APIVE

ASOCIACIÓN DE PROMOTORES INMOBILIARIOS DE VIVIENDA DEL ECUADOR

Guayaquil, junio 13 de 2017
APIVE-075-2017

Abogado
Sergio Garnica
Presidente Comisión Uso de Suelo
Concejo Metropolitano de Quito
Quito.-

De nuestras consideraciones:

Reciba Usted un cordial saludo de quienes conformamos la Asociación de Promotores Inmobiliarios de Vivienda - APIVE.

Atendiendo su gentil invitación a formular comentarios sobre la última versión disponible del proyecto de Ordenanza de Concesión Onerosa de Derechos, así como reiterando nuestra solicitud de ser recibidos en la Comisión de Uso de Suelo del Concejo Metropolitano de Quito, previo al tratamiento definitivo del instrumento normativo de marras, me permito poner en su conocimiento las observaciones de las empresas del sector y solicitudes respecto al texto del proyecto de Ordenanza.

Los comentarios, observaciones y peticiones formuladas en Anexo, además de la Ley y la técnica internacional, se sustentan en la evidente preocupación del sector y sus industrias asociadas respecto a la crítica situación de empleo y de informalidad de la construcción que atraviesa el Distrito Metropolitano, escenario que la inacción de la Comisión que Usted preside respecto a esta ordenanza no hace sino profundizar. Como no escapará a su ilustre criterio ni al de los Concejales de la Comisión y del pleno del Concejo Metropolitano, represar durante dos años el trámite de una ordenanza que viabilidad el flujo de cientos de millones de dólares en inversiones productivas a favor de Quito, de su urbanismo, sus industrias, comercio y mano de obra, redunda en consecuencias que la ciudadanía y la opinión pública tendrán que juzgar.

Con la remisión de los comentarios comprometidos, reiteramos nuestra petición de ser recibidos ante el pleno de la Comisión de Uso de Suelo, previo a la aprobación final del proyecto de la referencia, a fin de ampliar criterios y coincidir en el imperativo de la inmediata aprobación de las inversiones hasta hoy represadas.

Rogando a Usted recibir la expresión de nuestra mayor consideración, quedamos cordialmente suscritos.

Muy atentamente,

Jaime Antonio Rumbea Dueñas
Director Ejecutivo

c.c.: Arq. Jacobo Herdoiza; Secretario de Territorio, Hábitat y Vivienda, Municipio Metropolitano de Quito
Sr. Álvaro Maldonado, Secretario de Desarrollo Productivo y Competitividad, Municipio Metropolitano de Quito

QUITO RECEPCIÓN
FECHA: 14 JUN 2017 HORA: 15h35
HOJA DE CONTROL:
NÚMERO DE HOJA:

9 de Octubre 2009 y los Ríos, Edificio el Marques piso 11, Oficina No. 1
Telf. 2838500
info@apive.org
www.apive.org
Guayaquil-Ecuador

SECRETARÍA CONCEJALÍA
RECIBIDO: Sandra Barreto
FECHA: 14/06/2017
HORA: 15h43
FIRMA:
SERGIO GARNICA ORTIZ
CONCEJAL
QUITO ALCALDÍA

SECRETARÍA DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMPETITIVIDAD
Tipo de Documento:
Fecha: 14 JUN 2017
Hora: 15H16
Firma de Recepción: Alicia

