

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Tributación

**Estudio comparado de la plusvalía como objeto de imposición en
función de las contribuciones especiales de mejoras en los casos de
Colombia y España frente a Ecuador**

Jatere Estefani Bakhtiari Herrera

Tutor: José Dionicio Suing Nagua

Quito, 2025

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derechos

Yo, Jatere Estefani Bakhtiari Herrera, autora de la tesis intitulada “Estudio comparado de la plusvalía como objeto de imposición en función de las contribuciones especiales de mejoras en los casos de Colombia y España frente a Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Tributación, en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

24 de julio de 2025

Firma: _____

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo realizar un estudio comparado sobre la plusvalía como objeto de imposición en función de las contribuciones especiales de mejoras, tomando como referencia los marcos jurídicos de Colombia, España y Ecuador. En este estudio se analiza cómo cada uno de estos países regula la plusvalía y las contribuciones especiales de mejoras en sus respectivos sistemas tributarios, buscando identificar similitudes y diferencias, así como los efectos de estas regulaciones en el desarrollo económico y social de los territorios.

A lo largo de la investigación, se abordan diversos aspectos normativos y jurídicos que permiten entender cómo la plusvalía, entendida como el aumento del valor de los bienes inmuebles debido a las intervenciones urbanísticas o infraestructurales, se convierte en un objeto imponible. Además, se examinan las contribuciones especiales de mejoras, que son una forma de financiar proyectos de infraestructura mediante aportes directos de los beneficiarios.

El trabajo se estructura en varios capítulos que analizan las bases legales, los principios tributarios y los efectos económicos de la imposición de la plusvalía y las contribuciones especiales en cada país. Se profundiza en la experiencia de Ecuador, donde el tema ha sido objeto de controversia y reformas, así como en la legislación vigente en Colombia y España, dos países con marcos normativos sólidos en materia tributaria y urbanística.

Finalmente, a partir del análisis comparado, se proponen conclusiones sobre la viabilidad y eficacia de las políticas fiscales en cada país, destacando los desafíos y oportunidades que surgen en su implementación. Se plantea, además, una serie de recomendaciones para mejorar el tratamiento de la plusvalía y las contribuciones especiales en el contexto ecuatoriano, con el objetivo de lograr un sistema tributario más equitativo y eficiente.

A Dios, por nunca haberme soltado ante todas adversidades y dificultades que se presentaron en mi vida, porque me enseñó con sabiduría a aprender aceptar las cosas y vivir con alegría todo lo que me quiero llevar de esta hermosa vida.

A mi madre, por siempre tenerme en sus oraciones y poner fé y confianza de ver hecho realidad este sueño, gracias por tu apoyo, tu amor infinito.

A mi padre ya que Dios me dio dos privilegios en la vida, el primero tenerte padre mío y el segundo amarte para toda la vida. Siempre había escuchado la siguiente frase “El primer amor de una hija, es su padre.”, con el tiempo y con los años descubrí que un padre no significa solo eso en la vida de una hija, sino también es el héroe, el cimiento más fuerte y el ejemplo más grande gracias papá por heredarme tu temperamento y carácter es lo más valioso que tengo y me ha permitido levantarme una y otra vez cada vez que he caído.

A Mariyum, por ese apoyo incondicional y ser partícipe activa en mi vida, por todos esos consejos, por esos abrazos y sobre todo por esa paciencia para conmigo.

A ti, princesa mía porque a través de tu nacimiento pude sentir el amor verdadero, ese que nunca se terminará. Tu mano unida con la mía ha sido lo más bonito que he podido ver y sentir en tiempos difíciles definitivamente Dios nunca me abandono porque me regalo el tesoro más lindo e importante de mi vida, Te amo con todo mi corazón. Fuiste mi motivación más grande para poder culminar todo con éxito.

A mis suegros, por su apoyo y su ayuda para la consecución de esta nueva meta.

A ti, Fernando Proaño por haber sido una de las piezas fundamentales dentro de mi vida, porque tu afecto, tu cariño y amor han sido los detonantes de felicidad, de esperanzas, de fuerzas para nunca rendirme y lograr todo lo que me he propuesto, gracias por tu apoyo y amor.

A mi familia, a mis tías, a mis primas, hermanos y hermanas.

A mis profesores, tutores y todos quienes sin esperar nada cambio, compartieron su conocimiento, sus enseñanzas y sus consejos.

Y a todas las personas que estuvieron siempre a mi lado en las buenas y en las malas apoyándome.

Tabla de contenidos

Introducción	9
Capítulo primero: Fundamentación de la plusvalía	13
1. Plusvalía.....	13
1.1 Conceptos de plusvalía	14
1.2 La plusvalía desde la perspectiva económica	17
1.2.1 Valor y precio	19
1.3 Ordenamiento territorial (planificación territorial y urbanismo)	22
1.4 Manifestaciones creadoras de la plusvalía.....	24
1.4.1 Orden de autoridad	25
1.4.2 Ejecución de obra pública.....	29
1.4.3 Participación privada	30
Capítulo segundo: Normativa ecuatoriana vigente respecto a los tributos que inciden sobre la plusvalía	33
1. Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos.....	33
1.1 Diferencias entre utilidad y plusvalía	33
1.2 Elementos esenciales del impuesto	36
1.2.1. Hecho generador.....	36
1.2.2. Sujetos	36
1.2.3. Base imponible	37
1.2.4. Deducciones del impuesto.....	39
1.2.5. Tarifa	39
1.2.6. Rebajas	41
1.2.7. Exenciones.....	42
1.2.8. Modo de determinación del impuesto	43
1.2.9. Exigibilidad	44
1.3 Contribuciones especiales de mejora.....	45
1.3.2 Elementos esenciales del impuesto	47

1.3.2.1 Hecho generador.....	47
1.3.2.2 Sujetos	47
1.3.2.3 Base imponible	48
1.3.2.4 Tarifa	50
1.3.2.5 Exenciones.....	51
1.3.2.6 Exigibilidad	53
1.3.2.7 Determinación y forma de pago	54
Capítulo tercero: Estudio comparado de los tributos sobre la plusvalía en Colombia y España	57
1. Análisis respecto al impuesto a la plusvalía en Colombia	57
1.1. Naturaleza del impuesto a la plusvalía en Colombia	57
1.2. Factores que influyen en el impuesto a la plusvalía en Colombia	60
1.3. Análisis respecto al impuesto a la plusvalía en España.....	65
1.3.1. Naturaleza el impuesto a la plusvalía en España.....	66
1.3.2. Factores que influyen en el impuesto a la plusvalía en España	68
1.3.3. Cuadro comparativo plusvalía Colombia, España y Ecuador	70
1.4. Análisis respecto al impuesto de contribuciones especiales de mejoras en Colombia	72
1.4.1. Naturaleza del impuesto de contribuciones especiales de mejoras en Colombia	72
1.4.2. Factores que influyen en el impuesto a las contribuciones especiales de mejoras en Colombia	74
1.5. Contribuciones especiales de mejoras en España.....	75
1.5.1. Naturaleza del impuesto de contribuciones especiales de mejoras en España	75
1.5.2. Factores que influyen en las contribuciones especiales de mejoras en España	76
1.6. Cuadro comparativo de las contribuciones especiales de mejoras en Colombia, España y Ecuador	78
1.7. Mecanismos de recuperación de plusvalías	81
1.8. Propuesta y cambios	86
Conclusiones	91
Bibliografía	95

Introducción

Luego de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador 2008, se asignan facultades normativas de naturaleza legislativa a los municipios y Consejos provinciales con el fin de crear, modificar y extinguir tributos como tasas y contribuciones especiales.

Dichos preceptos Constitucionales debían estar amparados en una ley que regule la organización territorial y autonomía en sus circunscripciones territoriales fortaleciendo de esta manera a la generación de recursos tributarios propios y así poder realizar obras en beneficio de los ciudadanos por eso el 19 de octubre del 2010 se expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización mediante el cual se establece una estructura organizada de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Según la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 238 determina que “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”;¹ el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 5 establece “La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial”.²

El artículo 240 de la Constitución de la República del Ecuador establece que “Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.³

Por su parte el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 6 literal k) establece “Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente: [...] emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto

¹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre de 2008, art. 228.

² Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 5.

³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 240.

de ordenanzas tributarias”,⁴ siguiendo la misma línea el artículo 7 de la misma norma invocada, según facultad normativa “se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial”.⁵

La normativa citada determina que “en el período actual de funciones, todos los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados deberán actualizar y codificar las normas vigentes en cada circunscripción territorial y crearán gacetas normativas oficiales, con fines de información, registro y codificación”.⁶

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes, [...]

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial [...]

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la Ley.

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la Ley.⁷

El Estado para cumplir con los fines socialmente impuestos requiere percibir ingresos, atendiendo a un principio de generalidad y al deber de contribuir al financiamiento de los gastos públicos y los ingresos tributarios constituyen una fuente importante de recursos.

En la presente investigación está enfocada a la reestructuración del impuesto denominado actualmente como: impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos; el hecho generador que origina esta obligación tributaria

⁴ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 6.

⁵ *Ibíd.*, art. 7.

⁶ *Ibíd.*, Disposición transitoria s/n.

⁷ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 5.

es la utilidad y plusvalía derivada de la transferencia de dominio de inmuebles ubicados en el sector urbano de las diferentes municipalidades.

Así pues, se evidencia un mal concepto de este impuesto en nuestro país generando una menor recaudación del impuesto.

Haciendo referencia a los criterios antes señalados es evidente que los gobiernos autónomos descentralizados en uso de sus facultades pueden reformar y crear tributos seccionales que les permita recaudar mayores ingresos económicos, por esta razón el tema de investigación planteado es de importancia porque generará resultados a través del estudio comparado.

Para el desarrollo de esta investigación se hará un estudio comparativo y análisis exhaustivo, mismo que permitirá tomar acciones y/o decisiones para la configuración correcta del impuesto a la plusvalía y se tomará dos países base Colombia y España.

Para las municipalidades es importante porque el análisis podrá contribuir a generar estrategias para obtener mayores ingresos al tomar un modelo adecuado para la configuración del tributo a la plusvalía.

La realización de esta investigación es importante para la autora porque le permitirá aplicar los conocimientos adquiridos durante su formación académica, poner a disposición de la comunidad un trabajo de calidad y enaltecer mediante el mismo, el nombre de su centro de estudios.

Por último, es viable realizar esta investigación del tema propuesto porque se dispone de los referentes teóricos para poder desarrollarla en el tiempo previsto institucionalmente.

Capítulo primero

Fundamentación de la plusvalía

1. Plusvalía

La plusvalía es un término que la mayoría de la población lo relaciona con el incremento del valor de los terrenos, o bienes inmuebles dentro un determinado territorio sea urbano o rural, pero es importante conocer cuál es su verdadera concepción ya que según la definición, de Ramírez,⁸ debe concebirse teóricamente como un mecanismo de regulación del mercado, encargado de articular instrumentos de gestión del suelo como un derecho de la colectividad, en donde el beneficio generado por la adición de valor se vea reflejado en el mejoramiento de la infraestructura de las ciudades.

Para hablar de plusvalía, es necesario analizar las diferentes variables que afectan las variaciones en la determinación del valor del suelo o de la infraestructura, en donde la acción tanto de inversiones públicas, privadas, así como la orden de autoridad o regulaciones, son generadores de un ambiente adecuado y diferenciador en la cotización de los predios. Es así, que el debate sobre la importancia y trascendencia de la plusvalía, es motivo de un continuo análisis dentro de los diferentes sectores de la sociedad a nivel mundial. Las diferentes formas y perspectivas que se tiene de la generación de plusvalía, hacen que exista una dinámica cambiante en materia de impuestos y tributos, los cuales están vinculados a los cambios de la economía y la capacidad de desarrollo urbanístico de las ciudades; por lo que en muchos casos el poder de negociación de ofertantes y demandantes, así como de los organismos de control generan una constante discusión y controversia.⁹

Para entender de mejor forma a la definición de la plusvalía, relacionada con el precio del suelo y de las obras de infraestructura, es necesario hacer una aproximación al concepto

⁸ Ramírez Pardo, “El cálculo del efecto plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de usos de suelo en el desarrollo urbano de Bogotá D.C. - Colombia” (tesis de maestría, Pontifica Universidad Javeriana, Sede Bogotá, 2013), 20, <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14010/RamirezPardoEdwin2013.pdf?sequence=1>.

⁹ Ibíd., 25.

de valor y luego relacionarlo con el suelo o el componente de renta.¹⁰ Jaramillo,¹¹ citado por Paria, argumenta que la tierra adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta,¹² por lo que esta es parte de un valor producido socialmente, el cual, en lugar de ir contribuyendo a un fondo de plusvalías, como una ganancia de los dueños de los terrenos o especuladores que han visto a las inversiones inmobiliarias como una “vaca lechera”,¹³ en donde por ejemplo se puede comprar una vivienda por \$100 000 y dentro de tres años se puede comprar después por un valor revaluado de \$200 000, esta situación genera un incremento de la demanda de nuevas viviendas. Es así que se genera un fenómeno de especulación dentro del sector de la construcción, que es parecido al funcionamiento de una “Pirámide de Ponzi”,¹⁴ en donde la población compra bienes inmuebles con dinero prestado, con la finalidad de recuperar estos en el futuro con una ganancia.

A medida que los precios se incrementan los compradores se sienten atraídos a realizar más compras de bienes con el fin de obtener una ganancia al momento de la venta del bien; en lugar de que esa plusvalía adquirida con el paso del tiempo denominada “ganancia” contribuya como un ingreso al municipio para el desarrollo de actividades u obras en beneficio de los ciudadanos, esa “ganancia” va a parar muchas veces en beneficio de los compradores (inmobiliarias, personas naturales, personas jurídicas o especuladores, etc.).

1.1 Conceptos de plusvalía

La plusvalía tiene varias connotaciones desde el punto de vista económico, por lo que en una primera aproximación se puede decir, que es “un incremento del valor generado y obtenido de una operación económica, sea esta bursátil o inmobiliaria, o cuando se realiza una transmisión de propiedad de estos”.¹⁵

El presente estudio se enfoca en la realización de un estudio comparativo de los tributos a la plusvalía de Colombia y España, encontrar similitudes, ventajas y desventajas

¹⁰ *Ibíd.*, 80.

¹¹ Samuel Jaramillo González, *Hacia una Teoría de la Renta del suelo urbano* (Bogotá: Universidad de Los Andes / Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, 2009), 29.

¹² Adriana Parias, “Hacia una teoría del suelo urbano de Samuel Jaramillo González”, *Territorios*, n.º 22 (2010): 151-61, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35714236008>.

¹³ David Harvey, *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (Quito: IAEN, 2014), 36.

¹⁴ *Ibíd.*, 36.

¹⁵ Percy Acuña, “El urbanismo y la plusvalía urbana”, *Urbano Perú*, 21 de julio 2012, párr. 1, <http://www.urbanoperu.com/El-Urbanismo-y-la-Plusvalia-Urbana/>.

para proveer de un documento de referencia, que aporte a generar una mayor concepción de los impuestos sobre el valor de los bienes, los conceptos de plusvalía se enfocan en el uso del suelo urbano y bienes inmuebles, es así que la llaman plusvalía urbana,¹⁶ es decir que todo tipo de intervención e incremento de valor de los bienes inmuebles, tales como las inversiones y mejoras de la infraestructura pública, la inversión privada o normativas, leyes y ordenanzas, todo ello genera un aumento en el valor del predio, por lo que es necesario crear los medios que ayuden a generar un retorno del beneficio hacia la sociedad.

Una concepción similar de plusvalía, indica que al tener una inversión privada o política pública contribuye de forma favorable a la zona de inversión ya que permite la urbanización de las ciudades y generan aumento en el precio de los bienes a su alrededor y su mercado, así como también la demanda de dicho bien será mayor.

El término plusvalía generalmente se asocia al aumento en el valor del suelo o de la tierra, este aumento se experimenta a lo largo del proceso de urbanización. Para algunos autores esta plusvalía se alude al aumento de la renta del terreno más no al valor de la edificación.

En general la plusvalía resulta de la aplicación de acciones ajenas al propietario, las cuales en un alto porcentaje derivan de la actuación pública, con la aplicación de ordenanzas o normativas de regulación del uso del suelo urbano, su cohesión social, política y cultural en forma sostenible. El aumento de valor de los bienes inmuebles se puede deber a:

- Inversiones en obras públicas de infraestructura vial y pavimentos; redes de agua, luz y desagües; equipamientos de salud, educación y cultura; espacios verdes, e infraestructuras de transporte, entre otros.
- Inversiones por actores privados. Tales como procesos de revitalización urbana; iniciativas de mejoramiento de barrios a través de la autoconstrucción; producción de nuevos barrios privados, grandes proyectos urbanos desarrollados en zonas estratégicas sobre predios de una extensión considerable.
- Decisiones municipales regulatorias sobre su uso, que valorizan el suelo como planes de ordenamiento territorial a través de: modificación de la zonificación de usos del suelo o permisión de usos más rentables, como eliminación de industrias de las áreas residenciales, eliminación de comercios, entre otras.¹⁷

¹⁶ Clemente Checa, *Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana* (Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1997), 20.

¹⁷ *Ibíd.*, párrs. 7-8.

Todas las inversiones realizadas por el Estado a través de la dotación de obras y servicios causando un aumento en el precio de los bienes inmuebles; así como ocurre lo mismo con las decisiones municipales regulatorias ya que ocasionan el mismo efecto.

Las políticas públicas en general buscan el retorno de esa plusvalía, para lo cual el medio común es mediante herramientas fiscales, como el aumento de tasas a los bienes inmuebles, la contribución por mejoras o gravámenes vinculados a los cambios de regulaciones urbanas. Cuya finalidad también es impulsar la inversión privada, e impulsar políticas que faciliten el acceso al suelo de los sectores de menores recursos.¹⁸

Ahora, esta participación de la plusvalía se genera, de acuerdo a Hoffman:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte de suelo rural, como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación, o el índice de construcción, o ambos a la vez.
4. La ejecución de obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial, o en los instrumentos que lo desarrollen, que generen mayor valor en predios en razón de las mismas, y no se haya utilizado para su financiamiento la contribución de valorización.¹⁹

En conclusión, la plusvalía se genera por las inversiones realizadas por el Estado, comunidad e inversionistas inmobiliarios para aumentar las actividades urbanas del suelo o bienes inmuebles, así como también para el aumento en la plusvalía el Estado lo realiza mediante ordenanzas y normas permitiendo obtener un mejor aprovechamiento del suelo.

El diseño de una normativa de la plusvalía, debe generar herramientas asociadas a la colaboración del Estado, el sector privado y la colaboración público comunitaria a través de acciones concertadas o negociadas, las cuales deben estar enmarcadas en el beneficio de la comunidad, en el desarrollo de la economía y en la protección del medio ambiente, por lo que es fundamental la discusión y análisis en donde la plusvalía debe ser abordada desde los diferentes puntos de vista que muestran la evolución de los medios generadores de valor.

¹⁸ Percy, Acuña. “El urbanismo y la plusvalía urbana”, *Urbano Perú*, 21 de julio 2012, párr. 1, <http://www.urbanoperu.com/El-Urbanismo-y-la-Plusvalia-Urbana/>.

¹⁹ Jaime Hoffman, “Gestión de suelo y plusvalía”, *Sitio Sur*, 24 de junio de 2003, http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LaBII-WqhLoJ:www.sitiosur.cl/ficheros/Hechos_urbanos/documentos/Jaime%2520Hoffmann%2520Gestion%2520de%2520suelos%2520y%2520plusvalia.doc&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec/.

Dicho lo anterior se puede concluir que existen dos fuentes de generación de plusvalía están asociadas a:

- Inversión privada: Por ejemplo, la construcción de un centro comercial generará plus valor a los predios cercanos.
- Orden de Autoridad o normativa de autoridad: Se realiza a través de ordenanzas municipales, entre ellas tenemos el cambio de uso de suelo de una determinada zona.

Además, también es importante incluir en este análisis al tributo denominado “Contribuciones especiales de mejoras” como mecanismo de cobro, cuyo hecho imponible consiste en la obtención de un beneficio o de un aumento de valor de los bienes (plusvalía) como consecuencia de la realización de obras públicas o de la ampliación de servicios públicos.

1.2 La plusvalía desde la perspectiva económica

La plusvalía dentro del punto de vista económico representa el aumento o incremento del valor de un bien inmueble durante una transacción económica, generando ganancias para el vendedor del bien o producto.

En la teoría de Marx define a la plusvalía como “la diferencia entre el valor de los bienes creados por los trabajadores y el salario de subsistencia que reciben”,²⁰ es decir, Marx considera que la plusvalía en una economía de capital está formada por ganancias, renta e interés. La teoría ha ido evolucionando, para los seguidores del marxismo, la cual en general proponen que esta es “La diferencia entre el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos durante un periodo y los costos socialmente necesarios para producirlos”.²¹ “En este proceso de realización y distribución, la plusvalía se divide en ganancia obtenida por los capitalistas, interés, que perciben los banqueros, y renta, que se embolsan los terratenientes”.²²

Es necesario conocer las bases sobre las cuales se fundamentan los conceptos de valor, en donde según Ricardo mencionado por Ramírez, “el valor de una mercancía

²⁰ Milton Spencer, *Economía contemporánea* (Barcelona Reverte: 1993), 709.

²¹ *Ibíd.*, 709.

²² Ramírez Pardo, “El cálculo del efecto plusvalía”, 20.

es definida como la cantidad de trabajo que contiene, con lo cual a mayor cantidad de trabajo mayor será el valor y viceversa”,²³ es decir, el precio o valor se puede cambiar en función de las escasez de un bien y a su vez está relacionado al trabajo empleado para la obtención del bien, sin embargo el valor de los bienes escasos no dependen del trabajo empleado ya que al aumentar la cantidad y la oferta no hará que el precio de un bien escaso cambie, es decir, no dependerá del trabajo utilizado sino del deseo que tiene una persona de poseer el bien.

En relación al valor Adam Smith plantea que: “Cuando el precio de cualquier producto no es ni más ni menos que lo que es suficiente para pagar la renta de la tierra, los salarios de la mano de obra, y los beneficios del capital empleado en su preparación, elaboración y transporte al mercado, de acuerdo a sus tasas naturales, el producto se vende por lo que puede llamarse su precio natural”.²⁴

Ahora si bien los autores clásicos muestran que el valor está en función del trabajo necesario para poder cubrir el costo de todos los bienes asociados a su generación, entre estos el costo de la tierra,²⁵ es así que la renta absoluta (en donde un terrateniente está en capacidad de retener la tierra, exigiendo una renta a cambio de cederla para la producción, lo que repercute sobre los precios de mercado de los productos), y la renta de monopolio, de escasez, no tienen la misma naturaleza y su determinante es una competencia estructural por los bienes, que genera un incremento de los precios de mercado por encima de sus precios de producción.

El punto de discusión está relacionado con el uso que se le da a la tierra y a la infraestructura que está asociada, ya que los conceptos clásicos de valor hablan específicamente del uso del suelo, dedicado a la agricultura y ganadería, por lo que se debe realizar una formulación teórica sobre el hecho de que el producto urbano, el espacio construido, permanece inmóvil del suelo durante el proceso de su consumo y que su vida útil es muy extensa. Esta característica implica realizar un análisis de las rentas, a la producción del espacio construido.²⁶

²³ *Ibíd.*, 24.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ Adriana Parias, “Hacia una teoría del suelo urbano de Samuel Jaramillo González”, *Territorios*, n.º 22 (2010): 151-61, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35714236008>.

²⁶ *Ibíd.*, 5.

Si bien la plusvalía, inició como una concepción que vinculaba al beneficio sobre el capital humano que se invierte en la elaboración de un bien o producto, sin embargo, tal concepción, ha cambiado claramente hacia “el aumento del valor de un bien mueble o inmueble puede ocurrir por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva de su propietario. Por ello, multitud de sistemas económicos a nivel internacional consideran la plusvalía como algo otorgado por un tercero, creando una obligación por la cual su propietario debe pagar un tributo determinado”.²⁷

La plusvalía se puede evidenciar cuando el Estado realiza obras urbanísticas provocando un valor mucho más alto a los bienes inmuebles de la zona beneficiaria, debido a ello el Estado debe rescatar ese beneficio obtenido por pocos y, por esta razón lo realiza vía tributos o de forma regulatoria.

1.2.1 Valor y precio

El valor y el precio son conceptos que están ligados de forma directa a la decisión de plusvalía, ya que estos reflejan en la práctica los montos y cantidades de dinero que se han fijado para determinado bien. A medida que han cambiado los sistemas productivos y de generación económica la concepción del precio ha ido cambiando, ya que desde la economía clásica los autores Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Jaramillo establecen el precio como el trabajo, en estado simple y natural lo que cuesta producir algo y que es lo que determina el verdadero valor de un objeto, es decir lo relacionan directamente con la producción, específicamente se relaciona a los bienes que consumen los hombres, los cuales son producidos por el trabajo propio o de otros. En consecuencia, el precio es el valor de intercambio de todos los bienes es igual a la cantidad de trabajo que su poseedor puede comprar con ellos.²⁸

David Ricardo, por otra parte, comienza especificando las dos fuentes de variación de los precios: la escasez y la cantidad de trabajo empleada. Concluye que, aunque existen, los bienes cuyo precio se determina por la escasez (es decir, que no pueden reproducirse empleando mano de obra) son excepciones, mientras que la gran mayoría se rige por la cantidad de trabajo. Esto implica que el valor de intercambio de un bien aumentará o disminuirá conforme aumente o disminuya la cantidad de trabajo empleada para producirlo.²⁹

²⁷ Sebastián Del Hierro, “La plusvalía”, *Pbplaw*, accedido 30 de enero 2023, párr. 5, <http://www.pbplaw.com/la-plusvalia/>.

²⁸ UCEMA, “Teoría del valor trabajo: Los enfoques de Smith y Ricardo”, *Universidad del Cema*, Argentina, diciembre de 2010, num s/n, https://ucema.edu.ar/~jms/cursos_grado_y_posgrado/historia_del_pensamiento_economico/monografias_antes/2010_gabriel_manganelli.pdf.

²⁹ *Ibíd.*, 2.

Desde esta concepción se genera un factor añadido el cual ya no solo depende de la cantidad de trabajo producido, sino que se basa en la disponibilidad de los insumos para su producción y los insumos utilizados.

El precio es el valor a pagar para la obtención de un bien o servicio, que establece la ciudadanía al producto o servicio por satisfacer una o varias necesidades, el mismo puede presentar variaciones por factores como la oferta y demanda.

