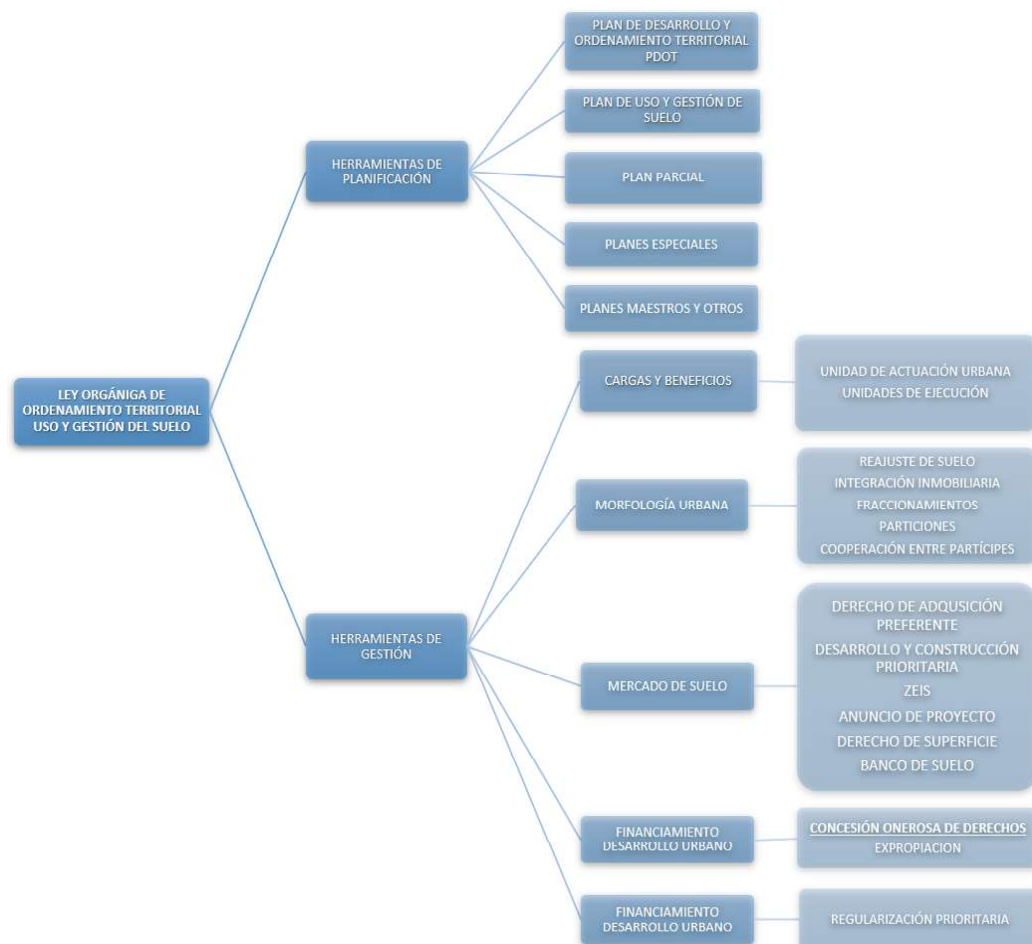
El COPFP articula el ordenamiento territorial con la planificación financiera a fin de disminuir desequilibrios socio territoriales, para lo cual se condiciona las transferencias financieras del gobierno central a los distintos niveles de gobierno, al cumplimiento de planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Tanto el COOTAD como el COPFP tenían la obligación de desarrollar mecanismos de cargas y beneficios, así como la captación de plusvalía establecidos en la Constitución, sin embargo, al no lograr instrumentar estos principios surgió la necesidad de contar con un marco normativo específico que establezca herramientas de planificación y gestión que permitan a los gobiernos locales regular el suelo garantizando el bien común (Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFPS, Registro Oficial Suplemento No. 48, 14-oct, 2010).

3.1.4. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (LOOTUGS)

Con el fin de que los gobiernos locales cuenten con un marco normativo que les facilite la gestión y regulación del suelo en sus respectivas jurisdicciones territoriales, en el

año 2011 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) y la Secretaría de Planificación (SENPLADES), iniciaron la construcción de la LOOTUGS misma que fue aprobada en el año 2016 en el marco de la Nueva Agenda Urbana aprobada en Quito, incorporando al Ecuador a los procesos de reforma urbana que han experimentado varios países de América Latina tales como Colombia con la Ley 388 (Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, 1997). Esta ley contempla y garantiza derechos y principios constitucionales como el derecho a la ciudad, los derechos de la naturaleza, la función social y ambiental de la propiedad, promueve además el bien común, anteponiendo el interés general al interés particular y busca lograr un ordenamiento territorial equilibrado y equitativo mediante herramientas que permitan mejorar la planificación, gestión y regulación del suelo.

Figura 3.1
LOOTUGS



Nota. Elaboración propia a partir de Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R.O. 790, 30-jun (2016).

3.1.5. Instrumento de gestión para el financiamiento del desarrollo urbano denominado “concesión onerosa de derechos”

Es considerado un “mecanismo” que permite la “participación de la sociedad en los beneficios económicos producidos por la planificación urbanística y el desarrollo urbano en general” (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R.O. 790, 30-jun, 2016, art. – 72).

Hecho generador

Los hechos generadores considerados en la ley son la “transformación de suelo rural a suelo de expansión urbana o suelo urbano, modificación de usos del suelo, y, autorización de un mayor aprovechamiento del suelo” (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O. 790, 30-jun, 2016, art. – 72).

Cabe señalar que las autorizaciones para los hechos generadores antes señalados la ley establece que se otorgarán únicamente en “aquellos polígonos de intervención urbanística que permita el plan de uso y gestión de suelo o sus planes complementarios” (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O. 790, 30-jun, 2016, art. – 72).

Formas de pago

Se estable dos formas de pago cuyo procedimiento debe ser reglamentado por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos:

- i) En dinero
- ii) En especie pudiendo entregar suelo urbanizado, VIS, equipamientos comunitarios o infraestructura.

El pago en especie no exime ni puede ser confundido con el cumplimiento de las cesiones y obligaciones urbanísticas establecidas en la ley (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O. 790, 30-jun, 2016, art. – 73).

Destino

Los recursos recuperados solamente pueden ser usados para “ejecución de infraestructura, construcción de vivienda VIS, equipamiento, sistemas públicos de soporte u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la

ciudad” (Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo LOOTUGS, Registro Oficial 790, 30-jun, 2016, art. – 73).

3.2. Análisis y conclusiones

Ecuador actualmente cuenta con un marco jurídico que recupera la función pública del ordenamiento territorial y la planificación, el cual contempla herramientas de planificación y gestión del suelo encaminadas a lograr una eficiente participación de las ciudades en los beneficios generados por la planificación urbanística, con el objetivo de lograr un desarrollo equitativo de las mismas.

La Constitución, así como el COOTAD, establecen como competencias exclusivas de los gobiernos municipales la planificación del desarrollo cantonal de manera articulada con la planificación de los distintos niveles de gobierno, así como la regulación y control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón, por lo que tomando en consideración que el valor del suelo depende en gran parte de esta competencia de regulación que tienen los municipios, se hace evidente el derecho y la obligación que tienen estos de recuperar la plusvalía generada por cambios normativos para beneficio común.

Sin embargo, según se puede evidenciar en la siguiente comparativo de procesos establecidos en la legislación colombiana y ecuatoriana respecto a instrumentos de carácter regulatorio para la recuperación de plusvalías, la LOOTUGS carece de especificaciones necesarias para evitar la discrecionalidad en la aplicación de estos, ya que al no estar especificado por ejemplo el porcentaje de participación de los gobiernos locales en la plusvalía generada por cambios normativos, esto puede dar paso a que cada gobierno local establezca dicho porcentaje de acuerdo a parámetros y criterios que en muchos casos pueden carecer de sustento produciéndose una apropiación privada de la misma; de acuerdo al abogado experto en derecho urbanístico Arturo Mejía, “el establecimiento de porcentajes de captación de plusvalías debería estar respaldado en una negociación social con estudios de mercado mismos que pueden variar de una ciudad a otra” (Entrevista, 16 de junio de 2022).

Tabla 3.1

Procesos contemplados en la legislación colombiana y ecuatoriana respecto a la recuperación de plusvalías mediante instrumentos regulatorios

Proceso	Ley 388 de 1997 de Colombia (Participación en plusvalías)	Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo del Ecuador (Concesión Onerosa de Derechos)
Hecho generador	Cambios en la clasificación del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano); autorización de usos más rentables; o, la autorización de mayores índices de edificabilidad.	Transformación de suelo rural a suelo rural de expansión urbana o suelo urbano; la modificación de usos del suelo; o, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.
Exigibilidad o momento de la recuperación	Se paga al momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción, cuando cambia de uso el inmueble, cuando hay transferencia de dominio sobre el inmueble y cuando se adquieren derechos adicionales de desarrollo y construcción	No se contempla
Porcentaje de participación	Mínimo el 30% y lo máximo un 50%	No se contempla
Cálculo	El precio se establece restando el avalúo comercial por metro cuadrado con la norma urbanística anterior del avalúo comercial por metro cuadrado con la nueva norma y el resultado se multiplica por el área total del lote.	No se contempla
Formas de pago	En dinero efectivo, cesión de suelo, canje por predios en zonas urbanas, ejecución de proyectos de interés social, ejecución de obras de infraestructura o equipamientos en sectores deprimidos, cesión de parte de los derechos de desarrollo.	En dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura.
Destino	Adquisición de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, construcción o mejoramiento de infraestructura vial, servicios o equipamientos, programas de renovación urbana y ejecución de obras de espacio público.	Ejecución de infraestructura, construcción de vivienda de interés social, equipamiento, sistemas públicos de soporte u otras actuaciones para la habilitación del suelo y la garantía del derecho a la ciudad.

