

DERECHO URBANÍSTICO, TERRITORIOS INTELIGENTES Y TRIBUTACIÓN

I JORNADAS DE DERECHO URBANO
UASB – MINISTERIO DE LA VIVIENDA

MIGUEL ÁNGEL BOSSANO RIVADENEIRA

Julio 2014

Las ciudades en los 60s

- Legislación incipiente y coyunturales antes de los 60's
- Ley de Régimen Municipal RO No. 680 de 31 de enero de 1966. Consolidación de los municipios como principal figura de descentralización. (104 municipios)
- Régimen tributario basado en 8 impuestos.
- Decretos Supremos Nos. 766 y 250 de 10-11-70 y 11-02-71 crean impuesto a los espectáculos públicos. Ley 146 de 24-10-83 .
- Ley de Control Tributario y Financiero RO No. 97 de 29 de diciembre de 1988 incorpora el impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

Las ciudades a partir de los 70s

- Proceso sostenido de modernización a partir del boom petrolero que da lugar al crecimiento de ciertas ciudades.
- Crisis de gobernabilidad urbana/falta de políticas urb.
- Ciudades ilegales: (Asentamientos de hecho por escasez de recursos, migración etc, o al margen de las regulaciones existentes)
- Régimen Tributario sin mayores cambios hasta luego de 4 años de la dolarización de la economía nacional
Reforma año 2004
- COOTAD Suplemento RO No. 303 de 19 de octubre de 2010. (no incorpora cambios al régimen impositivo)

Las ciudades de hoy

- La urbanización contra la ciudad y crisis del espacio público. La ciudad es el espacio público y viceversa.
- El derecho a la ciudad es una respuesta democrática que integra a la vez los derechos de los ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio, en especial la concepción del espacio público.
- Los impuestos municipales no responden al desarrollo urbanístico de las ciudades que hoy se desarrollan en función del comercio y del consumo al contrario fomentan el despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo.

DERECHO URBANÍSTICO

- Es el conjunto de principios, normas jurídicas (planeación, gestión y control, fomento, administrativas, tributarias y procesales) y técnicas preponderantemente de derecho público que regula las conductas humanas que van a incidir directa o indirectamente en el proceso de crecimiento, estructura y modificación física en los asentamientos, a través de la creación (medios y condiciones apropiadas para el asentamiento), utilización (normas para la correcta utilización del espacio urbano) o apropiación del espacio (expropiación).
- El objeto del Derecho es regular las conductas humanas que inciden en el espacio (tierra urbana), modificando su forma y su estructura (ordenamiento territorial y uso de suelo).

Territorios Inteligentes

- Las ciudades se constituyen sobre territorios con características peculiares de importancia.
- Cualquier ciudad o región, al margen de su tamaño y nivel de infraestructuras, puede ser un *territorio inteligente* que incursione en procesos de mundialización.
- Los *territorios inteligentes* son aquellos capaces de dotarse de proyectos de ciudad o de región, de lograr el equilibrio justo, de descubrir su singularidad, de incorporar las tecnologías adecuadas en perspectiva del valor local y de construir sus propias ventajas competitivas en un marco global.

Territorios Inteligentes II

- La mejor capacidad de los habitantes para adelantarse con propuestas innovadoras sobre los potenciales de los recursos existentes, para proteger, mejorar y facilitar la vida y su calidad (seres humanos y especies biológicas existentes) en consecuencia para resolver los problemas que la vida en sociedades genera constituye un *Territorio inteligente*.

Territorios Inteligentes III

Las ciudades con jerarquía presentan ventajas importantes para modificar su inserción en un mundo globalizado, dentro de las cuales se cuentan:

- **1. Estructuras productivas diversificadas**
- Las ciudades que cuentan con estructuras productivas ampliamente diversificadas y profundidad e intensidad de la división social del trabajo logran la especialización y la conformación de importantes mercados locales, que en asocio con el mercado nacional, les permite aprovechar las economías de escala. (la auto organización y expansión generan ventajas en términos de costos para las empresas públicas y privadas)

Territorios Inteligentes IV

- **2. Las ciudades productivas son generadoras por excelencia de capital de vida**
- El desarrollo tecnológico y el dominio de las técnicas, se convierte en el primer factor que explica la competitividad de las naciones y esto solo es posible en la medida en que se disponga de una sólida estructura científico-tecnológica, conformada por instituciones de formación profesional, de educación superior y de investigación avanzada estrechamente relacionadas entre sí y con el mundo de la producción de bienes y servicios.