Cuando la demanda excede la oferta, el precio sube puesto que la presión de la sociedad por adquirir un producto escaso la lleva a pagar más para obtenerlo, y cuando la oferta excede la demanda, los precios disminuyen debido a que el productor debe bajar el precio para poder colocar en el mercado sus productos, no obstante, el trabajo no podría realizarse sin un capital inicial el cual sería invertido por un empresario que espera un beneficio económico por dicha inversión.³⁰

Dentro de la economía clásica, adicional a la concepción del trabajo que se realiza para la producción de un bien, un factor fundamental es la definición de la renta de la tierra la cual genera un excedente o plusvalía. Esta condiciona la estructura de las relaciones sociales, económicas y políticas, respecto a cómo se genera y distribuye,³¹ los recursos generados.

“Smith concluye que la “renta” es el precio que se pagó por el uso de la tierra y que reveló la voluntad a pagar del colono. Así mismo, Smith introduce el concepto de renta diferencial, haciendo con ella referencia a la situación en que la renta depende del estado de las tierras”,³² si esto lo asociamos a tiempos actuales, esta renta podría estar asociada a las condiciones que rodean a los terrenos o la infraestructura que se desea valorar.

Para Ricardo, la renta de la tierra es la parte del valor de la producción total que le queda al propietario después de haber pagado todas las remuneraciones que intervenían en su cultivo. La renta, aparece cuando es imprescindible cultivar terrenos de calidad inferior y mal situados, como consecuencia de un aumento en la población, a fin de satisfacer necesidades de las personas.

[...] En materia que le compete a este trabajo académico, es necesario hacer referencia al concepto de renta abordado por Roberto Camagni para quién la renta es la remuneración de los suelos, como lo es la remuneración que cualquier otro factor de oferta limitada que recibe

³⁰ Edwin Ramirez Pardo, “El cálculo del efecto plusvalía”, 26.

³¹ Nicolas Zeolla, “La teoría clásica de la renta diferencial: Una aproximación al papel de la renta del cultivo de soja en el periodo post-convertibilidad”, *Centro Cultural de la cooperación Floreal Gorini*, 4 de mayo de 2017, párr. 6.

³² *Ibíd.*, 27.

por encima de sus costes de producción”, lo cual genera un incremento de su valor por encima de su real oferta productiva.³³

Además, dentro del punto de vista económico se debe analizar cuáles son los factores que determinan un mayor precio de venta de un bien inmueble (terrenos, construcciones, etc.); aunque es imposible prever con exactitud las zonas que se apreciarán en el futuro y el tiempo es posible establecer algunos parámetros y son los siguientes:

- Ubicación: si el inmueble está en una zona que se encuentra cerca de escuelas, supermercados, oficinas y además cuenta con los servicios básicos, el precio o valor del inmueble aumentará.
- Accesibilidad: Si existen vías de comunicación, si existen autobuses, carros y determinar cuál sería el gasto en transporte, evitarás comprar una casa hermosa a la que sea muy difícil llegar y, por tanto, su precio puede disminuir.
- Servicios: si se cuenta con agua, alcantarillado o electricidad.
- Planes de desarrollo o urbanización: la plusvalía que adquiere un bien inmueble puede estar dada por las futuras construcciones a realizar en una zona determinada. Ejemplo, en las cercanías de cierta zona se desarrollará un nuevo proyecto de construcción como un centro comercial, una cadena de restaurantes, un comisariato, esto hará que en un lapso el valor del terreno o inmueble, construcción o predio podría aumentar; mientras que por otro lado si lo que se construiría sería una cárcel, esto producirá una disminución de la plusvalía, porque podría atraer peligro o influencia negativa para los niños o jóvenes en su formación.

En este sentido, cabe señalar que cuando se habla de plusvalía hay que saber distinguir cuáles son las variables que ayudan a elevar el precio de un predio y cuáles no.

Actualmente los conceptos de plusvalía solo se relacionaban con los factores productivos, generalizando los efectos de la expansión urbanística, lo cual se presenta por factores de crecimiento natural de la población, que genera modificaciones en las ordenanzas propias de cada ciudad, con ello se genera el aumento en el precio beneficiando solo al dueño,

³³ Ibid., 27 y 32.

por lo que el tema de la recaptura de esta diferencia de valor es motivo permanente de debate dentro de la sociedad.

1.3 Ordenamiento territorial (planificación territorial y urbanismo)

El ordenamiento territorial dentro de la política de un Estado permite maximizar la eficiencia económica del territorio, estableciendo su cohesión social, política y cultural en forma sostenible. Es por ello, preciso citar lo que establece en su artículo 1 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo:

La ley tiene por objeto fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo y su relación con cualquier otra que incidan significativamente sobre el territorio o lo ocupen, para que se articulen eficazmente para el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio y propicien el ejercicio del derecho a la ciudad, al hábitat y la vivienda, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, y promoviendo un desarrollo urbano inclusivo e integrador para el Buen Vivir de las personas, en concordancia con las competencias de los diferentes niveles de gobierno.³⁴

El objetivo de la ley es claro, lo que se busca son los mecanismos que provean de un manejo eficiente el uso del suelo, el territorio y que logren un desarrollo de las ciudades es así que dentro de lo que es el aprovechamiento urbanístico, la ley indica: “Artículo 20. Aprovechamiento urbanístico o de suelo.- El aprovechamiento urbanístico o de suelo determina las posibilidades de utilización del suelo, en términos de clasificación, uso, ocupación y edificabilidad, de acuerdo a los principios rectores definidos en esta ley”.³⁵

Por lo expuesto, en el anterior artículo muestra que la ley se encargará de definir los parámetros que optimicen la utilización del suelo, en relación al uso el artículo 22 y 23 de la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo, especifica tanto usos generales como específicos. El uso general se caracteriza al ámbito espacial, y es dominante y mayoritario, En cambio los usos específicos pueden ser:

1. Uso principal.- Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.
2. Uso complementario. - Es aquel que contribuye al adecuado funcionamiento del uso principal, permitiéndose en aquellas áreas que se señale de forma específica.

³⁴ Ecuador, *Ley de ordenamiento territorial y gestión de suelos*, Registro Oficial 790, Suplemento, 5 de julio del 2016, art. 1.

³⁵ *Ibíd.*, art. 20.

3. Uso restringido. - Es aquel que no es requerido para el adecuado funcionamiento del uso principal, pero que se permite bajo determinadas condiciones.

4. Uso prohibido. - Es aquel que no es compatible con el uso principal o complementario, y no es permitido en una determinada zona. Los usos que no estén previstos como principales, complementarios o restringidos, se encuentran prohibidos.³⁶

Uno de los principales objetivos de la ley es la gestión óptima del suelo, por lo que la ley también define cuáles son los mecanismos que ayudan al aprovechamiento sostenible y sustentable del suelo, por tanto, para que las municipalidades puedan regular el uso del suelo de mejor manera gozan de la facultad para emitir ordenanzas y con ello exista una mejor regulación del uso y ocupación del suelo.

En sí, el ordenamiento territorial lo que busca es el aprovechamiento óptimo y adecuado de la tierra, así como también el crecimiento de la productividad de las distintas actividades económicas que se desarrollan dentro de un territorio, considerando temas importantes como la sostenibilidad de los recursos, y los impactos tanto a la sociedad como al medio ambiente.

El ordenamiento territorial aplicado por los Gobiernos Municipales, tiene como principal actividad, la adecuada administración de bienes de propiedad privada en general, y públicos.³⁷

El Gobierno central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados de forma conjunta deben diseñar los procesos de ordenamiento y planificación territorial de tal forma que se pueda aplicar criterios uniformes que permitan una adecuada acción dentro de todos los niveles de gobierno en el territorio nacional.

Cuando existe un ordenamiento territorial, se debe tomar en cuenta el proceso de planificación, en donde es necesario una adecuada política y lineamientos sólidos para que los entes ejecutores garanticen su aplicación.

De acuerdo a Samuel Jaramillo, citado por Parias, “los terrenos para tener el carácter de urbanos requieren estar dotados de infraestructura y servicios públicos urbanos,

³⁶ *Ibíd.*, arts. 22 y 23.

³⁷ José Díaz, “La renta diferencial de la tierra y la degradación del suelo”, *Tiempos Críticos*, 10 de mayo de 2012, párrs. 3-4, <https://tiemposcriticos.files.wordpress.com/2016/07/la-renta-de-la-tierra-y-la-degradacion-del-suelo.pdf>.

los cuales no pueden ser producidos por el capital individual, generalmente se proveen por inversiones del Estado”.³⁸

Podemos establecer que los bienes inmuebles al ser dotados de: infraestructura, servicios básicos y obras públicas o privadas requieren la clasificación de los usos del suelo urbano para ello es necesario la interacción del Estado y los Gobiernos Autónomos Descentralizados ya que se escapa del control unilateral.

Estos condicionantes y otras circunstancias pueden hacer surgir una escasez de terrenos urbanos, lo que restringe la producción de espacio construido. La competencia entre los usuarios del espacio construido, frente a la restricción de la oferta hará subir su precio, lo que se puede convertir en una ganancia extraordinaria para el constructor.³⁹

La plusvalía se ha desarrollado como un elemento de análisis a ser tomado en cuenta, dentro de la gestión del urbanismo, en donde la administración pública es un actor fundamental para la generación del valor sobre el suelo,⁴⁰ debido a que el Estado es un ente encargado según la Constitución del Ecuador de dotar con servicios básicos a los ciudadanos a través de obras urbanísticas que permitan un desarrollo adecuado, y a su vez por el desarrollo de estas obras públicas se cobra una tasa o tributo a los beneficiarios.

Hay algunos precedentes normativos que permiten la captura de plusvalía, mismos que se basan en cambios normativos. Uno de ellos es las subdivisiones para urbanizar para lo cual se debe asignar áreas verdes según lo establece el COOTAD en su artículo 424.

También es necesario considerar que, si bien todo tipo de proyecto puede generar un incremento de los valores del suelo, es necesario tomar en cuenta que ciertos tipos de proyectos, como los sociales son sin fines de lucro y deben ser tratados distintamente.

1.4 Manifestaciones creadoras de la plusvalía

Los cambios e incrementos de valor que experimentan los bienes inmuebles a lo largo del proceso de urbanización en general son ajenos a los propietarios del suelo, es decir los dueños en muchos de los casos no hacen ningún aporte al aumento del valor, pese a esto son

³⁸ Adriana Parias, “Hacia una teoría de la renta del suelo urbanos”, *Territorios* 22 (2010): 151-61, doi: 35714236008/0123-8418.

³⁹ *Ibíd.*, 8.

⁴⁰ Carlos Andrés Ramírez, *Análisis comparado de la gestión y captura de plusvalías de los sistemas catalán y colombiano: el caso de Barcelona y Bogotá* (Bogotá: Universidad Politécnica de Catalunya, 2010), 20.

los principales beneficiarios de la sobrevaloración. Por lo que, es importante describir tres formas específicas en las cuales se crea plusvalía, están relacionadas con orden de autoridad, las obras públicas, y la inversión privada.

En ese sentido al mismo tiempo que se analizan los factores de su generación, es necesario también mencionar algunas formas de captura de plusvalía, que ayudan a recuperar por diversas vías la valorización adquirida del suelo a través del aumento en el valor de la tierra, debido a las acciones públicas y privadas. La recuperación de la plusvalía permitirá una recaudación de recursos económicos que permitan contribuir al desarrollo del país.

1.4.1 Orden de autoridad

El Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador es de obligatorio cumplimiento para el Estado y sus instituciones, determina la implementación de las condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat seguro e incluyente, así como la garantía del acceso a una vivienda adecuada, proyectada a fortalecer el ordenamiento territorial y la búsqueda de asentamientos humanos sostenibles en lo urbano y rural como parte de las políticas y lineamientos estratégicos del Objetivo 3 (mejorar la calidad de vida de la población). Esto implica que en los procesos de gestión del suelo crecimiento ordenado y planificado de las ciudades se debe considerar siempre la facilidad de contar con la capacidad de prestar los servicios básicos.⁴¹ Las políticas de uso, ocupación de suelo y su aprovechamiento corresponden a una gestión integral de los distintos niveles de gobierno, coordinada por los GADM en sus respectivas jurisdicciones.

La acción urbanística de participación en la plusvalía la pueden ejercer las autoridades, en el caso del Ecuador cada gobierno municipal, pueda generar plusvalía de acuerdo con tres criterios creadores de valorización: ⁴²

- La incorporación de áreas de expansión urbana.
- El cambio de uso del terreno.

⁴¹ Diego Carrión, *Mecanismos de captura de la plusvalía y financiamiento del desarrollo urbano* (Quito: MIDUVI-BID, 2014), 7.

⁴² Luis Enrique Cortes Fandiño, “La participación en plusvalía como instrumento de financiación: Análisis desde el derecho comparado y perspectivas” (monografía, Pontifica Universidad Javeriana, Sede Bogotá: D.C., 2014), 25, <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3%ADa%20de%20grado%20Plusval%C3%ADa%20contenido%20FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

- El aumento de la densidad, permitiendo la elevación del índice de ocupación y/o de construcción.

Estos criterios son los que las municipalidades deben usar de la mejor manera como esas plusvalías que muchas veces solo se benefician unos pocos.

El fundamento constitucional de la participación municipal en la plusvalía es el artículo 2 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de suelo: “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”.⁴³ La recuperación de la plusvalía se divide en tres categorías generales de instrumentos, impuestos, contribuciones y regulaciones.

En relación a los impuestos estos se gravan sobre la propiedad en general y sobre el valor de la tierra en particular, la forma de cálculo del tributo, se concibe como una forma de recuperación de plusvalías, porque el valor del suelo está formado por los incrementos en el precio. En este caso la disminución en los ingresos esperados, por parte del propietario del terreno o del bien, generados por el pago de impuestos, genera un efecto de capitalización del valor actual de la tierra lo cual produce una recuperación de plusvalía por parte de la administración pública.

En relación con las contribuciones, estas son impuestas a los propietarios de la tierra que se benefician de alguna forma de inversión pública, la cual es una de las formas más usada para la recuperación de plusvalías. “La aplicación de este tipo de instrumento puede rastrearse hasta tiempos coloniales, por ejemplo, las “Ordenações Filipinas” de 1652 en Portugal, y en México hasta 1607; mientras, en Estados Unidos y Canadá su uso se remonta a un acta medieval inglesa del siglo XV que permitía una forma de contribución de mejora de la infraestructura comunitaria”.⁴⁴

Las contribuciones o aportaciones urbanísticas se tratan de contribuciones en dinero o especie que un propietario debe realizar, normalmente al gobierno municipal, como prerequisite para obtener una autorización de fraccionamiento o construcción. Las leyes de desarrollo urbano y vivienda de todos los países ya prevén que, si el propietario de un predio desea desarrollar un proyecto de cierta importancia, debe entregar parte del suelo

⁴³ Ecuador, *Ley de ordenamiento territorial y gestión de suelos*, Registro Oficial 790, Suplemento, 5 de junio del 2016, art. 2.

⁴⁴ *Ibíd.*, párr. 20.

habilitado para la instalación de áreas verdes o de equipamiento urbano, como una escuela u hospital. En algunos casos se obliga al desarrollador que construya y entregue edificaciones completas, además del terreno habilitado. Las contribuciones aprovechan el desarrollo inmobiliario privado para generar espacio y equipamiento público a precios razonables.⁴⁵

Otros mecanismos mayormente utilizados, son los relacionados con el diseño de instrumentos regulatorios que incluyen un gran número de acciones mediante las cuales se producen incrementos en el valor del suelo. La recuperación de plusvalía por regulaciones se produce cuando, por ejemplo, las inmobiliarias o constructores devuelven a la comunidad una parte de sus ganancias obtenidas por los cambios regulatorios en el uso del suelo de cierta zona, para que así de esa forma puedan obtener los permisos de construcción y con ello se pueda desarrollar el proyecto inmobiliario planificado. Es decir, se basa que el proyecto a desarrollarse generará un aumento el valor de las propiedades o terrenos de la zona de ejecución.

Dentro de las normativas que se tienen para recuperar la plusvalía, la ordenanza Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, muestra algunas técnicas para cuantificarla, y de esta forma añadirla como un tributo o contribución a los dueños del bien:

- a) Se establece el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles objeto de esta rezonificación antes de la acción urbanística generadora de plusvalía y con posterioridad al acto administrativo correspondiente.
 - b) Luego se efectuará el avalúo por metro cuadrado de los predios beneficiados teniendo en cuenta la nueva reglamentación.
- El valor de la plusvalía será equivalente a la diferencia entre el valor obtenido en (b) menos el valor en (a) por el área total del predio.⁴⁶

También se puede recapturar su valor debido al mejor aprovechamiento del suelo.

- a) Se hace el avalúo por metro cuadrado antes de la acción urbanística con zonas geoeconómicas homogéneas de referencia.

⁴⁵ Marco López, “Complejidad de la plusvalía”, *Animal político*, 15 de mayo de 2017, párr. 3, <https://www.animalpolitico.com/analisis/autores/la-cuadratura-del-c%C3%ADrculo/la-complejidad-la-plusvalia>.

⁴⁶ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Especial n.º 0255*, Sancionada por Paco Moncayo Gallegos, 10 de junio 2008, art. 7.

- b) Se estima el número de metros cuadrados adicionales-potenciales de construcción que permite la nueva norma.⁴⁷

Como ya se ha mencionado, las técnicas para captar la plusvalía, no son estáticas, éstas varían en función de las condiciones internas y externas que rodean a los bienes inmuebles, por lo que es necesario que las instituciones generen políticas que se adapten a los cambios que presentan las ciudades, lo cual aún se ha mantenido y mejorado, en tanto al reconocer a las municipalidades a través del COOTAD y la Constitución del Ecuador la competencia exclusiva del control de uso y ocupación del suelo (artículo 264.2 de la Constitución) permite que cada municipio de acuerdo a sus necesidades realice una planificación del ordenamiento territorial, así como también determine factores para el cobro de tasas, impuestos municipales y contribuciones por mejoras realizadas dentro del parámetro de su facultad de autoridad.

En el caso del Distrito Metropolitano de Quito, ha generado mecanismos para la recuperación de la plusvalía que produce el suelo por intervención de la planificación urbana hecha por la municipalidad y con esto asegurar que no se genere especulación de suelo por estas intervenciones.

Un ejemplo que se dio en los últimos años fue el cambio en las formas de establecer la plusvalía del suelo en la zona de influencia del antiguo aeropuerto de Mariscal Sucre de Quito, por lo que se diseñó una ordenanza especial que se contempla la venta de la edificabilidad en el sector de influencia. Dentro de la Ordenanza 0015, el artículo 1, indica que el cambio de altura y los coeficientes de ocupación permitidos en el sector que establezcan, podrán ser aprovechada por los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en dicho sector a través del pago por concepto de venta de derechos de construcción, en la forma y condiciones que el establezcan en el plan especial de zonificación de la zona de influencia actual del antiguo aeropuerto.⁴⁸

Uno de los mecanismos que se ha vinculado con esta lógica de recuperación del valor generado socialmente es la concesión onerosa de derechos. Esta figura jurídica se refiere a la facultad que tiene el Estado o el gobierno local para otorgar a particulares ciertos derechos urbanísticos adicionales —como el incremento del coeficiente de construcción, altura o cambio de uso de suelo— a cambio de una contraprestación económica. Es decir, se permite un mayor aprovechamiento del suelo a cambio de una contribución que compense el beneficio recibido.

Desde una perspectiva de justicia tributaria y distributiva, la figura de la concesión onerosa cumple un doble propósito:

1.- Redistribución equitativa de la riqueza urbana, asegurando que los beneficios generados por decisiones o inversiones públicas no se concentren exclusivamente en manos privadas.

2.- Financiamiento del desarrollo urbano sostenible, destinando los ingresos obtenidos por esta vía a obras públicas, servicios e infraestructura.

En este sentido, tanto la plusvalía como la concesión onerosa de derechos reflejan el principio de que el desarrollo urbano debe ser socialmente justo y que el Estado tiene la legitimidad para intervenir a fin de evitar el enriquecimiento injustificado derivado de decisiones públicas. Sin embargo, su aplicación debe respetar los principios de legalidad, proporcionalidad y transparencia, para no vulnerar los derechos de los contribuyentes ni generar cargas excesivas o arbitrarias.

Por tanto, se puede concluir que es un mecanismo mediante el cual los gobiernos autónomos descentralizados municipalidades y Distritos Metropolitanos permitan a los propietarios o desarrolladores urbanísticos acceder a mayores derechos urbanísticos tales como: mayor altura, densidad o edificabilidad, a cambio de una contraprestación económica o en especie. Esta figura está contemplada en la Ley de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo (LOOTUGS), y se aplica cuando se exceden los parámetros básicos del suelo conforme a los planes del uso del suelo.

Ejemplo: Una inmobiliaria desea construir un edificio de 8 pisos en una zona con altura máxima permitida de 5 pisos; sin embargo, puede solicitar una concesión pagando una suma que será utilizada a través del Estado para financiar infraestructura urbana.

⁴⁷ Luis Enrique Cortes Fandiño, “La participación en plusvalía como instrumento de financiación: Análisis desde el derecho comparado y perspectivas” (monografía, Pontificia universidad Javeriana, Sede Bogotá D.C., 2014), 32, <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3%ADa%20de%20grado%20Plusval%C3%ADa%20contenido%20FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

⁴⁸ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Especial n.º 0015*, Sancionada por Andrés Vallejo, 29 de julio 2009, art. 1.

Regresando a la ordenanza en comentario, por el artículo 3 de esta normativa la Dirección Metropolitana de catastro tuvo un plazo de máximo 6 meses desde la publicación de la ordenanza para la actualización del catastro de la zona establecida por dicho plan. Asimismo, la empresa de Metropolitana movilidad y obras públicas y la empresa de agua potable y alcantarillado tuvieron que presentar en el mismo plazo los estudios de impacto a la movilidad y a la infraestructura básica del sector, para así definir los nuevos valores de los predios.

1.4.2 Ejecución de obra pública

Para el financiamiento de infraestructura por parte del Estado, es necesario la generación u obtención de recursos que permitan financiar la inversión pública y el desarrollo proyectos que ayuden al desarrollo económico en las zonas urbanas.

“El valor de la tierra es sumamente sensible a las inversiones en infraestructura y al crecimiento económico en las zonas urbanas. Los proyectos como la construcción de vías, el abastecimiento de agua y las inversiones en transporte colectivo producen beneficios que se capitalizan inmediatamente en el valor de las tierras circundantes”.⁴⁹

Hay países en todo el mundo que tienen grandes dificultades para definir qué porcentaje de la plusvalía generada por las obras públicas debería recuperar el Estado, qué porcentaje debería pertenecer a los propietarios privados o a los dueños de las tierras, y cómo se deberían determinar las reglas para la distribución de las plusvalías.

La aplicación de los instrumentos de gestión del suelo, se estructura en torno a: los mecanismos de gestión integrada o, de manera general, de reparcelación, que permiten superar los problemas, limitaciones e inequidades propias del desarrollo del suelo urbano.⁵⁰

Un ejemplo de inversión pública, igualmente citado por Mena (2014), es el caso del barrio Latino América (LA), el cual se ubica en la parroquia el Batán de la ciudad de Cuenca, en donde su nivel socioeconómico muestra una mixtura de condiciones socioeconómicas, que incluyen hogares de clase baja y media. El barrio fue un desarrollo privado en 1980, como una urbanización. En el año 1983 se crea el comité pro mejoras del barrio, en donde se solicita

⁴⁹ Gianfranco Xavier Soria Caballero, “La plusvalía urbana como mecanismo para mejorar el financiamiento de infraestructura pública en la ciudad de Nuevo Chimbote” (tesis de maestría, Universidad San Pedro, Sede Perú, 218), 118, http://repositorio.usanpedro.edu.pe/bitstream/handle/USANPEDRO/11007/Tesis_60612.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁵⁰ María Maldonado, *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia II* (Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, 2010), 4.

al municipio de Cuenca, realice una intervención en la vía de acceso; la petición fue aprobada, y en ese mismo año se realizaron las obras de infraestructura.

Después de 25 años, en el 2008, el barrio solicitó al municipio una nueva intervención para mejorar las condiciones de la infraestructura vial de la zona. La intervención se realizó sobre un área de 36 hectáreas, con una población bonificaría de 3.529 habitantes al 2010. Las inversiones realizadas por el municipio en esa intervención alcanzaron el monto de 1.073.145,42 USD, en donde se suscribió un convenio entre el municipio y las organizaciones barriales para el cobro posterior de las obras por medio del CEM (Contribución especial de mejoras) a los propietarios de los inmuebles.

Las cifras de valor pagado por CEM indican que en 2008 fue de USD 187.621,06, y se elevó a USD 212.244,84 en 2010, y decreció a USD 144.183,33 en 2012. En el caso del Impuesto Predial, el valor pagado en 2008 fue de USD 21.504,12, de USD 24.415,78 en 2010, y de USD 32.194,77 en 2012. Las cifras disponibles de CEM por valores emitidos para 2010 y 2012 hacen suponer que la Municipalidad podrá recuperar los montos invertidos en el proyecto, lo cual le permitirá cancelar los créditos e incrementar el fondo de inversión municipal para otros proyectos semejantes.⁵¹

1.4.3 Participación privada

El urbanismo, desde sus inicios fue delineando alternativas que ayuden a mejorar la armonía entre el espacio físico de las ciudades y los problemas que tiene cualquier sociedad, por lo que siempre ha buscado intervenir con la aplicación concreta de instrumentos, técnicas y reglamentaciones lo cual durante mucho tiempo solo sirvió como medio de lucro, y de valorización del suelo de propiedad privada sin ninguna contraprestación.⁵²

Las empresas privadas pagan un derecho al fisco para que a través de una inversión se genere la construcción de edificios, proyectos comerciales, parques y oficinas manteniendo la tierra en manos del Estado. En ese sentido existen muchos proyectos de infraestructura privada que han ayudado a levantar el valor de los predios de determinados sectores de la ciudad. En este caso la ciudadanía disfruta el derecho al uso del suelo en espacios públicos tales como: bosques, parques, entre otros.

Los desarrollos de los proyectos asociados con la empresa privada son numerosos y logran un gran desarrollo de las zonas urbanas. En este caso es la institución pública la cual tiene que definir el tipo de uso del suelo, las áreas protegidas, reservadas, prohibidas, industriales y demás, con ofertas que resulten atractivas para los inversionistas en zonas destinadas a industrias y comercio.

⁵¹ Diego Carrión, *Mecanismos de captura de la plusvalía y financiamiento del desarrollo urbano* (Quito: MIDUVI / BID, 2014), 40.

⁵² Maldonado, *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia II*, 4.