Nota. Elaboración propia a partir de Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, (1997) y Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, R. O 790, 30-jun (2016).

CAPÍTULO 4. Implementación de la recuperación de plusvalías en Ecuador

4.1. Experiencia de aplicación de instrumentos regulatorios para la recuperación de plusvalía en el DMQ,

La ciudad de Quito fue la primera ciudad en Ecuador en implementar instrumentos de captura de plusvalías previo a la vigencia de la LOOTUGS en aplicación a la potestad de regulación para la captación de plusvalías que otorga el COOTAD a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, a continuación se realiza un análisis normativo del proceso de implementación de estos instrumentos en el DMQ con principal énfasis en los PUAES, dividiendo dicho análisis en dos períodos, el primero comprendido desde el año 2011 hasta el año 2016 y el segundo desde el año 2017 hasta el año 2021.

4.2. Período comprendido desde el año 2011 hasta el año 2016

4.2.1. Ley de Régimen para el DMQ

El DMQ obtuvo dicha denominación por la Constitución Política de la República del Ecuador, codificación de 1984, sin haber seguido un proceso previo para su constitución como Distrito Metropolitano (DM), por lo que se requirió de la expedición de una ley que declarara la creación del distrito; razón por la que el 27 de diciembre de 1993, se expidió la Ley de Régimen del DMQ, misma que, mediante Resolución R-22-058 emitida por el Congreso Nacional en el año 2011 es declarada con jerarquía y calidad de ley orgánica, siendo reconocida por el COOTAD de acuerdo a lo señalado en su disposición séptima; sin embargo para el ejercicio pleno de sus competencias y ejercer su capacidad autonómica frente al gobierno central de conformidad con el procedimiento, características e instrumentos normativos establecidos en la Constitución (EC, 2008), debe contar con un Estatuto de Autonomía con el cual hasta la presente fecha no cuenta. La Ley Orgánica establece como competencia exclusiva del DMQ, “la decisión sobre el destino del suelo y su forma de aprovechamiento dentro del territorio distrital” (Ecuador, Ley 46. Ley de Regimen del Distrito Metropolitano de Quito, 11-nov, 1993, art. – 26).

4.2.2. Ordenanza Metropolitana No. 0255 Régimen de Suelo para el DMQ

En la Ordenanza No. 0255 que contiene el Régimen de Suelo para el DMQ, sancionada

el 10 de junio de 2008, se contempló por primera vez la figura de Proyectos urbano-arquitectónicos especiales como instrumento de planificación urbano – arquitectónica, susceptibles de ser implementados en predios con superficie mayor a 10.000 metros cuadrados, que se encuentren 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. También proyectos de intervenciones especiales en áreas históricas del DMQ.

Estos proyectos debían ser desarrollados en concertación con el Municipio y podían “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” (Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0255 de Régimen de Suelo para el DMQ, 15-oct, 2008), a manera de compensación por el cambio normativo otorgado. Estos proyectos debían ser aprobados por el Concejo Metropolitano de Quito (CMQ) y no se preveía el pago de ninguna compensación económica por dicho cambio.

4.2.3. Ordenanza Metropolitana No. 0106 Régimen Administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el DMQ

Durante la Alcaldía del Dr. Augusto Barrera, se estableció como política del Municipio del DMQ, la consolidación del suelo urbano, así como la densificación de la estructura urbana, razón por la cual el CMQ en el año 2011 en ejercicio de sus atribuciones expidió la Ordenanza Metropolitana No. 0106, misma que incorporó en la Ordenanza No. 255 la sección del incremento de número de pisos en el DMQ a continuación de la sección que establecía condiciones y elementos para edificar; en dicha sección se establece que se podrá solicitar el incremento de un máximo de “dos pisos, por sobre lo establecido en el Plan de Uso y Ocupación del Suelo (PUOS)” (Ecuador, Ordenanza Metropolitana No.0106, 18-jul, 2011), sujetándose a las reglas técnicas previstas en el anexo único de esta ordenanza a cambio del pago de una contribución especial.

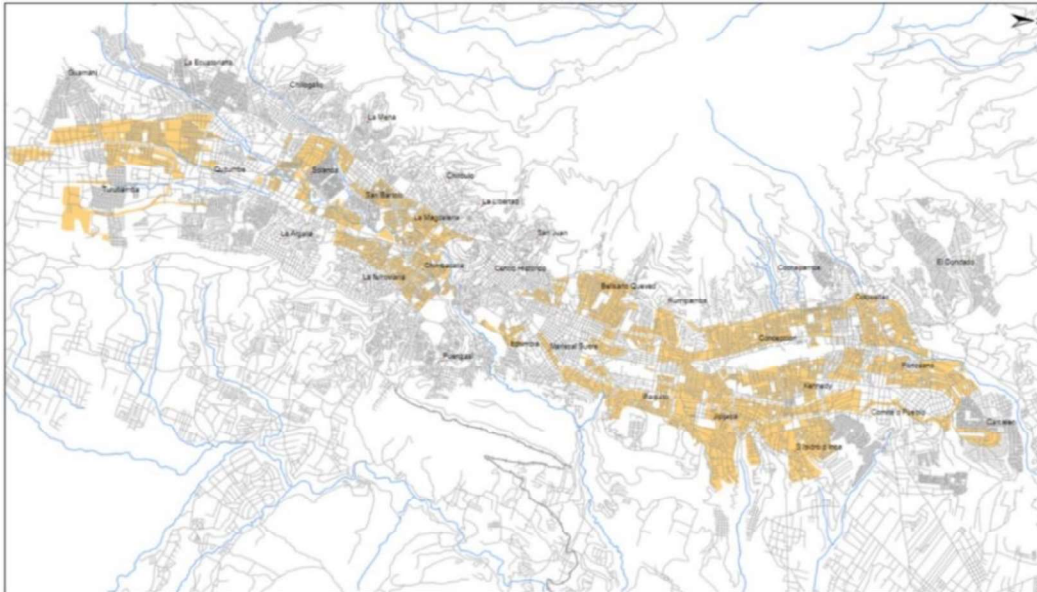
Hecho generador

El hecho generador en este instrumento es el mayor aprovechamiento en edificación que puede autorizarse en:

- Zonas Urbanísticas de Asignación Especial (ZUAE).
- PUAE siempre que constituyan aportes urbanísticos, que mejoren las contribuciones de áreas verdes, espacios públicos, entre otros. Se permite la redistribución del coeficiente de ocupación total pero no su aumento.
- Proyectos de intervenciones prioritarias e infraestructura o equipamientos zonales o metropolitanos debidamente calificados por el CMQ.

Figura 4.1

Mapa de ZUAE



Nota. Adaptación propia a partir de Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0106, 18-jul (2011) por Pinto, J. 2022.

Monto y cálculo del incremento del valor del inmueble por suelo creado

La cuantía se determina “por cada piso adicional autorizado” (Ordenanza No. 0106, 2011), en base a la aplicación de la siguiente fórmula:

Tabla

Fórmula de contribución especial por suelo creado

Fórmula: $CE = \frac{S(t) * V(AIVA)}{AUT} \times AB(p)$	Donde: CE = Contribución especial por suelo creado S(t) = Superficie del terreno V(AIVA) = Valor del AIVA correspondiente al terreno AUT = Área útil total de construcción PUOS AB(p) = Área total de construcción a incrementarse
---	---

Nota. Adaptación propia a partir de Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0106, 18-jul (2011)

Exoneración

Se exonera de la contribución especial a los proyectos de vivienda VIS y a los propietarios que hayan suscrito un convenio de compensación social en suelo o infraestructura y que cumplan con las obligaciones establecidas en el mismo (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro.0106, 18-jul, 2011, art. – in numerado 1).

Exigibilidad

En el caso del procedimiento administrativo simplificado, la contribución es exigible a la fecha de solicitud del incremento y en el caso del procedimiento especial se lo realiza al momento que el Órgano Legislativo y Fiscalizador emite la correspondiente resolución (Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0106, 18-jul, 2011, art. – in numerado 5).

Para el efecto se establecieron dos procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones, el primero se denominó especial para incremento de pisos a través de la compensación en infraestructura o suelo para PUAE y otro simplificado para predios ubicados en ZUAE, en el primero la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda es la encargada de autorizar el incremento y en el segundo caso la Administración Zonal es la encargada en su respectiva circunscripción territorial (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro.0106, 18-jul, 2011, art. – in numerado 6).

El otorgamiento de la autorización de incremento de edificabilidad no faculta intervención física alguna, ya que únicamente es un requisito previo para la obtención de la licencia de edificación. En el caso de pago en efectivo se puede generar un convenio de pago de hasta dos años (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro.0106, 18-jul, 2011, art – in numerado 7 y 8).

Formas de pago

La captación del incremento del valor de los inmuebles por suelo creado se lo realiza a través de

- a. Pago en efectivo.
- b. Compensación en infraestructura (suscripción convenio aprobado por el CMQ).
- c. Compensación en suelo (suscripción convenio aprobado por el CMQ).

En el caso de incumplimiento del convenio se realizará el cobro vía coactiva (Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0106, 18-jul, 2011, art. – in numerado 5).

