

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE **“MÁSTER EN
DERECHO TRIBUTARIO”**

“CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLUSVALÍA EN EL SISTEMA TRIBUTARIO
SECCIONAL ECUATORIANO, COMO MECANISMO EFICIENTE DE CAPTURA DEL
PLUS VALOR DE USO DEL SUELO; FORMULACIÓN DE LINEAMIENTOS
TEÓRICO-JURÍDICOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN MIRAS DE LA
AUTONOMÍA FINANCIERA LOCAL.”

ANDRÉS ALFONSO LÓPEZ VALENCIA

DIRECTOR: Dr. MIGUEL ÁNGEL BOSSANO

QUITO, MAYO 2016

RESUMEN

La delimitación del marco en el que se desarrolla el tema viene dada por el entendimiento de que, la constante dinámica de la vida en sociedad demanda ser encaminada en la consecución del “buen vivir” colectivo, de tal manera impone a la administración el deber permanente de innovar y adaptar políticas y herramientas que respondan amigables a la vorágine de su incesante progreso social.

El presente trabajo plantea la adaptación y adopción tributaria de la “Plusvalía” como el mecanismo idóneo para la captura del plusvalor de uso del suelo originado por el trabajo de orden público y privado que, conceptualizado desde una lógica económica, permita la estructuración de un sistema tributario seccional articulado y simbiótico que grave aquellas manifestaciones de riqueza que no estén vinculadas al actuar del propietario o poseedor del suelo, constituyéndola en una fuente de ingresos locales propios que subsidiariamente se convierta en una herramienta con impacto positivo en el mercado del suelo, en las condiciones urbanas de las ciudades modernas y, sin duda alguna, fomente la autonomía financiera seccional. Entonces, el tema se enfoca en el componente tributario -“Contribución Especial por Plusvalía del suelo”- de una política y herramienta, socialmente sensible, que puede tener aplicación multifacética: como fuente corriente de recursos disponiéndolos en la ecuación del desarrollo; y, a la vez, como canalizadora de políticas sociales urbanas y de redistribución de la riqueza.

Se incrementa la importancia del mecanismo al ser destinado al nivel Seccional, donde la lógica de innovación y adaptación administrativa se acentúa, pues su caminar debe ser vívido al compás ciudadano para evitar distanciarse de él, más aún siendo el grado de gobierno que debería gestionar y satisfacer las necesidades apremiantes de financiación ininterrumpida, únicamente sostenible en el ámbito económico por su autonomía financiera local.

Palabras Clave: Plusvalía; Plusvalor de Uso Social; Valor de Cambio; Contribución Especial; Trabajo Útil; Suelo Urbano.

1	CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLUSVALÍA, FIGURA ECONÓMICA APLICADA EN EL CAMPO JURÍDICO-TRIBUTARIO.....	5
1.1	Plusvalía, revisión desde la perspectiva económica.....	5
1.1.1	Valor de Uso, Valor de Cambio y Valor.....	6
1.1.2	¿En dónde se origina?.....	8
1.1.3	¿De dónde se extrae?	13
1.1.4	¿Qué es la Plusvalía, A Quién Pertenece?	17
1.1.5	Concepto de Plusvalía.....	19
1.1.6	Puntualizaciones Teóricas.....	21
1.1.6.1	Concepto originario de la Ciencia Económica.....	22
1.1.6.2	Razones extrínsecas al trabajo del capitalista o a su voluntad.....	22
1.1.6.3	Apropiación de la plusvalía.....	23
1.1.6.4	¿Se puede crear plusvalía en la esfera de la circulación?.....	23
1.1.6.5	¿Se puede adoptar el concepto económico de Plusvalía en el campo del derecho?.....	24
1.2	Adaptación y Adopción del Concepto “Plusvalía” en la Ciencia Jurídica....	24
1.2.1	Conceptualización Tributaria de la Plusvalía.....	25
1.2.1.1	Origen del Valor y Plusvalor del suelo.....	27
1.2.1.1.1	Tipos de Rentas que puede soportar el Suelo Urbano.....	29
1.2.1.1.2	Actividades extrínsecas a la voluntad o actividad del dueño.....	31
1.2.1.1.3	Trabajo de la Administración Pública.....	34
1.2.1.1.4	Trabajo de los Agentes Privados.....	37
1.2.1.1.5	Mejoras de las características inherentes del suelo.....	39
1.2.1.1.6	Incremento del Valor de Uso Social del Suelo Urbano.....	40
1.2.1.2	Generación del Plusvalor de Uso del Suelo Urbano.....	41
1.2.1.2.1	¿Todo incremento en el precio del suelo urbano es Plusvalor?	42
1.2.1.2.2	¿Todo trabajo que eleva el precio del suelo urbano crea plusvalor?..	44
1.2.2	Imposición sobre la Tierra, Fundamentos Económicos y Jurídicos.....	47
1.2.2.1	Tributos a la Tierra y Mecanismos de Captura del Plusvalor.....	50
1.2.2.1.1	La Plusvalía del Suelo Urbano, Concepto de Aplicación Tributaria....	54
1.3	Naturaleza del Tributo a la Plusvalía del Suelo.....	56
1.3.1	Características Intrínsecas del Tributo a la Plusvalía del Suelo.....	57
1.3.1.1	Causa o Fundamento.....	57
1.3.1.2	Objeto.....	58
1.3.1.3	Elementos.....	59
1.3.1.4	Finalidad.....	60
1.3.1.5	¿Es un Impuesto, una Tasa o una Contribución Especial?	61

1.3.2	Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano.	63
1.3.2.1	Manifestación de Riqueza, Capacidad Contributiva.....	64
1.3.2.2	Hecho Imponible o Hecho Generador.	65
1.3.2.3	Nacimiento y Exigibilidad.	68
1.3.2.4	Sujetos.	71
1.3.2.5	Materia Imponible.	72
1.3.2.6	Tarifa.	75
1.3.2.7	Rebajas y Exenciones.	76
1.4	Fines Extrafiscales de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano.	77
2	ANÁLISIS HISTÓRICO Y ACTUAL DEL TRIBUTO A LA PLUSVALÍA EN EL ECUADOR.	80
2.1	Contexto Regional en América Latina.	81
2.2	Revisión del Tributo a la Plusvalía en la Legislación Tributaria del Ecuador.	83
2.2.1	Legislación histórica ecuatoriana.....	84
2.2.2	Legislación Actual ecuatoriana.	89
2.2.3	Proyectos de Ley ecuatorianos sobre la Plusvalía.	92
2.2.3.1	Impuesto a las Ganancias Extraordinarias en las Transferencias de Bienes. 93	
2.2.3.2	Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo.	95
2.3	Impropia Concepción del Tributo a la Plusvalía en la Legislación Nacional.....	96
2.3.1	Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalías de los mismos.	97
2.3.1.1	Referente a su Naturaleza.	97
2.3.1.2	Referente a su Objeto, Base imponible.....	98
2.3.1.3	Referente a su Hecho Generador.	99
2.3.1.4	Referente a su Exigibilidad.....	99
2.3.1.5	Referente a su Tarifa.....	100
2.3.2	Impuesto Predial Urbano y Rural.....	101
2.3.3	Plusvalía en la Ley de Caminos y su Reglamentación.....	102
2.3.3.1	Referente a su Objeto Imponible.....	107
2.3.3.2	Referente al Elemento Espacial del Hecho Generador.....	107
2.3.4	Contribución Especial de Mejoras Seccional.....	108

2.3.4.1	En referencia a su Objeto Imponible.	110
2.3.4.2	Referente a su Hecho Generador.	111
2.3.4.3	Referente al Límite en su Recaudación.	113
2.3.5	Cesiones Urbanas.	114
2.3.6	Proyecto de Ley "Impuesto a la Ganancia Extraordinaria en la Transferencia de Bienes Inmuebles"	115
2.3.6.1	Referente a las Plusvalías Ilegítimas.	116
2.3.6.2	Referente a la Naturaleza de las Ganancias Extraordinarias.	117
2.3.6.3	Referente a su Hecho Generador.	119
2.3.6.4	Referente a su exigibilidad.	120
2.3.6.5	En referencia a su Finalidad Extrafiscal.	120
2.3.7	Proyecto de ley "Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo" 122	
2.3.7.1	Referente al Concepto de Plusvalía.	123
2.3.7.2	Referente al Destino de la Recaudación.	123
2.4	Consecuencias de la Desnaturalización de la Plusvalía en la Legislación Nacional Vigente.	125
2.4.1	Manifestaciones de Riqueza que No se Gravan.	126
2.4.2	Esfuerzos Públicos y Comunitarios que No se Recuperan.	126
2.4.3	Hechos Generadores que No se Verifican.	126
2.4.4	Ingresos Corrientes que No se Registran.	127
2.4.5	Redistribución de Riqueza que no se Ejecuta.	127
2.4.6	Mercado de Suelos que No se Controlan.	128
3	LINEAMIENTOS TEÓRICO-JURÍDICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR PLUSVALÍA DE USO DEL SUELO URBANO - CEPSU- EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA SECCIONAL.	129
3.1	Direccionamiento en la Esfera Financiera.	131
3.1.1	Concepción de los Tributos Seccionales en la Realidad Financiera Local. .	133
3.1.2	Finalidades Fiscales de los Tributos Seccionales.	135
3.1.3	Autonomía de los Gobiernos Seccionales.	136
3.1.3.1	Autonomía Política.	137
3.1.3.2	Autonomía Administrativa.	138
3.1.4	Autonomía Financiera Local.	139
3.1.4.1	Componente Productivo de Bienes y Servicios.	140
3.1.4.2	Componente Fiscal.	141

3.1.4.2.1 Aporte de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano –CEPSU-.....	142
3.1.4.2.2 Transformar un Porcentaje de ciertos Gastos Corrientes en Ingresos Corrientes seccionales.....	143
3.1.4.2.3 Redistribución Equitativa de Cargas y Beneficios del Desarrollo Urbano.	144
3.2 Direccionamiento en la Esfera Tributaria.....	144
3.2.1 Fundamentos para la Implementación de la CEPSU.	145
3.2.2 Competencias Tributarias Exclusivas y Excluyentes.....	150
3.2.3 Competencias Generadoras Exclusivas y Herramientas Tributarias de Gestión.....	152
3.2.3.1 Usos del Suelo Urbano y Construcción de Obra.....	152
3.2.3.2 Plan de Ordenamiento Territorial.	153
3.2.3.3 Catastros Inmobiliarios y Avalúos.	154
3.2.3.4 Licencias y Permisos Urbanos.	156
3.2.4 Principios Tributarios Aplicables a la CEPSU.....	157
3.2.4.1 Principio de Redistribución.....	157
3.2.4.2 Principio de Capacidad Contributiva Y Progresividad.....	158
3.2.4.3 Principio de Suficiencia Recaudatoria y de Economía.....	160
3.2.4.4 Principio de Neutralidad Fiscal.....	161
3.2.5 Conceptualización de la CEPSU en el Sistema Tributario Seccional Vigente.....	163
3.2.5.1 Sobre su Sustento Normativo.	163
3.2.5.2 Sobre su Causa y Objeto.	165
3.2.5.3 Sobre sus Hechos Generadores.....	165
3.2.5.4 Sobre su Nacimiento.....	166
3.2.5.5 Sobre su Exigibilidad.....	167
3.2.5.6 Sobre su Base Imponible.	168
3.2.5.7 Sobre su Tarifa.....	169
3.2.5.8 Sobre sus Formas de Extinguir la Obligación Tributaria.....	169
3.2.6 ¿Compensar Minusvalías de Uso Social del Suelo Urbano?.....	170
3.2.7 Uniformidad de Conceptos en la Legislación Nacional.....	172
4 CONCLUSIÓN.....	173
5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175

INTRODUCCIÓN

“El culto de la justicia no consiste solo en la observancia de la legalidad, ni puede ser confundido con ella. No es descansando irreflexivamente en el orden establecido, ni esperando inertes que la justicia descienda desde lo alto, como nosotros respondemos verdaderamente a la vocación de nuestra conciencia jurídica. Esta vocación nos impone una participación activa e infatigable en el eterno drama que tiene por teatro la historia.”