En el caso de la generación privada de valor del suelo, y de su plusvalía, esta depende de algunos factores como:⁵³

- Número de asentamientos humanos, es decir la concentración de casa y otras infraestructuras de vivienda.
- Número de infraestructuras relacionadas con el asentamiento humano, en este por ejemplo se puede hablar de todo tipo de construcción destinado a actividades religiosas.
- Comercio, todo tipo instalación, construcción como un centro comercial que aporte a la generación de la economía particular o comunitaria de determinada zona de la ciudad. Se puede decir que, a mayor potencial comercial, se puede generar mayor valor.
- Infraestructura educativa, si bien existen unidades educativas públicas de excelente categoría en el servicio educativo, la inclusión de medios privados de renombre permite mayor atracción por los inversionistas en bienes raíces.
- Salud, el contar con clínicas, consultorios privados que oferten un servicio de salud diferenciado al sector público genera mayor atracción de compra de predios aledaños.
- Recreación, todo tipo de infraestructura privada destinada al deporte, juego, ejercicio, en este caso complejos y clubes privados.

Es decir, de lo enlistado que se hace referencia, depende de las características de las inversiones privadas para que el predio aumente de valor, y genere plusvalía en forma directa a los inversionistas y de forma indirecta al entorno o área de influencia. Una inversión privada puede ocasionar incremento en el precio del inmueble, siempre y cuando las obras que se realizan sean las detalladas en los párrafos precedentes, ya que no todas las inversiones privadas pueden causar este efecto.

La recuperación de la plusvalía por parte de la inversión privada, se traduce en alquileres de locales comerciales, pensiones de estudio, membrecías en complejos deportivos, valores en las consultas médicas o en el valor de los servicios en general, en otras palabras, la plusvalía la pagan todos los habitantes o usuarios de determinada zona, pero con el beneficio único del dueño del bien.

La plusvalía beneficia a todos, pero siempre y cuando el Estado privilegie el beneficio de la comunidad, generando seguridad y estabilidad a toda la población que está siendo beneficiada de todas las obras realizadas con inversión pública. La empresa privada aporta al crecimiento y desarrollo económico de las ciudades a través de la inversión porque cuenta con la garantía de una infraestructura y planificación física, lo cual representa un aporte fundamental.

⁵³ Israel Acosta, “Comportamiento de las plusvalías en el cantón Rumiñahui, en la parroquia San Pedro de Taboada” (tesis, Universidad ESPE, Sede Ecuador, 2016), 14-5, <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11896/3/T-ESPE-053328-D.pdf>.

Capítulo segundo

Normativa ecuatoriana vigente respecto a los tributos que inciden sobre la plusvalía

1. Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y su plusvalía

Se refiere al pago que deben realizar las personas naturales o jurídicas por la utilidad generada en la venta de predios urbanos.

1.1 Diferencias entre utilidad y plusvalía

1.1.1. Concepto de utilidad

- *En el campo de la economía y las finanzas*

La utilidad está asociada a la ganancia que se obtiene a partir de un bien o una inversión. Una persona que invierte 500 pesos para la compra de productos al por mayor y, tras revenderlos en el mercado minorista, obtiene 650 pesos, ha conseguido una utilidad de 150 pesos. Es decir, en ese caso podríamos determinar que el término utilidad viene a ejercer como sinónimo de beneficio. Ya que sería la diferencia que existe entre los gastos que tiene un negocio determinado y los ingresos que ha obtenido.⁵⁴

Por otra parte, también se define a la utilidad en economía como la capacidad de un bien de satisfacer una necesidad o demanda del ser humano, a nivel individual o colectivo. En este sentido, existen distintos niveles de utilidad, entendida como la satisfacción derivada del consumo de un producto o de un servicio. Las preferencias que las personas tienen en relación al consumo de determinados bienes con respecto a otros permiten, entre otros factores, identificar la demanda.⁵⁵

De esta definición de utilidad se derivan otros términos importantes que son: función de utilidad, utilidad total y marginal.

La función de utilidad es nada más que una representación analítica de las preferencias de los consumidores y sigue una dirección ascendente hasta que alcanza un punto de utilidad total.

⁵⁴ Julián Porto Pérez y María Merino, “Utilidad”, *Definición. De*, accedido 17 de enero de 2023, párrs. 7-8, <https://definicion.de/utilidad/#:~:text=Una%20persona%20que%20invierte%20500,ejercer%20como%20sin%C3%B3nimo%20de%20beneficio.>

⁵⁵ Significados, “utilidad”, *Significados.com*, accedido 17 de enero de 2023, párr. 4, <https://www.significados.com/utilidad.>

La utilidad total, por otra parte, es la completa satisfacción de un consumidor obtenida con una cantidad determinada de un bien. Y por último la utilidad marginal es el cambio decreciente en la función de utilidad total cuando un bien se consume y existe una satisfacción.⁵⁶

- *En ámbito de la contabilidad*

Es entendida como la diferencia entre los ingresos obtenidos por un negocio y todos los gastos incurridos en la generación de dichos ingresos. En contabilidad existe la utilidad bruta y la utilidad neta. La utilidad bruta es la diferencia entre el total de ventas en efectivo de un artículo o de un grupo de artículos en un periodo de tiempo determinado y el coste total del artículo o artículos. Y la utilidad neta, es la utilidad resultante después de restar y sumar de la utilidad operacional, los gastos e Ingresos no operacionales respectivamente, los impuestos y la Reserva legal. Es la utilidad que efectivamente se distribuye a los socios.⁵⁷

Con todo ello podemos definir a la utilidad como la capacidad que se tiene para obtener una utilidad. Así como se puede llamar a aquellas ganancias obtenidas a lo largo de un período de tiempo en una empresa, negocio o un activo.

En cuanto al primer caso, hablamos de la capacidad que posee un bien para cubrir una necesidad generando una utilidad; es así que nos referimos a que la utilidad generada sería aquella capacidad que tiene un bien para generar solución a un problema, y mientras en el segundo caso, el concepto de utilidad está estrechamente relacionada con utilidad bruta obtenida en un ejercicio de estado de pérdidas y ganancias, donde es positivo si los ingresos son mayores a los egresos.

Sin embargo, para nuestro caso en particular definiremos a la utilidad como el superávit que se puede obtener al realizar transacciones comerciales o actividades económicas; es decir, la diferencia positiva entre el precio de compra y el precio de venta. Por lo tanto, el término utilidad está ligado directamente a una transacción de cualquier tipo mediante la cual se invierta dinero y de ello se genere una utilidad o pérdida en el ejercicio contable.

1.1.2. Concepto de plusvalía

La plusvalía puede ser entendida como aquella utilidad o ganancia generada en la venta de un bien donde el precio de venta es mayor al de compra. También podemos

⁵⁶ *Ibíd.*, párr. 6.

⁵⁷ *Ibíd.*, párrs. 10-1.

referirnos al término plusvalía para asociarlo en la compra y venta de bienes inmuebles en las transacciones comerciales.

Podemos definir una plusvalía como el beneficio obtenido como resultado de una diferencia positiva entre el precio al que se compró un bien y el precio de su venta en una operación o transacción económica.

Es decir, es el incremento de valor de un bien o un producto por causas diversas que los propietarios no pueden controlar o influir en ellas y significa una ganancia.⁵⁸

Plusvalía es el incremento en el valor de un bien o producto. Término generalmente aplicado a la propiedad raíz, caso en el cual un inmueble tiene plusvalía cuando se registran mejoras en las áreas inmediatas o cercanas. Plusvalía es el incremento en el valor de los activos y de la Tierra que se deriva de causas ajenas al control de sus propietarios, y que significa una ganancia de capital. Ejemplo de ello puede ser el aumento del valor de un terreno o edificio debido al mejoramiento de caminos o calles adyacentes.⁵⁹

- *Desde un punto de vista tributario*

Desde un punto de vista tributario, la plusvalía está gravada como impuestos, de hecho, el incremento de valor del bien se crea directamente con el hecho imponible ya sea por transmisión de un bien o por otro motivo.

Las plusvalías son gravadas en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el impuesto sobre sociedades, dependiendo de la naturaleza del sujeto pasivo [...].

Si hablamos de una venta de un bien inmueble, el pago de la plusvalía municipal se realiza en el Ayuntamiento del lugar donde se encuentra el bien [...].

Los requisitos a presentar son: la referencia catastral de la vivienda que aparece en el Impuesto sobre bienes inmuebles, la fecha exacta de compra de la vivienda y la fecha en la que se prevé la venta y en la oficina tributaria municipal harán el cálculo.⁶⁰

En este estudio el impuesto al cual se hace referencia es aquel tributo que se origina por la venta de los bienes inmuebles y es pagado por las personas naturales o jurídicas al municipio para que el Estado pueda financiar obras públicas.

Por lo tanto, la plusvalía en los diferentes ámbitos expuestos hace referencia al aumento en el valor o precio de un bien. El cual se puede generar a corto o largo plazo; es decir, cuando el precio de venta es mayor al precio de compra a esta diferencia se denomina

⁵⁸ Debitoor, “Plusvalía”, *Debitoor.es*, accedido 17 de enero de 2023, párrs. 3-4, <https://www.debitoor.es/glosario/definicion-plusvalia>.

⁵⁹ Eco-Finanzas, “Plusvalía”, *eco-finanzas*, accedido 17 de enero de 2023, párr. 2, <https://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/PLUSVALIA.htm>.

⁶⁰ Debitoor, “Plusvalía”, *Debitoor.es*, accedido 17 de enero de 2023, párr. 6, <https://www.debitoor.es/glosario/definicion-plusvalia>.

plusvalía y así como al producirse la venta o transferencia de dominio se da el hecho generador del tributo y se crea un valor a pagar por concepto del Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos, el cual se rige por el COOTAD y por las ordenanzas de cada uno de los municipios y decisiones regulatorias.

Sin embargo, podemos denotar que estos dos términos son parecidos, pero no idénticos, ya que la plusvalía es la rentabilidad que genera una transacción económica y se encuentra ligada a la transferencia de inmuebles; mientras que a la utilidad se la define como el superávit causado por cualquier actividad económica y se relaciona con el impuesto a la renta; pero en nuestro caso en particular dentro de la normativa se los considera a los dos conceptos como parte del tributo.

1.2 Elementos esenciales del impuesto

1.2.1. Hecho generador

Este impuesto grava la ganancia, rédito o utilidad que se produce con la transferencia de bienes inmuebles a cualquier título de un predio, es decir, el traspaso de dominio, no hay impuesto sino no existe traspaso.

El nacimiento de la obligación tributaria da paso al vínculo jurídico de carácter personal entre la administración tributaria, los entes públicos acreedores del tributo y los sujetos pasivos de ella.

1.2.2. Sujetos

a) Sujeto activo

Es a quién corresponde la recaudación y, por lo tanto; es el acreedor del tributo donde estuviere ubicado el inmueble, es decir, en cualquier municipio.

b) Sujeto pasivo

Según el artículo 558 del COOTAD, indica:

Son aquellas personas que, como dueños de los predios, los vendieron obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirientes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta.

El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor, tendrá derecho a requerir a la municipalidad que inicie la coactiva para el pago del impuesto por él satisfecho y le sea reintegrado el valor correspondiente. No habrá lugar al ejercicio de este derecho si quien pagó el impuesto hubiere aceptado contractualmente esa obligación.

Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones.

En caso de duda u oscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se estará a lo que dispone el Código Tributario.⁶¹

De lo descrito anteriormente, en caso de que el comprador asuma el pago como responsable solidario puede acudir ante la municipalidad para solicitar la devolución de los valores pagados, y que a través de ella se pueda recuperar el valor pagado por el impuesto a la utilidad.

Para realizar aclaraciones sobre los procedimientos de recaudación, tarifas, deducciones y sujetos pasivos; el consejo metropolitano de Quito por las facultades otorgadas a través del COOTAD expidió ordenanzas 155 y 0338 en los años 2010 y 2011.

En las transferencias de dominio a título gratuito el sujeto pasivo es el adquirente como único beneficiario. En la adjudicación por remate reconocida judicialmente, el tributo lo asume el beneficiario.

“Para los casos de transferencia de dominio el impuesto gravará solidariamente a las partes contratantes o a todos los herederos o sucesores en el derecho, cuando se trate de herencias, legados o donaciones”.⁶²

1.2.3. Base imponible

Es el importe sobre el cual se causa el impuesto. En este caso, sobre la utilidad resultante de la comparación entre el precio de transferencia y los costos de adquisición de un bien inmueble.

⁶¹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 558.

⁶² *Ibíd.* art. 558.

Para determinar la base imponible se partirá del valor que sea superior entre el avalúo catastral o el valor contractual (precio de la transferencia), al que se le aplicarán los elementos deducibles contemplados en los artículos 557 y 559 del COOTAD, desprendiéndose la siguiente fórmula de cálculo:

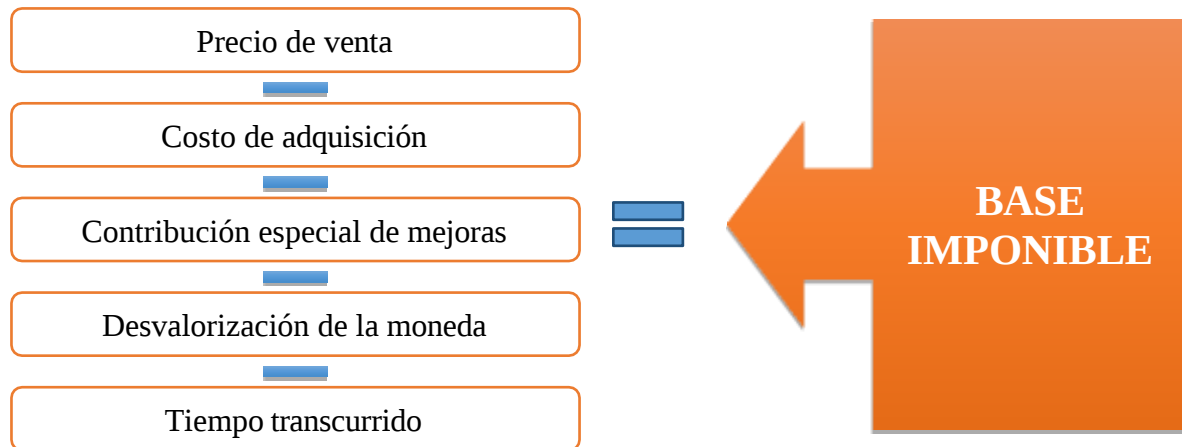


Figura 1. Fórmula para el cálculo de la base imponible.

Fuente: artículos 557 y 559 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

También se incluyen los costos por mejoras, si hubiere, y los valores por desvalorización monetaria con base en los informes anuales que al respecto emite el Banco Central del Ecuador.

“Tiempo transcurrido: Es el intervalo del tiempo desde el inicio de una actividad, hasta el final de la misma. Es decir, el tiempo transcurrido de la propiedad; es el intervalo de tiempo desde el momento de la adquisición hasta la venta de la misma”.⁶⁴

Con base en lo dispuesto en el artículo 559 literal a) del Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización, no habrá impuesto a pagar por este concepto cuando haya transcurrido 20 años desde la fecha de adquisición del bien inmueble.

⁶³ Hilder Iván Solórzano, Héctor Elías Chamorro, “Propuesta para mejorar la eficiencia y eficacia de la transferencia de dominio de bienes inmuebles en Quito” (tesis de pregrado, Universidad Central de Ecuador, Sede Quito 2013), 66, <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/1516/1/T-UCE-0005-244.pdf>.

⁶⁴ Ibíd., art. 559.

Para calcular el tiempo transcurrido por cada año se tomará el porcentaje establecido en el COOTAD en el artículo citado en el párrafo anterior, es decir, el 5% por cada año transcurrido.

Para el caso de una donación, para fines estrictamente de liquidación impositiva se tomará como valor de transferencia el avalúo catastral vigente al año de la transferencia.

1.2.4. Deducciones del impuesto

Son deducciones o descuentos que se realiza en la liquidación del impuesto a la Utilidad o Plusvalía. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización señala las siguientes rebajas y deducciones:

Para poder realizar el cálculo del impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos se debe realizar las deducciones establecidas en el art. 557, es decir, las municipalidades deberán deducir de la utilidad aquellos valores pagados por concepto de contribuciones especiales de mejoras y los valores que no se hayan podido deducirse en la liquidación del impuesto a la renta.

Además de las deducciones que hayan de efectuarse por mejoras y costo de adquisición, en el caso de donaciones será el avalúo de la propiedad en la época de adquisición, y otros elementos deducibles conforme a lo que se establezca en el respectivo reglamento, se deducirá

- a) El cinco por ciento (5%) de las utilidades líquidas por cada año que haya “transcurrido a partir del momento de la adquisición hasta la venta, sin que, en ningún caso, el impuesto al que se refiere esta sección pueda cobrarse una vez transcurridos veinte años a partir de la adquisición” y,
- b) La desvalorización de la moneda, según informe al respecto del Banco Central.⁶⁵

1.2.5. Tarifa

El impuesto por utilidades y plusvalía es el diez por ciento (10%) sobre utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza.⁶⁶

⁶⁵ Ibíd., art. 559.

⁶⁶ Ibíd., art. 556.

Por la facultad que lo confiere la normativa, el Consejo Metropolitano de Quito mediante ordenanza n.º 0338⁶⁷ regula la tarifa del impuesto a la utilidad y plusvalía, en la que dispone:

- a) La tarifa general del impuesto a las Utilidades es el diez (10) por ciento que se aplicará a la base imponible en todos los casos en los que en virtud de Ordenanza No. 0338 de 8 de enero no se hubiere establecido una tarifa específica.
- b) La tarifa en caso de transferencia de dominio a título gratuito será del uno (1) por ciento que se aplicará a la base imponible.
- c) Para el caso de las primeras transferencias de dominio que se realizare a partir del año 2006, la tarifa será el 0,5%.

El Consejo Metropolitano reformó la ordenanza n.º 0338, a través de la n.º 155. Mediante esa ordenanza se determina:

para las primeras transferencias de dominio que se realicen a partir del año 2006, la tarifa aplicable será del 0,5 % cuando éstas sean realizadas por personas naturales o jurídicas cuyo objeto social, giro de negocio o actividad económica no sea la inmobiliaria de construcción o de cualquier tipo de explotación de bienes inmuebles diferente a la de arrendamiento. [...] del 4% cuando la actividad económica sea la inmobiliaria de construcción o toda la explotación de bienes inmuebles diferente a la de arrendamiento, conforme se determine en el Registro Único de Contribuyentes, escritura de Constitución o cualquier otra certificación obtenida de registros públicos.⁶⁸

Según la norma citada, plusvalía obtenida se toma como base gravable para el cálculo de la utilidad generada por la venta o transferencia de dominio. Por tanto, la plusvalía es generada por el aumento del precio y/o valor del bien inmueble por ejecución de obra pública o privada. En el caso de obra pública podemos referirnos a la obra municipal o metropolitana que ocasiona un beneficio económico al propietario del predio, estos elementos estructuran el hecho generador de otro tributo que genera ingresos al Estado, el cual será tratado más adelante.

El COOTAD, en calidad de Impuesto por utilidades y plusvalía el 10% sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza. Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por esos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de este tributo, podrá pedir que la diferencia que no

⁶⁷ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 0338*, Registro Oficial 358, Suplemento, 8 de enero de 2011.

⁶⁸ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 155*, Registro Oficial 559, Suplemento, 19 de diciembre del 2011, arts. 1 y 2.

haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este Artículo.⁶⁹

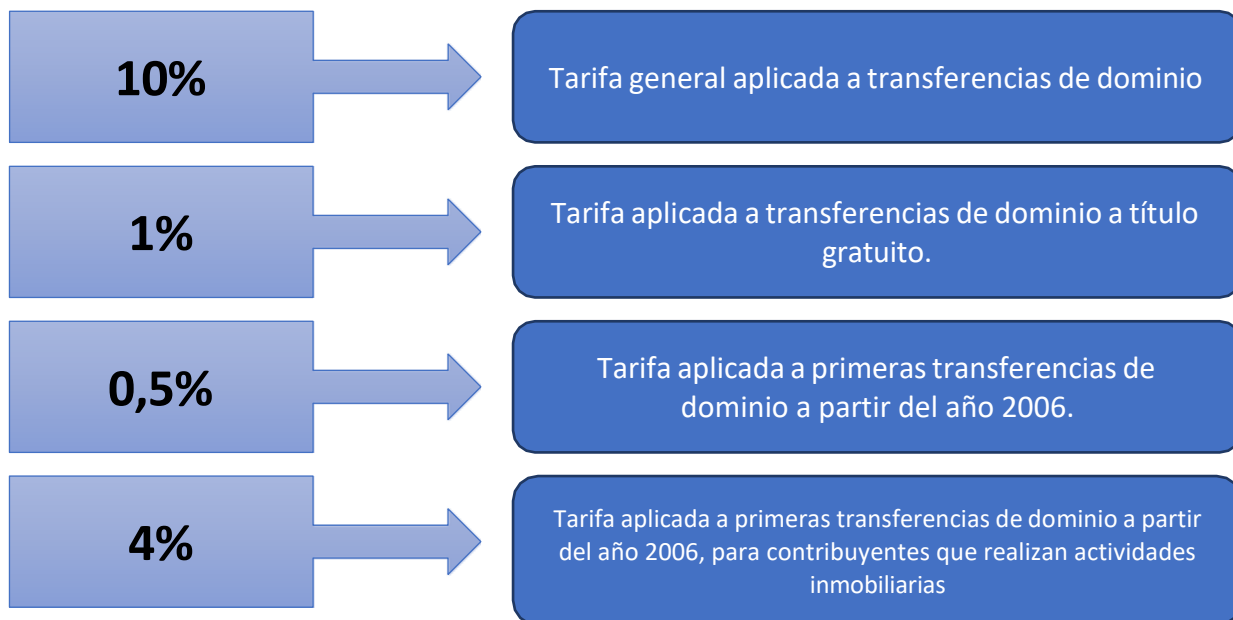


Figura 2. Tarifas del impuesto a la plusvalía

Fuente: Ordenanza del Distrito Metropolitano de Quito No. 0338 del 29 de diciembre de 2010.

Luego de obtenida la base gravable del impuesto se deberá aplicar el porcentaje correspondiente según la tabla anterior, con ello se calculará el impuesto causado.

⁶⁹ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 556.

⁷⁰ *Ibíd.*, art. 53

1.2.6. Exenciones

La única exoneración que contempla el COOTAD sobre este impuesto consta en el segundo inciso del artículo 536, que señala: “Están exonerados del pago de todo impuesto tasa o contribución provincial o municipal, inclusive el impuesto de plusvalía, las transferencias de dominio de bienes inmuebles que se efectúen con el objeto de constituir un fideicomiso mercantil”.

Sin embargo, el Código Tributario prevé de manera general exoneraciones:

1. El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales, las entidades de derecho público, las empresas públicas constituidas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y las entidades de derecho privado con finalidad social o pública;
2. Las instituciones del Estado, las municipalidades u otras entidades del gobierno seccional o local, constituidos con independencia administrativa y económica como entidades de derecho público o privado, para la prestación de servicios públicos;
3. Las empresas de economía mixta, en la parte que represente aportación del sector público;
4. Las instituciones y asociaciones de carácter privado, de beneficencia o de educación, constituidas legalmente, siempre que sus bienes o ingresos se destinen a los mencionados fines y solamente en la parte que se invierta directamente en ellos;
5. Las medidas dispuestas en el proceso de exclusión y transferencia de activos y pasivos, de una entidad del Sistema Financiero Nacional, de acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero, bajo cualquier modalidad;
6. El proceso de fusión extraordinario de las entidades del Sistema Financiero Nacional, de acuerdo con el Código Orgánico Monetario y Financiero;
7. Las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y otros organismos internacionales, de los que forme parte el Ecuador, así como sus instituciones por los bienes que adquieran para su funcionamiento y en las operaciones de apoyo económico y desarrollo social; y,
8. Bajo la condición de reciprocidad internacional:
 - a) Los Estados extranjeros, por los bienes que posean en el país;
 - b) Las empresas multinacionales, en la parte que corresponda a los aportes del sector público de los respectivos Estados; y,
 - c) Los representantes oficiales, agentes diplomáticos y consulares de naciones extranjeras, por sus impuestos personales y aduaneros, siempre que no provengan de actividades económicas desarrolladas en el país. Las exenciones generales de este artículo no serán aplicables al impuesto al valor agregado IVA e impuesto a los consumos especiales ICE.⁷¹

⁷¹ Ecuador, *Código Tributario*, Registro Oficial Suplemento 744, Suplemento, 29 de abril de 2016 art.

1.2.7. Modo de determinación del impuesto

- *Determinación por declaración del sujeto pasivo*

La declaración por el sujeto pasivo para la determinación y liquidación del impuesto “a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos”, se

⁷² Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 534.

efectuará en la forma y condiciones establecidas por municipios mediante ordenanzas de carácter general. La declaración realizada es vinculante para los sujetos pasivos.

- *Determinación por la administración*

Las administraciones de cada municipio efectúan determinaciones directas o presuntivas basadas en el código tributario y en las ordenanzas emitidas según sea el caso; puede ser cuando la diferencia sea mayor entre el valor que consta en el título de propiedad y el valor pagado por el comprador al vendedor, o cuando del análisis de los elementos deducibles se detecte un valor mayor de impuesto a pagar.

1.2.8. Exigibilidad

En la ley no se encuentra determinado en qué momento procede la exigibilidad del impuesto a las utilidades y a la plusvalía, lo cual muestra un vacío respecto al tributo. Teniendo como contexto lo mencionado, se puede mencionar que la exigibilidad está dada cuando existe una transferencia de bienes inmuebles, es decir, cuando la transferencia de dominio del bien se la haga efectiva a través de una escritura pública y luego con ello realizar el pago del tributo gravado a la utilidad generada en dicha transacción o venta.

El momento de la extensión de las correspondientes escrituras públicas que contengan el acto, para luego continuar con la liquidación y pago del mismo, de forma que el hecho general sería esa transacción”.⁷³ Para este aspecto, se debe verificar una real utilidad, sobre la que se procedería a gravar.

Tomando lo citado anteriormente, se podría decir entonces que, una vez se hayan extendido las escrituras públicas que contengan el acto se procederá a la liquidación y pago del tributo, y es allí donde se determinará la existencia o no de una utilidad; siendo ese preciso momento cuando aparecería la exigibilidad del tributo tema de estudio.

Para todos los casos mediante los cuales la transferencia de dominio de bienes inmuebles sea a título oneroso, la forma y medio de pago pactado entre las partes deberá constar en la respectiva escritura, al ser uno de los requisitos para la inscripción en el registro mercantil y además se paga antes de desarrollar el hecho generador, es así que la declaración

⁷³ Erika Cristina García Erazo, “Problemas jurídicos del objeto imponible del impuesto a la utilidad y a la plusvalía” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018), 63, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6467/1/T2775-MDE-Garcia-Problemas.pdf>.

y pago del tributo deberá realizarse con anterioridad al otorgamiento de la escritura pública de transferencia.