4.2.4. Ordenanza Metropolitana No. 0171 Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) para el DMQ

Bajo el análisis del crecimiento urbano expansivo que ha sufrido el DMQ las últimas décadas, el cual ha ocasionado la subutilización del suelo urbano y a la vez la ocupación de áreas con potencialidad ecosistémica; el PMDOT 2012-2022, contempló como política pública regular el crecimiento de la mancha urbana, promoviendo la ocupación de reservas de suelo urbano y la compactación de áreas urbanas con capacidad de carga apropiada con el objetivo de contener el crecimiento disperso mediante normativa y mecanismos de gestión del suelo y “planificación integral de la dotación de servicios básicos en función del modelo territorial PMDOT” (Secretaría General de Planificación, 2015, pp. 28-29) (Ecuador, Ordenanza No. 0171, PMDOT, 30-dic, 2011).

4.2.5. Ordenanza Metropolitana No. 0172 Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ, Derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nos. 3746, 0031 y 255

El Régimen del Suelo del DMQ sancionado en el mes de diciembre del año 2011, establece que los PUAE deben estar alineados a las políticas y modelo territorial establecido en el PMDOT, por ser considerados instrumentos complementarios de esta planificación. En esta Ordenanza se adicionó como sectores susceptibles de ser implementados los PUAE a “sectores que cuenten con asignación de zonificación especial (ZC) establecidos en el PUOS, o que sea susceptible de modificación en virtud del interés público – privado concertado” (Ordenanza Nro.0172, Art.26). En relación al otorgamiento de autorización de incremento de pisos se condiciona al “cumplimiento de las Reglas Técnicas de Arquitectura y Urbanismo” (Ecuador, Ordenanza No. 0172, 2011, art. - 94).

Se permite el aumento de número de pisos y el COS T; y se amplía el ámbito de aplicación a “las construcciones que privilegien la reutilización de aguas servidas, garanticen limitaciones de consumo de energía y agua, y en general las que sean un aporte paisajístico, ambiental y tecnológico a la ciudad” (Ecuador, Ordenanza No. 0172, 30-dic, 2011, art. - 96).

Se aumenta un artículo que permite la distribución del coeficiente en planta baja

pudendo incrementar el número de pisos y utilizar el espacio liberado como área comunal o de uso público “previo análisis morfológico aprobado por la Secretaría responsable del territorio, hábitat y vivienda” (Ecuador, Ordenanza No. 0172, 30-dic, 2011, art. - 98).

4.2.6. Ordenanza No. 0352 Plan Especial Bicentenario para la consolidación del parque de la ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano

El traslado del aeropuerto de Quito de la zona urbana a la parroquia rural de Tababela, conllevó a replantear la planificación urbana de la ciudad en relación a su altura. El Plan Especial Bicentenario aprobado en el 2013 contempla la implementación de un parque de carácter metropolitano para la ciudad y la planificación y gestión de su entorno inmediato, incentivando la integración de lotes para alcanzar alturas de hasta 30 pisos aplicando el principio de cargas y beneficios, para lo cual se establecieron como instrumentos de planeación a las unidades de gestión y a los PUAE.

Cabe señalar que en esta ordenanza se crea por primera vez en Quito el operador urbano designando a la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (EPMHV) para que cumpla este rol, cuyas obligaciones son la “coordinación técnica de las actuaciones el área del plan, la gestión tanto financiera-económica de la operación, la promoción de inversiones públicas y privadas y asesoramiento técnico a proponentes y propietarios” (Ecuador, Ordenanza No. 0352, 2013, art. - 13).

4.2.7. Ordenanza Metropolitana No. 0432 Reformatoria de la Ordenanza Metropolitana Nro. 0172, que establece el Régimen Administrativo del Suelo en el DMQ

Mediante Ordenanza Metropolitana Nro. 0432 sancionada por el entonces alcalde Augusto Barrera en el mes de septiembre de 2013, se reforma varios artículos de la Ordenanza Nro.0172, estableciéndose entre las reformas que se pueda implementar los PUAE no solamente en predios con superficie mayor a diez mil metros cuadrados, sino también en “predios ubicados en áreas de centralidades establecidas en el PMDOT, con extensiones mayores a 4.000 metros cuadrados” (Ecuador, Ordenanza No.0432, 30-dic, 2011).

Adicionalmente se establece la exoneración de la contribución especial a los proyectos de interés social de iniciativa pública e incorpora al procedimiento especial a los proyectos que contemplen “construcciones que privilegien la reutilización de aguas

servidas, garanticen limitaciones de consumo de energía y agua, y en general las que sean un aporte paisajístico, ambiental y tecnológico a la ciudad” (Ordenanza Metropolitana Nro.0432, Artículo 99 y 100).

4.2.8. Análisis y conclusiones

El instrumento de “captación del incremento patrimonial por suelo creado” (Ordenanza No. 0106, 2011) inició su aplicación en el año 2012, cuyo objetivo fue contribuir con la política de densificación de áreas consolidadas y dotadas de infraestructura y servicios a fin de desincentivar la expansión de la mancha urbana.

Este instrumento contempla mecanismos de aplicación entre los cuales está las ZUAE que permite la autorización de dos pisos adicionales a los establecidos en norma a cambio de una contribución especial para la ciudad, mecanismo que posteriormente evolucionaría hacia otro conocido como “Eco-eficiencia” mismo que fusiona criterios ambientales contemplados e incorporados mediante Ordenanza Nro.0172 y criterios en relación a la altura de edificación empleados en el Plan Especial Bicentenario, sin embargo, este mecanismo al no ser materia de la presente investigación no será analizado a profundidad. En relación a los valores recaudados mediante estos mecanismos, según lo señalado por la Administración General del Municipio del DMQ, el rubro recaudado desde el año 2012 hasta el año 2020 fue el siguiente:

Tabla 4.1

Rubros recaudados por captación del incremento patrimonial por suelo creado

AÑO	RUBRO INCREMENTO DE PISOS
2012	\$3.086.673,21
2013	\$4.394.813,67
2014	\$5.963.743,26
2015	\$5.371.3000,58
2016	\$2.886.424,06
2017	\$2.886.424,06
2018	\$3.939.674,93
2019	\$1.785.020,44
2020	\$440.401,09

Nota. Elaboración propia a partir de Ecuador, Oficio Nro.GADDMQ-AG-2020-0682-O, Administración General Municipio del DMQ, 6-oct (2020).

Se puede observar un claro decremento en la recaudación a partir del año 2016 que según entrevista a, Francisco Salazar, experto en mercados de suelo, puede deberse a que el sector inmobiliario ganó eficacia en el manejo de la normativa, a decisiones

administrativas y legislativas que establecieron la disminución del valor a ser recuperado y a la caída que sufrió el sector inmobiliario en el año 2016 (Entrevista, 1 de junio de 2022).

Con respecto al destino de estos recursos, en la tabla comparativa que a continuación se detalla, se puede observar que no está contemplado en norma ni su destino ni tampoco un ente que los gestione para que efectivamente puedan cumplir con el objetivo redistributivo y social que tienen estos instrumentos, generando que este rubro ingrese a las arcas municipales y no se vea reflejado en proyectos que cumplan con estos objetivos. Según Arturo Mejía, “todo lo recaudado entró en la caja fiscal del Municipio de Quito lo cual bajo un principio de economía básica produce redistribución, sin embargo, al momento de ser destinados estos rubros al pago de sueldos, gasolina, publicidad, etc., la naturaleza u objetivo de las herramientas de gestión de suelo pierden su objetivo de revertir los recursos en desarrollo urbano, vivienda VIS, mejora de infraestructura básica, mejores equipamientos urbanos” (Entrevista, 16 de junio de 2022).

Tabla 4.2

Comparativo de instrumentos regulatorios implementados en Bogotá (participación en plusvalías) y Quito (captación del incremento patrimonial por suelo creado)

Proceso	Participación en plusvalías Bogotá	Captación del incremento patrimonial por suelo creado DMQ
Hecho generador	Cambios en la clasificación del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano); autorización de usos más rentables; o, la autorización de mayores índices de edificabilidad.	Mayor índice de edificabilidad.
Exigibilidad o momento de la recuperación	Se paga al momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción y cuando hay transferencia de dominio sobre el inmueble.	Se paga antes de solicitar la licencia de construcción.
Porcentaje de participación	2004 tarifa de 30% 2005 tarifa de 40% 2006 en adelante 50%	100%
Cálculo	El precio se establece restando el avalúo comercial por metro cuadrado con la norma urbanística anterior del avalúo comercial por metro cuadrado con la nueva norma y el resultado se multiplica por el área total del lote.	El precio se establece a través de la fórmula que calcula un valor por m ² de espacio edificable potencial en relación con el valor del terreno, en función del valor catastral (AIVA).
Formas de pago	En dinero efectivo, cesión de suelo, canje por predios en zonas urbanas, ejecución de proyectos de interés social, ejecución de obras de infraestructura o equipamientos en sectores deprimidos, cesión de parte de los derechos de desarrollo.	En dinero (pago directo) o compensación social en suelo e infraestructura (aprobación del Concejo Metropolitano de Quito).
Destino	Adquisición de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, construcción o mejoramiento de infraestructura vial, servicios o equipamientos, programas de renovación urbana y ejecución de obras de espacio público.	No se contempla.

Nota. Elaboración propia a partir de Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal, (1997), Bogotá, Acuerdo 118 (2003) y Quito, Ordenanza Nro.0106 (2011).