GIORGIO DEL VECCHIO

En el contexto del cambio de época y concepción que el Estado Ecuatoriano está viviendo, producto de la nueva forma de hacer política denominada “revolución ciudadana”, es menester entender que el mecanismo de apoyo y sostén a la economía nacional, para mantener su nivel de Gasto Social en la Redistribución de riqueza, es un sistema Tributario consolidado, simbiótico e inteligente. Mismo que, en apego a la descentralización y autonomía territorial, distribuya las competencias exclusivas en el manejo de la administración tributaria generadora de recursos, hacia los niveles inferiores de gobierno autónomo descentralizado (Gad’s), para que sea desde esta instancia en el que la administración encuentre el sustento para el desarrollo e inversión en la satisfacción de las necesidades esenciales de la sociedad. Desde éste nivel de gobierno se puede conocer con certeza las necesidades más imperiosas de la ciudadanía y trabajar directamente para satisfacerlas, es decir, su caminar es más vívido al compás ciudadano para evitar distanciarse de él, librando al Estado central de esta carga que, producto del distanciamiento territorial, es administrada de manera ineficiente y sin la cobertura requerida.

Es justamente el propósito de independencia y auto satisfacción lo que busca la autonomía local en los aspectos políticos, jurídicos, administrativos o financieros, y para alcanzar éste último –autonomía financiera art. 124 COOTAD- se distinguen dos componentes elementales sobre los que deben trabajar los gobiernos seccionales: el componente productivo de servicios, y el componente fiscal; donde el primero se

caracteriza por la facultad de aprovechamiento de las competencias propias de los Gad's a través de empresas públicas -siendo ésta una razón ajena a la materia del presente trabajo-; y, el segundo por la facultad de ejercicio de las potestades tributarias privativas y el uso o creación de las herramientas indispensables para el efecto.

Profundizando en el componente fiscal vemos que en la actualidad, los gobiernos municipales, únicos facultados para el manejo de cierto tipo de impuestos, tasas y contribuciones especiales, no implementan de una manera correcta, eficiente y eficaz sus herramientas tributarias, tornándolos dependientes de las asignaciones remitidas por el gobierno central. Para cerciorarse de ello basta con revisar las cédulas presupuestarias de las administraciones locales en años anteriores. Ésta deficiente gestión tributaria ha causado que ciertas herramientas impositivas seccionales no sean conceptualizadas, diseñadas y empleadas eficientemente, dejando de gravar manifestaciones de riquezas de particulares que, sin ninguna actividad propia, se ven beneficiados por un acrecimiento de su patrimonio, con el consecuente aumento de inequidades sociales, del gasto municipal, y la reducción de los ingresos corrientes locales.

Resulta entonces lógica la pregunta: ¿cómo una administración seccional, que necesita de ingresos legítimos y propios para su autonomía, puede dejar de gravar manifestaciones de riqueza asociadas al acrecimiento patrimonial no vinculado al accionar del privado?; la respuesta es sencilla, por la impropia concepción y la falta de técnica jurídico-económica en la construcción de la norma impositiva local, específicamente en lo relativo a mecanismos de captura del plusvalor del suelo – actual “impuesto a la plusvalía”-. Esta falla impide a los Gad's, el empleo de un valioso mecanismo recaudatorio multifacético, y hace que el sistema impositivo seccional adolezca de estructuración, provocando también un impacto negativo en el mercado del suelo, en las condiciones urbanas de las ciudades modernas y, sin duda alguna, afecta la consecución de la autonomía financiera local; ya que no se construyen hechos generadores basados en beneficios no participativos de particulares y no se recuperan incrementos causados por el accionar municipal y privado.

En suma, producto de la impropia concepción y de la falta de técnica urbana-jurídico-económica en la construcción de la legislación impositiva seccional sobre la naturaleza, características, elementos, función y finalidades del tributo a la Plusvalía del suelo, los gobiernos cantonales pierden facultades y herramientas para la generación de ingresos propios que aporten a la autonomía financiera local a través del componente fiscal, dado

que se imposibilita gravar manifestaciones de riqueza sobre el incremento del valor de uso del suelo que se constituye un hecho generador para el nacimiento de una obligación tributaria.

En este contexto, de evidente falencia cantonal en la implementación de herramientas destinadas a la recaudación tributaria, a la aplicación de políticas urbanas, al control de mercado del suelo y al empleo de políticas sociales redistributivas, se vuelve imperioso el estudio y desarrollo de mecanismos multifacéticos, socialmente sensibles, que respondan a las necesidades urbanas, políticas, financieras, económicas y de control de la administración. Encontramos pues el desarrollo doctrinario de los denominados “mecanismos de captura del plusvalor”, instrumentos aplicados por varias décadas en diversos ámbitos y en muchos países, característicos por responder eficientemente a las exigencias multidimensionales de la administración, con adaptaciones específicas a cada momento espacial y temporal, que gozan de gran aceptación entre los ciudadanos. Acudimos a su análisis planteando su utilidad para que los municipios nacionales, únicos organismos con competencia exclusiva y excluyente para la administración de tributos de carácter cantonal, conceptualicen teóricamente una herramienta de éste estilo, la diseñen en base a sus requerimientos y la implementen eficazmente para la consolidación del sistema tributario local y el aseguramiento de su autonomía e independencia financiera.

Se circunscribe así el campo de estudio del presente trabajo exclusivamente a la adaptación al contexto ecuatoriano del componente tributario de uno de éstos mecanismos, al que lo nombraremos Contribución Especial por Plusvalía del Suelo, cuya pretensión es conceptualizar a la Plusvalía, desde su fundamento económico aplicado al campo jurídico-tributario, como el mecanismo idóneo para la captura del plusvalor de uso del suelo, identificando su exclusiva naturaleza, función y finalidad, en respuesta a las necesidades financieras para el desarrollo de las ciudades modernas. En este contexto, esbozar los trazos de su inserción en la estructura tributaria seccional de manera articulada y simbiótica, que le permitan constituirse en una fuente de generación de ingresos corrientes para apuntalar el componente fiscal de la autonomía financiera local. Si bien esta circunscripción temática delimita el campo de estudio de un mecanismo con muchas facetas de implementación, exclusivamente a una de ellas, esto de ninguna manera agota su empleo en los distintos campos extra fiscales como canalizador de políticas urbanas y de redistribución social, o como elemento de control de mercado del suelo. Tópicos extensos que serán revisados de manera sumaria durante el análisis central.

Los contenidos que desarrollan el estudio del tema procuran recoger la esencia de, a nuestro criterio, los principales fundamentos jurídicos y económicos que estructuran a la Contribución Especial por Plusvalías del Suelo, y esquematizarlos en tres capítulos. En un primer momento se pretende analizar la génesis del concepto de Plusvalía desde una perspectiva económica, para conservar las bases teóricas en su adaptación y adopción a un contexto jurídico-tributario, en lo referente a la función, naturaleza, finalidad, características y elementos. Posteriormente, una vez conocido el alcance del concepto en el campo legal, contrastarlo con los tributos que la legislación nacional vigente dispone bajo el mismo nombre o con elementos y finalidades similares, con el objetivo de identificar la exclusividad del mecanismo y la desnaturalización del que ha sido objeto. Finalmente, con las nociones e información necesaria desde una óptica financiera y fiscal, se esbozan los trazos de la inserción y uso simbiótico del mecanismo en la legislación nacional, con miras a enriquecer la generación de ingresos seccionales propios que apuntalen el componente fiscal de la autonomía financiera local.

Como se ha visto, las necesidades que justifican la implementación del tributo están recogidas entre diversas materias: económicas, planificación y organización, control político de los cantones, urbanismo, mercado de suelos, redistribución de riqueza y autonomía. Lejos de revisar lineamientos para la implementación de la herramienta en todas estas facetas, nos enfocaremos únicamente en una de ellas, sin dejar de asentir con el discernimiento de gran parte de la doctrina en lo tocante a la idoneidad y plausibilidad del mecanismo para solventar, de una manera socialmente sensible, las necesidades administrativas seccionales en éstos diversos ámbitos. Sin duda los lineamientos teórico-jurídicos para su consumación, en miras de la autonomía financiera local, tendrían impactos positivos como: incrementar la generación de ingresos corrientes municipales que fortalezcan el componente fiscal de la autonomía financiera local; tener herramientas para la planificación y organización territorial; ejercer control político de los cantones; impacto favorable en el urbanismo; emplear fines extra fiscales para el control del mercado de suelos; aplicar herramientas de redistribución de los incrementos de valor de uso; crear un sistema de recuperación de los gastos en obra pública; entre otros. Evidentemente esto sería factible solo mediante una reforma legal que incorpore el concepto clarificado, que defina íntegramente la naturaleza, función, características, elementos y finalidades del incremento del valor de uso del suelo por el trabajo de la administración o la comunidad, cuando éstas potencien las características inherentes del mismo como factor extrínseco del dueño, sin depender de su trabajo o decisión.

CAPÍTULO I

1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA PLUSVALÍA, FIGURA ECONÓMICA APLICADA EN EL CAMPO JURÍDICO-TRIBUTARIO.

La estrecha relación que guardan el Derecho y la Economía se fundamenta en que, como ciencias sociales, se ocupan substancialmente de las relaciones sociales que se establecen entre las personas; el Derecho desde una perspectiva de las conducta humana frente a las normas jurídicas, y la Economía desde la conducta humana en las relaciones de producción, circulación, distribución y consumo. Para el efecto pretenden adaptarse constantemente a la evolución del dinámico pensar y actuar social, innovando durante el proceso sus planteamientos y premisas, cuyo desarrollo ha arrojado múltiples y cruciales conceptos como pilares de los argumentos que se esgrimen para explicar dichas conductas humanas y, dependiendo de la ciencia que los fecundó, pueden contener acepciones o semánticas divergentes que, en consideración de las “edades relativas” de cada una de ellas, se explican por las funciones que aportaron en un determinado espacio y tiempo.

Creemos entonces que, producto de esta férrea vinculación como catalizadoras de conductas humanas en sociedad, varios de los conceptos que se generen o tengan una aplicación trascendental en una de ellas, puede ser adaptado y adoptado por la otra para implementarlo en la obtención de su fin específico. Más aún cuando una ejerce gran fuerza gravitatoria sobre una rama en específico de la otra, debido a su función de motor financiero en el ámbito de la política fiscal, ya que por principio, la rama tributaria del derecho debe tener un gran componente de carácter financiero y económico. Durante éste capítulo revisaremos a la plusvalía desde su fundamento económico y, paulatinamente, haremos las modificaciones conceptuales necesarias para adaptarla en la esfera del derecho impositivo, con la finalidad de develar la naturaleza, características, función y elementos que le darán singularidad, novedad, utilidad y espacio exclusivo como un tributo seccional, entre tantas figuras existentes y otras tantas obsoletas.