Por todo lo señalado

A los notarios se les prohíbe otorgar las escrituras de venta de las propiedades inmuebles, sin la presentación del recibo de pago del impuesto, otorgado por la respectiva tesorería municipal o la autorización de la misma, [...]. Los notarios serán responsables solidariamente del pago del impuesto con los deudores directos de la obligación tributaria y serán sancionados con una multa igual al cien por ciento del monto del tributo que se hubiere dejado de cobrar.⁷⁴

Según artículo 560 del COOTAD, establece que “aun cuando posteriormente se efectúe la cabal recaudación del impuesto, serán sancionados con multa que fluctúe entre el veinticinco por ciento (25 %) y el ciento veinticinco por ciento (125 %) de la remuneración mensual mínima unificada del trabajador privado en general según la gravedad de la infracción”.⁷⁵

Es decir, para poder obtener las escrituras de un bien inmueble se deberá pagar primero los impuestos a la transferencia de dominio de los bienes inmuebles.

1.3 Contribuciones especiales de mejora

Las contribuciones especiales de mejora se definen como contribuciones obligatorias recaudadas en proporción al beneficio obtenido para la propiedad inmueble por ejecución de obras públicas.

1.3.1 Definición de la contribución

A.D. Giannini se refiere a la contribución como un tributo que grava a algunas personas que tienen un interés particular y menciona que:

el tributo especial constituye una figura de derecho tributario distinta del impuesto, porque su fundamento jurídico no radica tan solo en la sujeción a la potestad del imperio, sino también en una ventaja particular del contribuyente o en un gasto mayor del ente público

⁷⁴ Función Judicial, “Silabo Modelo de Régimen Tributario”, *Consejo de la Judicatura*, accedido el 20 de enero de 2023, 16, https://www.google.com/search?q=sfuncion+judicial+silabo+modelo+de+regimen+tributario&rlz=1C1VDKB_esEC1049EC1049&oq=sfuncion+judicial+silabo+modelo+de+regimen+tributario&aqs=chrome..69i57j33i10i160l2.14133j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8&bshn=rime/1.

⁷⁵ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 560.

provocado por aquel, de tal suerte que el débito no surge si falta la ventaja o si el gasto no es necesario, y su cuantía es precisamente proporcionada a la ventaja o al gasto.⁷⁶

Por su parte, Alejandro Menéndez Moreno indica que; la contribución es una obligación en la que el deudor manifiesta su capacidad económica al obtener un beneficio o aumento de valor de sus bienes gracias a la obra, establecimiento o ampliación de servicios públicos. Sin embargo, la obra o servicio realizados por intervención.⁷⁷

De lo citado anteriormente, las principales partes de la definición de contribución especial de mejoras indica lo siguiente:

- Las Contribuciones de Mejoras consisten en una prestación pecuniaria que cobra el Estado, para la recuperación de los valores invertidos.
Además, se puede señalar que los impuestos se cobran periódicamente mientras que las tasas y contribuciones especiales cada vez que se hace uso de un servicio público y en este caso en particular cuando se realizan obras públicas y se pagan por única vez.
- Y la realización de obras públicas provee o mejora los servicios, ejemplo: Obras de pavimentación, dotación de agua, etc.

Por último, respecto al tema tratado se puede establecer que la contribución especial de mejoras es el tributo para la recaudación en proporción al beneficio obtenido para propiedad inmueble por la ejecución de obras públicas; es decir, a través de una actuación estatal que trae consigo como consecuencia una afectación especial a un determinado sector de habitantes, los mismos que son considerados como beneficiarios y los obligados al pago de este tributo.

Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras, Según el COOTAD:

- a. Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;
- b. Repavimentación urbana;
- c. Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas;

⁷⁶ Giannini Achille Donato, *Instituciones de Derecho Tributario: Tratados de derecho financiero y hacienda pública* (Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957), 21.

⁷⁷ Alejandro Menéndez Moreno, *Derecho Financiero y Tributario*, 10.^a ed. (Valladolid: Lex Nova, 2009), 162.

- d. Obras de alcantarillado;
- e. Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;
- f. Desección de pantanos y relleno de quebradas;
- g. Plazas, parques y jardines; y,
- h. Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.⁷⁸

1.3.2 Elementos esenciales del tributo

1.3.2.1. Hecho generador

El hecho generador de la contribución especial de mejoras radica en la realización de una obra pública o conjunto de obras destinadas a los ciudadanos dueños de los predios que se encuentran dentro de la zona de influencia; de lo cual se desprende un beneficio concreto y divisible en un aumento de valor de los bienes inmuebles.

Dicho de otra manera, es aquel beneficio obtenido en el valor de los bienes inmuebles por causa de las obras públicas o la dotación de servicios.

Para efectos tributarios, se podrá considerar mejoras a aquellas construcciones efectuadas luego de la adquisición del bien inmueble, que signifiquen un incremento sustancial en el valor de la propiedad debido a obras públicas realizadas por el Estado a través de los municipios.

1.3.2.2. Sujetos

a) Sujeto activo

Es el acreedor del tributo y el titular del supuesto hecho que genera derecho a percibir el crédito tributario. Por lo tanto, es preciso indicar que, por lo general el acreedor de este tributo es la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se realiza las obras públicas; según el COOTAD, el sujeto activo siempre va a ser el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal.

⁷⁸ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, art. 573.

b) Sujeto pasivo

Son los que como dueños de una propiedad inmueble colindante con una obra pública dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo consejo del municipio; se benefician y aumenta el valor del inmueble.

De acuerdo al artículo 4 de la ordenanza que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribución especial de mejoras en el cantón Loja No.007-2014 establece:

En las obras en las que no sea posible establecer beneficiarios directos, ni zona de influencia específica, su costo se prorrata entre los propietarios de los inmuebles urbanos del cantón, en proporción al avalúo catastral vigente. Si no fuese factible establecer los beneficiarios directos, pero si la zona de influencia, se prorrata entre los propietarios del inmueble de esa zona, en proporción al avalúo catastral. En caso de sucesiones indivisas el pago podrá demandarse a todos los propietarios y en caso de propiedad horizontal cada propietario estará obligado al pago según sus alícuotas.⁷⁹

Adicional cabe mencionar que, las municipalidades y distritos metropolitanos podrán registrar estas obras públicas como egreso en el presupuesto asignado las exenciones establecidas en cada una de las obras realizadas.

1.3.2.3. Base imponible

La base de cálculo para este tributo se considerará de acuerdo al costo incurrido en la obra pública distribuido entre las propiedades colindantes según el COOTAD o las ordenanzas de cada gobierno autónomo descentralizado y con ello se determinará la cuantía del tributo; esto es, el valor o monto a ser cubierto por cada sujeto pasivo de la contribución especial de mejoras.

En el caso de que existan algunos propietarios de un solo predio como, por ejemplo: cuando se encuentra en derechos y acciones; el tributo se repartirá en función al porcentaje de cada propietario según conste en escritura.

Al ser la base imponible el costo de las obras públicas realizadas, se deberá prorratar entre cada uno de los predios beneficiarios según la forma y proporción de cada una de las

⁷⁹ Ecuador Consejo Municipal de Loja, *Ordenanza Municipal de la provincia No. 007-2014*, sancionada por Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, 26 de agosto 2014, art. 4.

ordenanzas y además es preciso considerar los siguientes costos y su distribución a realizarse según lo establecido en el COOTAD⁸⁰ desde el artículo 579 hasta el artículo 586.

Costos

Art. 579.- Distribución del costo de pavimentos. - El costo de los pavimentos urbanos, apertura o ensanche de calles, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El cuarenta por ciento (40%) será prorratedo entre todas las propiedades sin excepción, en proporción a las medidas de su frente a la vía;
- b) El sesenta por ciento (60%) será prorratedo entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción, en proporción al avalúo de la tierra y las mejoras adheridas en forma permanente; y,

El costo de los pavimentos rurales se distribuirá entre todos los predios rurales aplicando un procedimiento de solidaridad basado en la exoneración de predios cuya área sea menor a una hectárea y en la capacidad de pago de sus propietarios.

Art. 580.- Distribución del costo de repavimentación. - El costo de la repavimentación de vías públicas se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El cuarenta por ciento (40%) será prorratedo entre todas las propiedades sin excepción, en proporción a las medidas de su frente a la vía; y,
- b) El sesenta por ciento (60%) será prorratedo entre todas las propiedades con frente a la vía sin excepción. en proporción al avalúo de la tierra y las mejoras adheridas en forma permanente.

El costo del pavimento de la superficie comprendida entre las bocacalles, se cargará a las propiedades esquineras en la forma que establece este artículo.

Art. 581.- Distribución del costo de las aceras. -La totalidad del costo de las aceras, cercas o cerramientos será reembolsado mediante esta contribución por los respectivos propietarios de los inmuebles con frente a la vía.

Art. 582.- Distribución del costo de cercas o cerramientos. El costo por la construcción de cercas o cerramientos realizados por las municipalidades deberá ser cobrado, en su totalidad, a los dueños de las respectivas propiedades con frente a la vía, con el recargo señalado en la respectiva ordenanza.⁸¹

El valor total de las obras por alcantarillado los beneficiarios de la obra en cuestión pagarán en su totalidad; en caso de nuevas redes de alcantarillado o ampliación de colectores estos valores que se generen serán distribuidos entre los beneficiarios de la obra según el valor del catastro de cada una de las propiedades.

Art. 581.- Distribución del costo de las aceras. -La totalidad del costo de las aceras, cercas o cerramientos será reembolsado mediante esta contribución por los respectivos propietarios de los inmuebles con frente a la vía.

⁸⁰ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre del 2010, arts. 579-582.

⁸¹ *Ibíd.*, art. 581 y 582.

[...]

Art. 584.- Distribución del costo de construcción de la red de agua potable. - La contribución especial de mejoras por construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable, será cobrada en la parte que se requiera una vez deducidas las tasas por servicios para cubrir su costo total en proporción al avalúo de las propiedades beneficiadas, siempre que no exista otra forma de financiamiento.

Art. 585.- Costo por obras de desecación. - La contribución por el pago de obras por desecación de pantanos y relleno de quebradas estará sujeta a la ordenanza del respectivo concejo.

Art. 586.- Costo de otras obras municipales o distritales. - Para otras obras que determinen las municipalidades y distritos metropolitanos, su costo total será prorrateado mediante ordenanza.⁸²

De acuerdo a la Ordenanza Metropolitana n.º198, en el artículo 4; establece la siguiente fórmula para el cálculo:

“Art. 4.- Liquidación del tributo

$$\frac{\text{VALOR DE LA PROPIEDAD INDIVIDUAL}}{\text{AVALÚO TOTAL DE LA CIUDAD}} \times \text{COSTO ANUAL DE OBRAS DISTRITALES}$$

Donde:

VALOR DE PROPIEDAD INDIVIDUAL: valor del predio según información catastral vigente a la fecha de emisión del tributo.

AVALÚO TOTAL CIUDAD: suma del valor de la propiedad de todos los predios del Distrito Metropolitano de Quito.

COSTO ANUAL POR OBRAS DISTRITALES: el total anual a recuperar por las obras distritales.”⁸³

1.3.2.4. Tarifa

El porcentaje a pagar por este tributo municipal se establece mediante tabla que se indica en la ordenanza metropolitana n.º 037-2022.⁸⁴ Tabla que la citaremos a continuación.

1688.- Límite del tributo. El valor anual de la Contribución Especial de Mejoras por obras distritales, que inciden su plazo de recuperación a partir de la vigencia de la presente ordenanza, en ningún caso podrá superar el valor que resulte de aplicar al valor de la propiedad global, los porcentajes establecidos en la siguiente tabla:

⁸² Ibíd., arts. 581-586.

⁸³ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 198*, sancionada por el Dr, Mauricio Rodas Espinel, 22 de diciembre del 2017, art. 4.

⁸⁴ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 037-2022*, sancionada por el Dr. Santiago Guarderas, 17 de marzo del 2022, art. 1688.

	Desde	Hasta	
1	0,00	300.000,00	0,012
2	300.000,01	600.000,00	0,015
3	600.000,01	1.000.000,00	0,018
4	1.000.000,01	1.500.000,00	0,021
5	1.500.000,01	3.000.000,00	0,024
6	3.000.000,01	en adelante	0,027

*Valor de la propiedad Global: Suma del valor de la propiedad de los distintos predios, incluidos los derechos en uno o más predios, que posea un mismo propietario en el Distrito Metropolitano de Quito.

El límite de crecimiento establecido en este artículo se aplicará únicamente durante los años 2018 y 2019, sobre el valor anual del total de obras distritales que inicien su plazo de recuperación a partir de la vigencia de la presente ordenanza.”

Según ordenanza metropolitana n.º 0089,⁸⁵ capítulo III, artículo 145, indica:

los dueños de inmuebles urbanos del Distrito Metropolitano de Quito, continuarán pagando simultáneamente con el impuesto predial urbano, las siguientes contribuciones especiales de mejoras.

- a) El cuatro por mil anual del avalúo comercial del predio para las zonas 1,2, y 3.
- b) El tres por mil anual del avalúo comercial del predio para las zonas 4,5 y 6; y,
- c) El dos mil anual del avalúo comercial del predio para las zonas 7,8 y 9.

Es preciso indicar que en las diferentes ordenanzas expedidas de algunos municipios coinciden con el tratamiento de la contribución especial de mejoras, las mismas que se encuentran como anexos en el presente estudio.

1.3.2.5. Exenciones

Se reconocen las exenciones contenidas en la normativa legal vigente, y ordenanzas de algunos municipios siendo las principales:

De acuerdo con la Ordenanza Metropolitana n.º 198;⁸⁶ se establecen lo siguiente:

Artículo 3.- Exenciones. - Se encuentran exentas del pago por contribución especial de mejoras por obras de alcance distrital cuyo cobro inicie a partir de la vigencia de la presente ordenanza, las personas naturales cuyo valor de propiedad global sea de hasta setenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 70.000,00), por el lapso de cinco años.

[...] comprende el valor de la tierra, construcciones y adicionales constructivos o especiales, de tal forma que no estarán exentos de pago de contribución especial de mejoras; los predios baldíos o sin construcción.

⁸⁵ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 0089*, sancionada por el Gral. Paco Moncayo Gallegos, 12 de mayo del 2003, art. 145.

⁸⁶ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 198*, sancionada por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, 22 de diciembre del 2017, art. 3.

Cuando un contribuyente posea varios predios, para aplicar la exención se sumarán los avalúos de los distintos predios, incluidos la propiedad individual, copropiedad y en derecho y acciones, si sumados estos valores supera los setenta mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 70.000,00), determinado en esta Ordenanza, no habrá lugar a exención alguna.

Por otra parte, la ordenanza municipal de Loja n.º 007-2014 indica:

Artículo 23.- Exención por discapacidad. - Los propietarios de inmuebles que tengan discapacidad a partir de un cuarenta por ciento (40%) acreditado mediante el carnet del CONADIS, tendrán una exención del cincuenta por ciento (50%) del pago de la Contribución Especial de Mejoras (CEM). Esta exención se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 500 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general. En caso de poseer más de un inmueble, la exención se aplicará respecto al bien cuya CEM sea de mayor valor.

En caso de bienes sociales, la exención se aplicará solo a la parte proporcional de la persona con discapacidad de un solo bien y por una sola vez. Para acogerse a este tipo de exención, el contribuyente deberá realizar una petición a la Dirección Financiera, a la cual se adjuntará la copia del carnet vigente del CONADIS; hecho a partir del cual correrá la exención indicada.⁸⁷

Artículo 24.- Exención por adulto mayor. - Todo propietario de inmueble, mayor de 65 años de edad, tendrá una exención del cincuenta por ciento (50%) del pago de la CEM. Esta exención se aplicará sobre un solo inmueble con un avalúo máximo de 500 Remuneraciones Básicas Unificadas (RBU) del trabajador en general. En caso de poseer más de un inmueble, la exención se aplicará respecto al bien cuya CEM sea de mayor valor. En caso de bienes sociales, la exención se aplicará solo a la parte proporcional del adulto mayor, de un solo bien y por una sola vez.

Para acogerse a este tipo de exención, el contribuyente deberá realizar la petición a la Dirección Financiera, a la cual se adjuntará la copia de la cédula de ciudadanía; hecho a partir del cual correrá la exención indicada.

Artículo 25.- Exención de bienes municipales y Juntas Parroquiales. - Estarán exentos del pago de contribución especial de mejoras, todos los bienes inmuebles de propiedad del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal y de las Juntas Parroquiales del cantón Loja.

Artículo 26.- Exención por participación monetaria o en especie. - El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja podrá ejecutar proyectos de servicios básicos con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas, previo la suscripción de un convenio, en cuyo caso estas no pagarán Contribución Especial de Mejoras.⁸⁸

Artículo 27.- Exención a Instituciones de Beneficencia o Asistencia Social. - Los bienes inmuebles pertenecientes a Instituciones de beneficencia o asistencia social, destinados al funcionamiento de: albergues, centros de acogimiento de adultos mayores, orfanatos, centros de acogimiento de menores, centros médicos de atención a sectores vulnerables, tendrán una

⁸⁷ Ecuador Consejo Municipal de la provincia de Loja, *Ordenanza Municipal n.º 007-2014*, sancionado por Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, 26 de agosto de 2014, art. 23.

⁸⁸ *Ibíd.*, arts. 24-26.

exoneración del 100% del pago de la Contribución Especial de Mejoras; siempre y cuando el servicio que presten sea gratuito; debiendo realizar la solicitud correspondiente ante la Dirección Financiera para su análisis y resolución.

Además, los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes. Así como los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos podrán desarrollar proyectos de servicios básicos con la participación pecuniaria o aportación de trabajo de las comunidades organizadas, en cuyo caso éstas no pagarán contribución de mejoras, señalándose también que en el cobro de los servicios básicos deberá aplicar un sistema de subsidios solidarios cruzados entre los sectores de mayores y menores ingresos.⁸⁹

1.3.2.6. Exigibilidad

Los sujetos pasivos de este tributo deberán cancelar sus obligaciones tributarias anualmente a partir del primer día hábil del año siguiente a la terminación de la obra o de su fracción según lo establecido en la respectiva ordenanza, sin embargo, podrán pagar voluntariamente la totalidad del tributo; es decir, el pago se podrá realizar desde el primero de enero hasta el 31 de diciembre.

El pago o dividendo será exigible individualmente a cada uno de los beneficiarios de la obra pública inclusive por vía coactiva según la ley, debido a que este rubro permite la generación de nuevas obras, gracias al financiamiento que genera.

El pago de la contribución especial de mejoras es obligatorio por vía coactiva y el no pago en el tiempo establecido generará intereses previstos en el art. 21 del Código Orgánico Tributario y demás normas legales que sean aplicables al caso en particular.

Según ordenanza metropolitana n.º 198, 90 art. 8, establece:

Artículo 8.- Orden de Cobro. - La Contribución Especial de Mejoras se emitirá anualmente, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación, rigiéndose bajo las mismas condiciones de cobro que para el Impuesto Predial según lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, y la Ordenanza Metropolitana n.º 141, cuando corresponda.

El cobro del tributo contribuciones y mejoras será regido en las mismas condiciones del impuesto predial según lo establecido en el COOTAD (Código Orgánico de Organización Territorial, autonomía y descentralización) y demás ordenanzas.

Art 9.- Transferencia de dominio. - Si el propietario de un predio obligado a cumplir con el pago de la contribución especial de mejoras, vendiere dicho predio o el dominio de éste pasare por cualquier motivo a otra persona, deberá pagar la totalidad del saldo adeudado por la contribución especial de mejoras.

⁸⁹ Ibíd., art. 27.

⁹⁰ Ecuador Consejo Metropolitano de Quito, *Ordenanza Metropolitana n.º 198*, sancionada por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, 22 de diciembre del 2017, art. 8.

Los señores notarios no podrán celebrar escrituras, ni el señor Registrador de la propiedad, registrarla cuando se efectúe la transferencia del dominio de propiedades con débitos pendientes por contribuciones especiales de mejoras, mientras no se hayan cancelado en su totalidad tales débitos. Sin embargo, la Dirección Financiera del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, podrá autorizar que se cobre únicamente de la parte correspondiente al año de transacción o venta, comprometiéndose el comprador a pagar el saldo de la obligación tributaria en los años subsiguientes, dicha obligación deberá constar en la minuta.⁹¹

1.3.2.7. Determinación y forma de pago

Los dueños de los bienes inmuebles tendrán que responder de acuerdo al avalúo del predio o catastro municipal establecido antes de la realización de obras públicas por el Gobierno Autónomo Descentralizado.

Formas de pago

El costo derivado de las obras públicas ejecutadas por los gobiernos municipales en cierta zona beneficiada será cubierto por los sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras de conformidad con lo establecido en la ordenanza expedida por cada gobierno; el plazo podrá ser de hasta 10 años.

Además, cuyas obras realizadas en sectores de la ciudad donde cuyos habitantes sean de bajos recursos económicos, conforme lo determine la comisión técnica; el plazo de pago por las obras públicas podrá ser de hasta 15 años.

Sin embargo, es preciso señalar que, de la información técnica y económica obtenida de la zona de influencia beneficiaria de las obras públicas, la dirección financiera tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados establecerá los plazos de recuperación de los costos de la obra pública ejecutada.

Según lo establecido en cada una de las ordenanzas emitidas por los gobiernos municipales, el pago de la contribución especial de mejoras se podrá fraccionar de acuerdo a cómo vaya terminándose la obra

Una vez analizado en contexto global los dos tributos municipales tratados en este capítulo, pudimos determinar que la contribución especial de mejoras se diferencia al impuesto a la plusvalía debido a que no se asocia al gasto público; y además el pago de contribuciones especiales de mejoras sólo se realiza una sola vez al concluir la obra, tiene un valor límite a pagar, es decir, el costo de la obra mientras que en el pago del impuesto a la

⁹¹ Ibíd., art. 9.

plusvalía no tiene límite y se paga según porcentaje y tabla establecida mediante ordenanza por los municipios, en tanto la hayan expedido, conforme lo contempla el COOTAD, caso contrario se aplica la tarifa general del 10% prevista en dicha ley. La generación del tributo en el primer caso se relaciona al beneficio patrimonial de un bien inmueble por la realización de una obra pública y, el otro se refiere al incremento del valor en el precio de inmueble, el mismo que se genera al momento de la venta, esto es, aquella diferencia a favor del propietario del bien inmueble considerada como plusvalía.

La regulación de la contribución especial de mejoras en Ecuador revela varios puntos conflictivos. Aunque el hecho generador destaca como elemento principal el beneficio obtenido, este criterio pierde peso al momento de definir la base imponible y distribuir la carga tributaria. Esto se debe a que se priorizan los costos de ejecución de la obra que deben ser recuperados, así como ciertos criterios para repartir el tributo, como el avalúo del inmueble afectado por la obra y características físicas del bien, por ejemplo, el frente lineal que tiene hacia la vía. Como consecuencia, el principio del beneficio o plusvalía queda en segundo plano, generando una desconexión conceptual entre el aspecto sustancial (el beneficio real) y la forma en que se cuantifica objetivamente este tributo.

1.4 Diferenciación entre el impuesto a la plusvalía y las contribuciones especiales de mejoras en Ecuador y su interacción considerando la intervención de los GAD provinciales

En el régimen tributario ecuatoriano, tanto el impuesto a la plusvalía como las contribuciones especiales de mejoras forman parte de los mecanismos a través de los cuales el Estado y más concretamente los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) ejercen su potestad tributaria con el fin de financiar servicios y obras públicas. No obstante, estas figuras tributarias responden a naturalezas jurídicas distintas, hechos generadores diferenciados, y tienen impactos diversos sobre los contribuyentes, lo cual genera importantes implicaciones en términos de equidad fiscal, transparencia y sostenibilidad del financiamiento local.

1. ❖ Diferencias conceptuales y jurídicas

Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos

Este impuesto grava el incremento real del valor de un bien inmueble que se produce entre el momento de su adquisición y el momento de su transferencia. En Ecuador, este tributo está regulado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y es recaudado por los GAD municipales y metropolitanos.

El hecho generador es la transferencia de dominio del bien inmueble en la que se genere utilidad y/o plusvalía, y la base imponible es la ganancia neta, considerando deducciones por contribución especial de mejoras, por concesión onerosa de derechos si es que los hay, mejoras si es que las hay, tiempo de propiedad (5 % por año) y desvalorización monetaria.

El objetivo del impuesto a la utilidad y plusvalía es capturar parte del incremento de valor no generado por el propietario, sino por factores externos como el desarrollo urbano, la inversión pública o la expansión de servicios. En este sentido, responde a una lógica de redistribución del valor agregado urbano hacia el Estado o los municipios.

Contribuciones especiales de mejoras

Por su parte, las contribuciones especiales de mejoras se activan cuando una obra pública específica (como una vía, acera, sistema de alcantarillado, etc.,) genera un beneficio directo o presunto a determinados inmuebles. Su base jurídica también está en el COOTAD, y el tributo recae sobre los propietarios que se benefician de manera directa del proyecto.

El hecho generador es la ejecución de la obra y el beneficio que esta representa en términos de acceso, valorización, funcionalidad o condiciones del entorno.

La base imponible se calcula en función de los costos de la obra, el valor del inmueble y criterios físicos como la longitud de frente al área intervenida.

2.- Interacción entre ambos tributos: ¿complementariedad o superposición?

Una problemática frecuente en el análisis fiscal ecuatoriano es la potencial interacción o superposición entre ambos tributos cuando una misma obra pública aumenta el valor del predio (activando el impuesto a la utilidad y plusvalía en caso de venta) y genera un beneficio directo (activando la contribución especial de mejoras).

En teoría, ambos tributos tienen finalidades distintas y pueden coexistir de forma complementaria:

- La contribución especial de mejoras busca recuperar el costo directo de la obra de quienes se benefician.
- El impuesto a las utilidades y plusvalía en la transferencia de predios urbanos grava la utilidad generada por condiciones externas, incluidas las obras públicas.

Desde esta perspectiva, no habría doble tributación, sino una redistribución equilibrada de costos y beneficios en un entorno urbano.

Es importante indicar que en la práctica puede generarse una doble carga económica para el contribuyente, especialmente en zonas de alta intervención pública, donde se paga

una contribución especial por la obra al momento de su ejecución y más adelante un impuesto a la plusvalía al momento de la venta del inmueble, por el valor incrementado a raíz de esa misma obra.

Esto podría afectar los principios constitucionales de capacidad contributiva y no confiscatoriedad, en tanto se exige al ciudadano contribuir dos veces por una misma causa (la obra pública).

3.- Rol de los GAD provinciales

A diferencia de los GAD municipales y metropolitanos, los GAD provinciales no tienen competencia directa para cobrar el impuesto a la utilidad y plusvalía ni las contribuciones especiales de mejoras sobre bienes inmuebles urbanos, dado que la potestad tributaria territorial está atribuida a los municipios (Art. 264, numeral 5 de la Constitución).