En el caso del pago en especie se puede evidenciar que al ser considerado un proceso largo que debía contar con aprobaciones administrativas e incluso legislativas previo a la suscripción del correspondiente convenio, provocó un desincentivo de este tipo de

pago. Se pudo identificar además que existe un vacío normativo ocasionado por el cobro de la contribución especial antes de la obtención de la licencia de edificabilidad, ya que, si por algún motivo el administrado no obtiene la misma, este derecho queda indefinido ya que no se establece plazo o caducidad del acto, por lo que es recomendable que para futuras decisiones se tome en cuenta la normativa colombiana que establece el cobro al momento de solicitar la correspondiente licencia.

En relación al objetivo de contribuir con la política de densificación de la ciudad, se puede señalar que la fórmula aplicada en cierta medida cumple con este objetivo ya que como lo podemos evidenciar en el siguiente cuadro en el que se aplica la fórmula en dos casos hipotéticos en zonas distintas de la ciudad, observando que por la misma cantidad de suelo creado (dos pisos) se paga rubros distintos, concluyéndose que a mayor número de pisos otorgados en norma menor es el valor a pagar, es decir que se estaría incentivando la densificación de sectores con dicha vocación; sin embargo el hecho de que las zonas establecidas para el incremento de edificabilidad son muy dispersas, debilita el objetivo de densificación lo cual podría ser fortalecido si se considera enmarcar este objetivo en planes como el Plan Especial Bicentenario logrando mayor altura y proveyendo al área de intervención con servicios e infraestructura suficiente para soportar este incremento en la densidad.

Tabla 4.3

Aplicación de la fórmula de suelo creado en dos casos

Denominación	CASO 1	CASO 2
Superficie del terreno	600	600
Coefficiente de ocupación PB	50 %	50 %
Coefficiente de ocupación Total	100%	300%
Área útil total PUOS	600 m ²	1800 m ²
Número de pisos PUOS	2	6
Número de pisos incrementados	2	2
Valor AIVA	150 US\$/m ²	150 US\$/m ²
Área total de construcción a incrementarse	600 m ² (2 pisos)	600 m ² (2 pisos)
Contribución especial	US\$ 90.000	US\$ 30.000

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza Nro.106 del Régimen Administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el DMQ (2011).

En el caso del mecanismo denominado PUAE se puede señalar que la primera experiencia se registra en el año 2011 con la aprobación del proyecto denominado “Sede de la Secretaría General y Centro de Exposiciones de la Cultura de la Unión de

Naciones Suramericanas, UNASUR”, cuya aprobación se sustentó en la Ordenanza 255 de Régimen de Suelo (Ecuador, Ordenanza No. 0046 del Proyecto denominado “Sede de la Secretaría General y Centro de Exposiciones de la Cultura de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR”, 2011), posteriormente en el año 2012 con la vigencia de las Ordenanzas 0106 y 0172, se aprobó el proyecto urbanístico arquitectónico especial denominado EKOPARK-UDLA, ubicado en la Av. Simón Bolívar y la vía a Nayón, parroquia Iñaquito, cuya compensación fue en obras de infraestructura, tratamientos eco ambientales y la construcción de un intercambiador en la Av. Simón Bolívar (Ecuador, Ordenanza No. 0318 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial denominado EKOPARK-UDLA. , 2012), cuyo valor fue de 8,5 millones de dólares americanos de acuerdo a datos proporcionados por la “Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas” (EPMMP).

En la siguiente tabla se puede evidenciar que durante este período muy pocos proyectos promovidos por el sector privado fueron ingresados para su aprobación, lo cual evidencia que este mecanismo inicialmente fue enfocado principalmente para el desarrollo de proyectos y equipamientos de carácter metropolitano impulsados por el Estado para fortalecer el carácter de capital de la ciudad.

Tabla 4.4

Proyectos urbano arquitectónicos especiales período 2011 al 2016

PROYECTOS URBANO-ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES	INICIATIVA	NÚMERO DE ORDENANZA	AÑO	NÚMERO DE PREDIO
PUAE SEDE UNASUR	PÚBLICA	46	2011	1351708
PUAE EKO-PARK UDLA	PRIVADA	318	2012	1288029
PUAE CENTRALIDAD QUITUMBE	PÚBLICA	460	2013	3588767, 3588768
PUAE HOTEL EUROBUILDING	PRIVADA	545	2014	5786046
PUAE PLATAFORMA GUBERNAMENTAL PRODUCTIVA DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS Y EMPRESAS PÚBLICAS	PÚBLICA	558	2014	131507, 132975, 133234, 132719
PUAE PLATAFORMA GUBERNAMENTAL DE GESTIÓN FINANCIERA	PÚBLICA	559	2014	3586113
PUAE COMPLEJO JUDICIAL NORTE	PÚBLICA	21	2014	131351
PUAE COMPLEJO JUDICIAL SUR	PÚBLICA	22	2014	350673, 1248383
PUAE ARTS CUMBAYA	PRIVADA	67	2015	3580775
PUAE CENTRO DE CONVENCIONES METROPOLITANO DE LA CIUDAD DE QUITO	PÚBLICA	86	2015 - 2017	3553162
PUAE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL COCHAPAMBA	PÚBLICA	144	2016	8402
PUAE HOSPITAL SANTA CRUZ	PÚBLICA	145	2016	190928

Nota. Elaboración propia a partir de información entregada por Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2022).

Además, se puede concluir que esta herramienta tiene la capacidad de regular el suelo incentivando la densificación en zonas específicas de acuerdo a las políticas y planificación establecida para la ciudad.

Finalmente, tomando en consideración que la recuperación de plusvalía se basa en la participación del Estado en el incremento en el valor del suelo atribuido a acciones públicas como cambios normativos, se puede concluir que este instrumento al estar enfocado netamente en la venta de edificabilidad y considerando que su fórmula emplea valores catastrales que en el caso de la ciudad de Quito distan considerablemente del valor del mercado de acuerdo a la investigación realizada por (Gomez-Jurado, 2013) quien evidenció que existen discrepancias entre estos valores provocando la apropiación privada del incremento del valor de la tierra, se puede concluir que este instrumento difícilmente cumple con los parámetros para ser un mecanismo que realmente recupere o haya recuperado plusvalía, sin embargo, al ser un instrumento que generó ingresos sin representar inversiones extras por parte del municipio es destacable ya que si bien es cierto no alcanzó a recuperar la plusvalía, pero sí logró generar ingresos que en años anteriores fueron perdidos por la falta de cobro y fue el punto de partida para que la ciudad y el país considere a estos instrumentos como una oportunidad para financiar el desarrollo urbano.

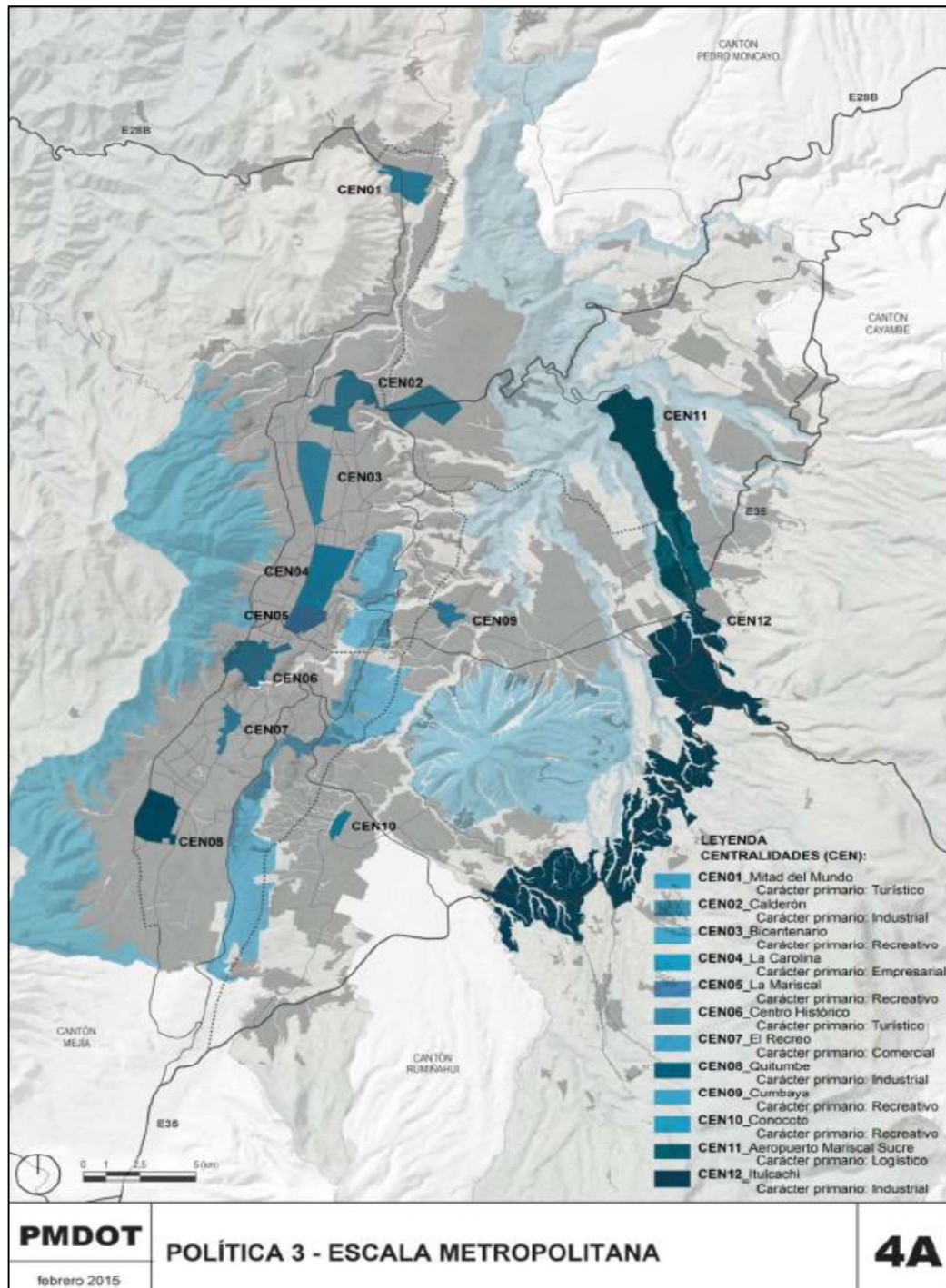
4.3. Período comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020

4.3.1. Ordenanza Metropolitana No. 041 que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) para el DMQ

Las bases conceptuales que fundamentaron la construcción del modelo territorial del PMDOT 2015 – 2025 aprobado mediante Ordenanza Nro.0041 sancionada el mes de febrero del año 2015, fueron entre otras la compactación y redensificación del espacio urbano consolidado, planteándose en este sentido la política tres de escala metropolitana referida a la densificación del territorio urbanizado, y constitución de una estructura de centralidades productivas que favorezcan un urbanismo dinámico, compacto y multimodal (Ecuador, Ordenanza No. 0041, 11-feb, 2015).