1.1 Plusvalía, revisión desde la perspectiva económica.

En general el término plusvalía actualmente es muy utilizado en varios aspectos que suelen atender principalmente al orden económico, tributario, gestión de negocios, bienes

raíces, entre otros. Lo cierto es que mientras más acceso a la información poseen las personas, más se emplean términos poco comunes dentro de las jergas cotidianas. Resulta normal escuchar por ejemplo, a colación del auge en el sector de la construcción, que muchos compradores de viviendas las adquieren por la elevada plusvalía que posee el bien, y generalmente al respecto se entiende que tendrá un gran precio de reventa en el mercado; así también se escucha sobre personalidades notorias que son seres con gran plusvalía, o sobre los puestos de trabajo que dan plusvalía a quienes los ocupan. Cada ejemplo expresa una connotación diferente del anterior, si bien todas se relacionan en el valor positivo que otorgan al término, no dejan de tener una acepción diferente. Para intentar exponer la coincidencia de valor positivo presente en la mayoría de los usos, y así tener un acercamiento a la génesis de la palabra, acudiremos a la ciencia en cuyo desarrollo se encuentra el fundamento mismo de la Plusvalía: la Economía.

Dentro de las escuelas de pensamiento que han nutrido a la economía, concretamente en el campo analítico del modelo de producción capitalista, nos centraremos en la segunda de estas: La Escuelas Marxista, enfocados en su obra “El Capital” (1867), por fundar conceptos que en la actualidad, y después de varias escuelas de pensamiento económico sobre el tema en específico –neoclásica y Keynesiana-, siguen teniendo vigor y han sido de frecuente empleo para explicar los cada vez más complejos problemas del modelo capitalista actual (Pacheco, 1985). Interesa particularmente el método de estudio Marxista a partir de la teoría del “valor del trabajo” en su dos facetas, concreto y abstracto, cuyo objeto son las relaciones sociales de producción y la situación de las clases sociales en el proceso de apropiación, en donde el proceso de trabajo es a la vez proceso de valorización y fuente de plusvalía.

Para abordar la revisión de la creación de plusvalía, en el proceso de producción capitalista, nos centraremos en los capítulos I, II, IV y V de la obra “El Capital”, haciendo énfasis en los conceptos relacionados que mayor empleo tendrán para la consecución del objetivo del presente trabajo; es decir, los contenidos no se presentarán en la misma secuencia que lo hace la obra central, los conceptos serán expuestos según el empleo que se les dará posteriormente.

1.1.1 Valor de Uso, Valor de Cambio y Valor.

A los conceptos valor de uso y valor de cambio Marx, en el capítulo I de su obra, los presenta como las dos caras de una misma moneda llamada mercancía, facetas características que se manifiestan en diferentes esferas de la producción capitalista,

como sustancia y magnitud respectivamente. Señala que la mercancía es el objeto que en lugar de ser consumido es destinado al cambio o a la venta y, por lo tanto, es una cosa que debido a sus cualidades naturales es apta para satisfacer diversas necesidades humanas. Encontramos entonces la primera característica innata de la mercancía, su utilidad para el consumo y satisfacción del consumidor, utilidad que al ser entregada a la persona que requiere de su uso a cambio de otro objeto, nos denota la segunda característica innata que es la circulación, el intercambio.

Con estas dos características podemos entender la acepción que da Marx al valor de uso y de cambio; donde la utilidad ligada a la satisfacción de una necesidad humana, sea esta de la índole que sea, es manifestada en el valor de uso de la mercancía; y, el cambio de mercancías de especie diferente entre sí, denota el valor de cambio de las mismas, como la proporción variable de cantidad de una que es considerada como equivalente a cierta cantidad de otra.

Explica Marx que el valor de uso obedece a la cualidad natural del objeto para satisfacer necesidades humanas, directamente como medio de vida o para el disfrute, o indirectamente como medio de producción; es la sustancia de la utilidad que reporta la mercancía para la persona que la emplea, a través de su empleo para el consumo, la que reporta el valor de uso. Mientras que el valor de cambio no considera las cualidades y propiedades naturales del objeto –su utilidad–, es decir, abstrae su valor de uso para que, en la relación de cambio, interese especialmente la magnitud o proporción adecuada de una mercancía que la haga equivalente a determinada proporción de otra de especie diferente. Por consiguiente “como valores de uso, las mercancías representan cualidades distintas: como valores de cambio, sólo se distinguen por la cantidad: no encierran por tanto, ni una sola partícula de valor de uso” (Marx, 1972 [1867], p.9).

Interesa ahora conocer en qué se fundamenta el valor que las mercancías adquieren en la relación de cambio, en la circulación, pues este valor resulta el equivalente en el intercambio de sus valores de cambio. Marx advierte que, fuera de su valor de uso, la única cualidad que se mantiene constante entre las mercancías en circulación es la de ser producto del trabajo, pues en su proceso de producción se ha invertido cierto quantum de fuerza de trabajo que se acumula en ellas. Consecuentemente, la sustancia del valor que manifiesta una mercancía es el trabajo; y la cantidad de tiempo de trabajo socialmente necesaria para producirla, es su medida; donde la cantidad de trabajo representa la cantidad de valor, y a su vez se mide en tiempo de trabajo necesario que

deviene en el valor del producto. Entonces cuando se desecha de la naturaleza física del producto y únicamente se aprecia su valor, en términos de Marx, el valor de cambio no es otra cosa que la manera social de contar el trabajo invertido en la fabricación de un objeto y por ende solo tiene una realidad social.

De lo revisado, y para fines del presente trabajo, se podría inferir pues que existe una relación –de fuente a resultado- entre la esfera de la producción y el valor de uso; relación que se torna invisible respecto al valor de cambio que únicamente actúa como reflejo, como medida social de un valor de uso, y para nada tiene en cuenta a la utilidad del producto. Entonces el valor de uso responde a las características intrínsecas de un objeto, propias o incorporadas, que lo tornan útil para satisfacer necesidades de la sociedad y hacen que este objeto porte valor, que sea un “bien”.

1.1.2 ¿En dónde se origina?

Una mercancía solamente puede ser intercambiada a determinado valor si reporta a alguien una utilidad para su consumo, por lo que Marx considera que se deben verificar estas dos características: ser objeto de utilidad y ser portador de valor; la segunda característica es el reflejo de la cantidad de tiempo que se ha empleado la fuerza de trabajo en su producción; y, la primera, es fruto de éste mismo trabajo que durante su empleo ha creado un objeto de utilidad, es decir, ha creado un valor de uso para otros que lo necesitan, un valor social. Por lo tanto, para que un objeto pueda ser portador de valor, debe ser a la vez un objeto útil, si no posee este valor de uso, el trabajo que se empleó en él tampoco será productivo y no podrá fundar valor.

Entonces, el trabajo, desde la perspectiva de las mercancías presenta esta doble función: por un lado, como medida de su acumulación durante la producción, genera valor; y al mismo tiempo por otro, crea valores de uso socialmente deseables en forma de cosas útiles –forma de expresión del valor y creador de valores de uso respectivamente-. A esta clase de trabajo, la doctrina marxista, lo considera trabajo útil o productivo, mismo que en esfera de la producción, el valor de uso de la mercancía llamada fuerza de trabajo, es consumida para la obtención de la mayor utilidad posible, y tiene por objeto fabricar valores de uso, y a la vez desarrollar un mayor valor en relación al que su misma acumulación de actividad sobre la mercancía genera, es decir, producir plusvalía (Pacheco, 1985).

El trabajo productivo, que entrega resultados en forma de valores de uso sociales, debe ser dispuesto en un proceso productivo capitalista exclusivamente para generar mercancías que contengan plusvalía, por lo que en este contexto señala Marx (citado por Pacheco, 1985, p.96) que “la producción capitalista no es ya producción de mercancías, sino que es sustancialmente producción de plusvalía (...) por lo que ahora no basta que el obrero produzca en términos generales, sino que ha de producir concretamente plusvalía (...) esto es, que valoriza el capital”.

El valor de uso de la mercancía es el resultado de la transformación, de la materia objeto de trabajo, en un producto útil como consecuencia de la disposición sobre la fuerza de trabajo productiva; su valor de cambio es equivalente al tiempo de trabajo socialmente necesario para su creación más la plusvalía, que a su vez es la diferencia positiva entre el valor de uso y el valor de cambio de la fuerza de trabajo. Por consiguiente en la circulación, en el intercambio de iguales por iguales, no puede nacer un excedente de valor o plusvalor; solo queda la posibilidad de que el origen de la plusvalía esté en el valor de uso de la mercancía (Pacheco, 1985). En la esfera de la producción donde mediante el empleo productivo del valor de uso, la fuerza de trabajo incrementa el valor de cambio de la mercancía socialmente útil, es decir, donde el proceso productivo se extingue en un valor de uso social, es donde se genera la plusvalía. Pero ¿cómo el trabajo, cuyo valor portante es igual a su valor de cambio, puede generar mayor valor del que porta?

Para acercarnos a la solución de esta inquietud, podemos diferenciar entre las aplicaciones que la obra central marxista hace sobre el trabajo y la fuerza de trabajo, donde la primera representa la sustancia del valor de la mercancía mediada en relación con el tiempo socialmente necesario para su producción, analizado desde la óptica de la mercancía; y, la segunda representa una mercancía en sí misma, necesaria como factor de producción de cosas socialmente útiles, cuyo consumo productivo crea valores de uso y al unísono crea plusvalía, es así analizada desde la óptica de la producción.

La fuerza de trabajo, actividad esencialmente humana, es comerciada en la esfera de la circulación, donde, entre iguales, productor y obrero -dueño de la mercancía trabajo- acuerdan el intercambio de la fuerza de trabajo por su valor de cambio, misma que una vez adquirida es sacada de la circulación y destinada a la esfera de la producción capitalista donde puede manifestar su valor de uso. Escenario en el cual cambia la relación de las partes de igualitaria a dependiente, y la mercancía comprada al obrero por

el valor de cambio es utilizada allí por un mayor valor de uso; es aquí donde el trabajo se hace productivo y el trabajador útil. “Durante este proceso de consumo productivo, el trabajo productivo, por una parte reproduce el valor de la fuerza de trabajo, y por la otra genera un trabajo excedente, el cual constituye la plusvalía” (Pacheco, 1985, p.97). Por esta razón el trabajador productivo, en principio, fructifica más trabajo, lo que se convierte en mayor magnitud de valor, comparado con el valor del tiempo de trabajo socialmente necesario que tomó producir su propia fuerza de trabajo (mercancía); la fuerza de trabajo al originar valores de uso produce más de lo que cuesta, produce plusvalor, valoriza el valor.

En consecuencia, la única forma que tiene el productor capitalista para incrementar valor a sus mercancías es agregando nuevo valor mediante el empleo de nuevo trabajo. En otras palabras, debe producir nuevo valor a través del trabajo útil. Vemos que la fuerza de trabajo en la esfera de la circulación posee un valor de cambio, mismo que como en toda mercancía debe responder al valor equivalente de tiempo de trabajo útil socialmente necesario para crearla. En la teoría marxista, el valor de cambio de la fuerza de trabajo viene determinado por el tiempo de trabajo que le toma a la sociedad producir los medios de subsistencia que mantienen vivo al obrero: alimentos, vestido, vivienda, salud, capacitación, entre otros que deben ser procurados para su familia, puesto que al capitalista le interesa que la fuerza de trabajo se perpetúe a través de su descendencia. Esto implica que el poseedor de la mercancía trabajo, no disponga de los bienes que le aseguren su subsistencia, y por este motivo se vea obligado a enajenar su capacidad natural al capitalista productor, que en este sistema productivo, es quien detenta los medios de subsistencia y también los de producción.