No obstante, los GAD provinciales sí pueden intervenir indirectamente en este esquema:

Vía inversión y ejecución de obras:

- Los GAD provinciales pueden ejecutar obras en zonas rurales o interjurisdiccionales, financiadas con sus propios recursos o en coordinación con los GAD cantonales.
- Cuando estas obras se ejecutan dentro de un cantón, pueden activar la posibilidad de que el GAD municipal correspondiente cobre contribuciones especiales o, en su momento, aplique el impuesto a la plusvalía si la obra incide en la valorización de predios urbanos.

Vía planificación y ordenamiento:

- También influyen en los planes de ordenamiento territorial, lo que puede incidir indirectamente en el valor del suelo y en futuras cargas tributarias municipales.

La existencia de estas dos figuras tributarias, aunque técnicamente justificadas, debe gestionarse con cuidado para evitar excesos de carga tributaria y respetar los principios constitucionales tributarios, especialmente el de capacidad contributiva. Es necesario que los municipios y los GAD provinciales coordinen sus planes de inversión y gestión territorial de manera que:

- Se garantice la transparencia del destino de los fondos.
- Se respete el principio de justa distribución del tributo.
- Se eviten situaciones en que el contribuyente pague más de lo que corresponde por el mismo hecho generador desde distintas vías.

Capítulo tercero

Estudio comparado de los tributos sobre la plusvalía en Colombia y España

1. Análisis respecto al tributo a la plusvalía en Colombia

El análisis de la plusvalía se ha convertido en un elemento que por su naturaleza conlleva a una amplia discusión para su adecuada recuperación. En los capítulos previos la plusvalía urbana se ha convertido en un tema que incorpora dentro de su contexto a toda la colectividad, por lo que, dentro de la legislación colombiana, ha permitido el diseño de herramientas constitucionales y legales dentro del ordenamiento jurídico para el adecuado desarrollo urbano, siendo la recuperación de la plusvalía, una generadora de recursos para ser reinvertidos en beneficio del interés común. En este sentido, los tributos para la recuperación de la plusvalía están dentro de leyes y ordenanzas orientadas a mejorar el desarrollo urbano.

1.1. Naturaleza del tributo a la plusvalía en Colombia

El artículo 82 de la Constitución Política de Colombia (1991) otorga a las entidades públicas el derecho de participar en las plusvalías generadas por acciones urbanísticas que modifiquen el uso del suelo o incrementen el aprovechamiento en edificabilidad. En este caso, en la legislación colombiana, los municipios son quienes pueden gravar tributos relacionados con el valor de los bienes inmuebles. Por ejemplo, en la ciudad de Bogotá D. C., mediante el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003, se adoptaron las normas para la aplicación de la participación en plusvalía generadas por acciones urbanísticas, así como permiten regular el uso del suelo y el espacio urbano para lograr el bien común.⁹²

Para la cuantificación del tributo a la plusvalía es necesario definirla, es así que La Superintendencia de Notariado y Registro de Colombia, por medio de la Instrucción Administrativa No. 11 del 28 de diciembre de 2004, definió a la plusvalía sobre los bienes inmuebles como “los incrementos en los precios de la tierra que no se derivan del esfuerzo o

⁹² Colombia Consejo de Bogotá D.C., Acuerdo 118, Registro Distrital 3017, 30 de diciembre de 2003, art. 8.

trabajo de su propietario, sino de decisiones o actuaciones de ordenamiento territorial o de inversiones públicas adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general”.⁹³

La legislación colombiana da importancia a la diferencia entre la contribución a la valorización del bien y la plusvalía del mismo, en donde el primero se grava sobre la realización u obra de beneficio común, mientras que la participación en plusvalía es generada por el incremento de valor del inmueble como consecuencia de una decisión de la administración pública. Es así, que, en relación a la base de cálculo, la plusvalía, tiene como referencia el valor del terreno donde se encuentra la construcción, es decir, se analiza la diferencia entre el avalúo inicial y el final, acorde a normas técnicas que la Ley 388 de Gestión de Normativo de Función Pública de 1997.⁹⁴

La participación en la plusvalía es considerada un tributo “sui generis” lleno de características y elementos propios pues así lo consideran algunos autores como Alex Garcés y Hoover Salazar, y “otros juristas la consideran una contribución especial, fundamentándose en lo que señaló la Corte Constitucional de manera implícita al definir que al igual que la valorización, esta especie de renta fiscal afecta”⁹⁵ solo a un grupo de personas que contienen beneficios económicos por la actividad urbanística de la entidad pública.

Es necesario indicar que con la realización de una acción urbanística va a generar un incremento en el valor de un bien inmueble, razón por la cual los beneficiarios están obligados al pago del gravamen a la participación en plusvalía o a su vez, cuando el propietario del inmueble realice uno de los tres actos contenidos en el artículo 83 de la Ley 388.

En la legislación colombiana el tributo a la plusvalía requiere de dos elementos, el primero basado en la determinación de las obras o cambios de uso de suelo que genera la administración local y el segundo basado en el propietario, como en la enajenación de bienes, entre otros. Este gravamen, tiene como base de cálculo el valor catastral de cuando se adquirió el bien y el valor adquirido con el transcurso del tiempo hasta el día que se realizará la transferencia de dominio y esta diferencia será la plusvalía causada que generará su cobro

⁹³ María Beatriz Jiménez Monroy, “El efecto de la plusvalía en la legislación colombiana”, *Asuntos Legales*, 10 de diciembre de 2015, párr. 1, <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/el-efecto-a-la-plusvalia-en-la-legislacion-colombiana-2331671>.

⁹⁴ *Ibíd.*, párr. 7.

⁹⁵ Erika Cristina García Erazo, “Problemas jurídicos del objeto imponible del impuesto a la utilidad y a la plusvalía” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018), 77, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6467/1/T2775-MDE-Garcia-Problemas.pdf>.

por la gestión administrativa de los municipios, quienes son los encargados de la gestión y cobro de tal impuesto.

Dentro del capítulo IX de la ley 388, en los artículos 73 a 90, hacen una referencia a los aspectos legales en relación al mecanismo de cuantificación de la plusvalía, tales como: nociones, efectos de la administración de los municipios por la mejora del ambiente urbano. Es así, que en dicha ley y sus respectivos artículos se desarrolla un marco legal con los procedimientos, que señalan que cualquier acción urbanística que genere un mayor uso del suelo y el espacio aéreo, dando el derecho a las entidades públicas de ser las beneficiarias de aquella plusvalía resultante en dichas acciones.⁹⁶

El artículo 74 de la Ley 388 de 1997 establece los hechos generadores en el incremento de la plusvalía de un inmueble dentro de los límites urbanos de un municipio, tales como: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. Es decir, toda acción que genere un incremento en los precios conlleva la necesidad de cuantificar nuevos precios de los bienes inmuebles en relación al valor que tenían antes de la acción administrativa.

En relación con la base gravable de la contribución por valorización, se determina con base en el costo de la obra o construcción, de acuerdo al procedimiento establecido para tal efecto. Por lo que la exigibilidad de cobro de dicho incremento se enuncia en el artículo 83 de la Ley 388, en donde este tributo se aplicará cuando se realice:⁹⁷

- Solicitud de licencia urbanística de construcción.
- Cambios de uso de inmueble, aplicada por la modificación de régimen del suelo.
- Actos que impliquen la transferencia de dominio del inmueble.
- La adquisición de títulos de valor sobre los derechos adicionales de construcción o desarrollo del bien.

Los municipios con el fin de satisfacer las necesidades de la ciudadanía en Colombia recuperan los costos de inversión pública a través de la plusvalía y la participación en plusvalía; es así que éstos instrumentos de recuperación permiten comprar vivienda de interés social, así como la construcción dotación de servicios públicos, mejoramiento de infraestructuras viales, etc.

⁹⁶ Ángel Tuirán Sarmiento, *El territorio* (Bogotá: Universidad del Norte, 2013), 183-4.

⁹⁷ *Ibíd.*, 185.

Además, en Colombia la participación en plusvalía se trata de un tributo local mediante el que cual se grava a las ganancias ocasionales a una tarifa única del 10%; según lo establecido en el Título III del Estatuto Tributario es pertinente su aplicación para las transferencias a título gratuito y oneroso de las personas naturales y jurídicas.

La reglamentación de la plusvalía en Colombia tiene como elementos base diferentes leyes, decretos y acuerdos, en donde se detallan los lineamientos para la adecuada recuperación de las acciones administrativas urbanas, a continuación, se muestran las referencias más relevantes en la legislación colombiana:⁹⁸

Tabla 1
Descripción de Norma Colombiana

Documento	Característica
Ley 388 de 1997	Noción, hechos generadores, efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano.
Decreto 1788 de 2004	Reglamenta la participación en plusvalía, para ello dicta definiciones, regula el ajuste de valores comerciales, cálculo del efecto plusvalía, estimación del efecto por metro cuadrado.
Acuerdo 352 de 2008. Bogotá DC	Modificaciones a la participación en la plusvalía derivada de la acción urbanística de Bogotá Distrito Capital, respecto de su hecho generador y su determinación.
Decreto 4065 de 2008	Reglamenta las actuaciones para la urbanización e incorporación al desarrollo urbano de los predios y zonas sin urbanizar: en suelo urbano y de expansión urbana. Y reglamenta parcialmente la estimación y liquidación de la participación en plusvalía, en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.
Decreto 803 de 2018	Establece los lineamientos para la determinación, liquidación y recaudo de la participación del efecto plusvalía, discriminando los hechos generadores, el área objeto de plusvalía, los elementos para su determinación y lo atinente a los actos administrativos que liquidan la participación en plusvalía, entre otros aspectos relativo a ello. ⁹⁹

Fuente y elaboración propias con base en base leyes, decretos.

1.2. Factores que influyen en el tributo a la plusvalía en Colombia

Para el análisis de los factores que afectan al tributo a la plusvalía se tomará como referencia el Decreto 803 del 20 de diciembre del 2018,¹⁰⁰ del Consejo de Bogotá DC, el

⁹⁸ Colombia Alcaldía de Bogotá, “Leyes y decretos”, *Alcaldía de Bogotá*, accedido 22 de febrero del 2023, párrs. 1-4.
[https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20878&cadena=p%20Alcald%C3%ADa%20Mayor%20de%20Bogot%C3%A1%20DC.%20\(2018\).%20Decreto%20803.%20Recuperado%20el%20junio%2030,%202019,%20de](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20878&cadena=p%20Alcald%C3%ADa%20Mayor%20de%20Bogot%C3%A1%20DC.%20(2018).%20Decreto%20803.%20Recuperado%20el%20junio%2030,%202019,%20de)

⁹⁹ *Ibíd.*, párrs. 4-5.

¹⁰⁰ Colombia, *Decreto 803*, Registro Distrital No. 6460 del 24 de diciembre de 2018, arts. 1, 2, 7.

cual define los lineamientos más relevantes en la determinación, liquidación y cobro de la plusvalía.

Tabla 2
Factores del gravamen a la plusvalía en Colombia

Artículo	Descripción
Art.1- Objeto	Establecer los lineamientos y asignar las competencias para la determinación, liquidación, y recaudo de la participación del efecto plusvalía, así como reglamentar las formas de pago, de acuerdo con las disposiciones que se señalan en este decreto.
Art.2. Hechos Generadores	La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción.
Art.7. Liquidación de la participación en plusvalía.	La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital –UAECD– realizará los procedimientos internos para liquidar, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado por metro cuadrado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicar las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el Concejo Distrital.
Art.15. Exclusiones	Se excluyen como momento de exigibilidad del pago de la participación en plusvalía los siguientes eventos: 15.1. La transferencia de dominio cuando se origine por procesos de enajenación voluntaria, forzosa y/o expropiación a favor del Distrito Capital, la sucesión por causa de muerte, liquidaciones de sociedad conyugal, prescripción adquisitiva del dominio y cesión anticipada obligatoria a favor del Distrito. 15.2. Cuando se trate de licencias de construcción en las modalidades de modificación, restauración, reforzamiento estructural, reconstrucción, cerramiento y demolición no será exigible el tributo, toda vez que se conserva el uso y edificabilidad del inmueble en las condiciones con que fue aprobado.
Art. 16. Formas de pago de la participación en plusvalía.	En dinero, utilizando los medios de pago habilitados para el efecto. Transfiriendo a favor del Distrito Capital o a una de sus entidades descentralizadas una porción del terreno del predio objeto de la participación en plusvalía. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas del área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, áreas de recreación y equipamientos sociales. ¹⁰¹

Fuente y elaboración propias con base en base leyes, decretos.

En Colombia, el tributo a la plusvalía no solo se configura por el traspaso de dominio de los bienes inmuebles, sino también que se produzca un acto administrativo y la acción del propietario.

¹⁰¹ Ibíd., arts.15-16.

Es así, que el porcentaje a la participación en plusvalía de Colombia es del 30% al 50% por metro cuadrado, la cual puede variar o cambiar de acuerdo a la normativa municipal dentro de los límites establecidos.

Po lo tanto, el Acuerdo Distrital 118 de 2003 regula y establece los porcentajes de la siguiente forma:

Artículo 6. Tarifa de la participación.¹⁰²

El porcentaje de participación en plusvalía a liquidar será:

- a. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2004: 30%
- b. Del primero de enero al 31 de diciembre del 2005: 40%
- c. Del primero de enero del 2006 en adelante: 50%

Se puede evidenciar que la tarifa de la participación en plusvalía establecida para Colombia es mayor a la establecida en Ecuador para el impuesto a la utilidad y plusvalía. Sin embargo, en la normativa colombiana y ecuatoriana está permitido realizar modificaciones en la tarifa mediante ordenanza, pero es necesario que se establezca claramente límites dentro de los cuales se puede variar como lo hace la normativa colombiana, debido a que en el caso ecuatoriano el COOTAD en su artículo 556, deja abierto a varias interpretaciones, como actualmente lo hace el artículo 556 del COOTAD en la normativa ecuatoriana.

Como ya se ha explicado en Colombia la participación en la plusvalía se origina por ciertos actos administrativos que configuran acciones urbanísticas, las cuales se establecen en el artículo 74 de la Ley 388 y no como sucede en el caso de Ecuador y España donde el impuesto a la plusvalía se produce con la venta o transferencia de bienes inmuebles. El hecho generador del gravamen en Colombia se da a través de una acción urbanística por un decreto del alcalde o un acuerdo del concejo en cual se autoriza realizar cualquiera de los siguientes hechos:

- Cuando el suelo rural a se incorpora al suelo de expansión urbana o el suelo rural pasa a ser urbano.
- Modificación de usos del suelo.

La ley 288 de 1997, ya prevé que la participación de la plusvalía es independiente de otros impuestos que se impongan a los bienes inmuebles y en específico de la contribución

¹⁰² Colombia Consejo de Bogotá D.C., *Acuerdo 118*, Registro Distrital 3017, 30 de diciembre de 2003, art. 6.

de valorización que se genere por la ejecución de obra públicas. Como ya se ha mencionado la plusvalía tiene algunos elementos generados, pero si este tiene un origen por la ejecución de obras públicas, estas deberán ser financiadas vía contribución de valor. En el caso que esta contribución no se haya definido, puede ser catalogado al efecto de la plusvalía el aumento de valor del precio, es decir que la contribución excluye a la plusvalía debido a las similitudes en el hecho generador de la obligación.¹⁰³ A continuación, se resumen las diferencias y similitudes entre la plusvalía y contribución de valorización en la legislación colombiana.

Tabla 3
Diferencias y similitudes entre la plusvalía y contribución de valorización en la legislación colombiana

Aspectos	Participación en la plusvalía	Contribución de valorización
Fundamento constitucional	Artículo 82 ...Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística.	Artículo 317 Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.
Normas legales	• Ley 388 de 1997 • Decreto de 1778 de 2004	• Ley 25 de 1921 • Decreto Ley 1604 de 1996 • Decreto Ley 1394 de 1970 • Decreto Ley 388 de 1997
Normatividad	• Acuerdo 69 de 2000 • Acuerdo 111 de 2003 • Decreto Ley 19 de 2012 • Acuerdo 46 de 2006 • Acuerdo 67 de 2008	• Acuerdo 178 de 2006 • Acuerdo 196 de 2006 • Acuerdo 0241 de 2008 • Acuerdo 58 de 2008 • Ordenanza 4 de 2007 • Acuerdo Metropolitano 19 de 1992
Sujeto activo	Municipios, distritos, las áreas metropolitanas.	Municipio, departamento, nación, las áreas metropolitanas, corporaciones autónomas regionales.
Sujeto pasivo	• Los propietarios de los que reciban una plusvalía del suelo con ocasión de una gestión de entidades públicas. • Polígonos generadores de la participación en plusvalía.	• Los propietarios y poseedores de inmuebles que, de manera directa, por reflejo o zona de influencia, reciban beneficio por la realización de una obra pública. • Zona de influencia.
Cálculo y efecto de la plusvalía	Se establecen los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75,76 y 77 de esta ley (Ley 388 de 1997). El efecto de plusvalía es el incremento en el precio del suelo, resultado de las acciones urbanísticas de que tratan los artículos	Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca en los inmuebles (Decreto 1604 de 1996). Las contribuciones de valorización se distribuirán entre los predios beneficiados, en proporción al mayor valor que por la construcción de la obra adquieran tales predios.

¹⁰³ Jorge Ramírez, “¿Cuál es la diferencia entre la contribución de valorización y la plusvalía?”, *Legis Ámbito jurídico* (2018), párr. 1, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/cual-es-la-diferencia-entre-la-contribucion>.

	74,75,76,77 y 87 de la Ley 388 de 1997 (Decreto 1788 de 2004).	Se elaborarán un estudio sobre la plusvalía que haya recibido o fuere a recibir.
Hechos generadores	• La obra pública. • Autorización de mayor aprovechamiento del suelo en edificación, índice de ocupación o el índice de construcción. • Modificación o zonificación de usos del suelo. • La incorporación del suelo: Rural a expansión urbano Rural a suburbano Actuaciones urbanísticas • Cambiar las costumbres de las personas. • Transformar el territorio. • Generar nuevas potencialidades al suelo. • Aumentar las posibilidades del suelo. • Diferencias comparativas.	Obra pública • Cambia las costumbres de las personas. • Optimiza la utilización del suelo. • Movilizar el mercado • Genera cambios de usos en el marco de la norma. • Diferencias comparativas.
Determinación (Base gravable)	30% al 50% de la plusvalía generada. (Incremento en los precios del suelo. Se miden comparando dos avalúos).	• Máximo el valor del proyecto. • Beneficio general • Beneficio individual
Exigibilidad (siempre y cuando se haya concretado el hecho generador, con anterioridad a la exigibilidad)	• Acto normativo en firme. • Solicitud de licencia de urbanización o construcción. • Cambio efectivo del uso del suelo. • Venta o actos que impliquen transferencia de dominio. • Adquisiciones de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción.	El acto administrativo que fija la contribución por predio.
Garantía de exigibilidad	• Inscripción en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos. • No autorización de actos.	• Inscripción en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos. • Cobro coactivo.
Formas de pagos	• Contado • Con tierras • Ejecutando obras • Haciendo socio al municipio • Con títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción.	• Contado • A plazos, con una tasa de financiación. • Ejecución de obra • Compensación de tierras. • Cuotas que convocan la capacidad de pago. • Cuotas flexibles.
Destinación de los recursos recaudados.	Destinación específica a: • Compra de predios e inmuebles para desarrollar planes de vivienda de interés social. • Construcción o mejora de infraestructura en asentamientos urbanos en sitios con condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. • Espacio Público • Actuaciones urbanísticas, programas de renovación urbana • Fomento de la creación cultural y mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito. • Restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural. • Financiación de estructura y de sistemas de proyectos de transporte masivo.	• Recuperación o consecución de recursos para financiar la obra pública o mejora.

Fuente: Alex Garcés Medrano y Hoover Salazar, 2010.

En la legislación colombiana se ha considerado a la participación en la plusvalía como un tributo, sin indicar qué clase de tributo (impuesto, tasa o contribución). Dentro de la norma existe un deber a efectuar por los municipios o distritos, esto es, la recaudación de recursos económicos para realizar obras públicas que beneficien a la ciudadanía para ello la Constitución Política en su artículo 317 manifiesta “sólo los municipios o distritos, son los competentes para gravar la PPV, por ser ellos los únicos competentes en poder gravar la propiedad inmueble”.¹⁰⁴

Respecto a los montos exentos, el artículo 311 del Estatuto Tributario Colombiano señala que:

Estarán exentas las primeras siete mil quinientas (7.500) UVT de la utilidad generada en la venta de la casa o apartamento de habitación de las personas naturales contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre que la totalidad de los dineros recibidos como consecuencia de la venta sean depositados en las cuentas de ahorro denominadas “Ahorro para el Fomento de la Construcción AFC”, y sean destinados a la adquisición de otra casa o apartamento de habitación, o para el pago total o parcial de uno o más créditos hipotecarios vinculados directamente con la casa o apartamento de habitación objeto de venta. Lo dispuesto en este artículo se aplicará a casas o apartamentos de habitación cuyo valor catastral o autoevalúo no supere quince mil (15.000) UVT. Un punto importante que señalar es que tal como determina el artículo 44 del Estatuto tributario, cuando la ganancia sea obtenida por la venta de casa o apartamento de habitación y ésta haya sido adquirida con anterioridad al 1 de enero de 1987, no se causa el impuesto en distintos porcentajes según el año en que fue adquirida.¹⁰⁵

1.3. Análisis respecto al impuesto a la plusvalía en España

En la legislación española el impuesto sobre la plusvalía tiene antecedentes de casi cien años de antigüedad, en donde el Arbitrio sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de 1919, es una de las primeras regulaciones sobre el cobro de un tributo en relación al incremento de valor de los terrenos. Como toda ley sobre este tipo de impuestos, esta ha

¹⁰⁴ Luis Enrique Cortes Fandiño, “La participación en plusvalía como instrumento de financiación: Análisis desde el derecho comparado y perspectivas” (monografía, Pontificia Universidad Javeriana, Sede Bogotá D.C., 2014), 23, <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3%ADa%20de%20grado%20Plusval%C3%ADa%20contenido%20FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

¹⁰⁵ Gherson Grajales Londoño, Luz Deicy Agudelo Giraldo y Carlos Arturo Vargas, *Estatuto Tributario 2019* (Bogotá: Ediciones de la U, 2019), 121.

presentado varios cambios en su configuración, especialmente en la determinación de la base imponible, es así que la Ley 38 /1988, es la que regula la forma actual de cálculo.¹⁰⁶

Si bien la regulación española es una de las más antiguas en temas de cobro de plusvalías, las formas de cálculo han sido motivo de debate, ya que en general el valor catastral del suelo del inmueble transmitido es un valor fijo fijado por varios factores que se analizarán posteriormente. Este hace que se produzca un incremento permanente del valor del suelo, independiente de las obras de administración pública, generando los problemas que iniciaron a partir de los años 2008 y 2009, donde se evidenció que el valor de los terrenos no siempre va en aumento. Por ello, el impuesto al incremento de valor de los terrenos se ha considerado injusto en algunos casos por parte de la población.¹⁰⁷

La plusvalía se origina cuando existe una ganancia como producto de una compraventa o transferencia de dominio, esto sucede cuando existe un incremento en el valor de los bienes inmuebles y por esa razón el vendedor obtiene un beneficio económico.

1.3.1. Naturaleza el impuesto a la plusvalía en España

En la norma española el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), es un tributo tradicional que se ha mantenido por su capacidad recaudatoria desde su establecimiento en el Real Decreto de 13 de marzo de 1919 llamado “Arbitrio sobre los incrementos de valor de los terrenos”. En la actualidad es un elemento de gran importancia dentro del sistema tributario local, y es regulado por la Subsección VI de la Sección III del Capítulo II (Tributos propios) del Título III (Recursos de los municipios) del Real Decreto Legislativo 2/2004, en cuyo artículo 104 establece que:

El Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana es un tributo directo que grava el incremento de valor que experimenten dichos terrenos y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Miró Ayats y Ramón Palá, “Análisis y consecuencias de las esperadas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la plusvalía Municipal”, *Economist & Jurist* (2017): 4.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, 6.

¹⁰⁸ España, *Real Decreto Legislativo 2/2004*, Boletín Oficial del Estado núm. 59, 9 de marzo de 2004, art. 104.

El IIVTNU es un impuesto directo grava manifestaciones directas de la capacidad económica y se relaciona con el incremento de valor de un terreno, como resultado de la transmisión o constitución que genera el incremento gravado o denominado plusvalía obtenida.

Por lo tanto, en la legislación española las ganancias generadas por el incremento de valor de los bienes inmuebles, denominado IIVTNU, y tienen características similares a la forma de cuantificación en la legislación ecuatoriana debido a que en general se parte del principio que los terrenos tienen un incremento de valor independiente si se ha generado o no una obra o cambios en el uso de suelo por parte de la administración municipal. Si bien tienen elementos en común con la legislación ecuatoriana; las principales diferencias radican en el cálculo de la base del impuesto imponible.

El IIVTU es un impuesto administrado por el municipio tiene un techo máximo de 30%, es exigible mediante liquidación según artículo 110 de la Ley Reguladora de Haciendas Locales (TRLRHL). Su hecho imponible está regulado en el artículo 104.1 del TRLRHL.

El ordenamiento jurídico de la plusvalía más similar al ecuatoriano es el español, esto ya que diversas circunstancias o acciones generan un aumento en el valor del predio dando origen al hecho generador del impuesto y por lo tanto se hace exigible su cobro.

El hecho imponible es aquel que está dado por el incremento el valor del bien inmueble. La base imponible del impuesto se determina al aplicar un porcentaje establecidos por los ayuntamientos, este porcentaje es aplicable al valor catastral del bien inmueble según años transcurridos desde la compra.

En el ordenamiento español existe una diferenciación de tarifas, mismas que operan y están dadas según el número de años que han transcurrido desde la compra del inmueble; es así que el TRLHL en su artículo 107, establece los porcentajes a aplicar según los años transcurridos.

Tabla 4

Porcentaje máximo de aplicación a los efectos de determinar el incremento de valor

Periodo de 1 hasta 5 años (% anual) máximo	Periodo de hasta 10 años (% anual) máximo	Periodo de hasta 15 años (% anual) máximo	Periodo de hasta 20 años (% anual) máximo
3,7	3,5	3,2	3,0

Fuente: TRHL, art. 105.

Sin embargo, este porcentaje puede variar por ordenanzas emitidas por cada municipio o por la misma Ley de Haciendas Locales, que permite y manda a las entidades locales a la ordenación de tributos.