Figura 4.2

Mapa que contiene la política tres de escala metropolitana



Nota. Adaptación propia a partir de Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0041, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025, 11-feb (2015) por Pinto, J. 2022.

4.3.2. Ordenanza Metropolitana No. 0183 que regula la Concesión Onerosa de Derechos (COD) en Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales (PUAE)

En el mes de febrero del año 2017 durante la Alcaldía del Dr. Mauricio Rodas, aproximadamente un año después de la vigencia de la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, en aplicación de varios artículos de dicha ley y sustentada en el modelo territorial del PMDOT 2015-2025, se expide la Ordenanza “que regula el cálculo del valor y procedimiento de cobro de la concesión onerosa de derechos” (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 2017) por cambio normativo relacionado con la clasificación, uso y zonificación para PUAE:

Entendidos como instrumentos complementarios de planificación urbanística y arquitectónica integral de iniciativa pública o privada; que se desarrollan en concertación con el Municipio del DMQ y podrán contar con determinaciones de clasificación, uso y zonificación 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 (...)” (Ecuador, Ordenanza Nro. 0183, 13-sep, 2017, art. – 2).

Mediante esta ordenanza se modifica la superficie que aplica para predios en áreas urbanas de 4.000 m² y se permite la implantación de PUAE en predios ubicados en áreas rurales cuya superficie mínima sea 10.000 m².

Hecho generador

Los hechos generadores que se aplican son las modificaciones en clasificación de suelo de rural a urbano, uso y zonificación de suelo tomando como base PUOS, “incluyendo el incremento de los coeficientes de ocupación del suelo, que permitan un mayor aprovechamiento urbanístico del suelo” (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, art. – 2).

Monto y cálculo del incremento del valor del inmueble por Suelo Creado

El cálculo lo realiza en función de los hechos generadores y requerimientos de cada PUAE, aplicando las siguientes fórmulas:

- a) Cambio de uso y/o clasificación de suelo

Tabla

Fórmula COD por cambio de uso y/o clasificación de suelo

Fórmula:

$$CODu = [(Valor\ del\ terreno\ de\ llegada - valor\ del\ terreno\ de\ partida) \times porcentaje\ de\ participación\ por\ suelo]$$

Donde:

CODu = Concesión onerosa de derechos por cambio de uso y/o clasificación de suelo.

Valor del terreno de llegada = (AIVA x índice de revalorización) x AUV

Valor del terreno de partida = AIVA x AUV

Porcentaje de participación = 20% de la revalorización del suelo derivada del cambio normativo.

Dónde:

AIVA: Área de intervención valorativa en suelo urbano y rural

Índice de revalorización: Valor promedio de las AIVA de llegada dividido para valor promedio de las AIVA de partida.

Área útil vendible: AUV

Nota. Adaptación propia a partir de Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0183, 13-sep, (2017).

b) Venta de edificabilidad

Tabla

Fórmula COD por venta de edificabilidad

Fórmula:

$$CODE = [(Valor\ del\ terreno\ de\ llegada - valor\ del\ terreno\ de\ partida) \times porcentaje\ de\ participación\ por\ edificabilidad]$$

Donde:

CODE = Concesión onerosa de derechos por incremento de edificabilidad.

Valor del terreno de llegada = % de participación del terreno en la estructura de costos del proyecto x (COS TOTAL llegada x valor del m2 construcción por factor de uso).

Valor del terreno de partida = % de participación del terreno en la estructura de costos del proyecto x (COS TOTAL partida x valor del m2 construcción x factor de uso)

Porcentaje de participación = 18% de la revalorización del suelo derivada del incremento de edificabilidad operada mediante el PUAE.

Donde:

% de participación del terreno en la estructura de costos del proyecto = doce por ciento obtenido del análisis de precios de suelo y construcción obtenidos del Catastro del Municipio de Quito.

COS Total llegada = Coeficiente de ocupación de suelo total requerido por el PUAE.

Factor de uso = factor de uso constructivo al que se destinará la edificación (ordenanza de valoración catastral).

Valor del m2 de construcción = Costo del m2 de construcción tomado de la ordenanza de valoración (se tomará de base el número de pisos de partida PUOS).

Nota. Adaptación propia a partir de Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0183, 13-sep, (2017).

Es importante señalar que, para “proyectos hoteleros, de servicios turísticos, industriales y de equipamientos privados, se aplica un factor de ajuste de 0.7 al valor resultante” (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0183 que regula la Concesión Onerosa de Derechos en Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales, 13-sep, 2017, art. – 9).

Exoneraciones

Se exoneran del pago los proyectos públicos y/o privados de vivienda VIS o de interés público (VIP), para proyectos de renovación urbana en áreas históricas o con tratamiento de renovación, los proyectos de equipamiento público, los que conlleven fraccionamiento de suelo, destinado a urbanizaciones o subdivisiones de interés social (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, art. – 7).

Formas de pago

El pago por concepto de COD se los dividió en dos modalidades:

- a) Pago al contado o por cronograma de pago.
- b) Pago en especie mediante vivienda VIS o cesión de suelo urbanizado (setenta por ciento del valor de COD) dentro del PUAE o en la zona de influencia del mismo, equipamientos públicos, infraestructura, aportes ambientales, áreas verdes que superen la sesión obligatoria contemplada en ley.

No son imputables a la COD los valores de obras para mitigar impactos generados por el proyecto tanto urbanos, sociales, ambientales, y a la movilidad; y las obras de infraestructura propias de una futura habilitación del suelo, ya que en el caso de que se quiera imputar a la COD se deberá demostrar que contribuye a disminuir déficits prioritarios de la ciudad o a mejorar las condiciones urbanísticas del entorno del PUAE (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, arts. – 13 y 14).

Exigibilidad

La COD debe ser cancelada una vez aprobada la ordenanza y previo a la obtención de la respectiva licencia, si el PUAE contempla fases de consolidación el pago puede “efectuarse en proporción a la fase a ser licenciada” (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 2017).

En el caso de pago por cronograma se debe cancelar el diez por ciento previo a la

obtención de la respectiva licencia y el noventa por ciento “después de 24 meses contados a partir de la obtención de la licencia” (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 2017), en caso de incumplimiento se cobra por vía coactiva siendo la Dirección Metropolitana Financiera la encargada de verificar el cumplimiento de las obligaciones convenidas (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, art. – 16).

En caso de incumplimiento la Tesorería Metropolitana debe reportar a la entidad encargada del catastro para que se bloquee las claves catastrales y se exija el pago por vía coactiva (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, art. – 19).

En el caso del pago en especie será el valor equivalente a la COD, para lo cual se suscribirá un convenio en el que se establecerán las obligaciones, garantías y penalizaciones, así como “las entidades responsables del seguimiento y fiscalización de las obras a ejecutarse y transferirse a favor del municipio” (Ecuador, Ordenanza Nro. 0183, 13-sep, 2017, art. – 17).

Se establece que el seguimiento de los compromisos adquiridos por promotores o propietarios del PUAE debe hacerlo la entidad encargada del territorio, hábitat y vivienda en coordinación con las demás dependencias en función de las obras a ejecutarse. En caso de incumplimiento de obligaciones contempladas en el convenio la entidad encargada del seguimiento deberá informar “a la autoridad competente para que se inicien las acciones legales correspondientes” (Ecuador, Ordenanza Nro. 0183, 13-sep, 2017, art. – 18).

Tabla 4.5

Proyectos aprobados en el periodo comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020

PROYECTOS URBANO-ARQUITECTÓNICOS ESPECIALES	INICITIVA	NÚMERO DE ORDENANZA	AÑO	NÚMERO DE PREDIO
PUAE MANUEL CORDOVA GALARZA	PÚBLICA	0273 Y 0234	2008-2018	802557
PUAE HUARCAY CASA PARA TODOS	PÚBLICA	0258	2018	692453, 165005, 165009
PUAE CIUDAD JARDÍN	PRIVADA	0098 Y 0275	2016 y 2018	Polígonos en base a ordenanza
PUAE BETANIA	PÚBLICA	0273	2018	5782935
PUAE HOLIDAY INN, TABABELA	PRIVADA	0283	2019	5785946
PUAE SAN PATRICIO	PRIVADA	0284	2019	3672119, 3672121, 3672120
PUAE ZEDE	PÚBLICA	PUAE-001	2019	3651903
PUAE VEDERE TECTUM	PRIVADA	PUAE-002	2019	279523
PUAE SANTA MÓNICA	PRIVADA	PUAE-003	2019	289113
PUAE ILALÓ NEFOL	PRIVADA	PUAE-004	2019	5047641

Nota. Elaboración propia a partir de información entregada por Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2022).