Tiene pues el capitalista, bajo este modelo de producción, todos los componentes necesarios para la generación de plusvalía –que es su fin último-; le pertenecen ahora los medios de producción, entendidos como el objeto de trabajo -materias primas y auxiliares-, y los medios de trabajo –herramientas y equipos-; y le pertenece también la fuerza de trabajo –valor de uso del obrero-. En principio, el capitalista busca en la esfera de circulación retirar el valor adelantado, como consecuencia de la introducción del producto en el mercado, más un aumento de valor o excedente denominado plusvalía (Pacheco, 1985, p. 106). Pero si únicamente puede retirar de la circulación el valor de cambio, es decir, el valor equivalente al tiempo socialmente necesario del empleo de fuerza de trabajo para la producción de la mercancía, ¿cómo podría retirar más valor -medido en dinero como la representación numeraria de éste- del que previamente

adelantó?, ¿cómo puede salir de la circulación más dinero del que entró?, ¿cómo se puede adquirir este excedente, ésta plusvalía?

Para responder esta singularidad es necesario revisar los componentes que integran el valor del producto, pues el reflejo del conjunto de todos ellos no será otra cosa que el valor de cambio del producto. La obra marxista plantea que el valor de la mercancía viene dado por el agregado de las mercancías invertidas en producirla, es decir, la suma del valor de cambio por el cual se adquirió: los medios de producción -objeto de trabajo (materias primas y auxiliares), más los medios de trabajo (herramientas, equipos, instalaciones)-, más la fuerza de trabajo –valor de uso del obrero productivo-. Pero la simple sumatoria aritmética de estos valores transmitidos al producto, por cada uno de los medios y fuerza de trabajo, no permitiría al productor capitalista retirar de la circulación el ansiado excedente, pues simplemente genera un valor total igual al que invirtió para su elaboración. Esto se debe a que las mercancías en el consumo productivo únicamente transmiten al producto final el valor que portaban antes de pasar a formar parte de él, es decir, traspasan el valor semejante a la cantidad de trabajo materializada en cada una de ellas para acumularlo en el nuevo objeto producido.

Dado lo anterior, se evidencia que una de las funciones de la mercancía fuerza de trabajo, juzgada desde la perspectiva de la producción en su consumo productivo, es mantener y transferir el valor, incluido el suyo propio, desde los componentes al producto final, a ésta actividad se la denomina “proceso de trabajo”, donde solo se realiza una simple producción de valor por parte de la fuerza de trabajo, mas no de plusvalor (Pacheco, 1986, p.123). Pero Marx ha indicado una segunda función del trabajo denominada “proceso de valorización”, donde puede concebir mayor valor del que cuesta, puesto que el valor que posee y el que puede crear son de diversas magnitudes; ergo, en la esfera de la producción, se debe revisar al trabajo desde dos perspectivas: en su aspecto cualitativo el proceso de trabajo transmite al producto el valor de cambio por el que fue adquirido junto con el valor de los medios de producción; más, en su aspecto cuantitativo, el trabajo es también un proceso de valorización, capaz de generar valor adicional, plusvalía que incorpora al producto.

Visto desde esta perspectiva de producción, con el proceso de trabajo el obrero, mientras conserva y traspasa el valor de los medios productivos, transmite su valor de cambio al producto -equivalente al tiempo socialmente necesario para crear sus medios de subsistencia- con lo que compensa el costo de su adquisición para el consumo

productivo. Pero el capitalista, dueño de la mercancía fuerza de trabajo, se da cuenta que el obrero no tiene por qué detener la producción una vez que ha compensado con su esfuerzo el valor de su costo; todo lo contrario, legalmente ha adquirido dicha mercancía para su uso por una jornada completa, y el hecho de que su sustento diario cueste menos de una jornada, pudiendo trabajar la jornada completa, es una suerte favorable para el productor que no violenta los derechos del obrero, pues su capacidad productiva es superior a su precio. Es decir, que un obrero produzca lo necesario para la restitución de su costo en menos de una jornada diaria de trabajo útil, no implica que deba detener su actividad productiva, ya que esta le pertenece al capitalista, por acuerdo de las partes, durante toda la jornada completa; es en éste periodo donde la fuerza de trabajo realiza el proceso de valorización.

Al obrero, entonces, al compensar el costo de su adquisición solamente le toma una parte de la jornada –tiempo necesario-, debiendo trabajar, sin embargo, la jornada completa por la que fue contratado. Esta diferencia entre la jornada completa y el tiempo necesario para la compensación de su costo, da como resultado un tiempo excedente de trabajo, en el cual el obrero puede producir nuevas mercancías sin recibir un pago por ello, sin incrementar los costes del productor por la fuerza de trabajo; pero este nuevo objeto útil, -mercancía- si incorpora en su valor la cantidad correspondiente al tiempo de trabajo productivo excedente que no ha sido asumido por el capitalista. O sea, el obrero incorpora tanto valor a la mercancía producida durante el tiempo necesario, como a la producida durante el tiempo excedente, porque en ambos periodos desarrolla un trabajo útil; por ello el objeto producido en el periodo necesario y el producido en el excedente reportarán exactamente el mismo valor de cambio para el capitalista, pero éste no asume los costos del trabajo en el periodo excedente.

Al proceso que engendra valor por el trabajo excedente del obrero a favor del capitalista que no lo compensa, es el que la doctrina marxista conoce como proceso de valorización del trabajo, y es justamente el que permite al productor retirar de la circulación una mayor cantidad de valor que la invertida en la adquisición de lo necesario para el consumo productivo –más dinero del que previamente adelantado-. El producto excedente cuesta en el mercado exactamente lo mismo que el producto del tiempo necesario, pero para conseguir el excedente el productor no tuvo que pagar al obrero por su esfuerzo productivo. Este excedente de valor, propiciado gracias al sobretrabajo, del cual se apropia el capitalista, no es otra cosa que la plusvalía, originada en el dominio de la producción como resultado de la simple prolongación de la jornada de trabajo más allá de

sus límites necesarios (Pacheco, 1986, p.130). Es así como el trabajo, sustancia del valor de las mercancías empleado en su consumo útil, puede generar más valor del que porta, plusvalor que permite al capitalista retirar de la circulación más valor –dinero en numerario- del que entró.

De lo revisado, y para fines del presente trabajo, se podría inferir que la plusvalía se origina únicamente en la esfera de la producción, donde con el consumo de la mercancía fuerza de trabajo, se producen valores de uso sociales en la forma de cosas útiles que satisfacen necesidades humanas, y al mismo tiempo, como consecuencia de la prolongación de su jornada más allá de la necesaria, se genera una magnitud mayor de valor que la previamente invertida, misma que es acumulada en el nuevo objeto producido y apropiada por el capitalista.

Podemos apreciar también que existe una relación estrecha entre plusvalía, trabajo útil, valor de uso y producción, dado que el trabajo útil, consumido en la producción, es a la vez fuente de valores de uso y de plusvalía. Relación de coexistencia simbiótica donde: no se puede concebir plusvalía ni trabajo útil sin que el objeto represente un valor de uso social –de ser así el objeto sería un “mal” incapaz de portar valor y no un “bien”-; no se puede vincular al trabajo útil con la obtención de valores de uso sin la existencia de plusvalía –el productor no produce por el amor a la mercancía, sino por el incentivo de la plusvalía que ésta le reporta-; no se puede crear valor de uso ni plusvalía sin la intervención del trabajo útil –sustancia y valoriza el valor al crear bienes útiles-; y el medio en el que se desenvuelven todas estas relaciones recíprocas no puede ser otro que la esfera de la producción.

1.1.3 ¿De dónde se extrae?

Hasta ahora se ha revisado cómo en la teoría marxista, desde la óptica de la mercancía, ésta se presenta en una doble faceta como: valor de uso y valor de cambio –sustancia y magnitud del valor respectivamente-; y el trabajo es expuesto como: medida de su acumulación que genera valor, y como creador de valores de uso socialmente deseables en forma de cosas útiles –expresión del valor y productor de valores de uso respectivamente-; así también, desde la perspectiva de la producción, el trabajo es revelado como una mercancía en sí mismo -fuerza de trabajo-, misma que en su consumo desarrolla dos procesos: uno de trabajo -mantiene y transfiere el valor, incluido el suyo propio, desde los componentes al producto final-, y otro de valorización -concibe mayor valor del que cuesta, pues el valor que posee y el que puede crear son de diversas

magnitudes-; y, por ende, la finalidad del trabajo productivo es la plusvalía y a la vez es su fuente.

Todas estas actividades, procesos y relaciones se desarrollan en la esfera de la producción. Pero, de alguna manera, todos los elementos que interactúan en el proceso productivo debieron presentarse ante el capitalista; de alguna manera sus poseedores debieron ponerse en relación mutua para apropiarse de algo ajeno mediante la cesión de algo propio, y, posteriormente, destinar lo obtenido a la producción. Al respecto Marx señala que es en la circulación donde se verifica ésta relación de cambio entre los objetos útiles, y ese simple acto los convierte en mercancías; donde los cambistas no consideran los valores de uso de sus bienes, solo les interesa substituirlos por otros que les reporten validez, pues si les fueran útiles no quisieran deshacerse de ellos. En consecuencia, la circulación es característica por hacer abstracción del valor de uso de la mercancía y dejar como elemento común exclusivamente al valor, como representación del tiempo de trabajo contenido en ellas, el aludido valor de cambio, que se manifiesta en la relación de unas con otras al poder intercambiarse recíprocamente.

En la circulación “para los que las poseen, todas las mercancías son lo contrario a valores de uso o valores negativos, y son valores de uso positivos para los que carecen de ellas, habiendo la necesidad de que varíen de dueño” (Marx, 1972 [1867], p.20). Es así como se fundamenta el cambio, pero como se aprecia, en esta instancia los objetos son comparados tomando en cuenta solo sus valores, y después de intercambiados se consumen por sus valores de uso; por lo tanto, las mercancías entran en circulación si se presentan bajo su doble faceta –como cosa útil y como magnitud de valor-, condiciones que solo se evidencian cuando hay interesados en entregar algo a cambio en virtud de su utilidad. Es necesario para el intercambio que las mercancías revelen la cantidad de valor que portan, lo que exclusivamente se consigue infiriendo una equivalencia con cierta cantidad de una cosa cuyo valor esté expresamente reconocido –la moneda, el dinero- de modo tal que la relación de cambio se basa en este indicador y medida de valor.

Por consiguiente a los mercantilistas, en la esfera de la circulación, les interesa el valor que portan sus mercancías expresado en dinero, para intercambiarlas por otras necesarias que las consideran equivalentes. El proceso hace que el valor mute de forma entre los intervinientes, de mercancía a dinero y de dinero a mercancía con idéntico valor de cambio. Por este motivo el dinero, en la compraventa, se vuelve de usanza imperiosa, como medio de circulación para asegurar a las partes la adquisición de bienes de igual

valor mutuo pero de utilidad diferente para cada cual; donde al productor capitalista, que ahora actúa como vendedor de productos útiles, solamente le interesa extraer dinero del mercado, mismo que previamente anticipó cuando actuó como comprador -adquisición de medios y trabajo para la producción-, más el excedente generado gracias a la plusvalía; es decir, en la circulación no solo se conserva el valor anticipado, sino que se incrementa también.

Este fin subjetivo del productor capitalista, en principio, contrastaría con la regla que sustenta las relaciones en la circulación como el intercambio de mercancías de valores iguales, pues para la doctrina marxista, desde la perspectiva cuantitativa del valor, es necesario que, una vez realizado el intercambio, los productores sigan teniendo la misma cantidad de valor, alternativamente en forma de dinero, de producto propio o de producto ajeno (Pacheco, 1985, p.108). Sin embargo, se considera la posibilidad, simplemente como un error o una infracción a la ley invocada, de que las mercancías puedan ser vendidas a precios divergentes de sus verdaderos valores, perjudicándose así a uno de los cambistas debido a conductas ambiciosas de una de las partes; pero esto no altera la cuestión de equivalencia en lo absoluto.