El incremento de valor de cada operación gravada por el impuesto se determinará con arreglo al porcentaje anual fijado por el Ayuntamiento para el periodo que comprenda el número de años a lo largo de los cuales se haya puesto de manifiesto dicho incremento, como se observa en la tabla anterior, el incremento a medida que pasan los años va disminuyendo, evidenciando un incremento permanente e independiente de la gestión de los ayuntamientos en este caso.¹⁰⁹

Es así que el cálculo del impuesto a la plusvalía se calcula determinando el valor catastral del inmueble y según el tiempo transcurrido desde la compra del bien inmuebles hasta la fecha de venta del mismo, se aplica el porcentaje correspondiente pero el tipo impositivo que no puede exceder del 3 %.

el TRLRHL imponible que en cada caso fijen los respectivos ayuntamientos, cuando se modifiquen los valores catastrales como consecuencia de un procedimiento de valoración colectiva de carácter general. Dicha reducción tendrá como límite máximo el 60 % y como límite mínimo el 40 %, dentro de los cuales los ayuntamientos podrán fijar para cada uno de los cinco primeros años de efectividad de los nuevos valores, en ningún caso podrá ser inferior al valor catastral del terreno antes del procedimiento de valoración colectivo.¹¹⁰

1.3.2. Factores que influyen en el impuesto a la plusvalía en España

El IIVTNU es únicamente aplicable para los bienes inmuebles urbanos, más no para los rurales o rústicos. El valor a considerar es aquel valor del suelo, esto es el valor catastral según los ayuntamientos, para este cálculo no se toma el valor de la construcción.

¹⁰⁹ Iberley, “Base imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Impuesto a la plusvalía)”, *Iberley*, julio 10 de 2018, párr. 6.

¹¹⁰ *Ibíd.*, párr. 20.

El aumento de valor de los bienes inmuebles de naturaleza urbana se da por tres elementos:

- a. Transmisión del terreno: Para que el impuesto se devengue, se debe producir o bien una transmisión de terrenos, o bien constituir o transmitir cualquier derecho real sobre los mismos. Únicamente será objeto del presente estudio la inexistencia de hecho imponible cuando se producen transmisiones de terrenos, dejando de lado la constitución o transmisión de derechos reales.
- b. Carácter urbano: Siguiendo el hilo conductor del Real Decreto Legislativo 2/2004, en su artículo 104.215, deja de lado las plusvalías generadas por los terrenos rústicos, por lo que únicamente serán objeto de gravamen las transmisiones de terrenos de naturaleza urbana, tal y como indica el nombre del impuesto.
- c. Incremento del valor: Este apartado será el más discutido a lo largo de todo el presente estudio, debido, principalmente, a los pronunciamientos de la jurisprudencia y de la doctrina acerca de la no producción del hecho imponible ante supuestos de inexistencia de incremento de valor, dado que en la configuración actual del impuesto se considera que toda transmisión ha generado un incremento de valor y debe dar lugar automáticamente a que nazca la obligación tributaria.¹¹¹

Sin embargo, los supuestos de no sujeción más importantes que se dan son:

- Las aportaciones de bienes y derechos realizadas por los cónyuges a la sociedad conyugal, adjudicaciones que a su favor y en pago a ellas se verifiquen y transmisiones que se hagan a los cónyuges en pago a sus haberes comunes.
- Transmisiones de bienes inmuebles entre cónyuges o a favor de los hijos, como consecuencia del cumplimiento de sentencias en los casos de nulidad, separación o divorcio matrimonial, sea cual sea el régimen económico matrimonial.
- Los supuestos de fusión o absorción de empresas o ramas de actividad, cuando implique la continuación en el ejercicio de actividades.
- Las aportaciones a juntas de compensación, adjudicaciones por reparcelaciones, cesiones urbanísticas obligatorias a los ayuntamientos.¹¹²

La base imponible del IIVTNU está constituida por el incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años. Los dos elementos que se tienen que tener en cuenta para calcular la base imponible son: el valor del terreno y el porcentaje de incremento.

¹¹¹ Juan Ramón Manso Fernández, “El impuesto sobre el incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)” (tesis universitaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Sede Barcelona, 2017), 13, https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2017/177336/TFG_jmansoferandez.pdf.

¹¹² España OAGRTL, “IIVTNU (plusvalía): Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”, *OAGRTL*, accedido el 03 de marzo de 2023, párr. 5, <https://www.oagrtl.cat/informacio-tributaria-es/informacion-sobre-los-impuestos-municipales/iivtnu-plusvalua-impost-sobre-lincrement-de-valor-dels-terrenys-de-naturalesa-urbana>.

- El valor del terreno: Es el valor catastral en el momento del devengo del impuesto. En el caso de usufructo, por el cálculo del valor del terreno se aplicarán las normas establecidas en la normativa reguladora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En los casos de las expropiaciones de terrenos, se atenderá al valor del justiprecio. Si el valor catastral fuera inferior, se tomará este último.
- El porcentaje de incremento se calcula multiplicando el número de años enteros transcurridos desde la última transmisión por el coeficiente establecido por el Ayuntamiento. Este coeficiente se puede regular dentro de los límites establecidos en la Ley de Haciendas Locales.¹¹³

En relación con las exenciones, estas se presentan cuando existe un traspaso de dominio en las propiedades que han sido declaradas como bienes de interés cultural y sus dueños han hecho obras para su mejora o conservación del bien inmueble. También estarán exentas aquellas ventas de bienes inmuebles si el valor de la liquidación del impuesto resulta inferior a 6 euros. En el caso de bonificaciones, esta se da por causa de muerte del dueño del bien. Esta es una bonificación “potestativa para el Ayuntamiento y puede llegar hasta el 95 % de la cuota íntegra. Otra bonificación aplicable es la establecida en la Ley 49/2002 de régimen fiscal de las entidades sin ánimo de lucro.”¹¹⁴

1.3.3. Cuadro comparativo plusvalía Colombia, España y Ecuador

Ver la tabla de la página siguiente.

¹¹³ Ibíd., párrs. 14-16.

¹¹⁴ Ibíd., párrs. 10-13.

Tabla 5
Cuadro comparativo plusvalía Colombia, España y Ecuador

País	Nombre del impuesto	Hecho generador	Sujeto activo	Sujeto pasivo	Tarifa	Base imponible
Ecuador	Impuesto por utilidades y plusvalía de los mismos.	El impuesto de grava sobre la ganancia o utilidad que se produce por la transferencia a cualquier título de un predio urbano.	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	Dueños de las propiedades e inmuebles urbanas que transfieran la propiedad	10% de la base imponible	Diferencia entre el valor de adquisición y el valor de transferencia del inmueble.
Colombia	Impuesto de participación de la plusvalía	Incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana. En general, toda acción que implique un incremento en los precios de los bienes inmuebles. Establecimiento o modificación de régimen de uso de suelo. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo.	Municipios, distritos, áreas metropolitanas	Propietario de los bienes que reciban una plusvalía del suelo. Polígonos generadores de plusvalía.	30% al 50% del mayor valor por metro cuadrado.	Diferencia entre el valor catastral de cuando se adquirido un bien y el valor adquirido al día que se realiza la transferencia de dominio.
España	El Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)	el incremento de valor que experimenten” los terrenos correspondientes “y se ponga de manifiesto a consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos por cualquier título o de la constitución o transmisión de cualquier derecho real de goce, limitativo del dominio, sobre los referidos terrenos. Solo los de carácter Urbano	Ayuntamientos, con regulación del Ministerio de hacienda y administración pública.	Propietarios de terrenos de naturaleza urbana.	variable en función del valor catastral y de acuerdo con el número de años transcurridos desde la compra del inmueble: 1-5 años, 3.7%; hasta 10 años, 3.5%; hasta 15 años, 3.2%; Hasta 20 años máximo, 3%.	incremento del valor de los terrenos puesto de manifiesto en el momento del devengo y experimentado a lo largo de un periodo máximo de 20 años.

Fuente y elaboración propias en base leyes, decretos y demás información del capítulo segundo.

Ejemplos de cálculo según normativa de los países Ecuador, Colombia y España:

Datos Generales:

Valor de adquisición del inmueble: **190.000**

Valor de venta: **240.000**

Tiempo de tenencia: **3 años**

Ganancia bruta: **50.000**

Mejoras o ajustes: **No considerados para simplificación**

Caso Ecuador

Método

Se grava la ganancia real obtenida por la venta y se descuenta un 5 % anual de posesión hasta 20 años (en este caso, 3 años = 15%).

Cálculo

Ganancia bruta = $240.000 - 190.000 = 50.000$

Deducción por antigüedad = $50.000 \times 15\% = 7.500$

Base imponible neta = $50.000 - 7.500 = 42.500$

Tarifa aplicada = **10 %**

Impuesto a pagar = $42.500 \times 0.10 = \$4.250$

Caso Colombia

Método

Se grava como ganancia ocasional en personas naturales y la tarifa fija es del 15 % sobre la utilidad. Además, al momento de la venta se aplica una retención en la fuente del 1 % sobre el valor de venta como anticipo del impuesto.

Cálculo

Ganancia bruta = 50.000

Ganancia ocasional (15 %) = $50.000 \times 0.15 = \$7.500$

Retención 1 % sobre 240.000 = **\$2.400**

Impuesto total estimado = $\$7.500 + \$2.400 = \$9.900$

España

Método

Se aplica un cálculo objetivo, usando:

- Valor catastral del suelo
- Coeficiente multiplicador según años de tenencia (0,16 para 3 años)
- **Tarifa municipal** (30%)

Cálculo

Valor catastral del suelo (ejemplo): 190.000 €

Base imponible = $190.000 \times 0.16 = 30.400$ €

Tarifa aplicada = 30 %

Impuesto a pagar = $30.400 \times 0.30 = 9.120$ €

Tabla 6
Cuadro comparativo cálculo de la plusvalía Colombia, España y Ecuador .

Pais	Método de cálculo	Base imponible	Tarifa	Impuesto estimado
Ecuador	Ganancia real – 5 % anual por tenencia	42.500 USD	10 %	\$4.250
Colombia	Ganancia real + retención anticipada	50.000 + 1% sobre venta	15% + 1%	\$9.900
España	Valor catastral × coeficiente objetivo	$190.000 \times 0.16 = 30.400$ €	30%	€9.120

De acuerdo con los cálculos realizados para el mismo caso base (venta de un inmueble con una ganancia de \$50.000 tras 3 años de tenencia), el impuesto por concepto de utilidad o plusvalía sería mayor en el:

1.4 Análisis respecto a las contribuciones especiales de mejoras en Colombia

La contribución especial se lo puede considerar como un tributo, en el cual el hecho imponible nace por la obtención del sujeto tributario de un beneficio por el aumento de valor de sus propiedades a consecuencia de la realización de obras o servicios públicos. Este tributo es de pago obligatorio y de acuerdo a la legislación colombiana se ampara en los siguientes artículos.

Según el Decreto Nacional 399 de 2011, en el art. 11.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público y fondos de orden distrital, celebren contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento 5% del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.¹¹⁵

Así mismo, el inciso 3 del Artículo 6° de la Ley 1106 de 2006, dispone:

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos marítimos o fluviales pagaran con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión.¹¹⁶

1.4.1 Naturaleza de las contribuciones especiales de mejoras en Colombia

En la tabla se presenta un resumen de los principales cambios que se han presentado en las normativas y marco legal en materia de la contribución en contratos de obra pública en Colombia.¹¹⁷

Tabla 7

Histórico de la normativa de la contribución en contratos de obra pública Colombia

Antecedentes	
Decreto Legislativo 1793 8/11/92	EL Gobierno colombiano el estado de conmoción interior en todo el territorio nacional por el término de 90 días
Decreto Legislativo 2009 14/12/92	Estableció por primera vez la contribución especial del 5% y cuya vigencia, inicialmente prevista hasta el 6 de febrero de 1993, fue prorrogada en tres oportunidades por el término de 90 días calendario. La vigencia de la norma se extendió hasta el 2 de noviembre de 1993.
Ley 104 de 1993	Se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia.
Ley 241 de 1995	Se prorroga la vigencia, modifica y adiciona la Ley 104 de 1993.
Ley 418 26/12/97	Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías con entidades de derecho público o celebren

¹¹⁵ Colombia, *Decreto 399 de 2011*, Diario Oficial CXLV, n.º 47983, 14 de febrero de 2011, art. 6.

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Colombia Contratación en línea Colombia, “Contribución especial contratos de obra pública”, *Contratación en línea Colombia*, accedido 20 de abril de 2023, párrs. 5-7, <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?section=169&module=navigationmodule>.

	contratos de adición al valor de los existentes, deberán pagar a favor de la Nación, departamento o municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante, una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Artículo 121. Para los efectos previstos en el Artículo anterior, la entidad pública contratante descontará el cinco por ciento (5%) del valor del anticipo, si los hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista. El valor retenido por la entidad pública contratante deberá ser consignado inmediatamente en la institución que señale, según sea el caso, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público o la entidad territorial correspondiente.
Ley 782 23/12/2002	Artículo 37. El artículo 120 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999, es el siguiente: Artículo 120. Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Parágrafo 1. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción o mantenimiento de estas vías, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución. Parágrafo 2. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación. Parágrafo 3. La celebración o adición de contratos de concesión de obra pública no causará la contribución establecida en este capítulo.
Normatividad vigente	
Ley 1106 22/12/2006	“Artículo 6°. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones. El artículo 37 de la Ley 782 de 2002, quedará así: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición. Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Esta contribución sólo se aplicará a las concesiones que se otorguen o suscriban a partir de la fecha de vigencia de la presente ley. Se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones. Derogado Ley 1738/2014. Parágrafo 1. En los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución. Parágrafo 2. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales, que celebren los contratos a que se refiere el inciso anterior, responderán solidariamente por el pago de la contribución del cinco por ciento (5%), a prorrata de sus aportes o de su participación.
Decreto 3461 11/09/2007	Artículo 1°. La contribución a que se refiere el Artículo 6° de la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006, en los eventos en que implica un nuevo hecho gravado, se causará sólo en aquellos casos en que los contratos con entidades públicas o con organismos multilaterales se suscriban como resultado de licitaciones o procesos de selección abiertos a la recepción de ofertas con posterioridad al 22 de diciembre de 2006. Las adiciones en valor a todos los contratos a que se refiere el artículo 6° de la Ley 1106 del 22 de diciembre de 2006 están gravadas con la contribución prevista en dicha norma.
Ley 1430 29/12/2010	Artículo 39. Adiciónese el Artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 el siguiente párrafo: Parágrafo 3°. El recaudo por concepto de la contribución especial que se prorroga mediante la presente ley en contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial deberá ser consignado inmediatamente en forma proporcional a la participación en el convenio de la respectiva entidad”.

Ley 1430 29/12/2010	Artículo 53. De la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones. Prorróguese por el término de tres (3) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, la vigencia del artículo 120 de la Ley 418 de 1997 modificado por el artículo 37 de la Ley 782 de 2002 y el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006. Así mismo se prorrogará por tres (3) años la vigencia del artículo 121 de la Ley 418 de 1997”.
Ley 1421 21/12/2010	Artículo 1°. De la prórroga de lo ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años, la vigencia de los artículos: [...] y los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley 1106 de 2006”.
Ley 1738 18/12/2014	Prorrogó la vigencia del Artículo 121 de la Ley 418 de 1997 y estableció, en el parágrafo de su artículo 8, que “No estarán sometidos a la vigencia de la presente ley y tendrán una vigencia de carácter permanente los artículos 5° y 6° de la Ley 1106 de 2006, y los artículos 6° y 7° de la Ley 1421 de 2010”.

Fuente: Leyes y decretos de la normativa colombiana.

1.4.2 Factores que influyen en las contribuciones especiales de mejoras en Colombia

Hecho generador: La suscripción o la adicción de contratos de obra pública y las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, así como las de recaudo, siempre que tales contratos se celebren con el Municipio o sus entidades descentralizadas.

Sujeto activo: El Municipio es el sujeto activo de la contribución sobre contratos de obra pública que se cause en su jurisdicción, y le corresponde de gestión, administración, control, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, devolución y cobro.

Sujeto pasivo: Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública y de concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales, así como las de recaudo, siempre que tales contratos se celebren con el Municipio o sus entidades descentralizadas o aquellas personas que celebren adiciones al valor de los contratos existentes.

Base para liquidar la contribución: El valor total del contrato o de la respectiva adición, anticipo si lo hubiere y de cada cuenta que se cancele al contratista.

Tarifa: El 5% del valor total del contrato de la obra pública o de la respectiva adición, y el 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión de obra pública.¹¹⁸

ARTÍCULO 331. Tarifas. La tarifa aplicable es del cinco por ciento (5%) sobre el valor de cada pago del contrato o la respectiva adición, para los contratos de obra pública. Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia del municipio una contribución del dos punto cinco por mil (2.5 por mil) del valor total de recaudo bruto que genere la respectiva concesión, cuando la concesión sea otorgada por el municipio o sus entidades descentralizadas. Aquellas concesiones que otorgue el municipio o sus entidades descentralizadas con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones, causará la contribución a una tarifa del tres por ciento (3%).

ARTÍCULO 332. Forma de recaudo. Para los efectos previstos en este capítulo, la entidad pública contratante podrá, de acuerdo con el reglamento, descontar la contribución del

¹¹⁸ Colombia Secretaría Distrital de Hacienda, “Contribución especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y sus adiciones”, *Secretaría Distrital de Hacienda*, accedido el 29 de febrero 2023, párrs. 4-11, <https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/contribucion-especial-por-contrato-de-obra-publica-concesion-de-obra-publica-y-sus-adiciones>.

valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista o exigir dentro de los requisitos de legalización del contrato o adición al mismo. Los ingresos por concepto de la contribución deberán ingresar al Fondo de Seguridad del Municipio.

ARTÍCULO 333. Destinación. El valor retenido por el Municipio será consignado en una cuenta destinada exclusivamente en dotación, material de guerra, reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados, o en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad ciudadana, la preservación del orden público, actividades de inteligencia, el desarrollo comunitario y, en general, a todas aquellas inversiones sociales que permitan garantizar la convivencia pacífica. Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y convivencia del municipio una contribución de dos puntos cinco por mil (2,5 por mil) del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión, cuando la concesión sea otorgada por el municipio o sus entidades descentralizadas.¹¹⁹

1.5 Contribuciones especiales de mejoras en España

El tributo es una obligación exigida por el Estado, mediante ley para cubrir el gasto público y la realización de obras públicas o cubrir las necesidades de los ciudadanos, según la capacidad contributiva.

El artículo 28 de la ley española 39/1998, reguladora de las haciendas locales (LRHL), manifiesta que: “Constituye el hecho imponible de las contribuciones especiales la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”.¹²⁰

1.5.1 Naturaleza de las contribuciones especiales de mejoras en España

En la legislación española, la pauta para la recuperación de plusvalías desde 1917, se grava sobre los incrementos de valor a la hora de una compra venta. La Ley de suelo de 1956, busco el retorno de las plusvalías generadas por la acción pública, mediante “la cesión

¹¹⁹ Colombia Consejo de Ataco Tolima, Acuerdo 019, sancionado por Jader Ochoa alcalde, 17 de septiembre de 2017, art. 331-333.

¹²⁰ *Ibíd.*

obligatoria y gratuita de los suelos de uso público (viales, espacios libres y equipamientos), así como de financiación de la urbanización a cargo de los propietarios de suelo”.¹²¹

En la contribución especial es un tributo periódico, que puede ser cobrado de forma fraccionaria, dependiendo como va desarrollándose la obra o servicio público a un plazo máximo de 10 años.

Sin embargo, fue la Ley de suelo de 1976, la que propone la cesión gratuita y obligatoria de un porcentaje del aprovechamiento obtenido por los procesos de urbanización que oscila entre un 5 % y un 20 % del aprovechamiento; adicionalmente, los propietarios deben aportar la tierra necesaria para la provisión de servicios, la infraestructuras y equipamiento, así como absorber los costos correspondientes a la urbanización, los costos administrativos y un margen de ganancias.¹²²

El artículo 115 constitucional, el cual dispone las facultades de los municipios, quienes administraran libremente su hacienda, formada de sus contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan. Así también, percibirán contribuciones, tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.¹²³

1.5.2 Factores que influyen en las contribuciones especiales de mejoras en España

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en “la obtención por el sujeto pasivo de un beneficio o de un aumento de valor de sus bienes como consecuencia de la realización de obras públicas o del establecimiento o ampliación de servicios públicos, de carácter local, por las entidades respectivas”.¹²⁴ Es decir, por parte del Municipio o Ciudad a la que pertenezcan. Por lo que de acuerdo al artículo 28.1 de la Ley General Tributaria (LGT), “el hecho imponible es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley

¹²¹ Kassandra Soto Irineo, “Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el Municipio de Guadalajara, México” (tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Sede Barcelona España, 2017), 25, https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO_TESIS_MASTER.pdf.

¹²² *Ibíd.*, 25.

¹²³ *Ibíd.*, 31.

¹²⁴ Pedro Escribano Collado, *Legislación administrativa* (España: Podiprint, 2006), 40.

para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria”.¹²⁵

El art. 30 de la Ley General Tributaria define al sujeto pasivo: “como la persona natural o jurídica resulta obligada al cumplimiento de las prestaciones tributarias ya sea como contribuyente o como sustituto del mismo”.¹²⁶

El sujeto pasivo tiene dos modalidades: contribuyente y sustituto. El contribuyente lo define el artículo 31 de la ley general tributaria como “la persona natural y jurídica a quien la ley le impone la carga tributaria derivada del hecho imponible”. El contribuyente es la persona que manifiesta capacidad económica a través de la realización del hecho imponible. Para la ley general tributaria lo importante es q el contribuyente sea de IURE (de derecho), es decir, el designado por la ley como realizador del hecho imponible, aunque no sea efectivamente quien soporta la cuantía del tributo, como ocurre en los casos de repercusión.¹²⁷

A continuación, se mencionan los artículos de mayor relevancia:

El Artículo 7, manifiesta de las exenciones y bonificaciones “que no se reconocerán otros beneficios fiscales que los que establezcan disposiciones con rango de ley, o tratados o convenios internacionales” y también menciona que “Cuando se reconozcan beneficios fiscales en las contribuciones especiales municipales, las cuotas que hubiesen podido corresponder a los beneficiarios o, en su caso, el importe de las bonificaciones, no podrán ser objeto de distribución entre los demás sujetos pasivos”

El Artículo 8, establece que la base imponible para las contribuciones especiales será como máximo el 90 por ciento del coste que dicho Ayuntamiento haya soportado por la realización de las obras y designa el mismo artículo los parámetros que se tomaran en cuenta para disponer el valor del costo.

El Artículo 10, dispone que la cuota tributaria se repartirá entre los sujetos pasivos, teniendo en cuenta la clase y la naturaleza de las obras y servicios, y para esto también establece reglas de aplicación.

EL Artículo 12, manifiesta que le devengo de las contribuciones especiales se producirá “en el momento en que las obras se hayan ejecutado o el servicio haya comenzado a prestarse. Si las obras fueren fraccionables, el devengo se producirá para cada uno de los sujetos pasivos desde que se hayan ejecutado las que corresponden a cada tramo o fracción de la obra” este artículo también faculta al Municipio para cobrar por adelantado contribuciones especiales siempre y cuando la obra haya sido aprobada correctamente.

En cuanto a la gestión, liquidación, inspección y recaudación de las contribuciones especiales el Artículo 15 de esta ordenanza, recurre a las normas que establece el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, Ley General Tributaria, y en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

¹²⁵ Ibíd., 42.

¹²⁶ Magín Pon Mestres y Joan Francesc Pont Clemente, *Análisis de la Ley 25/1995 de modificación de la Ley general tributaria* (Madrid: Cívitas, 1995), 50.

¹²⁷ May Paredes Hurtado, “Contribuciones Especiales en Ecuador y España”, *Revista jurídica de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, n° 5 (2011): 213-228, https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/05/213_a_256.pdf.

El Artículo 17, hace mención a la Colaboración ciudadana: Asociación Administrativa de Contribuyentes, consideramos de suma importancia el presente ya que faculta a los ciudadanos para que puedan constituir en asociación administrativa de contribuyentes y podrán promover la realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios por parte del Ayuntamiento, comprometiéndose a pagar la parte que tenga que aportar este municipio cuando su situación financiera no lo permitiera, además de la que les corresponda según la naturaleza de la obra o servicio”.

El Artículo 19, en cuanto a las infracciones y sanciones, también se remite a lo que dispone la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

De acuerdo con el concepto de contribución especial, podemos situar el fundamento de este tributo en el hecho de que determinados sujetos beneficiados por la realización de una obra o la ampliación o mejora de un servicio contribuyan en mayor medida a su realización que el resto de la ciudadanía. Esa peculiar capacidad económica individual que se pone de manifiesto con el beneficio especial.

El Tribunal Supremo Español expide la Sentencia del 8 de noviembre de 1989, señalando que la contribución especial tiene como finalidad “compensar parcialmente, según el grado de preponderancia del interés público y el privado, el coste financiero de las obras públicas o establecimiento de los servicios públicos, que efectivamente producen un beneficio especial al sujeto pasivo”.¹²⁸

1.6 Cuadro comparativo de las contribuciones especiales de mejoras en Colombia, España y Ecuador

Ver el cuadro comparativo en la página siguiente.

¹²⁸ *Ibíd.*, 223-228.