ANEXO

1. La exposición de motivos del proyecto de ordenanza compartido es clara en cuanto a los principios legales y conceptuales que subyacen el concepto de captura de plusvalía, figura jurídica que se enmarca dentro del mecanismo urbanístico de repartición equitativa de cargas y beneficios, pero la parte regulatoria de la norma, esto es el articulado, discrepa de esos principios, de formas que no se presentaban en versiones anteriores del proyecto, inclusive de versiones que cuentan con el aval de Concejales de la Comisión y de Concejales que, aún no formando parte de la Comisión que Usted acertadamente preside, han expresado su interés en esta materia de importancia para Quito.
2. De ser aprobado el proyecto profundiza el accionar del Concejo Metropolitano de Quito que ignora activamente el Código de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización y la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, así como sendos pronunciamientos del Procurador General del Estado, al pretender facultarle la intervención del Legislativo Metropolitano en funciones reservadas constitucional y legalmente al Ejecutivo Municipal. Este proceder, consistente en que el legislativo asuma la función de aprobar proyectos urbanísticos que desde la puesta en vigencia del COOTAD en 2009 le fue reservada al Ejecutivo, es un hecho que en cualquier momento puede derivar en responsabilidad administrativa de sus protagonistas.
3. El proyecto trastoca las definiciones generales del Plan de Uso y Ocupación de Suelo (PUOS) de Quito, actualizado por última vez el año pasado, al producir una subcategorización y zonificación de suelo para fines de tributación que no se corresponde con el ordenamiento jurídico local ni nacional, erosionando la estabilidad jurídica del ordenamiento territorial en Quito. Esto contradice la legislación vigente (Código de Planificación y Finanzas Públicas, Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo) que es explícita en cuanto a las tipologías, denominaciones, frecuencias de aprobación y procedimientos formales que tiene cada instrumento de planificación, ordenamiento del territorio, zonificación y uso de suelo. Como es evidente, la estabilidad del ordenamiento jurídico ecuatoriano en esta materia, soportada sobre la Constitución, el Código de Planificación y Finanzas Públicas, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, suponen períodos de definición y modificación del ordenamiento territorial, la zonificación y los usos de suelo que corresponden con el largo plazo y que se remiten a instrumentos taxativamente definidos en la Ley; no puede cualquier ordenanza, como sería la ordenanza comentada, venir a trastocar en cualquier momento de los períodos legislativos municipales el ordenamiento territorial municipal. A contrario, si cada nuevo instrumento normativo desarrolla adicionalmente el ordenamiento jurídico municipal, creando nuevas categorías impositivas y atribuciones sobre los catastros municipales, que estabilidad jurídica tiene entonces el ordenamiento territorial municipal?
4. Sobre el Motivo u hecho generador del impuesto resulta imprescindible realizar puntualizaciones que parecen escapar al texto del proyecto:
    1. Como bien se indica en la exposición de motivos de la ordenanza, la plusvalía sobre la que el Estado -en este caso el gobierno local- tiene vocación y competencia legal para realizar una captura, es la "generadas por acciones diferentes a la inversión directa del propietario". No obstante el texto del articulado supone una fórmula que se aplica sobre la inversión total del promotor, discrepando abiertamente con el motivo, hecho generador, principio impositivo y texto de la legislación sobre la que pretende fundarse el proyecto de ordenanza. La captura de plusvalía por concesión

onerosa, como su denominación lo expresa con claridad, se remite al cobro sobre un derecho excedente de edificabilidad, uso de suelo o de manera general, de aprovechamiento urbanístico, por lo que se solicita expresamente corregir la pretensión reñida con la Ley de cobrar a la vez sobre el excedente y sobre los derechos que ya le son propios al predio antes de la solicitud de concesión onerosa, de acuerdo a la norma aplicable vigente.

2. Entendido aquello y tomando como punto de referencia o línea base la norma de uso de suelo, zonificación o aprovechamiento que le corresponde al predio sobre el que se implantaría el PUAE solicitado, según la norma de uso de suelo y ordenamiento territorial aplicable y vigente, los pagos de captura de plusvalía solo pueden calcularse sobre el derecho incremental que el PUAE otorga mediante concesión. En ese sentido, la captura de plusvalía se remite a un porcentaje justo sobre el incremento de edificabilidad o de uso de suelo que el promotor solicita explotar y la autoridad municipal decide conceder, mediante PUAE, más nunca respecto a la integridad de la obra ni de la inversión que requiere el proyecto. Si fuera de otra forma, a título de argumento ad absurdum, tal como está planteada la ordenanza, además de que su texto riñe con la legislación vigente, sucederían entre otras dos cosas inverosímiles:

i. Quito se convertiría en un ejemplo mundial de desincentivo a la inversión inmobiliaria al utilizar como proxy para calcular un impuesto la inversión total, en la medida en que esto significa que a mayor inversión mayor impuesto. Contradiciendo el discurso municipal según el cual se pretende incentivar la inversión productiva, el texto actual del proyecto de ordenanza expresa desinterés en los efectos positivos asociados a una inversión inmobiliaria de gran envergadura y, lo que es peor, incentiva más bien la realización de menores inversiones que no pasen por el procedimiento de PUAE.

ii. Además del desincentivo indicado, para que se verifique la validez lógica de una cobranza sobre la integridad de las obras, y no solamente sobre el excedente de aprovechamiento concedido por una decisión administrativa que incrementa el derecho de uso de suelo o edificabilidad propio del predio de acuerdo a la planificación municipal, podríamos afirmar que el Municipio tendría que cobrarle contribución de captura de plusvalía a todos los permisos de construcción solicitados en el distrito, como en el caso de quién solicita aprovechar la edificabilidad que ya le es propia por la norma municipal, aunque no esté solicitando un permiso PUAE. Si entendemos que el suelo tiene valor en función del aprovechamiento que faculta su norma administrativa aplicable, ¿Que estabilidad normativa pretende ofrecer el Municipio de Quito, si al inversionista que decide comprar un predio para realizar una inversión de envergadura le es solicitado volver a pagar la norma de aprovechamiento que le era propia ya al predio al momento de la compra? Además de ilegal, nada más absurdo que aquello.