4.3.3. Estudio de caso

Tomando en consideración que el instrumento de recuperación de plusvalía inició con el hecho generador de mayor aprovechamiento por edificabilidad, para el estudio de caso se tomará un PUAE en el que contempló mayor índice de edificabilidad.

Proyecto Urbanístico Arquitectónico Holiday Inn (Tababela, 2019)

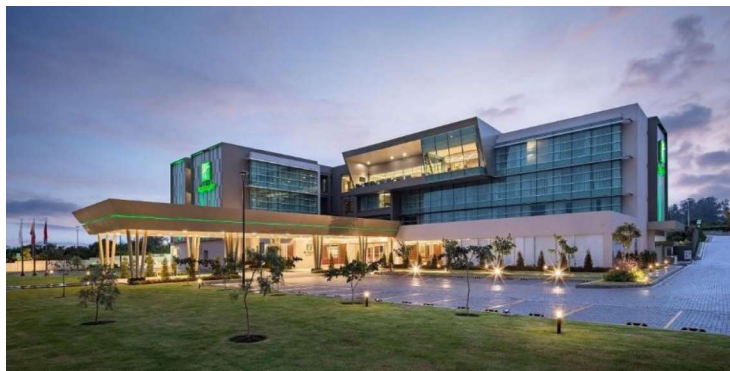
El proyecto prevé edificios destinados a servicios de hospedaje y complementarios en el predio Nro. 5785946 cuya superficie es de 13.000,99 m², con clasificación de suelo rural, zonificación A4 (A5002-5), ubicado en el sector Empleados DAC, parroquia Tababela, cuyo objetivo es “aportar a la consolidación urbanística y a la vocación económica de esta centralidad metropolitana, en concordancia con lo establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 041, que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial para el DMQ” (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial “Hotel Holiday Inn Quito Airport” , 24-ene, 2019, art. – 3).

El uso principal del predio es Recursos Naturales/Producción Sostenible (RN/PS), el cual de acuerdo a la normativa vigente es compatible con el uso Comercio Zonal Alojamiento CZ6. (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial “Hotel Holiday Inn Quito Airport” , 24-ene, 2019, art. – 6).

En este proceso se lo aprueba como PUAE iniciando el cobro de venta de edificabilidad y se establecen además obligaciones urbanísticas o aportes como cargas al beneficio de incremento de edificabilidad adquirido.

Figura 4.3

Holiday Inn



Nota. Adaptación propia a partir de *Holiday Inn* (2022) por Pinto, J.

Aportes urbanísticos

De conformidad con la normativa vigente que establece que los PUAE “podrán contar con determinaciones de clasificación, uso y zonificación 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 (...)” (Ecuador, Ordenanza No. 0183, 13-sep, 2017, art. – 2), el PUAE Holiday Inn determina que los retiros hacia el conector Alpachaca y calle Cotopaxi serán áreas verdes privadas de acceso público sin restricciones ni cerramientos que impidan su continuidad con el espacio público, en el caso de la calle Cotopaxi como aporte al perfil urbano será arborizada (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial “Hotel Holiday Inn Quito Airport”, 24-ene, 2019, art. – 11 y 13). Contribuye además al paisaje e imagen urbana mediante ambientes arborizados con especies nativas, juegos de agua para conservar aves endémicas, cerramientos con vegetación (cercas vivas hacia los retiros), empleo de adoquines ecológicos en parqueaderos exteriores, 700 m² de cubiertas verdes y tratamientos con criterios ambientales en la edificación en general (Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial “Hotel Holiday Inn Quito Airport”, 24-ene, 2019, art. – 11).

Monto y cálculo de la concesión onerosa de derechos

Se aplica la fórmula por incremento de edificabilidad:

$$\text{CODe} = [(\text{Valor del terreno de llegada} - \text{valor del terreno de partida}) \times \text{porcentaje de participación por edificabilidad}]$$

Aplicación:

$$\text{Valor de terreno de llegada} = 12\% \times 13.937,35 \text{ m}^2 \times 1115 \text{ \$/m}^2 \times 2,07$$

$$= \text{US\$ } 3'860.172,08$$

$$\text{Valor del terreno de partida} = 12\% \times 1.300,099 \text{ m}^2 \times 855 \text{ \$/m}^2 \times 2,07$$

$$= \text{US\$ } 276.117,63$$

$$\text{Porcentaje de participación (edificabilidad)} = 0,18$$

$$\text{Factor de ajuste para proyectos hoteleros} = 0,7$$

Tabla 4.6

Cálculo concesión onerosa de derechos por incremento de edificabilidad Ordenanza Nro.283 PUAE Holiday Inn

Denominación	Regulación antes de la aplicación del mecanismo PUAE	Regulación con la aplicación del mecanismo PUAE	Aumento
Área del lote	13.000,99	13.000,99	
Coefficiente de ocupación PB	5 %	26,8 % (aproximado)	21,8 % (aproximado)
Coefficiente de ocupación Total	10 %	107,2 %	97,2 %
Índice de ocupación	0,05	0,27 (aproximado)	0,22 (aproximado)
Número de Pisos	2	4	2
Valor m2 construcción	855 US\$/m ²	2308,05 US\$/m ² (valor aplicado factor de uso)	1.453,05 US\$/m ²
Área de construcción	1.300,099 m ²	13.937,350 m ²	12.637,251 m ²
Índice de construcción	0,1	1,07	0,97
Valor terreno (partida y llegada)	US\$ 276.117,63 (valor del terreno partida)	US\$ 3'860.172,08 (valor del terreno llegada)	US\$ 3'584.054,45

Nota. Elaboración propia a partir de Ordenanza Nro.283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial "Holiday Inn Quito Airport" (2019).

Por lo tanto, tomando en consideración que el porcentaje de participación en incremento de edificabilidad es del 18% y que para el caso de proyectos hoteleros se aplica un factor de ajuste de 0.7 al valor resultante (Ecuador, Ordenanza Nro. 0183, 13-sep, 2017, art. – 9), el monto de la CODE es:

$$\begin{aligned}
 \text{CODE} &= [(3'860.172,08 - 276.117,63) \times 0,18 \times 0,7] \\
 &= \text{US\$ } 451.590,85
 \end{aligned}$$

Forma de pago

El pago establecido fue en especie mediante estudios viales y dotación de materiales a la EPMOP para la construcción de infraestructura vial de la calle Cotopaxi, cabe señalar que en la ordenanza se establece que en el caso de existir un saldo resultante entre el valor por COD y el valor del pago en especie, se debe realizar el pago monetario de dicha diferencia mediante cronograma de pago, en 6 cuotas mensuales exigibles a partir del mes 13 posterior a la obtención de la LMU (20) (Ecuador, Ordenanza No. 0283, 24-ene, 2019, art. – 21).

Figura 4.4

Implantación PUAE Holiday Inn



Nota. Adaptación a partir de Ecuador, Ordenanza Nro. 283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial "Holiday Inn Quito Airport (2019).

4.3.4. Análisis y conclusiones

En relación a la Ordenanza Nro. 0183 se puede concluir que al permitir la implantación de PUAE en predios con clasificación de suelo rural, existiría una falta de coherencia con el modelo territorial y la política establecida en el PMDOT cuyos objetivos y bases conceptuales son la compactación y redensificación de la estructura urbana consolidada. En la ordenanza en mención se establece la exoneración de pago de la COD de clasificación, uso y zonificación, para proyectos públicos y/o privados de vivienda VIS o VIP, sin embargo, la LOOTUGS señala claramente que dicha exoneración o rebaja es única y exclusivamente para proyectos de vivienda VIS, lo que evidencia una clara contradicción con la ley.

En el caso de pago por cronograma se establece que el propietario o promotor del proyecto debe cancelar el diez por ciento previo a la obtención de la respectiva licencia y el noventa por ciento restante después de 24 meses contados desde la obtención de la licencia, sin embargo, en el Código Orgánico Administrativo (COA), vigente a la fecha de sanción de la Ordenanza Nro. 0183, se establece que el porcentaje de pago inmediato no puede ser menor al 20%, por lo que se considera una clara contradicción con la ley (Ecuador, Código Orgánico Administrativo COA, Segundo Suplemento Registro Oficial Nro. 31, 7-jul, art. – 274, 2017).

De los PUAE aprobados en el periodo comprendido desde el año 2017 hasta el año 2020, se puede observar que predominan los proyectos de iniciativa privada lo cual puede deberse al cambio en la fórmula que regula el cobro de la contribución o COD en la cual se estableció un porcentaje de participación del 20% para cambio de clasificación y/o uso y 18% para incremento de edificabilidad, lo que redujo considerablemente el rubro a ser cobrado.

En la tabla comparativa de instrumentos de recuperación de plusvalías empleados en Bogotá (participación en plusvalías) y Quito (concesión onerosa de derechos), se puede concluir que se continúa con el problema respecto al momento de cobro de la contraprestación económica, ya que, es exigida antes de la obtención de la correspondiente licencia de urbanización o edificación, lo que ha ocasionado confusión en los promotores inmobiliarios ya que consideran que con el pago de este valor ya adquieren derecho sobre la norma urbanística sin necesidad de obtener la respectiva licencia.