Si en la órbita de la circulación, el cambio se diese entre mercancías de valores no equivalentes, con la posibilidad implícita de que los comerciantes pudiesen vender por arriba del valor real, únicamente se conseguiría que ganasen como vendedores, lo que indefectiblemente perderán como compradores. El resultado sería que todos los poseedores de bienes se venderían recíprocamente a un mayor valor, con la consecuencia de un alza general de precios, que no sería otra cosa que un incremento en las expresiones monetarias de los bienes, pero sin ninguna variación en su valor (Pacheco, 1985, p.108). Negar esta lógica conlleva a considerar que en el mercado una clase actúa siempre como compradora y nunca como vendedora, lo cual no puede ser cierto, toda vez que ambas partes de la relación son productores y portan valores sea en mercancías o convertidas en dinero -mismas que representan un proceso productivo subyacente- y, sencillamente en el mercado se presentan bajo la forma de compradores o vendedores, que, con el actuar recurrente, ganarían bajo una forma lo que perderían bajo la otra (Marx, 1972 [1867], p.41). Dado esto el valor circulante no aumentaría en un ápice.

Entonces, de la aplicación ineludible de ésta regla de equivalencia en el cambio, incluso cuando se viese violentada por conductas ambiciosas, se puede inferir con claridad

meridiana que, sea cual fuese el valor por el cual se intercambien las mercancías, los valores anticipados no pueden incrementarse en la esfera de la circulación; en la circulación no se genera plusvalía. En conclusión: si se cambian valores equivalentes, no se ha de generar plusvalía; si se cambian valores no equivalentes, tampoco se ha de generar plusvalía; así, la plusvalía no puede proceder en la esfera de la circulación considerada en sí misma, el comercio, el intercambio, no es fuente de valor (Marx, 1972 [1867], p.42).

Visto así, lo que señala Newman (citado por Pacheco, 1985, p.108) al afirmar que “el comercio añade valor a los productos, pues, estos tienen más valor en manos del consumidor que en manos del productor, por tanto el comercio es un acto de producción”, carece de asidero teórico, sostiene la ilusión de que la plusvalía se origina en la subida de los precios durante la acción del intercambio, y reconoce tácitamente la existencia de una clase que siempre compra y nunca vende, y de otra que siempre vende y nunca compra (Pacheco, 1985).

La repercusión que lo indicado tiene en relación con la clase de trabajo que se desarrolla en la esfera de la circulación, es decir, en referencia al consumo que en esta órbita se hace de la fuerza de trabajo, según la teoría marxista, es que éste es un trabajo improductivo –opuesto al que se realiza en la esfera de la producción-, puesto que en la circulación no se produce plusvalía, y si no la produce el trabajo no resulta útil ni productivo. Únicamente el asalariado se dedica al proceso de la realización de la plusvalía, mas no a su producción: “en consecuencia, es trabajo improductivo el trabajo asalariado que se desarrolla en la esfera de la circulación, dentro del proceso de realización de la plusvalía. (...) El trabajo que se ocupa de las relaciones de comercio es trabajo improductivo, al igual que los que se desempeñan en la esfera de la circulación” (Pacheco, 1985, p.99).

Dadas estas premisas ¿cómo conciliar el fin subjetivo de plusvalía del capitalista, con la regla del cambio entre equivalentes en la circulación?. Como hemos revisado, en el punto anterior (1.1.2), la plusvalía exclusivamente se genera en la esfera de la producción, al crear valores de uso con el empleo de la fuerza de trabajo productivo. Pero el productor capitalista necesita de un estadio en el que pueda recuperar el dinero que anticipó, cuando adquirió lo necesario para la producción, más un excedente constituido por la plusvalía; en otras palabras, necesita una órbita en la que se pueda realizar la plusvalía creada en la esfera de la producción. Para este fin Marx considera que la plusvalía no

puede recogerse sino en la esfera de la circulación, ya que es el único medio en el que el valor anticipado se conserva y se hace mayor, puede entonces salir más dinero del que entró respetado siempre la regla del intercambio entre equivalentes; de esta manera, la circulación juega un papel de intermediaria para la realización de la plusvalía en forma de dinero (Pacheco, 1985).

De lo revisado, y para fines del presente trabajo, se podría inferir que para el fin último de la producción capitalista de mercancías, la plusvalía, tanto la esfera de la producción como la circulación son indispensables, a razón de fuente –donde se genera- y medio de realización –donde se extrae- respectivamente. Se verifica su constante interacción y mutua dependencia durante todo el proceso de generación de plusvalía, en un primer momento, cuando el capitalista actúa como comprador de medios y de fuerza de trabajo, está desarrollándose en la esfera de la circulación bajo la regla del cambio entre equivalentes; en un segundo momento, cuando el capitalista destina lo adquirido a la producción de plusvalor mediante la creación de valores de uso con el empleo de la fuerza de trabajo útil, está desarrollándose en la esfera de la producción, donde debe sacar el mayor provecho del valor de uso de sus insumos; y, en un tercer momento, debe convertir el valor de la nueva mercancía a su forma de dinero, desarrollándose otra vez en la esfera de la circulación, y bajo la regla del cambio entre equivalentes extraer mayor cantidad de dinero del que previamente anticipó.

Visto así, el capitalista necesita desenvolverse ineludiblemente en ambas esferas, ya que la plusvalía, creada en la producción, termina perennemente fundida en la mercancía de una forma indivisible, de modo que el capitalista, por más que desee apropiarse de ella, no puede arrancarla del producto terminado, que para él no es otra cosa que un valor de uso negativo del que desea deshacerse para recuperar su dinero; entonces la única manera que encuentra de separar la plusvalía de la mercancía es haciendo divisible, cambiándola por su expresión equivalente en dinero; y, el único entorno en el que esto se puede llevar a cabo es, sin duda, la circulación, permitiendo al capitalista realizar, extraer, la ansiada plusvalía, y con ese dinero volver a empezar nuevamente el proceso.

1.1.4 ¿Qué es la Plusvalía, A Quién Pertenece?

Con la finalidad de hacer un acercamiento a las acepciones marxistas de plusvalía, que posteriormente serán adaptadas y adoptadas para el uso del presente trabajo, se intentará hacer una diferenciación de los diversos elementos que actúan junto a ella y las formas en que puede manifestarse.

Como hemos anotado, en el proceso de producción de mercancías, se evidencia una estrecha relación entre plusvalía, trabajo útil, valor de uso, producción y circulación, pero eso no implica necesariamente que todos sean elementos constitutivos de ella, o que siempre se presente en alguna de estas formas; se entiende que su órbita de concepción es la producción, pero no la constituye; su fuente es el trabajo productivo, pero exclusivamente en su proceso de valorización; su sustento, donde se erige, es un valor de uso, pero solo cuando responda a una necesidad humana social; una forma de su manifestación es la mercancía, pero solo aquella que es producida para el intercambio; la órbita donde se realiza, se extrae, es la circulación, pero no la origina; y, otra forma de su manifestación es el dinero, pero solo como abstracción social de su valor. Entonces cada uno de los elementos desempeña un papel vinculado a la producción, materialización y realización de la plusvalía, y al mismo tiempo, ésta desempeña el motor del proceso productivo capitalista, en el cual cobran sentido todos los demás elementos, los que interactúan y los que la constituyen.

En este contexto vemos cómo exclusivamente el trabajo productivo, mediante su proceso de valoración del valor, constituye nuevo valor o plusvalía, y cómo el resto de elementos son necesarios para entregar los medios, portarla y extraerla, pero no la constituyen. Vemos también cómo el fin del proceso productivo es la plusvalía pues “la realidad objetiva de la plusvalía es la finalidad subjetiva del productor, y como subjetiva que es, no tiene límite” (Pacheco, 1985, p.28). Apreciando las dos afirmaciones más de cerca encontramos una incongruencia: la una ubica el origen de la plusvalía en manos de los trabajadores, específicamente en el tiempo excedente resultado de la prolongación de la jornada; y, la otra ubica el destino de la plusvalía en manos del productor capitalista que adquirió la fuerza de trabajo del obrero; ¿cómo es posible que algo creado por el trabajo de uno vaya a parar en manos de otro que no intervino en su creación?

La respuesta a esta incongruencia involucra necesariamente la noción de que en alguna parte de la relación mercantil se quebrante la ley de intercambios por equivalentes. Sabemos que eso no ocurre en la esfera de la circulación; queda entonces la esfera de la producción, donde sabemos que el capitalista adquirió la fuerza de trabajo para consumirla productivamente por su valor de uso, esfera donde prima la ley del consumo: sacar el mayor provecho posible a la mercancía comprada. La relación entre iguales de la circulación, se desvanece en la producción y es sustituida por la explotación, por la expropiación que el capitalista hace del mayor trabajo del obrero al no compensarle, por

la apropiación del trabajo ajeno, por la falta de identidad entre el trabajo y la propiedad, por la segregación de las clases, por la ambiciosa búsqueda de la valorización del valor, por la finalidad subjetiva de más valor (Pacheco, 1985, p.27).

Por otra parte, desde la teoría clásica de la producción capitalista, se justifica la mentada incongruencia aduciendo que el capitalista, dueño de la mercancía fuerza de trabajo, no tiene por qué detener la producción una vez que el obrero ha compensado con su esfuerzo el valor de su costo, pues legalmente ha adquirido dicha mercancía para su uso por una jornada completa, y el hecho de que su sustento diario cueste menos de una jornada, pudiendo trabajar la jornada completa, es una oportunidad favorable para el productor que no violenta los derechos del obrero, y como dueño total del proceso productivo, serán dueños también del valor excedente creado durante éste.

De lo revisado, y para fines del presente trabajo, se podría inferir que la plusvalía es trabajo útil –físico o intelectual-, aprovechado más allá de los límites necesarios, que es apropiado por el capitalista fincado en el argumento de ser dueño jurídico o poseedor de los medios y fuerza de trabajo, a pesar de no haber intervenido activamente en su generación. Así también, se infiere la coexistencia necesaria para la manifestación de plusvalía de: valores de uso sociales en forma de cosas útiles que satisfagan necesidades humanas; una esfera de producción y una de circulación que actúen como ambientes propicios para su germinación y su extracción; y, una forma en la que pueda presentar su valor, sea como mercancía, dinero o equivalente.

1.1.5 Concepto de Plusvalía.

Revisado el contexto sobre el que descansa la plusvalía en la teoría marxista encontramos que, a lo largo de la obra “El Capital” conjuntamente con obras de otros tratadistas, se acuñan varias acepciones que hacen referencia a sus elementos, a su formación, a su contenido, a su pertenencia y a su extracción. En este punto nos atañe hacer una revisión sobre los diversos conceptos que pueden definir a la plusvalía, dependiendo del enfoque con que se la mire.

Así, referente a las acepciones sobre el aumento del valor –en la esfera de la circulación- que representa la plusvalía, encontramos que “(...) llamamos plusvalía, en otras palabras, sobrevalor o aumento de valor, a este exceso, a este acrecentamiento del dinero (...) que se produce con el intercambio” (Marx, 1972 [1867], p.39). En concordancia con este punto de vista se puede entrever que “(...) el excedente a la suma previamente

adelantada y recogida en la circulación, se llama plusvalía.” (Pacheco, 1985, p.106). Vemos que desde esta óptica la plusvalía puede ser entendida como el incremento de la cantidad de dinero, en representación del valor, que se puede extraer del mercado en comparación con la cantidad adelantada previamente para adquirir los insumos productivos.

En lo concerniente al significado de la plusvalía como la finalidad subjetiva que persigue el capitalista –motor del proceso productivo- encontramos que “(...) el único objetivo del capitalista es el movimiento continuo de la ganancia, (...) la plusvalía creada por el valor”; (Marx, 1972 [1867], p.39). En la misma tónica se puede entender que “(...) la plusvalía es el fin fundamental de la producción capitalista.” (Pacheco, 1985, p. 96). Vemos que en esta perspectiva la plusvalía aparece como único incentivo que maximiza la utilidad exclusiva del productor capitalista, y es también la razón que motiva y da sentido al proceso de producción, pues sin ella no se decidiría aventurarse en éste campo y todo los demás elementos carecerían de sentido.