Tabla 8
Histórico de la normativa de la contribución en contratos de obra pública Colombia

País	Característica de Contribuciones de mejora	Hecho generador	Sujeto pasivo	Sujeto activo	Tarifa	Aporte a la plusvalía																		
Ecuador	Las Contribuciones de Mejoras consisten en una prestación pecuniaria que cobra el Estado, que, a diferencia de los impuestos, que se cobran periódicamente, en este caso solo se genera cuando se realizan obras públicas y se pagan por única vez.	Realización de una obra pública o conjunto de obras destinadas a los ciudadanos dueños de los predios que se encuentran dentro de la zona de influencia; de lo cual se desprende un beneficio concreto y divisible en un aumento de valor de los bienes inmuebles.	Son los que como dueños de una propiedad inmueble colindante con una obra pública dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo del municipio; se benefician y aumenta el valor del inmueble.	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal	Apertura, construcción, ensanche, repavimentación de vías: 40% prorrateado en todas las propiedades de la zona de influencia; 60% prorrateado en todas las propiedades con frente a la vía. Costo de aceras, bordillos, alcantarillados, 100% para las propiedades. Tiempos de recuperación según ordenanza 011-2015 (Segundo Suplemento del Registro Oficial 600, 2-X-2015) <table><tr><th>Grupo</th><th>Valor de la deuda</th><th>Plazo de pago</th></tr><tr><td>1</td><td>Hasta dos R.B.U</td><td>3 años</td></tr><tr><td>2</td><td>Entre dos o cuatro R.B.U</td><td>5 años</td></tr><tr><td>3</td><td>Entre cuatro a siete R.B.U</td><td>7 años</td></tr><tr><td>4</td><td>Entre ocho a diez R.B.U</td><td>10 años</td></tr><tr><td>5</td><td>De diez en adelante R.B.U</td><td>15 años</td></tr></table>	Grupo	Valor de la deuda	Plazo de pago	1	Hasta dos R.B.U	3 años	2	Entre dos o cuatro R.B.U	5 años	3	Entre cuatro a siete R.B.U	7 años	4	Entre ocho a diez R.B.U	10 años	5	De diez en adelante R.B.U	15 años	Si aporta al incremento de valor de terrenos y construcciones. La contribución de mejora solo permite la recuperación de la inversión, mas no sobre el sobre valor que se generó en la propiedad.
Grupo	Valor de la deuda	Plazo de pago																						
1	Hasta dos R.B.U	3 años																						
2	Entre dos o cuatro R.B.U	5 años																						
3	Entre cuatro a siete R.B.U	7 años																						
4	Entre ocho a diez R.B.U	10 años																						
5	De diez en adelante R.B.U	15 años																						

Colombia	Es una obligación que se cobra a las personas naturales y jurídicas en contratos de obra pública y esta será a favor de la Nación, Departamento o Municipios.	Suscripción y adición de contratos de obra pública, concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación.	Todas las personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública.	Nación, departamento o Municipio responsable de la obra pública.	Se pagará el 5% del valor total del contrato, el cual se descontará el anticipo. Concesiones para vías de comunicación, terrestre, aéreo, fluvial, marítimo pagaran una contribución del 2.5 por mil.	La obra pública de forma directa no tiene efecto en la plusvalía, la cual se genera por el uso y tipo de suelo donde se ubica la propiedad.
España	Es una obligación exigida por el Estado, mediante ley para cubrir el gasto público y la realización de obras públicas o cubrir las necesidades de los ciudadanos, según la capacidad contributiva.	La obtención de un beneficio por el sujeto pasivo o el aumento del valor de los bienes por la realización de obras públicas de carácter local por las entidades respectivas.	Personas naturales o jurídicas obligadas al pago de la carga tributaria.	Ayuntamiento responsable de la obra pública	Prorratio de máximo el 90% del costo de la obra respectiva, entre el total de las propiedades beneficiarias. El tiempo máximo de recuperación es 10 años, dándose descuentos por pronto pago.	De forma directa no tiene efecto en la plusvalía, ya que esta última se basa en el aumento de valor de los terrenos en el tiempo. La contribución de mejora solo recupera el valor de la inversión pública.

Fuente y elaboración propias con base en leyes, decretos y demás información del capítulo segundo.

1.7 Mecanismos de recuperación de plusvalías

El Ecuador es un país con una gran riqueza en recursos naturales tales como renovables y no renovables, sin embargo, es evidente observar que presenta una gran inequidad en la distribución de los ingresos públicos obtenidos a través del Estado en sus diferentes instancias.

Por su naturaleza el desarrollo urbano, suburbano y rural resulta inequitativo si se deja en manos de los particulares que movidos por el ámbito del lucro quieren aprovechar las diversas oportunidades que se presentan para obtener un beneficio sin necesidad de haber invertido para adquirir un aumento del valor en el predio, por tanto, el Estado a través de algunas herramientas busca que el beneficio no caiga solo en las manos de pocos.

Además, el mercado del suelo es imperfecto y su demanda es limitada, ante un mercado imperfecto el Estado como director debe realizar no solo una planeación del territorio sino también implementar mecanismos que permitan regular el suelo de mejor manera y a través de aquellos mecanismos recuperar lo que el Estado invierte en la dotación de obras y servicios. Por ello, la importancia que el Ecuador y otros países efectúen acciones tendientes a recuperar las plusvalías para reducir las inequidades que se presentan facilitando el desarrollo territorial a través de dotación de servicios públicos, viviendas de interés social, etc.

En palabras de Smolka: “Por recuperación de plusvalías se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal (mediante impuestos, tasas, contribuciones y otras formas) o más directamente en mejoramientos in loco en beneficio de los ocupantes o de la comunidad general. Esas plusvalías resultan en general de acciones ajenas al propietario, y más notablemente derivan de la actuación pública, sea por medio de inversiones en infraestructura o de decisiones regulatorias sobre el uso del suelo urbano. A pesar de eso estos incrementos del valor de la tierra, sin una intervención por parte del sector público para su recuperación, son apropiados de forma privada por los propietarios de la tierra beneficiaria”.¹²⁹

Siguiendo a Blanco, Fretes, & Muñoz 2016 existen cuatro herramientas comúnmente usadas para financiar proyectos urbanos: (i) la contribución por mejoras, (ii) las exacciones y cargos por derechos de construcción, (iii) la Financiación por Incremento de Impuestos (TIF por sus siglas en inglés) y (iv) los esquemas de reajuste de terrenos. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas, y su eficiencia y factibilidad puede depender de múltiples variables internas y externas al proyecto mismo. En muchos casos, estos instrumentos no son concebidos por los gobiernos como parte del grupo

¹²⁹ Martín Smolka y David Amborski, *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report)* (Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy), 2013, 68.

de instrumentos de política fiscal, sin embargo, los mecanismos de captación de plusvalías pueden rendir beneficios pecuniarios.¹³⁰

La recuperación de plusvalías se refiere a esos instrumentos utilizados por los gobiernos municipales para lograr la recuperación de los incrementos inmerecidos en el valor del suelo atribuidos a la inversión pública. La recuperación de aquellos incrementos en el valor del suelo en el Ecuador se los puede hacer, a través de ingresos públicos mediante instrumentos tales como: contribuciones, impuestos y ordenanzas regulatorias; es así que las municipalidades deben utilizar todas las herramientas que se encuentran disponibles para ser ejecutadas y con ello reducir las brechas sociales, otorgándoles a todos los ciudadanos las posibilidades de verse beneficiados del desarrollo territorial.

El Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos, es utilizado como herramienta de regulación del mercado del suelo y control. Como se visualizó en el primer capítulo, la plusvalía, corresponde a un fenómeno económico intrínsecamente relacionado con los precios de la tierra, siendo entonces este impuesto una herramienta para todos los municipios para obtener ingresos y recuperar parte de lo invertido por el Estado.

Por ello, una vez analizada la información recabada podemos indicar cada uno de los mecanismos que existen en el Ecuador, para poder recuperar las plusvalías ejerciendo la atribución que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en el art. 186 establece: “Los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, por procesos de planificación o administrativos que incrementen el valor del suelo o la propiedad; por el establecimiento o ampliación de servicios públicos que son de su responsabilidad; el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten dentro del ámbito de sus competencias y circunscripción, así como la regulación para la captación de las plusvalías”.¹³¹

Existen mecanismos tributarios en la recuperación de plusvalías y un elemento es el cobro del impuesto predial, siendo una competencia que permite al gobierno

¹³⁰ Andrés Blanco Blanco et al., *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016), 12.

¹³¹ *Ibíd.*, art.186.

municipal a través del catastro recuperar la plusvalía. El catastro es un inventario de los bienes inmuebles ubicados en el sector urbano y rural de cada uno de los cantones, es el tercer canal de recuperación de plusvalía, el gobierno tiene la exigencia de realizar una actualización de catastros y por ende todas las obras realizadas o servicios van a repercutir en esa valoración bienal de los catastros ya que se realiza un ajuste al alza sobre los avalúos de los inmuebles, por las obras que tienen incidencia y tienen un impacto en toda la circunscripción zonal, por adoquinamiento, asfaltado y demás; por lo tanto se busca compensar este valor del predio a través del incremento del cobro predial.

Si la información de los catastros no es actualizada, como deberían realizarlo todas las municipalidades en estricto sentido habrá una afectación en el lado financiero, y al no estar actualizada la información, no se estaría considerando todo ese despliegue en obras y servicios que hace la municipalidad y que está directamente vinculada a la generación de un incremento del precio del predio, evidentemente generará un perjuicio en términos financieros a la municipalidad porque con información desactualizada no se estaría dando la posibilidad de recuperar razonablemente ese plus valor a través de ese canal; es decir, a los montos que incurre el gobierno municipal para emprender en obra y servicios públicos.

El solar no edificado son solares o terrenos sin construcción en zona urbanizada y tiene todos los servicios básicos, entonces al dueño de este predio le toca pagar el recargo, porque refleja un incremento en el valor del predio y tiene como propósito el estímulo a la construcción, en buena medida está asociado a compensar los valores con la obra pública por efectos de obras y servicios, por lo tanto, es una forma de que el Estado recupere lo invertido.

Además, existen mecanismos no tributarios en el Ecuador, que van más allá de los tradicionales tales como: el espacio aire, venta de franjas de terrenos, compensación de error técnico de medición, bienes mostrencos y otras maneras explícitas mediante ordenanza como, por ejemplo, el cambio del uso del suelo, entre otras.

El art. 34, lits. a) y c) del COOTAD señala entre las funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal establece: “el promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal y establecer el régimen de uso del suelo y

urbanístico; por lo cual la modificación de uso y ocupación del suelo es una competencia de los gobiernos municipales la regulación y control”.¹³²

Los lotes o fajas de terreno son aquellos que provienen de un error técnico de medición, el gobierno autónomo descentralizado ordenará mediante ordenanza el error técnico aceptable y su regulación, en caso de que se exceda el error técnico de medición aceptable según las ordenanzas emitidas entonces para poder regular ese terreno el propietario debe pagar el valor correspondiente tomando de referencia el avalúo catastral del predio en cuestión. Además, las fajas de terreno solo pueden ser adquiridas por los propietarios de los predios colindantes a través de subasta pública.

Es preciso considerar que los beneficiarios de predios en las determinadas zonas deberían pagar por el hecho de que se les reconoce la posibilidad de construir en términos más amplios que en otros sectores cuyos propietarios se ven limitados de construir, por efectos de tener restricción en números de pisos porque tienen una ordenanza que lo impide, por esa razón aquellos que no posean esta restricción deben pagar un valor al Estado a través de las municipalidades ya que se benefician al poder tener libre albedrío para construcción de más números de pisos sin ninguna limitación a través de una ordenanza.

La ley de propiedad horizontal y el reglamento a esa ley indica fines residenciales o comerciales para que se pueda construir hasta tantos pisos, en otras por gestión de riesgo (espacios de relleno, quebradas, accidentes topográficos), en otras por sector industrial, en otras por gestión de medio ambiente, en otras por series geográficas, en otras por fines topográficos.

Otra vía de recuperación de plusvalía es la de los bienes mostrencos, también están regulado por el COOTAD; y son los bienes inmuebles o bienes raíces que no se atribuye ninguna titularidad a nadie, no tienen dueño, se identifican así como bienes mostrencos, previo a un proceso hace parte de los bienes patrimoniales de los municipios se puede dar la venta a un particular, mediante resolución del consejo municipal o también puede darse la permuta cuando el predio va a ser expropiado se puede transferir otro predio que tenga la municipalidad. Y el saldo puede ser a favor del privado o en otros casos a favor de la municipalidad.

Que, el art. 264, núm. 2 de la Constitución, en concordancia con el lit. b) del art. 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

¹³² Ibíd., art. 34, lits. a) y c).

Descentralización (en adelante, COOTAD) expresan: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley. [...] 2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón [...]”.¹³³

Los cargos por derechos de construcción se definen como una contraprestación al derecho de desarrollo inmobiliario y este mecanismo se identifica con los pagos por el permiso de construcción en altura, así como la potestad de cambio de uso rural a urbano. El derecho de construcción es una potestad pública ejercida por el Estado que le faculta a todas las municipalidades a través del artículo citado anteriormente; este instrumento implica costos públicos al demandar infraestructura y servicios urbanos, así como también los derechos de construcción son una potestad pública.

Una vez explicado cada uno de los mecanismos de captación de plusvalía en el Ecuador podemos resumirlo a continuación.

Mecanismos de recuperación de plusvalías

1. Mecanismos tributarios

- 1.1 Impuesto predial
- 1.2. Solar no edificado

2. Mecanismos no tributarios

- 2.1 Venta espacio aire
 - 2.1.1 Venta de franjas de terreno
 - 2.1.2 Compensación por error técnico de medición
 - 2.1.3 Propiedad horizontal
- 2.2 Bienes mostrencos
- 2.3 Modificación del uso y ocupación del suelo, gestión de los gobiernos municipales es una competencia, y la figura de la propiedad horizontal.

El Estado tiene derecho a recuperar todos los recursos públicos que se invirtieron para realizar las obras públicas y la calidad de vida de la colectividad.

Hay mecanismos para la captación de la plusvalía comunes como la Contribución Especial de Mejoras (CEM), y la transferencia de dominio y plusvalía.

Lo expuesto anteriormente, permitirá contar con una herramienta para la recuperación de plusvalías por parte del Estado de aquellas ganancias inmerecidas generadas por diferentes acciones que dan lugar al aumento del precio de los bienes inmuebles; la cual puede ser valorada según estos tres criterios: 1) incorporación a las

¹³³ Ibíd., art. 55.

áreas de expansión urbana; 2) por cambio de uso; y, 3) por mayor aprovechamiento del suelo.

A pesar de contar con estas y otras fuentes, se puede observar cómo estas fuentes de financiamientos del gasto municipal se están quedando cortas ante las crecientes demandas de necesidades de la población que habita en dichos entes territoriales.

1.8 Propuesta y cambios

El suelo es una demanda derivada, haciendo que su precio dependa de lo que se pueda hacer con él, es decir, los elementos clave para el desarrollo urbano tales como la transformación del uso del suelo de rural a urbano, la dotación de servicios e infraestructura por parte del Estado que permite incrementar los beneficios potenciales derivados de un terreno o propiedad. Lo que, a su vez, resultará en mayores precios del suelo; por lo tanto, a este aumento en el precio se la llama “plusvalía”, la cual es susceptible de ser capturada para el beneficio de la comunidad en la medida en que los factores que la generan sean consecuencia de decisiones o acciones públicas, para con ello recaudar mayores ingresos e invertirlos en proyectos planificados por las municipalidades.

Los Gobiernos autónomos descentralizados gozan de una autonomía mediante la cual les permite desarrollarse en los diferentes campos: político, administrativo y financiero de esa manera tienen la capacidad de contar con recursos propios para cumplir con sus funciones brindando así una satisfacción a las necesidades de la ciudadanía.

En búsqueda de una equidad distributiva de recursos el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, en el art. 186 señala que los gobiernos municipales “mediante ordenanza podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas por procesos [...] servicios públicos que son de su responsabilidad, el uso de bienes o espacios públicos; y, en razón de las obras que ejecuten(...) así como la regulación para la captación de plusvalías.”¹³⁴

Luego de la comparación realizada entre los diferentes ordenamientos jurídicos como el colombiano, español con relación al ecuatoriano, se denota algunos problemas

¹³⁴ Ibíd., art. 186.

en torno al impuesto a la utilidad y la plusvalía sobre la transferencia de dominio de los bienes inmuebles en Ecuador, es así que se ha determinado una propuesta de algunos cambios a realizar en pro de mejorar lo recaudado por cada municipalidad, así como también brindar una seguridad jurídica y dar garantías a los contribuyentes.

Es así que de acuerdo a lo detallado en el COOTAD se debería contemplar los elementos básicos para la configuración de un tributo, y que ello sirva de antecedente para definir límites de porcentajes de cobro para que cada municipalidad pueda tener una base real para la emisión de cada una de las ordenanzas que rigen al impuesto sujeto de estudio en este trabajo; sin embargo, debido a la facultad que tienen los gobiernos seccionales esta falencia se la puede establecer a través de una ordenanza sin necesidad que ello se encuentre o no en la norma general (COOTAD).

Por todo lo detallado anteriormente se puede decir que, la normativa COOTAD realmente no contempla una importancia a la materia impositiva, es así que hasta contiene errores de normas copiadas de otros países, generando inseguridad jurídica a los contribuyentes por vacíos y contradicciones legales. Por ejemplo, esta falta de regulación conlleva a que los beneficios caigan en manos de pocos, permitiendo que algunos propietarios de bienes inmuebles obtengan beneficios exagerados por la venta o traspaso de dominio de las tierras por información privilegiada de autoridades en materia de suelos, obteniendo un aumento en el valor de los catastros con la simple inacción.

Debido a ello, es necesario definir mecanismos y cambios a través de ordenanzas en cada municipio para tener una mejor gestión administrativa municipal que permita una mayor captación de recursos; lo cual provocará que la conducta de los compradores y vendedores del suelo sea más transparente, reduciendo la especulación y logrando que la municipalidad pueda recaudar mayores ingresos.

Para mejorar la situación actual en relación a lo expuesto anteriormente, se deberían realizar algunos cambios mediante ordenanzas que permitan regular de mejor manera estos tributos siguiendo la normativa colombiana, la cual se ha tomado como referencia, para establecer adecuadamente el gravamen a la plusvalía, en función de los siguientes artículos de la normativa de referencia:

Artículo 74.- Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, que configuran las acciones urbanísticas ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, Son hechos generadores los siguientes:

a) La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

b) El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

c) La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez. **Artículo 75. Efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano.** Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

b) Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

c) El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, y se será proporcional a los metros cuadrados del terreno.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística- El efecto total de la plusvalía, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.¹³⁵

En la LOOTUGS y su reglamento habla de permisos para la ocupación del suelo rural, pero no establece nada sobre cómo cobrar esa plusvalía cuando al poblarse se va convirtiendo en suelo suburbano por el despliegue de obras; es por esta razón que se hace necesario que también se debería determinar un nuevo valor del predio y cobrar esta plusvalía que va aumentando por las obras del Estado; es así que se debe incluir estos artículos dentro de las ordenanzas de cada uno de los municipios para dar tratamiento y cobrar este beneficio que obtienen los particulares por intervención

¹³⁵ Colombia, *Ley 810 de 2003*, Diario Oficial 45220, junio 16 de 2003, arts. 174-176.

pública en la zona rural que con el paso del tiempo algunas zonas se convierten y se denominan suburbanas.

Otro de los puntos importantes a tomar en cuenta, está en que la legislación colombiana hace un ajuste relacionado a las zonas rurales, incorporando mediante estratos a las áreas urbanas, denominadas áreas suburbanas, que dependiendo de donde se ubiquen geográficamente estas pueden tener un porcentaje de ocupación y construcción definidos acorde a una ordenanza, lo cual es adecuado ya que la base para el cálculo de la plusvalía son los metros cuadrados del área generadora de la plusvalía.

Para evitar las especulaciones de la tierra, antes de realizarse una gestión pública el municipio deberá establecer el valor del metro cuadrado del suelo antes de la gestión pública y posterior a ella. Los terrenos no adquiridos por la administración y que se benefician por la obra pública en forma de gravamen participarán con un porcentaje de la plusvalía que se generó como consecuencia del incremento de valor de la tierra, producto de la gestión del suelo por parte del ente público.

De acuerdo con lo expresado en el párrafo precedente, es indispensable considerar implantar en la norma ecuatoriana para que de esta manera se pueda incorporar el suelo rural a la expansión urbana realizando una subdivisión en suburbano, y así a través de un análisis subdividir la zona rural que puede ser susceptible a la captación del impuesto a la transferencia de dominio y plusvalía. Es preciso señalar que no todo el suelo rural puede ser gravado con este impuesto debido a que, existen zonas de escasos recursos económicos que no deberían formar parte de los predios a gravar por el municipio.

El impuesto a la plusvalía, en el Ecuador está regulado por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el artículo 556 señala que: “Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza [...]”¹³⁶ es decir, que el porcentaje del impuesto puede ser modificado mediante ordenanzas municipales.

Lo establecido en artículo precedente hace que quede abierto a diversas interpretaciones debido a que no define un porcentaje mínimo ni un máximo; por lo tanto, es preciso determinar un porcentaje adecuado para que los beneficios obtenidos por los particulares por una gestión del Estado, sea retribuida de manera eficaz.

¹³⁶ Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*, art. 556.

Y lo más importante para que la recaudación sea eficiente es la actualización bienal de los catastros que deben realizar todas las municipalidades para contar con una información actualizada para un cobro adecuado de los impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Conclusiones

En Ecuador, el impuesto a la utilidad en la transferencia de predios urbanos y la plusvalía representa una herramienta esencial para promover la equidad territorial al permitir que los municipios capten parte del valor generado por intervenciones públicas y desarrollo urbano. Su eficacia depende de una gestión técnica rigurosa, que contemple catastros actualizados, tarifas justas y normativa clara para evitar arbitrariedades. Esta tributación no solo fortalece la sostenibilidad financiera local, sino que también empodera a los gobiernos locales en la planificación territorial. A nivel nacional, todos los ingresos estatales, sean tributarios o no, se destinan al financiamiento de servicios sociales y obras públicas, y se redistribuyen con criterios de equidad. Por ello, los instrumentos fiscales deben entenderse como medios para garantizar justicia social, cohesión territorial y condiciones de vida dignas para toda la población.

El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos se activa con la transferencia de dominio de un bien inmueble y grava la ganancia obtenida por el vendedor, mientras que las contribuciones especiales de mejoras se generan como consecuencia de una obra pública ejecutada y se distribuyen entre los propietarios directamente beneficiados, buscando recuperar los costos invertidos. Si bien estas figuras tributarias pueden considerarse complementarias en términos teóricos, una recupera inversión pública y la otra captura ganancia privada; en la práctica pueden generar efectos acumulativos que afecten la equidad fiscal, especialmente cuando una misma obra pública da lugar tanto al cobro inmediato de una contribución especial como a un aumento posterior del impuesto a la plusvalía.

La legislación colombiana no contempla el impuesto a la plusvalía como tal y no determina qué tipo de tributo es. Se denomina participación en plusvalía y requiere de dos momentos para que sea exigible. El primero, la determinación administrativa del Estado que produce el incremento del valor del inmueble y el otro que depende del propietario cuando, por ejemplo, enajena el bien. A nivel nacional, las ganancias

provenientes de enajenación de inmuebles ocasional son gravadas con el impuesto a las ganancias ocasionales.

Colombia y España a través de sus ordenamientos que regulan la plusvalía dentro de las facultades otorgadas a los municipios les conceden la regulación del tributo estableciendo límites mediante la ley primaria, de esta manera se pueden regular de mejor manera los tributos permitiendo un mejor control y tratamiento. Esto se podría adoptar en el Ecuador a través de ordenanzas mediante las cuales se establezcan límites, debido a que por ley en nuestro país es más difícil y complicado. La legislación española respecto al impuesto a la plusvalía, lo maneja de forma similar en concepto a como lo hace la ecuatoriana, es decir, grava a esas ganancias obtenidas por la venta de bienes inmuebles, sin embargo, existen diferencias en la forma de calcular la base imponible y las tarifas.

La tarifa en Colombia es del 10% mientras que en el caso de España no supera el 3%, la diferencia radica en que ese porcentaje se aplica al valor del contrato por ser el beneficio en general por el incremento del valor, pero no una utilidad en sí como en el caso ecuatoriano.

Finalmente, se considera que el presente estudio ha cumplido con todos los objetivos planteados, se ha obtenido un estudio doctrinal comparado de los tributos y normas que inciden sobre la plusvalía, así como se ha generado una propuesta de cambios para el caso ecuatoriano con el fin de corregir los problemas detectados para mejorar la captación de plusvalías de forma eficiente.

Recomendaciones

Adoptar buenas prácticas internacionales adaptadas al contexto local: al aplicar las normas vigentes de cada país para calcular el gravamen a la plusvalía, Colombia presenta un porcentaje de recaudación significativamente mayor. Este hallazgo sugiere la necesidad de estudiar más a fondo las metodologías utilizadas en dicho país, a fin de evaluar la viabilidad de adoptar medidas que permitan a Ecuador optimizar la captura de plusvalías ya que mejorar este mecanismo fortalecería la sostenibilidad fiscal local y contribuiría a una gestión territorial más equitativa, alineada con principios de justicia social y eficiencia tributaria

Promover una planificación urbana responsable mediante el desarrollo de políticas públicas que eviten la expansión desordenada de lo urbano sobre lo rural, lo cual genera costos adicionales de infraestructura y pérdida de suelo agrícola. La captura de plusvalías debe integrarse en la planificación del uso del suelo.

Es fundamental que las municipalidades fortalezcan sus capacidades de gestión financiera mediante el aprovechamiento efectivo de los mecanismos tributarios y no tributarios a su disposición. Esto permitirá no solo disminuir los altos niveles de endeudamiento, sino también avanzar hacia una mayor autonomía fiscal, reduciendo la dependencia de las regalías y del presupuesto asignado por el Estado.

Se recomienda implementar estrategias que mejoren la eficiencia en la recaudación, ampliar la base tributaria y fomentar una cultura de cumplimiento ciudadano, lo cual facilitará la ejecución de obras públicas y la planificación territorial en beneficio de la comunidad.

Bibliografía

- Acosta, Israel. “Comportamiento de las plusvalías en el Cantón Rumiñahui, en la Parroquia San Pedro de Taboada”. Tesis, Universidad ESPE, Sede Ecuador, 2016. <http://repositorio.espe.edu.ec/bitstream/21000/11896/3/T-ESPE-053328-D.pdf>.
- Acuña, Percy. “El urbanismo y la plusvalía urbana”. *Urbano Perú*, 21 de julio 2012. <http://www.urbanoperu.com/El-Urbanismo-y-la-Plusvalia-Urbana/>.
- Archille Donato, Giannini. *Instituciones de Derecho Tributario: Tratados de derecho financiero y hacienda pública*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1957.
- Ayats, Miró, y Ramón Palá. “Análisis y consecuencias de las esperadas sentencias del Tribunal Constitucional sobre la plusvalía Municipal”. *Economist & Jurist*, 1 de abril de 2017.
- Boix, Rafael. “Reseña de ‘Economía Urbana’ de Roberto Camagni”. *Investigaciones Regionales*, n.º 5 (2004): 235-7. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28900512>.
- Blanco Blanco, Andrés, Diego Carrión, Vicente Fretes Cibils, Adriana Hurtado Tarazona, Carlos Mendive, Andrés Muñoz Miranda, Juan Pablo Ortiz, Carlos A. Pérez, Eduardo Reese, y Paulo Sandroni. *Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016. <https://publications.iadb.org/es/expandiendo-el-uso-de-la-valorizacion-del-suelo-la-captura-de-plusvalias-en-america-latina-y-el>
- Carrión, Diego. *Mecanismos de captura de la plusvalía y financiamiento del desarrollo urbano*. Quito: MIDUVI / BID, 2014.
- Checa Clemente. *Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda, 1997.
- Colombia Alcaldía de Bogotá, “Leyes y decretos”. *Alcaldía de Bogotá*. Accedido 22 de febrero de 2023. [https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20878&cadena=p%20Alcald%C3%ADa%20Mayor%20de%20Bogot%C3%A1%20DC.%20\(2018\).%20Decreto%20803.%20Recuperado%20el%20junio%2030,%202019,%20de](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=20878&cadena=p%20Alcald%C3%ADa%20Mayor%20de%20Bogot%C3%A1%20DC.%20(2018).%20Decreto%20803.%20Recuperado%20el%20junio%2030,%202019,%20de)

Colombia Consejo de Bogotá D.C. *Acuerdo 118*. Registro Distrital 3017, 30 de diciembre de 2003.