Tabla 4.7

Comparativo de instrumentos regulatorios implementados en Bogotá (participación en plusvalías) y Quito (COD)

Proceso	Participación en plusvalías Bogotá	Concesión Onerosa de Derechos DMQ
Hecho generador	Cambios en la clasificación del suelo (de rural a expansión urbana o suburbano); autorización de usos más rentables; o, la autorización de mayores índices de edificabilidad.	Modificación en clasificación de suelo de rural a urbano; modificación de uso e incremento de edificabilidad, tomando como base el Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS).
Exigibilidad o momento de la recuperación	Se paga al momento de solicitar una licencia de urbanización o construcción y cuando hay transferencia de dominio sobre el inmueble.	Se cancela una vez aprobada la ordenanza PUAE y previo a la obtención de la respectiva licencia de urbanización o edificación.
Porcentaje de participación	2004 tarifa de 30% 2005 tarifa de 40% 2006 en adelante 50%	Por cambio de clasificación y/o uso 20% Por incremento de edificabilidad 18%
Cálculo	El precio se establece restando el avalúo comercial por metro cuadrado con la norma urbanística anterior del avalúo comercial por metro cuadrado con la nueva norma y el resultado se multiplica por el área total del lote.	El precio se establece tomando como base el valor de terreno de partida y de llagada, que se emplea de acuerdo a cada hecho generador, para el caso de cambio de clasificación o uso se toma valores de área de intervención valorativa en suelo urbano y rural y en incremento de edificabilidad se toma el valor catastral del valor del m2 de construcción.
Formas de pago	En dinero efectivo, cesión de suelo, canje por predios en zonas urbanas, ejecución de proyectos de interés social, ejecución de obras de infraestructura o equipamientos en sectores deprimidos, cesión de parte de los derechos de desarrollo.	Pago monetario al contado o por cronograma de pago y en especie en suelo urbanizado, vivienda de interés social o público dentro del PUAE o zona de influencia del mismo, equipamiento e infraestructura pública y áreas verdes.
Destino	Adquisición de predios para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, construcción o mejoramiento de infraestructura vial, servicios o equipamientos, programas de renovación urbana y ejecución de obras de espacio público.	No se contempla.

Nota. Elaboración propia a partir de Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (2022).

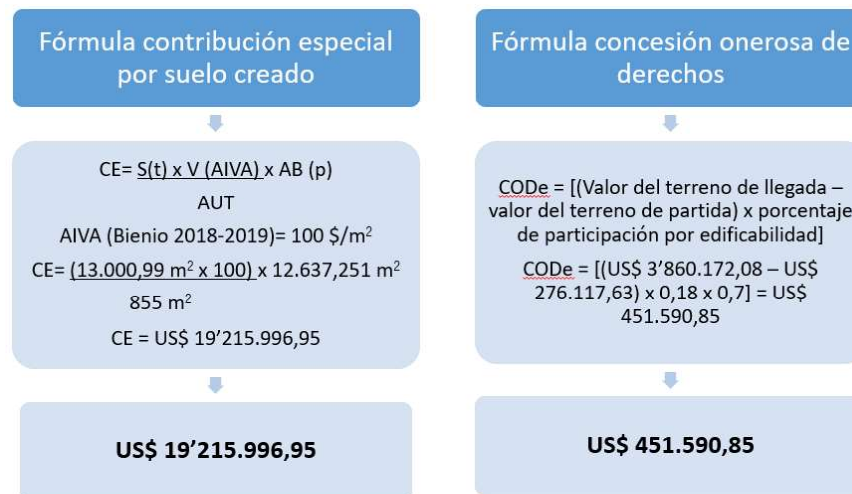
Respecto a los porcentajes de participación establecidos para el cálculo de concesión onerosa de derechos, siendo veinte por ciento para cambio de clasificación y/o uso y 18% para incremento de edificabilidad, en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos no se ha podido identificar la justificación que sustente dichos porcentajes. La fórmula para el cálculo de la COD planteada utiliza al igual que la fórmula de suelo creado, valores catastrales y no valores comerciales por revalorización, lo cual genera que se siga produciendo una apropiación privada de los beneficios que la ciudad tiene el derecho a participar, evidenciando una clara necesidad de que la ciudad implemente un observatorio que cuente con un sistema que monitoree constantemente los precios de mercado, sistema que puede ser alimentado con información proporcionada por el Registro de la Propiedad que tiene la ventaja de ser una dependencia municipal lo cual facilitaría el cruce de información, adicionalmente de acuerdo a Arturo Mejía, “una vez que entre en vigencia el PUGS sería recomendable aplicar otras herramientas combinadas como el anuncio del proyecto para saber efectivamente el valor de suelo actual antes del cambio de normativa” (Entrevista, 16 de junio de 2022).

Al realizar el análisis comparativo de valores que la ciudad pudo haber recuperado con la aplicación de la fórmula de suelo creado y lo que se calculó y cobró con la fórmula de concesión onerosa de derechos por incremento de edificabilidad, se puede observar una gran diferencia, que evidencia una posible intensión de beneficiar al sector

inmobiliario en detrimento de los intereses de la ciudad.

Figura 4.5

Fórmula de contribución especial por suelo creado (Ordenanza No. 0106) comparada con fórmula de concesión onerosa de derechos (Ordenanza No. 0183)



Nota. Adaptación propia a partir de la Ordenanza Nro.283 Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial "Holiday Inn Quito Airport" (2019) por Pinto, J. 2022.

Cabe mencionar que la Ordenanza Nro. 0183 aparte de establecer que el porcentaje de participación para incremento de edificabilidad es del 18%, determinó un factor de ajuste del 0,7 para proyectos hoteleros, ocasionando que en el caso del PUAE *Holiday Inn*, la ciudad recupere únicamente el 12,6% del valor total. En relación a este factor de ajuste, al revisar la exposición de motivos, considerandos de la ordenanza, así como el cuadro de PUAE aprobadas en el periodo comprendido desde el año 2017 hasta el 2020 se puede concluir que no existe justificación para la implementación de este factor de ajuste por lo que sumado a que el PUAE *Holiday Inn* fue el único proyecto hotelero en aprobarse aplicando este factor, se podría considerar que existió un probable direccionamiento. Adicionalmente, hay que tomar en consideración que en el presente caso no se tomó en cuenta el cambio de uso como generador de plusvalía, por lo que se produjo apropiación de recursos en este sentido ya que no es lo mismo generar un índice de edificabilidad máxima para vivienda que para actividades comerciales y/o turísticas.

Con respecto al convenio de pago en especie realizado entre el municipio y los promotores del PUAE *Holiday Inn*, de acuerdo al experto en planificación Pablo Macanchi, "este no se cumplió en los términos y tiempos establecidos tanto en ordenanza como en dicho convenio, debido a la falta de un adecuado seguimiento y

control, lo que ocasionó que no se cumplan con los objetivos establecidos” (Entrevista, 1 de junio de 2022); razón por la cual se evidencia la necesidad de contar con un gestor urbano que de acuerdo a Pablo Macanchi,

“podría ser de carácter mixto, integrado por el sector público, privado y por un tercero de carácter neutral por ejemplo la academia, cuyas funciones sean gestionar, administrar, controlar y evaluar las distintas formas de pago establecidas en norma bajo la legislación de alianzas público privadas” (Entrevista, 1 de junio de 2022).

Según Arturo Mejía, “el operador urbano debería realizar operaciones interligadas donde los montos generados por captura de plusvalía se reviertan en obras recíprocas que generen lógicas de mejora del desarrollo urbano, ligando la inversión en mejorar o cumplir los tratamientos establecidos en el PUGS para cada polígono de intervención territorial (PIT), evaluando el cumplimiento de los tratamientos establecidos mediante la revisión del expediente que se genere en cada uno de ellos” (Entrevista, 16 de junio de 2022).

Cabe mencionar que los convenios urbanísticos o pago en especie acordados entre el municipio y los promotores del PUAE *Holiday Inn* como contraprestación por incremento de edificabilidad no se sustentaron en el principio distributivo ya que se aplicaron en beneficio del propio proyecto. De acuerdo a la experiencia analizada en Colombia con el fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones contraídas y evitar perjuicios u oportunidades perdidas para la ciudad, es necesario que la normativa se establezcan garantías hipotecarias sobre bienes inmuebles, pólizas de seguros, entre otros.

Es indispensable que estos instrumentos respondan no solamente a políticas de densificación y compactación del área urbana o centralidades previamente establecidas sino también a políticas redistributivas y de regulación del suelo ya que la falta de políticas que permitan gestionar de manera adecuada el suelo y los recursos provoca mayor inequidad y desigualdad socio espacial.

Cabe recalcar que la COD como instrumento de financiamiento del desarrollo urbano contemplado en la LOOTUGS, así como sus hechos generadores, debieron utilizarse en el marco de dicha ley y en función de un PUGS, de acuerdo a lo manifestado por Arturo Mejía, para hacer gestión de suelo se necesita un Plan de uso y Gestión de Suelo, a partir de esto se deduce que la ordenanza tiene problemas de hecho y de

derecho ya que el municipio podía cobrar mayor valor de suelo antes de la aprobación y vigencia del PUGS pero no como un instrumento complementario del mismo ya que la COD grava el factor diferenciado entre la edificabilidad básica hasta la máxima, lo cual a la presente fecha Quito no tiene ya que el PUGS aún no entra en vigencia (Entrevista, 16 de junio de 2022).

Finalmente, es necesario recalcar que se requiere de una firme voluntad política, así como de recursos tanto técnicos, tecnológicos, financieros y funcionarios públicos debidamente capacitados, que fortalezcan la implementación de estos instrumentos y por tanto influyan en el éxito de las políticas de gestión de suelo y financiamiento del desarrollo urbano, conteniendo intereses privados que traten de beneficiarse influyendo en la toma de decisiones.