Territorios Inteligentes V

- **3. Densidad institucional**
- Importa tanto el tejido institucional como su densidad que permite que los mecanismos de “buen gobierno o gobernanza” funcionen adecuadamente, generen cohesión y se reproduzcan en el largo plazo.
- Las ciudades que presentan niveles elevados de densidad institucional han consolidado sólidos sistemas productivos locales y adaptarse a los cambios, incluso radicales, inducidos por la globalización.
- En casos de ciudades que no han conseguido globalizarse, sus estructuras productivas se han afectado negativamente.

Territorios Inteligentes VI

- La densidad institucional es factor decisivo del dinamismo económico y de la capacidad innovadora de las regiones avanzadas. Esta densidad institucional tiene cuatro elementos definitorios:
- Fuerte presencia de las instituciones formales;
- Estrechas relaciones de cooperación y coordinación entre si;
- Correcta definición de estructuras de poder, representación y colaboración para evitar los conflictos inter organizacionales;
- Movilización colectiva para formular objetivos compartidos de desarrollo enraizados en valores y normas culturales comunes.

Territorios Inteligentes VII

- Se recupera lo local como el espacio donde debe gestarse el desarrollo humano en los países.
- Busca gobernabilidad en lo político, equidad e inclusión en lo social, competitividad y sostenibilidad en lo económico, identidad en lo cultural, potencialidad en lo territorial y sustentabilidad en lo ambiental.
- los gobiernos locales, deben contar con la participación de los actores locales para gestionar las nuevas atribuciones que les demanda la mundialización y con ella los retos para construir territorios competitivos, organizaciones eficientes y liderazgos auténticos.

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- I.- IMPUESTOS INMOBILIARIOS
 - 1. PREDIAL
 - En función del uso de suelo
 - 2. PLUSVALIA
 - Las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo, del subsuelo, del espacio aéreo urbano y de otros intangibles (marca ciudad, etc.) incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.
 - Municipios/Distritos/ Propietarios/ Poseedores

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- La realización de obras públicas que mejoran e impactan el Territorio.
- La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o suburbano.
- El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos de suelo.
- 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.
- La base gravable vendría a ser la diferencia del precio comercial por m² antes y después de una acción urbanística.

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

(nota conceptual)

- La inversión en infraestructura como agua potable, alcantarillado o vías, la decisión de cambio en el uso de suelo, el aumento de los índices de edificabilidad, todo ello aumenta el valor del suelo, pero ¿quién es el dueño de la plusvalía generada por esa acción pública? ¿la plusvalía generada por la acción pública, debe retornar a la sociedad o es una ganancia legítima de los propietarios? ¿la recuperación de plusvalías es una carga para los ciudadanos o una oportunidad para redistribuir la riqueza generada por la urbanización?
- Entre 30 y 90 por ciento

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- Es una herramienta con un gran potencial de desarrollo para los municipios.
- Grava la realidad económica si se la demuestra o solo lo que se produzca como consecuencia de los cambios normativos
- Es una herramienta para el acceso a la tierra urbanizada, para un desarrollo urbano sostenible, eficiente y justo
- Se convierte en un freno a la especulación
- Es una herramienta eficaz frente a IR, I Predial CEM pues captura directamente la plusvalía

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- Inquietudes
 - Tasación adecuada del valor de la tierra
 - Determinación de las tarifas
 - Forma de pago
 - Establecimiento de sociedades de desarrollo urbano
 - Fenómenos de doble tributación
 - Pocas exenciones

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- II.- IMPUESTO A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA
 - Progresivo y en función del patrimonio y del uso del suelo
 - La patente como tasa (servicios de asistencia para bajar impactos urbanísticos y ambientales, información, ubicación en función del uso del suelo)

- III.- IVA E ICE MUNICIPALES

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- En las ciudades del futuro el tema del consumo se convierte en una cuestión relevante, casi tan importante como la propiedad inmueble, la circulación de los vehículos y contaminación, la construcción, la revalorización de los inmuebles o el desarrollo de actividades económicas. Se puede decir que en la actualidad y, especialmente respecto del futuro, el consumo es un tema y un problema propio de las ciudades, puesto que un segmento importante del desarrollo urbano y de lo que se construye en las ciudades está en función del comercio y el consumo de bienes y servicios por parte de los ciudadanos.