Colombia. “Contribución especial contratos de obra pública”. *Contratación en línea Colombia*. Accedido 20 de abril de 2023. <http://www.contratacionenlinea.co/index.php?section=169&module=navigationmodule>.

Colombia. *Decreto 399 de 2011*. Diario Oficial año CXLV, n° 47983, 14 de febrero de 2011.

Colombia. *Decreto 803*. Registro Distrital 6460, 24 de diciembre de 2018.

Colombia. *Ley 810 de 2003*. Diario Oficial 45220, 16 de junio de 2003.

Colombia Secretaría Distrital de Hacienda. “Contribución especial por contrato de obra pública, concesión de obra pública y sus adicciones”. *Secretaría Distrital de Hacienda*. Accedido 29 de febrero 2023. <https://www.haciendabogota.gov.co/es/sdh/contribucion-especial-por-contrato-de-obra-publica-concesion-de-obra-publica-y-sus-adicciones>.

Cortes Fandiño, Luis Enrique. “La participación en plusvalía como instrumento de financiación: Análisis desde el derecho comparado y perspectivas”. Monografía, Pontificia universidad Javeriana, Sede Bogotá D.C., 2014. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3%ADa%20de%20grado%20Plusval%C3%ADa%20contenido%20FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.

Cortes Fandiño, Luis Enrique. “La participación en plusvalía como instrumento de financiación: Análisis desde el derecho comparado y perspectivas”. Monografía, Pontificia Universidad Javeriana, Sede Bogotá D.C., 2014.

Debitoor. “Definición de Plusvalía”. *Debitoor.es*. Accedido 17 de enero de 2023. <https://www.debitoor.es/glosario/definicion-plusvalia>.

Del Hierro, Sebastián. “La plusvalía diciembre”. *Pbplaw*. Accedido 30 de enero de 2023. <http://www.pbplaw.com/la-plusvalia/>.

Díaz, José. “La renta diferencial de la tierra y la degradación del suelo”. *Tiempos Críticos*, 10 de mayo de 2012. <https://tiemposcriticos.files.wordpress.com/2016/07/la-renta-de-la-tierra-y-la-degradacion-del-suelo.pdf>.

- Eco-Finanzas. “Plusvalía”. *eco-finanzas*. Accedido 17 de enero de 2023. <https://www.eco-finanzas.com/diccionario/P/PLUSVALIA.htm>.
- Ecuador. *Código Tributario*. Registro Oficial Suplemento 744. Suplemento, 29 de abril de 2016.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana n.º 0089*. Sancionada por el Gral. Paco Moncayo Gallegos, 12 de mayo del 2003.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Especial n.º 0255*. Sancionada por Paco Moncayo Gallegos, 10 de junio 2008.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Especial n.º 0015*. Sancionada por Andrés Vallejo, 29 de julio 2009.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana n.º 0338*. Registro Oficial 358, Suplemento, 8 de enero de 2011.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana n.º 155*. Registro Oficial 559, Suplemento, 19 de diciembre del 2011.
- Ecuador Consejo Metropolitano de Quito. *Ordenanza Metropolitana n.º 198*. Sancionada por el Dr. Mauricio Rodas Espinel, 22 de diciembre del 2017.
- Ecuador Consejo Municipal de la provincia de Loja, *Ordenanza Municipal n.º 007-2014*, sancionado por Dr. José Bolívar Castillo Vivanco, 26 de agosto de 2014.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, Suplemento, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Ley de ordenamiento territorial y gestión de suelos*. Registro Oficial 790, Suplemento, 5 de julio del 2016.
- Escribano Collado, Pedro. *Legislación administrativa*. España: Podiprint, 2006.
- España Ministerio de Hacienda España, “Contribuciones Especiales”. *Ministerio de Hacienda España*. Accedido el 25 de abril de 2023. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas20Tematicas/Impuestos/Contribuciones%20especiales/Paginas/Contribuciones%20especiales.aspx>.
- España OAGRTL. “IIVTNU (plusvalía): Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana”. *OAGRTL*. Accedido el 3 de marzo de 2023. <https://www.oagrtl.cat/informacio-tributaria-es/informacion-sobre-los-impuestos-municipales/iivtnu-plusvalua-impost-sobre-lincrement-de-valor-dels-terrenys-de-naturalesa-urbana>.

España. *Real Decreto Legislativo 2/2004*. Boletín Oficial del Estado 59, 9 de marzo de 2004.

García Erazo, Erika Cristina. “Problemas jurídicos del objeto imponible del impuesto a la utilidad y a la plusvalía”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6467/1/T2775-MDE-Garcia-Problemas.pdf>.

García Erazo, Erika Cristina. “Problemas jurídicos del objeto imponible del impuesto a la utilidad y a la plusvalía”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6467/1/T2775-MDE-Garcia-Problemas.pdf>.

Grajales Londoño, Gherson, Luz Deicy Giraldo, y Carlos Arturo Agudelo y Vargas. *Estatuto Tributario 2019*. Bogotá: Ediciones de la U, 2019.

Harvey, David. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Quito: IAEN, 2014.

Hoffman, Jaime. “Gestión de suelo y plusvalía”. *Sitio Sur*, 24 de junio de 2003. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:LaBII-WqhLoJ:www.sitiosur.cl/ficheros/Hechos_urbanos/documentos/Jaime%2520Hoffmann%2520Gestion%2520de%2520suelos%2520y%2520plusvalia.doc&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=ec/.

Iberley. “Base imponible del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (Impuesto a la plusvalía)”. *Iberley*, 10 de julio de 2018.

Jaramillo González, Samuel. *Hacia una Teoría de la Renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de Los Andes / Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, 2009.

Jiménez Monroy, María Beatriz. “El efecto de la plusvalía en la legislación colombiana”. *Asuntos Legales*, 10 de diciembre de 2015. <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/el-efecto-a-la-plusvalia-en-la-legislacion-colombiana-2331671>.

López, Marco. “Complejidad de la plusvalía”. *Animal político*, 15 de mayo de 2017. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-la-cuadratura-del-circulo/2016/12/20/la-complejidad-la-plusvalia>.

Maldonado, María. *Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia II*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos, 2010.

- Manso Fernández, Juan Ramón. “El impuesto sobre el incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU)”. Tesis universitaria, Universidad Autónoma de Barcelona, Sede Barcelona, 2017. https://ddd.uab.cat/pub/tfg/2017/177336/TFG_jmansoferandez.pdf.
- Menéndez Moreno, Alejandro. *Derecho Financiero y Tributario*, 10.^a ed. Valladolid: Lex Nova, 2009.
- Paredes Hurtado, May. “Contribuciones Especiales en Ecuador y España”. *Revista jurídica de Universidad Católica de Santiago de Guayaquil*, n.º 5 (2011). https://www.revistajuridicaonline.com/wp-content/uploads/2011/05/213_a_256.pdf.
- Parias, Adriana. “Hacia una teoría del suelo urbano de Samuel Jaramillo González”. *Territorios*, n.º 22 (2010): 151-61, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=35714236008>.
- Peterson, George. *La plusvalía de la tierra como opción para el financiamiento de la infraestructura urbana*. Washington DC: Banco Mundial, 2010.
- Pon Mestres, Magín, y Joan Francesc Pont Clemente. *Análisis de la Ley 25/1995 de modificación de la Ley general tributaria*. Madrid: Civitas, 1995.
- Porto Pérez, Julián, y María Merino. “Utilidad”. *Definición De*. Accedido 17 de enero de 2023. <https://definicion.de/utilidad/#:~:text=Una%20persona%20que%20invierte%20500,ejercer%20como%20sin%C3%B3nimo%20de%20beneficio>.
- Poveda Blanco, Francisco. *Los impuestos municipales en España: Pasado y presente en la financiación de los municipios. Experiencias comparadas*. Madrid: Dykinson, 2015.
- Ramírez, Carlos Andrés. *Análisis comparado de la gestión y captura de plusvalías de los sistemas catalán y colombiano: El caso de Barcelona y Bogotá*. Bogotá: Universidad Politécnica de Catalunya, 2010.
- Ramírez, Jorge. “¿Cuál es la diferencia entre la contribución de valorización y la plusvalía?”. *Legis Ámbito jurídico*. Julio de 2018. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo/administrativo-y-contratacion/cual-es-la-diferencia-entre-la-contribucion>.

- Ramírez Pardo, Edwin. “El cálculo del efecto de la plusvalía y su relación como instrumento de gestión con las actividades económicas adscritas al régimen de uso de suelos en el desarrollo urbano de Bogotá DC”. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Javeriana, Sede Bogotá 2013. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14010/RamirezPardoEdwin2013.pdf?sequence=1>.
- Salguero, Manuel, y Manuel España. “Plusvalía Urbana”. *Prensa libre*, 30 de julio de 2016. <http://www.prensalibre.com/economia/economia/plusvalia-urbana/>.
- Senplades. *Lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial*. Quito: Senplades, 2010.
- Significados. “plusvalía”. *Significados.com*. Accedido 17 de enero de 2023. <https://www.significados.com/plusvalia/>.
- Significados. “utilidad”. *Significados.com*. Accedido 17 de enero de 2023. <https://www.significados.com/utilidad>.
- Smolka, Martim, y David Amborski. “Recuperación de plusvalías”. *EURE Santiago* 29, n.º 88 (2003). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800003>.
- . *Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina (Policy Focus Report)*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- Soto Irineo, Kassandra. “Instrumentos de captura de plusvalía del suelo urbano en el Municipio de Guadalajara, México”. Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Sede Barcelona España, 2017. https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/111954/SOTO_TESIS_MASTER.pdf.
- Spencer, Milton. *Economía contemporánea*. Barcelona: Reverte, 1993.
- Tuirán Sarmiento, Ángel. *El territorio*. Bogotá: Universidad del Norte, 2013.
- UCEMA. “Teoría del valor trabajo: Los enfoques de Smith y Ricardo”. *Universidad del Cema*, Argentina, diciembre de 2010. https://ucema.edu.ar/~jms/cursos_grado_y_posgrado/historia_del_pensamiento_economico/monografias_anteriores/2010_gabriel_manganelli.pdf.
- Zeolla, Nicolás. “La teoría clásica de la renta diferencial. Una aproximación al papel de la renta del cultivo de soja en el periodo post-convertibilidad”. *Centro Cultural de la cooperación Floreal Gorini*, 4 de mayo de 2017.

● 0% de similitud general

NO SE ENCONTRARON COINCIDENCIAS

Esta entrega no coincidió con ningún contenido comparado.

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Bloques de texto excluidos manualmente
- Coincidencia baja (menos de 15 palabras)

BLOQUES DE TEXTO EXCLUIDOS

mediante el presente documentodejo constancia de que la obra es de mi exclusiva...
repositorio.uasb.edu.ec

a mi lado en las buenas y en las malas
repositorio.uasb.edu.ec

sobre laplusvalía.....
dspace.ucuenca.edu.ec

el 19 de octubre
www.dspace.uce.edu.ec

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomosdes...
repositorio.uasb.edu.ec

La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizad...
Universidad Internacional del Ecuador on 2022-12-05

impuesto a las utilidades en la transferencia de prediosurbanos y plusvalía de los ...
repositorio.utn.edu.ec

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizac...
repositorio.uasb.edu.ec

es la utilidad y plusvalía derivada de la transferencia de dominio de inmuebles ubi...
repositorio.uasb.edu.ec

argumenta que la tierra adquiere un precio como resultado de la existencia dela r...

hdl.handle.net

infraestructura vial y pavimentos; redes de agua, luz ydesagües; equipamientos de...

repositorio.usanpedro.edu.pe

grandes proyectos urbanos desarrollados en zonas estratégicassobre predios de ...

repositorio.usanpedro.edu.pe

La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de...

www.sangil.gov.co

1. Uso principal.- Es el uso específico permitido en la totalidad de una zona.2. Uso ...

www.gadme.gob.ec

Ecuador, Ley de ordenamiento territorial y gestión de

repositorio.uasb.edu.ec

a)Se establece el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles objeto de...

www.crc.gov.co

Las cifras disponibles de CEM por valores emitidos para2010 y 2012 hacen supon...

docplayer.es

indican que en 2008 fue de USD 187.621,06, y seelevó a USD 212.244,84 en 2010, ...

www.habitatyvivienda.gob.ec

hecho, el incremento de valor del bien se crea directamente con el hecho imponibl...

repository.usta.edu.co

Si hablamos de una venta de un bien inmueble, el pago de la plusvalía municipal s...

www.activanorte.com

Los requisitos a presentar son: la referencia catastral de la vivienda que aparece e...

Universidad del Istmo de Panamá on 2022-07-14

El comprador que estuviere en el caso de pagar el impuesto que debe el vendedor,...

www.gobiernocalvas.gob.ec

regula la tarifa del impuesto a la utilidad y plusvalía, en la quedispone:a)La tarifa g...

www.dspace.uce.edu.ec

Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras

hdl.handle.net

d.Obras de alcantarillado;e.Construcción y ampliación de obras y sistemas de agu...

hdl.handle.net

a)El cuarenta por ciento (40%) será prorrateado entre todas laspropiedades sin ex...

repositorio.ug.edu.ec

El costo de los pavimentos rurales se distribuirá entre todos los predios rurales ap...

hdl.handle.net

lo siguiente:Artículo 3.- Exenciones. - Se encuentran exentas del pago por contribu...

www7.quito.gob.ec

Cuando un contribuyente posea varios predios, para aplicar la exención se sumará...

agenciadecontrol.quito.gob.ec

Artículo 23.- Exención por discapacidad. - Los propietarios de inmuebles que teng...

docplayer.es

Artículo 27.- Exención a Instituciones de Beneficencia o Asistencia Social.- Los bie...

hdl.handle.net

exoneración del 100% del pago de la Contribución Especial de Mejoras; siempre y ...

hdl.handle.net

los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar elpago de la co...

repositorio.ug.edu.ec

Ley 388 de 1997Noción, hechos generadores, efecto plusvalía resultado de laincor...

www.alcaldiabogota.gov.co

Modificaciones a la participación en la plusvalía derivada de laacción urbanística d...

www.alcaldiabogota.gov.co

Establece los lineamientos para la determinación, liquidación y recaudo de la partic...

www.alcaldiabogota.gov.co

Decreto 1788 de 2004Reglamenta la participación en plusvalía, para ello dictadefi...

www.alcaldiabogota.gov.co

ObjetoEstablecer los lineamientos y asignar las competencias para ladeterminació...

www.shd.gov.co

de la participación

www.alcaldiabogota.gov.co

15.ExclusionesSe excluyen como momento de exigibilidad del pago de la participa...

www.shd.gov.co

En dinero, utilizando los medios de pago habilitados para el efecto.Transfiriendo a...

www.alcaldiabogota.gov.co

El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearsepor t...

www.alcaldiabogota.gov.co

el impuesto a la plusvalía no

repositorio.uasb.edu.ec

La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana.El establecimiento o ...

idus.us.es

de lasiguiente

repositorio.usfq.edu.ec

Aspectos Participación en

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Ley 25 de 1921? Decreto Ley 1604 de

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Se establecen los precios

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Los propietarios y poseedores de inmuebles que, de manera directa, por reflejo o zo...

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el cos...

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Autorización de mayor aprovechamiento del suelo en edificación, índice de ocupa...

sualcaldiavirtual.com

un estudio sobre la plusvalía que haya recibido o fuere a recibir

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

zonificación de usos del suelo.? La incorporación

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Exigibilidad (siempre cuando se haya concretado el hecho generador, con anteriori...

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Compra de predios

regulacionygestiondelsuelo.files.wordpress.com

renovación urbana? Fomento de la creación cultural y mantenimiento del patrimoni...

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

30% al 50% de la plusvalía generada. (Incremento en los precios del suelo. Semide...

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

en firme.? Solicitud de licencia de urbanización o construcción.? Cambio efectivo d...
regulacionygestiondelsuelo.files.wordpress.com

Inscripción en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

Aumentar las posibilidades del suelo.? Diferencias comparativas.Obra pública

regulacionygestiondelsuelo.files.wordpress.com

que fija la contribución por predio

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3>

repository.usta.edu.co

Porcentaje máximo de aplicación a los efectos de determinar el incremento de val...

www.studocu.com

la misma Ley de Haciendas Locales

repositorio.usfq.edu.ec

a.Transmisión del terreno: Para que el impuesto se devengue, se debe producir o ...

ddd.uab.cat

Sin embargo, los supuestos de no sujeción más importantes que se dan son:-Las ...

UNIBA on 2019-03-15

El valor del terreno: Es el valor catastral en el momento del devengo del impuesto. ...

UNIBA on 2019-03-15

la ganancia o utilidad que se produce

hdl.handle.net

Establecimiento o modificación

www.concejo-aquitania-boyaca.gov.co

Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) el...
pre-smartlex.iberley.es

Artículo 1°. De la prórroga de la ley. Prorróguese por el término de cuatro (4) años,...
repository.unimilitar.edu.co

Prorrogó la vigencia del Artículo 121 de la Ley 418 de 1997 y estableció, en el pará...
repository.unimilitar.edu.co

Hecho generador: La suscripción o la
tramites1.suit.gov.co

Base para liquidar la contribución: El valor total del contrato o de la respectiva adic...
www.shd.gov.co

ARTÍCULO 331. Tarifas. La tarifa aplicable es del cinco por ciento (5%) sobre el val...
municipioscolombia.co

valor del anticipo, si lo hubiere, y de cada cuenta que cancele al contratista o exigir...
www.municipioscolombia.co

Las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comuni...
tramites1.suit.gov.co

El artículo 28 de la ley española 39

Álvaro Ojeda Hidalgo. "La Contribución Especial (un tributo complejo)", Iuris Dictio, 2001

El Artículo 17, hace mención a la Colaboración ciudadana

www.revistajuridicaonline.com

parte que tenga que aportar este municipio cuando su situación financiera no lo pe...
www.revistajuridicaonline.com

unapropiedad

www.pge.gob.ec

adición de contratos de obra pública, concesiones de construcción, mantenimiento y...
municipioscolombia.co

La obtención de un beneficio por el sujeto pasivo o

Universidad de Jaén on 2018-05-09

Hacia una Teoría de la Renta del suelo urbano (Bogotá: Universidad de Los Andes / ...

"Recuperación transformadora de los territorios con equidad y sostenibilidad IV. Estudios sobre cultura y de...

de ordenamiento territorial a través de: modificación de la zonificación de usos del ...

repositorio.usanpedro.edu.pe

en la obtención de un beneficio o

Universidad de Valladolid on 2014-03-29

https://ucema.edu.ar/~jms/cursos_grado_y_posgrado/historia_del_pensamiento_...

repositorio.unesum.edu.ec

permite maximizar la eficiencia económica del territorio, estableciendo su cohesión...

Universidad del Istmo de Panamá on 2020-11-05

Estos condicionantes y otras circunstancias pueden hacer surgir una escasez de te...

documents.mx

incrementos de valor que experimentan los

Universidad Del Magdalena on 2016-11-20

de acuerdo con tres criterios creadores de valorización

www.crc.gov.co

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3>

repository.usta.edu.co

El aumento de la densidad, permitiendo la elevación del índice de ocupación y/o de...

www.crc.gov.co

El fundamento constitucional de la participación municipal en la plusvalía es elartí...

www.crc.gov.co

sobre la propiedad en general y sobre elvalor de la tierra en particular, la

eure.cl

las contribuciones

Pontificia Universidad Catolica del Ecuador - PUCE on 2022-10-20

Ecuador, Ley de ordenamiento territorial y gestión de

repositorio.uasb.edu.ec

mejor aprovechamiento del suelo.a) Se hace el avalúo por metro cuadrado antes d...

www.crc.gov.co

b) Se estima el número de metros cuadrados adicionales-potenciales de construc...

www.crc.gov.co

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/41207/Monograf%C3>

repository.usta.edu.co

catastro de la zona establecida por dicho plan. Asimismo, la empresa de

www.derechoecuador.com

Elementos básicos para la aplicación de la participación en plusvalía en Colombia

hdl.handle.net

el superávit causado por cualquier actividad económica y se relaciona con el impu...

repositorio.uasb.edu.ec

vínculo jurídico de carácterpersonal entre la administración tributaria

www.dspace.uce.edu.ec

a título gratuito o por modo de adquisición dedominio inmobiliario, el sujeto pasiv...

repositorio.uasb.edu.ec

la carga

repositorio.uasb.edu.ec

Base imponibleEs

www.dspace.uce.edu.ec

Ecuador, Código Orgánico

Universidad Catolica De Cuenca on 2021-07-30

El

www.dspace.uce.edu.ec

base imponible

Universidad Internacional Isabel I de Castilla on 2018-05-17

lo dispuesto en el artículo

www.dspace.uce.edu.ec

<http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/1516/1/T-UCE-0005-244.pdf>

www.dspace.uce.edu.ec

deducciones o descuentos que se realiza en la liquidación del impuesto a laUtilida...

www.dspace.uce.edu.ec

a

docplayer.es

a)El cinco por ciento (5%) de las utilidades líquidas por cada año que haya

repositorio.utn.edu.ec

haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la re...

repositorio.usfq.edu.ec

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizac...

repositorio.uasb.edu.ec

el momento de la extensión de las correspondientes escrituras públicas que conte...

repositorio.uasb.edu.ec

todos los casos

www7.quito.gob.ec

tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018

repositorio.uasb.edu.ec

Definición de la contribución A.D. Giannini se refiere a la contribución como un trib...

repositorio.uasb.edu.ec

Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralizac...

repositorio.uasb.edu.ec

obligación en la que el deudor manifiesta su capacidad económica al obtener un b...

repositorio.uasb.edu.ec

que los impuestos se cobran periódicamente

dspace.ucuenca.edu.ec

de una actuación estatal que

repositorio.uasb.edu.ec

Para efectos tributarios, se

www7.quito.gob.ec

78 Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentrali...

repositorio.uasb.edu.ec

una propiedad

www.pge.gob.ec

de la ordenanza que regula la determinación, gestión y recaudación de la contribuc...

hdl.handle.net

1688.- Límite

www.quito-turismo.gob.ec

DesdeHasta10,00300.000,000,0122300.000,01600.000,000,0153600.000,011.000...

www7.quito.gob.ec

comprende el valor de la tierra, construcciones y adicionales constructivos o espec...

www7.quito.gob.ec

anualmente a partir del primer día hábil del año siguiente a la terminación de la ob...

www7.quito.gob.ec

por los sujetos pasivos de la contribución especial de mejoras de conformidad co...

www7.quito.gob.ec

el plazo podrá ser de hasta

www7.quito.gob.ec

el propietario del inmueble

repositorio.usfq.edu.ec

<https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/el-efecto-a-la-plusvalia-en-la-legi...>

repository.usta.edu.co

tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2018

repositorio.uasb.edu.ec

El artículo 74 de la Ley 388 de 1997

legal.legis.com.co

por la modificación

secretariadehaciendamagangue.gov.co

a la participación en plusvalía

repositorio.usfq.edu.ec

La ley

flandes-tolima.gov.co

a partir de los años 2008 y

Universidad Miguel Hernandez Servicios Informaticos on 2022-04-03

el Impuesto sobre el Incremento de Valor de Terrenos de Naturaleza Urbana

zope.alcorcon.es

sistema tributario local

www.madrid.org

5, <https://www.oagrtl.cat/informacio-tributaria-es/informacion-sobre-los-impuest...>

Universidad Nacional de Educación a Distancia on 2023-03-28

El hecho imponible de las contribuciones especiales consiste en

docplayer.es

El Impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de lo...

Universidad de Guayaquil on 2022-09-14

en el primer capítulo, la plusvalía, corresponde a un fenómeno económico intrínsec...

hdl.handle.net

que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización...

www.derechoecuador.com

et al., Expandiendo el uso de la valorización del suelo: la captura de plusvalías en A...

Marcelo Pérez Sánchez, Sebastián Aguiar. "Estado y promotores del neoliberalismo urbano: los barrios priv...

Que, el

www.derechoecuador.com

el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización CO...

www.derechoecuador.com

essusceptible de ser capturada para el beneficio de

Universidad Tecnológica Indoamerica on 2022-07-17

en torno al impuesto a la utilidad y la plusvalía sobre la transferencia de dominio de

repositorio.uasb.edu.ec

El impuesto a la plusvalía

repositorio.usfq.edu.ec

para la construcción de ciudad y planeación territorial

hdl.handle.net

el impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de lo...

www.derechoecuador.com

el impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de lo...

www.derechoecuador.com

el beneficio en general por el incremento del valor, pero no una utilidad en sí como...

repositorio.uasb.edu.ec

tales como: la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consi...

Universidad Del Magdalena on 2017-10-29

la implementación de las condiciones adecuadas para el acceso a un hábitat segur...

docplayer.es

La legislación española

repositorio.usfq.edu.ec

La legislación colombiana no contempla al impuesto a la plusvalía como tal y no d...

repositorio.usfq.edu.ec

Las políticas de uso, ocupación de suelo y su aprovechamiento corresponden a un...

docplayer.es

A pesar de contar con estas y otras fuentes, se puede observar cómo estas fuente...

hdl.handle.net

Los terrenos no adquiridos por la administración y que se beneficien

bibliotecadigital.usbcali.edu.co

determinación del impuesto? Determinación por declaración del sujeto pasivo La d...

www7.quito.gob.ec

cuando la diferencia sea mayor entre el valor que consta en el título de propiedad...

www7.quito.gob.ec

La Superintendencia de Notariado y Registro

www.asuntoslegales.com.co

En relación con la base gravable de la contribución por valorización, se determinac...

www.asuntoslegales.com.co

La base imponible del IIVTNU está constituida por el incremento del valor de los te...

UNIBA on 2019-03-15

formulación teórica

documents.mx

para la recuperación de

www.derechoecuador.com

una renta a cambio de cederla para la producción, lo que repercute sobre los preci...

documents.mx

y la renta de monopolio, de escasez

documents.mx

por los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en dicho sector a través del ...

www.derechoecuador.com

El artículo 82 de la Constitución Política de Colombia (1991) otorga a las entidades...

revistas.unal.edu.co

en la ciudad de Bogotá D.C., mediante el Acuerdo 118 del 30 de diciembre de 2003...

revistas.unal.edu.co