3. En esta materia también resulta de crucial importancia advertir que en el texto del proyecto analizado no se explicita que la prorrata de impuesto que corresponde a cada predio que se transfiere, tanto en este impuesto como en el impuesto de plusvalía, corresponde taxativamente a la distribución de todas las cargas en las que incurre el promotor del PUAE, incluidas las obras de mitigación, dividido para el área útil vendible que se transfiere al beneficiario o cliente del proyecto. Obviar esta puntualización derivaría en que el promotor y por extensión el beneficiario o cliente del urbanismo, pague a la vez el costo de obras que redundan en beneficio del predio que adquiere y el costo de obras que conforman el patrimonio municipal y, por ende, el de toda la comunidad, como son las cargas generales.

5. Desde el punto de vista de urbanístico, como ya se indicó por escrito a su Despacho mediante oficio del 26 de julio de 2016 y a la Comisión en una alegato presencia el 25 de julio de 2016, los grandes proyectos en la planificación urbana moderna son posibles y deseables en la medida en que permiten lograr objetivos de densificación de ciertas áreas y liberación de otros espacios para fines de esparcimiento y protección ambiental. La versión actual de la ordenanza olvida aquello y supone que un PUAE debe distribuir de manera exactamente homogénea a lo largo y ancho del área de su implantación las cargas y los beneficios que lo componen, incentivando así erróneamente espacios de monotonía, sub consolidación y por otro lado, confinación espacial de los espacios públicos. En ese sentido, el texto de la ordenanza debe enfatizar e incluso incentivar que se permitan en sintonía con el urbanismo moderno, PUAES que distribuyan de manera planificada la densidad que les es permitida y las cargas ambientales, exigencias de rutas y de áreas verdes y de servicios, en los términos que dentro de sus límites mejor favorezcan a la calidad de vida, por supuesto con la aprobación técnica administrativa correspondiente, que para fines legales de los PUAES represados actualmente en Quito, ya fue otorgada.
6. Sobre la valoración errada y reñida con la legislación que hace el borrador revisado del concepto legal de repartición equitativa de cargas y beneficios:
    1. La definición contenida de "mitigación" (artículo 10) se presta a arbitrariedad y discrepa con el concepto claro de repartición equitativa de cargas y beneficios que se encuentra en la legislación ecuatoriana. En el caso de las inversiones que un promotor de proyecto realice, cuando estas benefician a la comunidad en su conjunto y no solo a un usuario individual (beneficiario o cliente del proyecto), la legislación y los principios generales de urbanismo reconocen y disponen que se denominan cargas generales (por oposición a las cargas particulares que se imputan directamente al costo del bien individual) y que deben ser contraprestadas con beneficios por parte del municipio, pues entran a conformar su patrimonio público y fuente de ingresos fiscales. De otra forma, se rompe el balance de la repartición equitativa de cargas y beneficios, con lo que podría denominarse una sobre carga impositiva en perjuicio del costo de la promoción y por ende de la producción de espacio público y de bienes inmuebles mediante inversión privada. La exclusión que pretende hacer la ordenanza del reconocimiento de cargas generales como cargas, además de ilegal, en cualquier caso, impide la realización de PUAES y disuade la contribución de la inversión privada en la realización de proyectos de interés municipal.
    2. El documento pretende que gran parte de las cargas generales sean excluidas del cálculo de repartición equitativa de cargas y beneficios, violentando la Ley y el espíritu de la repartición equitativa de cargas y beneficios, que busca justamente motivar la inversión en cargas generales que beneficien a la comunidad, de tal suerte que puedan ser contabilizadas como contraprestación a los beneficios sobre los que se sustenta el PUAE.
    3. El documento pretende que gran parte de las cargas particulares sean calculadas de manera arbitraria, en base a un criterio distorsionador como es el AIVA y los métodos de cálculo asociados a su evolución, distantes de la valoración comercial de los predios y sometido a los problemas inherentes al catastro del Distrito Metropolitano, conocidos y ampliamente documentados hasta por la Contraloría General del Estado.
    4. El documento pretende valorar las cesiones (urbanísticas, o de vivienda de interés social) con base en el AIVA y su valoración (i.e. lo que acarrea problemas ya

disposición transitoria que otorgaba a estos un descuento del 50% del impuesto. Sorprendentemente, en la última versión disponible no sólo se incrementaron tarifas y exigencias respecto a versiones anteriores de la ordenanza sino que ha desaparecido la disposición que contenía el descuento.