En lo atinente a las connotaciones de plusvalía frente a las mercancías la teoría considera “(...) que el valor de la mercancía exceda el valor de las mercancías invertidas en producirla, es decir, que se produzca un valor que represente una plusvalía”; de la misma manera se puede expresar lo anterior con una connotación que asume que “la plusvalía es el excedente del valor del producto sobre el de los medios de producción y la fuerza de trabajo (...)” (Marx, 1972 [1867], p. 51, 60). En concatenación, otra parte de la doctrina que enriquece lo apuntado, señala que “(...) la plusvalía no está en el valor de cambio, sino en el valor de uso de la mercancía”; puesto que “(...) la plusvalía no es otra que la producción de valor prolongada más allá de un determinado punto.” (Pacheco, 1985, p.110, 126). Vemos que desde esta instancia la plusvalía es asumida como una parte inseparable del valor de uso que la porta, se erige sobre una mercancía cuya suma de los valores invertidos en su elaboración, se ve acrecentada por su sola existencia que nace como respuesta a una necesidad humana.

En referencia al concepto de plusvalía enfocado desde la cantidad de tiempo que la fuerza de trabajo requiere para concebirla como su creación, los tratadistas señalan que “la plusvalía es una mera materialización de tiempo de trabajo extra, es sobretrabajo realizado”; insistiendo en que “no es otra cosa, pues, la producción de plusvalía que la producción del valor llevada más allá de cierto límite” (Marx, 1972 [1867], p.55, 64). Por lo tanto, también se puede pensar en la plusvalía como “(...) el trabajo productivo que

genera un trabajo excedente el cual constituye la plusvalía.” 27“La plusvalía no es otra cosa –referida a términos de valor- que la diferencia entre el valor de uso y el valor de cambio de la mercancía fuerza de trabajo (...)” (Pacheco, 1985, p.27, 97). Vemos cómo desde este lente se piensa que la plusvalía es el resultado materializado del uso eficiente de la fuerza de trabajo útil, de su valor de uso, prolongado más allá del tiempo necesario que se precisa para compensar su coste de adquisición.

En lo tocante a la relación de clases que define a la plusvalía -en razón de jefe a obrero-, los tratadistas apuntan que “la plusvalía (...) solo denota directamente el grado de explotación del trabajo (...) la porción de la jornada de trabajo que exceda los límites del trabajo necesario”; en otras palabras de similar sentido “la plusvalía es el grado de explotación de la fuerza de trabajo por el capital, o del trabajador por el capitalista” (Marx, 1972 [1867], p.64, 65). Para abundar en lo anterior, otra postura interesante que los tratadista hacen al respecto de la plusvalía y su significado en el contexto de éste marco de superposición social es que “la plusvalía supone entonces una relación social de conflicto entre el trabajador y la propiedad, puesto que no es otra cosa que la apropiación del trabajo ajeno (...) se funda en el trabajo expropiado al obrero”; (Pacheco, 1985, p.27). Vemos cómo desde este nivel, la plusvalía es tomada como el grado de explotación al que hay lugar durante el proceso productivo entre las clases intervinientes, como consecuencia de una imbricación social, que se verifica en la expropiación del trabajo ajeno por parte del dominante que se beneficia.

Desde un panorama más genérico, después de una abstracción que no puntualice en elementos ni formas de manifestación, se podría decir que Marx considera que la plusvalía consiste en el valor que el obrero genera por encima del dinero que recibe como representación de su esfuerzo laboral, dicho valor, que podría definirse como trabajo no pagado o sobretrabajo, queda en poder del capitalista quien ve en la plusvalía la base de la acumulación de riqueza monetaria.

1.1.6 Puntualizaciones Teóricas.

Para efectos del presente trabajo, y sin pretender desde ningún punto de vista hacer acotaciones con fundamentos económicos a la teoría marxista revisada hasta el momento, es necesario tener en consideración ciertas puntualizaciones teóricas que serán usadas en lo posterior para dar sentido y contexto a la adaptación del concepto “plusvalía” desde una órbita económica hacia el derecho tributario. Principalmente serán guías teóricas a las que se recurrirán para no perder la sustancia económica que el

concepto puede aportar en materia tributaria, con el fin de enriquecer la singularidad del tributo seccional.

1.1.6.1 Concepto originario de la Ciencia Económica.

Reconocemos que la acuñación del término “Plusvalía”, con su acepción en la ciencia económica, se encuentra en manos de Karl Marx (1818-1883). Según lo revisado, el término, posee características propias que vincula la interacción de varios elementos como: el trabajo útil y su valor de uso; la explotación del sobretrabajo del obrero; el valor de uso de la mercancía incorporada en una cosa de utilidad que satisfacen necesidades sociales; el dinero como representación numérica del valor de cambio; la órbita de la producción como su ámbito de creación; la esfera de la circulación como su medio de realización o extracción.

Consideramos que estas singularidades, lejos de ser un obstáculo para su adopción, aportarán elementos distintivos en el campo tributario que clarificarán la naturaleza de la imposición seccional.

1.1.6.2 Razones extrínsecas al trabajo del capitalista o a su voluntad.

Es importante puntualizar que en la teoría marxista el origen de la plusvalía está completamente desvinculado del trabajo del capitalista, en principio a la labor que hace el capitalista no se la considera trabajo útil desde el punto de vista productivo. Si bien es cierto que para la generación de la plusvalía es necesaria la voluntad que motive al capitalista a colocar su dinero en un procedimiento para crear valor, no es menos cierto que ésta creación de valor no surge como consecuencia de esa voluntad; sino que, en palabras de Marx, “es una chanza favorable para él” que durante este ciclo una de sus mercancías productivas pueda generar más valor del que costó adquirirla, y es exclusivamente este fenómeno el que engendra la plusvalía.

El capitalista que no realiza un trabajo que aporte para la creación de valor, ya que solo el trabajo útil lo puede crear, por razones ajenas a él, que se fundamentan en argumentos jurídicos de propiedad, puede aprovecharse “legalmente” de este beneficio no merecido pero sí deseado. En otras palabras, gracias a la titularidad legal que adquirió al momento de celebrar un contrato entre iguales con el obrero para el uso de su fuerza de trabajo, todo lo que esta fuerza produzca durante la jornada completa -que es mayor a la necesaria-, le pertenecerá únicamente al capitalista sin que por esto se violenten los derechos del obrero, no habrá sustento legal para reclamar el equivalente al trabajo extra durante su rutina.

1.1.6.3 Apropriación de la plusvalía.

En el punto anterior ya hemos mencionado el fundamento legal que faculta la apropiación de la plusvalía por parte del capitalista, misma que no es otra que la ley que para las partes representa un contrato al que se someten voluntariamente, en condición de igualdad como dueños de sus mercancías a intercambiar, sin que medie un vicio del consentimiento alguno para alcanzar el acuerdo. Por lo tanto es perfectamente válido.

Pero creemos necesario en este momento, a manera de puntualización, señalar los fundamentos económicos en los que se basa la posibilidad de apropiación de plusvalía por parte del capitalista (Pacheco, 1985, p.123):

- a) Teoría de la abstinencia. La frugalidad del capitalista en el dispendio de su capital en goce y autosatisfacción personal, le otorgaría el aparente derecho a captar de la plusvalía. Pero el valor para remunerársela no puede salir de la nada, no parece haber asidero para sostener esta afirmación.
- b) Teoría del servicio social del capital. La disposición de sus recursos para la producción han creado beneficios para la sociedad y específicamente para el obrero al garantizar los medios para su subsistencia. Pero en la relación productiva el capitalista recibe a cambio de su dinero, la fuerza de trabajo del obrero, como equivalentes; por lo tanto tampoco parece haber asidero para sostener más allá esta afirmación.
- c) Teoría de la función técnica de vigilancia del capital. El trabajo que el capitalista aporta en el proceso de producción es su constante vigilancia, control y direccionamiento, razón por la cual merece una retribución para sus actividades, de la misma forma que la recibe el obrero. Pero los gerentes y demás personal técnico-administrativo que trabajan para él ¿qué función desempeñarían entonces?; por esta reflexión pareceno haber asidero para sostener esta afirmación.

Vemos que hay varias teorías que intentan explicar esta expropiación del esfuerzo laboral, pero no todas dejan explicaciones completamente satisfactorias, así que nos quedaremos con la fundamentación legal para el efecto.

1.1.6.4 ¿Se puede crear plusvalía en la esfera de la circulación?

Como ya hemos revisado anteriormente (punto 1.1.3) para la teoría marxista resulta imposible que la plusvalía se genere en el intercambio, en la esfera de la circulación. Aún

si admitiésemos que el cambio se diese entre mercancías de valores no equivalentes, consideramos que únicamente se conseguiría que todos los poseedores de bienes se vendiesen recíprocamente a un mayor valor, es decir, que ganasen como vendedores lo que indefectiblemente perderán como compradores, pero sin ninguna variación o incremento en su valor. Entonces si se cambian valores equivalentes, no se ha de generar plusvalía; si se cambian valores no equivalentes, tampoco se ha de generar plusvalía; así, la plusvalía no puede proceder en la esfera de la circulación, el incremento en el valor de cambio de una mercancía, por conductas abusivas de su poseedor, de ninguna manera produce un valor adicional, únicamente hace que cambie la distribución del valor entre los comerciantes, ahora el que compro tendrá menos que el que vendió.

Es importante recordar este concepto toda vez que será utilizado en adelante como una característica de la plusvalía que la diferencia de otras formas de acrecimiento del acervo patrimonial del capitalista.

1.1.6.5 ¿Se puede adoptar el concepto económico de Plusvalía en el campo del derecho?

Consideramos que gracias a la estrecha relación que guardan el Derecho y la Economía, como catalizadoras de conductas humanas en sociedad, se puede facilitar el uso simultáneo de conceptos teóricos similares propios de un campo, con ciertos ajustes, para ser adoptados en la obtención de fines específicos en otro campo. Más aún con la influencia que ejerce la Economía sobre la rama tributaria del Derecho, debido a su fuerte sustancia económica por ser herramienta jurídica de política fiscal.

Estamos convencidos que no solamente es posible la adaptación y adopción de un concepto económico en la estructuración de una herramienta multifacética de la política fiscal y tributaria seccional, sino que es indispensable, dada la coyuntura presente, que se construyan estos importantes andamios entre ciencias sociales para crear respuestas amigables y ágiles a las acuciantes demandas sociales.

1.2 Adaptación y Adopción del Concepto “Plusvalía” en la Ciencia Jurídica.

La Ciencia Jurídica comprende un vasto campo de estudio que, a medida que ha evolucionado, se ha dividido en numerosas ramas para especializar cada vez más su objeto de análisis. En tal virtud, cada rama del Derecho hace uso característico de cierta terminología entregándole conceptos propios; por lo que, no es muy aislado encontrarse con ciertos términos que, dependiendo de la rama en la que sean empleados, presentan

acepciones diferentes y algo distantes, creando así la posibilidad de prestarse a equívocos conceptuales.

Durante este apartado intentaremos delimitar el contexto en el que se trabajará para la adaptación y adopción del término “plusvalía”. Es decir, presentaremos el “Alcance” que la locución puede tener en una rama específica del Derecho, dentro de la cual representará un concepto propio, determinado y con utilidad específica; con lo cual, de ninguna manera se pretende limitar su uso en el campo general de estudio, pero si singularizar ciertas características que permitirán adaptar su concepto económico originario a un sistema legal concreto ya establecido.