NUEVO REGIMEN IMPOSITIVO

- Un verdadero proceso de descentralización fiscal??
- Los impuestos a las transferencias de dominio, al rodaje y a las diversiones o al ocio como IVA municipal???

LA REFORMA DEL ESTADO

- Cuatro retos fundamentales:
- Ordenamiento territorial y división político administrativa (Regiones/Sistema de Planificación)
- Reasignación de Competencias (catálogo competencial /Sistema Nacional de Competencias)
- Descentralización Fiscal (reasignación de recursos/Sistema de transferencias de recursos)
- Representación política (corresponsabilidad) y participación social (procesos y mecanismos de participación social)

Modelos de Ordenamiento Territorial

- Construir niveles de gobierno fuertes que permitan lograr procesos de descentralización fuertes, basados en la planificación.
- Lo local es el mejor escenario para llegar a lo global. El proceso de relocalización o descentralización no consiste, como antes, en un simple reparto de recursos financieros y de competencias entre los municipios y las regiones. Se deben desarrollar nuevos proyectos regionales o locales, acordes con las características de cada territorio.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- Cada día las demandas hacia los gobiernos territoriales crecen y las estructuras permanecen más o menos iguales.
- Solo las grandes ciudades, y algunas de tamaño mediano, han emprendido desafíos para dar respuestas a temas fundamentales como el transporte público y movilidad, la seguridad ciudadana, la productividad local y la inserción en la economía nacional e internacional.
- Temas como la lucha frontal contra la pobreza, salud y hambre mantienen aún poca claridad de cómo deben afrontarse desde los gobiernos locales.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- El asunto es mucho más complejo cuando se trata de competencias respecto de las cuales no se precisa la responsabilidad de cada nivel territorial. Es evidente que descentralizar no es sinónimo de delegar competencias; especialmente cuando quien las recibe no tiene la capacidad institucional o bien porque tal vez se prestaría mejor en un nivel superior.
- Una de las inquietudes no resueltas en América Latina y Europa es saber que niveles territoriales son más adecuados para asumir diferentes funciones de desarrollo económico como las políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología, la infraestructura física y virtual, los programas de empleo y formación laboral, ente otros.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- Resulta difícil conseguir un alto grado de iniciativa territorial en asuntos de desarrollo económico debido a que las estructuras institucionales están diseñadas para cumplir principalmente con tareas administrativas y de política social.
- España puede ser una experiencia estimulante mirada desde América Latina. Con pocos años de autonomía territorial ha logrado significativos “saltos” en materia de desarrollo regional. Es sorprendente ver zonas que antes eran casi deprimidas convertidas hoy en puntales de productividad y exportación de tecnología y esto no ha sido el esfuerzo aislado de una región consigo misma, sino una apuesta de país dirigida a fortalecer las regiones incluso mediante la gestión de recursos de la Unión Europea.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- El “multinivelismo” territorial es una tendencia generalizada en Europa que recorre por igual países tanto de tradición centralista como federal y que bien podría tomarse como ejemplo para América Latina por su éxito en la consecución de mayores estándares de calidad de vida y prestación de servicios, así como una mayor racionalidad en el uso de recursos para cumplir con las tareas.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- En economías globalizadas el equilibrio desde el centro es fundamental para generar desarrollo equitativo regional, máxime cuando la globalización trae regiones ganadoras y perdedoras. Si las economías abiertas prefiguran la conformación de regiones fuertes es necesario revisar el papel del nivel intermedio como potencia y motor del desarrollo regional.

Modelos de Ordenamiento Territorial

- En este sentido, se requiere el equilibrio entre la autonomía territorial, sin que esto implique autarquía, y el poder central. A fin de cuentas para el ciudadano importa la satisfacción de sus necesidades y no quien presta los servicios. Le importa más en donde se prestan servicios de mejor calidad y con menores costos sin importarle mucho si el propietario de las empresas prestadoras es estatal, privado o social.

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE LOS GADs

- Elemento Humano - Ciudadanía – Sujetos Pasivos
- Elemento Físico – Territorio – Sustentabilidad – Potencialidad – Territorios Inteligentes – Uso del Suelo
- Elemento Final – Las Competencias – “*los negocios*”
- Elemento Económico – Los Recursos – Los Ingresos Tributarios y no Tributarios
- Elemento Político – El Gobierno
- Elemento Jurídico – La Personalidad Jurídica