8. Sobre la forma de pago, condición crucial de viabilidad en los proyectos inmobiliarios, por su característico flujo financiero de largo plazo, alto apalancamiento y costo financiero y lenta recuperación de capital:
    1. En los distintos hitos de valoración que hacen referencia al AIVA y sus indicadores de precio derivados, se introduce en la forma de pago un elemento de arbitrariedad y de indeterminación, rompiendo con el concepto mismo de que un proyecto de gran envergadura pueda ser aprobado con un equilibrio financiero de suficiente estabilidad y suficiente plazo para la ejecución del proyecto. La valoración de obras, predios, cesiones y Vargas debe someterse a una valoración no sólo homogénea y creíble, sino sintonizada con la realidad de la ejecución de proyectos y pago de impuestos: los valores de las operaciones económicas reales que sustentan el proyecto.
    2. En los proyectos que comprenden a la vez urbanización y posterior edificación, a cargo del mismo promotor o no, el texto del proyecto analizado supone que la explotación del derecho obtenido mediante aprobación de PUAE, contradice Ley expresa. La Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo es clara en indicar que los derechos de uso de suelo, no son indemnizables mientras no estén protegidos por una autorización urbanística explícita y su plazo. El PUAE hace justamente eso, otorgar una garantía jurídica administrativa de que ciertas condiciones de zonificación, uso u otro de suelo se otorgan y se mantienen según un planteamiento o proyecto aprobado (beneficio), mientras el promotor cumpla ciertas condiciones (carga). De otra forma, como pretendería el Municipio cobrar por un derecho que ha de ser transferido a futuro a un tercero, o que no será explotado de inmediato (artículo 12)? En esto el texto actual difiere nuevamente de los textos anteriores de la ordenanza en cuestión. La idea de bloquear una clave catastral mientras no esté pagado todo un derecho no tiene sentido en el caso de terrenos urbanizados en el marco de un PUAE que han de ser transferidos para que un tercero construya sobre ellos. Mientras se encuentre vigente el PUAE, debe pagar quien ha uso del derecho.
9. Otros comentarios:
    1. En la exposición de motivos se hace explícita referencia a descuentos específicos por sector económico de importancia estratégica para el Municipio. En las versiones anteriores de la ordenanza aquello estaba garantizado tanto en el texto del articulado como en las disposiciones transitorias, una de las cuales suponía que para motivar la inversión productiva aquellas obras que se inicien hasta dentro de los 18 meses posteriores a la entrada en vigencia de la ordenanza, obtendrían un descuento adicional en el valor de captura de plusvalía. En el proyecto analizado, aunque se mantienen las motivaciones en la exposición de motivos, han desaparecido del articulado todos los incentivos.
    2. La ordenanza tiene falencias por duplicación cambiante de definiciones (por ejemplo la mismísima definición de PUAE se presenta de manera discrepante en los primeros artículos de la ley y entre estos y las definiciones y principios introducido en la Exposición de Motivos y los Considerandos).

3. Además de que como ya fue indicado, la ordenanza profundiza la ilegalidad en que persiste el Municipio de Quito, que es el único municipio del país en el que los proyectos urbanísticos siguen siendo aprobados por el Concejo Municipal (Metropolitano en este caso), en contra de lo dispuesto en el COOTAD y la LOOTUGS, pretende además incrementar el número de hitos de trámite municipal al imponer (artículo 4) que antes de iniciarse el procedimiento administrativo de trámite municipal (ante el ejecutivo, como debe ser todo el trámite según la Ley), los promotores comparezcan ante la Comisión del Concejo para presentar el proyecto, siguiendo trámites administrativos que no le corresponden al Concejo.
4. El artículo 13 hace referencia a la palabra "deudores" cuando no se refiere a ninguna mora, sino a un Convenio de pago y a los términos de su cumplimiento, por lo que debe sin lugar a duda tratarse de un error de tipo.
5. El numeral 3 del artículo 13 también supone que podrían haber costos adicionales de perfeccionamiento del Convenio de Pago, lo que no se soporta en la práctica, desde el punto de vista del interés municipal y del interés privado de producir un acuerdo sostenible y completo, que no se vea fragilidad por cambios en el equilibrio financiero del proyecto como consecuencia de nuevos costos o requisitos impuestos a un PUAE luego de la firma del Convenio de Pago.
6. La Disposición Transitoria Segunda supone que cada trámite PUAE, en el marco del procedimiento administrativo especial que le es propio, debería remitirse a la Autoridad Agraria Nacional para solicitar autorización cuando suponga la incorporación de área rural de vocación agraria al ordenamiento urbano del Distrito Metropolitano. Al respecto, la Autoridad Agraria Nacional ya se pronunció, como no podía ser de otra forma, indicando taxativamente que su competencia corresponde a la atención de las solicitudes emanadas de la autoridad municipal que planifica su expansión urbana, en el marco de su Plan de Ordenamiento Territorial u otro instrumento de Planificación interanual, más nunca recurrido por un particular con la finalidad de obtener aprobaciones urbanísticas individuales.