Con esta finalidad es menester circunscribir el área de estudio de la Ciencia Jurídica en la que se basará el presente trabajo, al “Derecho Tributario” entendido como “la rama del derecho que estudia el conjunto de normas jurídicas que regulan los tributos” (Troya & Simone, 2014, p.1). Mismo que, según la doctrina, se encuentra dentro del Derecho Financiero que a su vez pertenece a la división general de Derecho Público. Cabe mencionar que existe controversia entre los tratadistas para ubicarlo respecto a su pertenencia a la rama jurídica Administrativa o Financiera, e incluso se sostiene su autonomía como campo independiente; sin embargo consideramos que goza de cualidades propias suficientes para delimitar el accionar del concepto que se pretende introducir, más allá de su clasificación doctrinaria.

Una vez definida la materia que será su ámbito de actuación, cabe hacer lo propio con su Alcance semántico; para lo cual a manera de rasgos generales advertiremos que su connotación está encasillada en los tributos, entendidos como “el instituto propio del derecho tributario, que constituye un eficaz instrumento de la política fiscal es la principal fuente de ingresos del Estado” (Troya & Simone, 2014, p.1). Durante este apartado realizaremos ciertas adaptaciones teóricas al concepto de origen económico antes revisado, mismas que consideramos absolutamente necesarias con la finalidad de dotar al término de sentido propio que garantice eficiencia en su empleo como instrumento de política fiscal.

1.2.1 Conceptualización Tributaria de la Plusvalía.

Empezaremos por mencionar que el derecho tributario, al ser una rama del derecho financiero, a groso modo se encarga de procurar los ingresos fiscales necesarios para el desarrollo de la actividad del Estado –sea cual fuese esta-, cimentada en la relación de

administrador a administrado, o si se quiere de gobierno a ciudadano, para lo cual se apoya en la economía con la finalidad de identificar cuáles serán las manifestaciones de riqueza económica de un sujeto para ser considerado capaz de aportar al erario público. Sin duda alguna que durante este proceso, que ha sido de larga data y tan especializado, ya se ha evidenciado que el principal indicador de capacidad contributiva, resultado del proceso productivo de un capitalista, es el acrecimiento de su patrimonio gracias a la plusvalía; y por lo tanto, se han desarrollado ya los mecanismos y herramientas necesarias para que el sujeto contribuya con parte de aquel incremento a la financiación del Estado, verbigracia el impuesto a la renta de un productor.

Es evidente que la finalidad del presente trabajo no descansa en transferir un concepto económico para remplazar a otro que cumple una función similar en el ordenamiento jurídico tributario; sino en trasmutar su semántica para adaptarlo a aquellas manifestaciones de riqueza que no están siendo gravadas y quedan exclusivamente en beneficio del “capitalista” que no participó en su creación. Por estas características tan similares con el concepto originario de plusvalía surge la necesidad de adoptarlo disponiéndolo en manos de la administración tributaria para que grave dichos hechos imponibles.

Aclarado lo anterior, sabemos ya que el pretendido concepto se desenvolverá en el campo del derecho tributario, pero para especificar su ámbito de acción es necesario entender la naturaleza que adoptará como tributo –distinto a los ya existentes-. Por lo tanto, en un primer momento se revisarán los elementos que interactúan en el entorno de la plusvalía para asemejarlos y adaptarlos con los elementos que intervienen en el contexto de un tributo, para lo cual nos valdremos de lo que los tratadistas denominan Derecho Tributario Material, que será el entorno dentro del cual la noción cobrará sentido y autonomía. Visto esto, recurriremos al Derecho Tributario Formal para revisar el régimen de competencias –principio de competencias- para asignar teóricamente la distribución de poderes que permitirá a determinada administración tributaria el ejercicio de funciones del nuevo concepto.

Las materias enunciadas en el párrafo precedente corresponden a la delimitación y alcance que se procurará dar al concepto plusvalía en cuanto se refiere al espacio abstracto-teórico de estructura y manejo en el derecho tributario. Pero, también es preciso ceñirse a un espacio físico concreto que se identifique con la realidad comprobable, con acciones; por lo tanto, el alcance dentro del cual nos enmarcaremos es

el incremento del valor del suelo urbano. Por las características jurídicas y económicas que en la sociedad moderna representa, tanto para su desenvolvimiento como para su desarrollo, y principalmente por tener un vínculo directo con aquellas manifestaciones de riqueza privada que no son gravadas por la normativa tributaria actual, tal como lo mencionamos. Con esta finalidad se realizarán las comparaciones ya mencionadas con un posible plusvalor del suelo urbano –diferente al plusvalor de las mercancías y de la producción-.

1.2.1.1 Origen del Valor y Plusvalor del suelo.

Como acabamos de establecer el “Alcance” que pretendemos dar al estudio, en la órbita material, es el posible plusvalor del suelo urbano, en el cual se desarrollará el concepto tributario de plusvalía. Consideramos también que es a la vez la primera gran adaptación forzosa en la que hay que incurrir con el objetivo de diferenciarla de las demás concepciones semejantes como renta, ingresos, ganancia, entre otros, que ya tiene vigencia actualmente en el campo tributario, y van muy relacionadas al mismo concepto económico.

Para el efecto aludiremos rápidamente la teoría económica que da sustento a la idea casi paradójica de que el suelo –tierra-, sin ser una mercancía resultado del proceso de producción, puede representar un valor de cambio o puede asumir la forma de valor en la circulación de un mercado expresado en dinero numerario; lo señalado, en principio, contradice lo revisado en el punto 1.1. Comenzaremos diciendo que esta posibilidad es una concepción de la sociedad capitalista, que hace que la tierra opere como una verdadera mercancía sin serlo, transformando en un aspecto material lo que se da como un fenómeno puramente social, en otras palabras , hace que la creación humana rija al hombre en vez de obedecerle (“El fetichismo de la mercancía”, Marx, 1972 [1867]).

Para explicar esta paradoja los tratadistas económicos clásicos, principalmente David Ricardo (1772-1823), construyeron la “Teoría de la Renta”, la cual considera que la tierra en principio no tiene valor, pero puede ser constituido por un mecanismo que se denomina “Capitalización de la Renta”. Parte de la idea de que el terrateniente, gracias a su dominio jurídico sobre la tierra, podría apropiarse de parte de la renta que generasen los productores que rentaban sus tierras para trabajarlas, a cambio un canon periódico de dinero que para el terrateniente representa su renta como un flujo de valor del que se apropia periódicamente.

Con este fundamento la teoría construye el precio de la tierra al asemejarlo al sistema que se origina en una sociedad mercantil, donde un poseedor de dinero lo coloca a disposición de otro productor, a cambio de un interés cuya magnitud dependerá de la cantidad de dinero colocado y de la tasa general que predomine en el mercado. Así pues la fórmula del interés puede ser adaptada para calcular el valor de la tierra productiva, asemejando que el flujo periódico de interés (I) será la renta del terrateniente (R), el monto del dinero colocado (K) será el precio de la tierra (PS), y la tasa de interés (i) será la comúnmente empleada en el mercado; en consecuencia tenemos que la fórmula del interés es $I=Ki$ y si, asumimos que se conoce la tasa vigente de interés y la renta que percibe en forma de canon, despejamos el monto de K para obtener el precio del suelo, sería entonces $Ps=R\div i$. Donde el precio del suelo se convierte en el precio del derecho de percibir esta renta periódica, en otras palabras, se convierte en un derivado de ésta (Jaramillo, Moncayo & Alfonso, 2011, p. 63-75).

Considerado así, podemos asumir que el suelo adquiere un valor en el mercado sin ser una mercancía en sí mismo, dependiendo de la magnitud de renta que sea capaz de producir para el aprovechamiento del terrateniente; lo que a su vez sin duda depende directamente de la calidad específica del suelo. En tierras rurales esta calidad se evidencia en razones de fertilidad o de distancia a un centro poblado, pues, puede producir más cosechas y gastar menos en transporte, y por lo tanto el terrateniente puede exigir mayor renta por su tierra. Consecuentemente el precio o valor que adquiriría la tierra será directamente proporcional a la capacidad de su renta; una tierra con mejores características podrá claramente permitir que su terrateniente reclame mayor parte de dicha renta a manera de canon y, por ello, el precio de su tierra será mayor; un cambio benéfico en las características de la tierra, podrá reportar un alza de renta traducido en un plusvalor del precio de la tierra agrícola.

Esta teoría fue construida específicamente para la producción y fijación de precio en tierras rurales, pero rápidamente se la asumió en el ámbito urbano, órbita del presente trabajo. Donde la relación entre renta y precio se torna más compleja, ya que el mismo surgimiento de la renta no responde más a la posibilidad agraria de producción y sus condiciones técnicas como la fertilidad. En lo urbano la renta que el terrateniente puede percibir se materializa por la capacidad del suelo de soportar un espacio urbano, un espacio construido y las consecuentes actividades urbanas que en él se desarrollan. Para lo cual necesita ciertas características especiales de la tierra que respondan favorables al proceso productivo “de construcción” y, de la misma manera las actividades sociales que

en ella se desarrollan. Con la singularidad de que el bien producto del suelo urbano se comercia y se consume en el mismo lugar donde se produce –el suelo urbano-. En consecuencia, las características morfológicas y espaciales de la tierra que soporte un entrono construido son decisivas y determinan sus potencialidades (Jaramillo et al, 2011, p.91). Hablamos entonces de características técnicas y sociales que hacen que un determinado sector urbano pueda soportar mayor renta que otro, con el consecuente incremento en el flujo periódico de renta que puede recibir el terrateniente y, asimismo, el aumento del precio del suelo.

Con la aplicación de la “fórmula de capitalización de la renta” sobre los flujos que recibe el terrateniente urbano se entiende cómo el suelo urbano puede adquirir valor en el mercado sin ser una mercancía en sí mismo. De la misma manera consideramos que las características intrínsecas del suelo, sean estas referentes a su viabilidad para la construcción o a su virtualidad para acoger actividades urbanas, juegan un papel determinante en la magnitud de dichas rentas; pudiendo, cualquier cambio en ellas por más mínimo que sea, alterar sustancialmente el precio del suelo urbano como se tiene contemplado, generando así un plusvalor para el terrateniente.

1.2.1.1.1 Tipos de Rentas que puede soportar el Suelo Urbano.

Hemos decantado el campo de injerencia, de la pretendida adaptación conceptual, al suelo urbano y hemos visto cómo surge su renta y precio. Pero para tener una comprensión más amplia sobre el origen del plusvalor que puede haber, es necesario revisar lo que la teoría económica indica sobre los tipos de renta que puede soportar este suelo. Es decir, repasar las fuentes que crean cada tipo de renta para entender en dónde se originan, qué las sustenta y a quién pertenecen.