Bibliografía

- Aulestia, D., & Rodríguez, V. (2014). Incentivos para el cobro de Contribución Especial de Mejoras y el financiamiento de la infraestructura pública en Ecuador. *Lincoln Institute of Land Policy*. Obtenido de <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/incentivos-para-el-cobro-contribucion-especial-mejoras-el-financiamiento>
- Barco, C., & Smolka, M. (2000). Desafíos para implementar la “participación en plusvalías” en Colombia. . *Land Lines* 12(2), 4-7. Obtenido de <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/desafios-para-implementar-la-participacion-en-plusvalias-en-colombia>
- Blanco, A. M., Vetter, D., & Vetter, M. (2016). *El potencial de la captura de plusvalías para la financiación de proyectos urbanos: consideraciones metodológicas y casos prácticos*. PH3 estudio: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco, A., Fretes, V., & Muños, A. (2017). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en ALC*. Brasil, San Pablo: BID. Retrieved from <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Expandiendo-el-uso-de-la-valorizaci%C3%B3n-del-suelo-La-captura-de-plusval%C3%ADas-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Blanco, A., Fretes, V., & Muñoz, A. (2017). *Expandiendo el uso de la valorización del suelo La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Brasil, San Pablo: BID.
- Borrero, O. (2013). Plusvalías urbanas, extraído de Definición de políticas de suelo urbano en América Latina Teoría y Práctica. *Revista Land Lines*, Vol. 19, Nº 4. Obtenido de <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/definicion-de-politicas-de-suelo-urbanas-full.pdf>
- CO. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Colombia, Acuerdo 118, normas para la aplicación de la participación en plusvalías en Bogotá, Distrito Capital, 30-dic. (2003).
- Colombia, Decreto 1788, participación en plusvalía, 3-jun. (2004).
- Colombia, Decreto 619, Plan de Ordenamiento Territorial para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, 28-jul. (2000).

Colombia, Ley 388, Ordenamiento del territorio municipal. (1997).

Doebele, W. (1998). La recuperación de plusvalías “socialmente creadas” en Colombia. *Perspectivas urbanas: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, 232. Retrieved from <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-cd-full.pdf>

EC. (2008, octubre 1). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi, Ecuador. Retrieved from Asamblea Constituyente: <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>

Ecuador, Código de Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización COOTAD, Registro Oficial Suplemento 303, 19-oct. (2010).

Ecuador, Código Orgánico Administrativo COA, Segundo Suplemento Registro Oficial Nro. 31, 7-jul, art. – 274. (2017).

Ecuador, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas COPFPS, Registro Oficial Suplemento No. 48, 14-oct. (2010).

Ecuador, Ley 46. Ley de Regimen del Distrito Metropolitano de Quito, 11-nov. (1993).

Ecuador, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo LOOTUGS, Registro Oficial 790, 30-jun. (2016).

Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0041, Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015 – 2025, 11-feb. (2015).

Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0106 que establece el Régimen Administrativo de incremento de número de pisos y captación del incremento patrimonial por suelo creado en el DMQ, 18-jul. (2011). Obtenido de <https://www.ecp.ec/wp-content/uploads/2018/01/1.-ORDM-0106-EDIFICABILIDAD-INCREMENTO-NUMERO-DE-PISOS.pdf>

Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0171 que aprueba el Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) para el Distrito Metropolitano de Quito, 30-dic. (2011).

Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0255 de Régimen de Suelo para el DMQ, 15-

oct. (2008). Obtenido de
[http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/images/stories/lotaip/2017/Literal_a2/OR
DENANZA255REGIMENDESUELO.pdf](http://www.epmmop.gob.ec/epmmop/images/stories/lotaip/2017/Literal_a2/OR
DENANZA255REGIMENDESUELO.pdf)

Ecuador, Ordenanza Metropolitana No. 0432 Reformatoria de la Ordenanza
Metropolitana Nro. 0172, que establece el Régimen Administrativo del Suelo en
el DMQ, . (s.f.).

Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0172 que establece el Régimen Administrativo
del Suelo en el DMQ: Derogatoria de las Ordenanzas Metropolitanas Nros.
3746, 0031 y 255, 30-dic. (2011). Obtenido de
[https://www.cip.org.ec/attachments/article/114/ORDM-0172-REGIMEN-
ADMINISTRATIVO-DEL-SUELO.pdf](https://www.cip.org.ec/attachments/article/114/ORDM-0172-REGIMEN-
ADMINISTRATIVO-DEL-SUELO.pdf)

Ecuador, Ordenanza Metropolitana Nro. 0183 que regula la Concesión Onerosa de
Derechos en Proyectos Urbanísticos Arquitectónicos Especiales, 13-sep.
(2017). Obtenido de <https://desintecsa.com/Normativas/Otros/ORDM-183.pdf>

Ecuador, Ordenanza No. 0046 del Proyecto denominado “Sede de la Secretaría
General y Centro de Exposiciones de la Cultura de la Unión de Naciones
Suramericanas, UNASUR”. (2011).

Ecuador, Ordenanza No. 0086 que contiene el Plan Especial Bicentenario para la
consolidación del parque de la ciudad y el redesarrollo de su entorno urbano,
28-ago. (2015).

Ecuador, Ordenanza No. 0318 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial
denominado EKOPARK-UDLA. . (2012).

Ecuador, Ordenanza No. 0352 que contiene el Plan Especial Bicentenario para la
consolidación del Parque de la Ciudad y el Redesarrollo de su entorno urbano.
(2013). Obtenido de [https://www.ecp.ec/wp-content/uploads/2018/01/ORDM-
0352-PARQUE-BICENTENARIO.pdf](https://www.ecp.ec/wp-content/uploads/2018/01/ORDM-
0352-PARQUE-BICENTENARIO.pdf)

Ecuador, Ordenanza Nro. 283 del Proyecto Urbanístico Arquitectónico Especial
“Holiday Inn Quito Airport”. (2019).

Ecuador,Oficio Nro.GADDMQ-AG-2020-0682-O, Administración General Municipio del
DMQ, 6-oct. (2020).

- Furtado, F., & Acosta, C. (2012). *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países de América Latina: Legislación, instrumentos e implementación*. Brasil, San Pablo: BID. Retrieved from https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/2230_1564_Furtado_WP13FF1SP.pdf
- Gomez-Jurado. (2013). *The Sale of Development Rights as a Land Value Capture tool in Ecuador: The case of the Metropolitan District of Quito from Erasmus University Rotterdam*. Rotterdam, The Netherlands: IHS is the International Insitute of Urban Management.
- Henao, G. (2005). Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá (I). *Café de las ciudades*, (35). Obtenido de https://cafedelasciudades.com.ar/economia_35.html
- Hernández, V. (2017). *A manera de presentación: Marcos normativos nacionales, entre la realidad imaginada y los desafíos por la democratización del suelo urbano*. Brasil, San Pablo: Cities Alliance.
- Holiday Inn an ING Hotel. (13 de junio de 2022). Obtenido de <https://www.ihg.com/holidayinn/hotels/gb/en/quito/uioap/hoteldetail>
- Maldonado, M., Pinilla, J., Rodríguez, J., & Valencia, N. (2006). Planes parciales, gestión asociada y mecanismos distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. *Lincoln Institute of Land Policy*. Retrieved from <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/planes-parciales-gestion-asociada-full.pdf>
- Mejía, A. (2018). *Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo: conceptos básicos*. Quito: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) del Gobierno Federal de Alemania. Obtenido de https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/LOOTUGS-Conceptos-Basicos_oficial_8M.pdf
- Salgado, e. a. (2007). *Primera experiencia de recuperación de la plusvalía urbana para la colectividad en el marco de la Ley de Desarrollo Terriotrial. En Movilización social de la valorización de la tierra: casos latinoamericanos*. Bogotá, D.C.

- Retrieved from
<https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/movilizacion-social-valorizacion-tierra-full.pdf>
- Scholz, B., & Morales, J. (2017). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo de 2016 – El caso de Ecuador. *Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia y Ecuador*, 105-133.
- Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda. (7 de junio de 2022). *Municipio de Quito*.
Obtenido de Secretarías :
<https://www.quito.gob.ec/index.php/secretarias/secretaria-de-territorio-habitat-y-vivienda>
- Secretaría General de Planificación. (2015). *Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PMDOT) 2012 – 2022*. Quito: Alcaldía Metropolitana de Quito. Retrieved from <https://www.patronato.quito.gob.ec/wp-content/uploads/2021/04/PMDOT-Plan-Metropolitano-de-Desarrollo-y-Ordenamiento-Territorial-2015-2025-Vigente.pdf>
- Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en America Latina / Implementation of Value Capture in Latin America; Policy Focus Reports: Políticas E Instrumentos Para El Desarrollo Urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Smolka, M. (2013). Implementación de la recuperación de plusvalías en America Latina / Implementation of Value Capture in Latin America; Policy Focus Reports: Políticas E Instrumentos Para El Desarrollo Urbano. *Lincoln Institute of Land Policy*.
- Smolka, M., & Furtado, F. (2011). *“Recuperación de Plusvalías en América Latina”*. Bransil, San Pablo: LOM Ediciones. Obtenido de <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/recuperacion-de-plusvalias-en-america-latina-full.pdf>
- Todtman, D. (2017). *Recomendaciones para la institucionalización de los marcos jurídicos urbanos nacionales; Recommendations for the Institutionalization of National Urban Legal Frameworks*. Brasil, San Pablo: Cities Alliance Secretariat.