La dinámica del suelo urbano, como ya hemos mencionado, es bastante compleja debido a la cantidad de actividades que en él se vinculan. Por una parte se presenta como soporte físico del entorno construido, y por otra, como contexto ambiental de relaciones sociales; en ambas modalidades es capaz de generar renta para su dueño. Estas rentas pueden ser, según la teoría (Jaramillo et al, 2011, p.93-105):

a) Rentas Urbanas Primarias.-

Atadas al proceso productivo de la construcción del hábitat, son las que permiten que en ellas se edifique un área urbana, por lo tanto tiene un valor alto para su dueño, mismo que se refleja en el precio del suelo. Lo interesante de estas rentas es que al mismo

tiempo , permiten que sobre ellas se constituyan otro tipo de rentas urbanas secundarias que, de otro modo si no existiesen estas cualidades, no podrían brotar. Se clasifican en:

- Diferencial Tipo 1.- Referente a las características físicas para la construcción. Toma en cuenta factores como la morfología de la tierra, consistencia de suelo, inclinación, anegabilidad, ubicación, dotación de servicios básicos, entre otros. A medida que mejores propiedades de este tipo presente, la renta será mayor y lo propio el precio.
- Diferencial Tipo 2.- Referente a la intensidad de la densidad constructiva que puede soportar. Es decir, contempla la denominada construcción en altura, cuántos metros cuadrados de construcción puede abastecer el suelo urbano. Mientras más densidad pueda soportar el suelo, mejores rentas reportará para su titular.
- Absoluta Urbana.- Atinente a la renta que el suelo puede percibir por el mismo hecho de ser suelo urbano. Constituye la cantidad mínima de las rentas que cualquier suelo urbano puede percibir; o sea, representa la renta de un suelo urbano que no posee ninguna otra ventaja más que serlo.

b) Rentas Urbanas Secundarias.-

Atadas a la segunda faceta del suelo urbano, su capacidad de albergar relaciones sociales complejas. Lo especial de estas rentas es que son de carácter social, se generan por el sustento de la colectividad, por sus usos y costumbres; en tal virtud, no pueden ser reproducidas o suplantadas por la voluntad de un individuo particular, y adquieren su relevancia por una convención social que decide acatarlas. Por este motivo la administración de la mayoría de ellas es entregada al Estado. Se clasifican en:

- Diferencial de Comercio.- Es aquella que brota como consecuencia del uso del suelo urbano destinado a la actividad comercial de la sociedad. El terrateniente logra que toda la ganancia extraordinaria, producto de esta acción se transforme en renta para él. Se caracteriza por ser focalizada y a medida que el suelo se aleja de su zona de influencia, la renta que puede fomentar cada vez se difumina más.
- Diferencial de Vivienda.- Es aquella que brota como consecuencia del uso del suelo urbano destinado a la vivienda. Al igual que la anterior se caracteriza por ser focalizada y a medida que el suelo se aleja de su zona de influencia, la renta que puede fomentar cada vez se difumina más. En consecuencia los consumidores de vivienda, mientras mejor ubicación represente el suelo, más estarán dispuestos a pagar por ello; seguidamente la renta se incrementará y el valor del suelo

también. Esta renta se relaciona directamente con el proceso de reconstitución y de reproducción de fuerza de trabajo, va asida a sus costes de subsistencia.

- Diferencial Industrial.- Es aquella que brota como consecuencia del uso del suelo urbano destinado a la producción industrial. Se caracteriza por ubicarse en espacios periféricos del centro urbano.
- De Monopolio de Segregación.- Ligada a la renta diferencial de vivienda, producto de un fenómeno social de “segregación socio-espacial”, donde, sin haber razones técnicas aparentes, la costumbre social ha definido que en cierta ubicación espacial limitada, acontezcan relaciones entre individuos del mismo grupo social. En palabras similares, consiste en que los distintos grupos sociales tienden a ocupar distintos espacios físico para su vivienda, los que están claramente definidos por la costumbre; característica propia de una ciudad capitalista de pugnas entre clases que buscan la distinción y diferenciación

Podemos dilucidar que el precio del suelo urbano, sin duda alguna, surge del conjunto de estas rentas potenciales que puede soportar, tanto de las relacionadas con su viabilidad para la construcción, como de su capacidad para sustentar acciones urbanas específicas. Por lo tanto, a más y mejores rentas pueda soportar el suelo urbano, real y potencialmente, más elevada será la renta total que consigue a su terrateniente y, finalmente, más elevado será su precio. Nótese también que, por diversos factores, las características que permiten la existencias de ciertas rentas suelen manifestarse naturalmente por si mismas o a consecuencia de un acuerdo social tácito, creando o acrecentando de esta manera, plusvalor del suelo urbano.

1.2.1.1.2 Actividades extrínsecas a la voluntad o actividad del dueño.

Como todo buen capitalista, que se jacte de serlo, el terrateniente había anticipado ya la forma en la que la tierra urbana podría producir renta para su poseedor jurídico. De manera tal que la adquisición de vastas superficies de tierra edificable empieza a cobrar sentido para el fin de maximizar su utilidad propia; apareciendo así una nueva clase social emergente que determinará la producción del espacio construido, la clase del terrateniente urbano, cuyo flujo de ingresos será la renta urbana (Alfonso et al, 2011, p.39). Sobre esta nueva clase social, de terratenientes urbanos, lo que nos interesa conocer es la actividad que desempeña para la creación de la renta que percibe en el mercado del suelo y las formas peculiares en la que se puede manifestar.

Empezaremos por señalar que la órbita del suelo urbano, espacio donde se desarrollan procesos de producción y acciones sociales, es de especial complejidad debido al carácter del producto urbano que condiciona directamente las formas y conductas que puede adoptar el terrateniente que en él se desenvuelve. Para clarificar lo señalado tenemos que tanto el entorno construido como las acciones sociales urbanas, son “bienes” – asumidos como tales a pesar de que no responden a un proceso productivo- cuyo consumo es de largo plazo y, para su pleno disfrute, es necesario, la mayor parte de las veces, que el consumidor pueda disponer de la superficie que los sostiene –el suelo urbano-; por tal motivo la práctica habitual que el mercado ha impulsado es la transferencia de dominio del suelo a favor del consumidor final, con las edificaciones que este contiene. Esta realidad social innegable ha condicionado las formas y actividades que los agentes intervinientes en el mercado del suelo pueden adoptar.

Bajo este escenario el suelo, según la teoría económica urbana, cuenta con terratenientes urbanos que se pueden presentar bajo tres clases de agentes que buscan diferentes finalidades durante su dominio territorial (Jaramillo et al, 2011, p.110). Como primer actor encontramos al terrateniente original, aquel que en un inicio percibía rentas como contraprestación a la permisibilidad de uso que hacía a favor del consumidor; pero la tendencia del mercado urbano a transferir la propiedad hacia el consumidor final, trajo consigo la ventaja a éste terrateniente de poder cobrar las rentas, que antes lo hacía periódicamente a manera de cánones, de forma capitalizada y anticipada; es decir, que al entregar el dominio podía exigir a cambio el precio de sus tierras como resultado de la capitalización de sus rentas potenciales. Esto ocasiona que este agente no sea estable y que pueda variar a lo largo del tiempo.

Por otra parte, como motor del proceso productivo urbano -la construcción-, encontramos al segundo agente que entra en escena, el capitalista productor, cuya especialidad es llevar adelante la construcción de edificaciones que permitan las interrelaciones sociales complejas. Para el efecto, y una vez más como consecuencia de la tendencia del mercado por el largo plazo del proceso constructivo, debe adquirir el dominio jurídico del suelo urbano sobre el cual edificará; lo que conlleva a pagar anticipadamente al terrateniente originario de manera capitalizada el total de rentas que hubiese percibido, convirtiéndose en capitalista y a la vez en terrateniente, por ello tiene también dos finalidades: la de conseguir ganancia con el proceso productivo –plusvalía-, y la de capturar el incremento del valor del suelo por nuevas rentas que pueda soportar durante el proceso –plusvalor del suelo- (Jaramillo et al, 2011, p.112).

Finalmente, encontramos al tercer agente que es quien justamente consume el bien urbano en cualquiera de sus facetas, el consumidor final. Quien, como anticipamos, para el pleno disfrute en el consumo necesita el acceso al suelo y por consiguiente ser su titular legal, ser terrateniente; con la peculiaridad de que ahora no solo posee el suelo urbano, sino las edificaciones que en él se hayan construido por el capitalista, por lo tanto, debe pagar al constructor el total capitalizado de las rentas anticipadas, más el valor de la edificación erguida y más el total capitalizado de las nuevas rentas que soporta el suelo, introducidas durante el proceso productivo (Jaramillo et al, 2011, p.114).

Visto esto, para entender el papel que desempeña cada tipo de agente en el incremento de las potenciales rentas que pueda soportar el suelo urbano y su consiguiente plusvalor, es imperioso hacer una comparación de la injerencia que podría tener cada agente respecto de la formación de cada una de las rentas vistas en el punto anterior. Así, nos encontramos con que en las rentas primarias de tipo diferencial 1, ni el terrateniente originario, ni el constructor, ni el consumidor, pueden influir de ninguna manera, ya que éstas brotan de forma natural, son propiedades físicas y espaciales del mismo suelo; en lo referente a las rentas primarias de tipo diferencial 2, nos encontramos con la misma situación carente total de influencia, pues devienen de regulaciones sociales que son independientes de las voluntades individuales y de las mismas características del suelo, que cambiarlas serían elevadamente costosas y se perdería su renta; con relación a las rentas primarias urbanas absolutas, vemos que pasa exactamente lo mismo, pues el hecho de ser un área urbana no está a decisión individual, sino que es el resultado de un desarrollo social por el carácter gregario de los individuos.

Siguiendo con la comparación respecto de las rentas secundarias de comercio, vivienda industria y segregación socio-espacial, observamos que ni el terrateniente originario, ni el constructor capitalista, ni el usuario final, pueden hacer injerencia alguna para el surgimiento; dado que, desde el punto de vista económico, estas rentas nacen como resultado de los usos del mercado que impone a los agentes, conductas y espacios a las cuales se deben someter o en su defecto quedarán fuera de él. Así, por ejemplo, por más que un productor quiera vender su producto en un área industrial, no encontrará el mercado, ya que los demandantes del producto acudirán al espacio físico que normalmente se utiliza para el intercambio; por lo tanto lo único que conseguiría sería quedar fuera del mercado. Lo propio podemos decir de una industria que quiere asentarse en una zona residencial, o de una familia de bajos ingresos que quiere

residencia en un suelo de altos ingresos, o de un constructor que quiere edificar viviendas en un suelo comercial; simplemente, por razones de mercado, todos perderían la potencialidad de las rentas que su suelo puede soportar, ya que el surgimiento de éstas no dependen de la voluntad del terrateniente, constructor o consumidor que las posea.

Está claro pues, que al igual que en el caso de la plusvalía (1.1.6.2) vemos que, sea cual fuese la razón del incremento de valor que experimenta la renta, el terrateniente urbano, en cualquiera de sus tres facetas, únicamente se apropia del plusvalor emergente del suelo que estas rentas acarrearán, sin una contraprestación que lo justifique. En otras palabras, el terrateniente urbano es un agente pasivo –salvo el caso de la construcción– que no contribuye de manera alguna a la formación del valor del cual se apropia, ya que “recibe algo de la sociedad que no está acompañado de ningún aporte de su parte (...) ve crecer sus rentas (y por lo tanto el precio de sus tierras) sin hacer absolutamente nada” (Jaramillo et al, 2011, p.79). Su voluntad y su actuar se limitó a convertir los sobreprecios que creó la sociedad o la naturaleza, en renta para su exclusivo beneficio.

1.2.1.1.3 Trabajo de la Administración Pública.

Visto la independencia absoluta que el surgimiento de rentas del suelo posee frente a las actividades o decisiones de su poseedor jurídico, cabe especialmente revisar qué tipo de acciones y voluntades sí poseen injerencia directa en la aparición de nuevas rentas y, consecuentemente, en el proceso de formación del precio del suelo urbano.

Empezamos por señalar que, como se aprecia de manera transparente, ciertas rentas son independientes de procesos sociales o del trabajo humano, es decir, son inherentes a la naturaleza propia del suelo como un recurso natural, y, salvo ingentes inversiones de recursos y trabajo, son prácticamente irreproducibles por la voluntad humana. Son entonces características connaturales e irreproducibles del suelo que se presentan ante el agente que lo posee como una ventaja innata que reduce los costes de producción frente a otras tierras de condiciones no tan privilegiadas. Se las podría enmarcar dentro de las económicamente consideradas como rentas primarias diferenciales de tipo 1.

De la misma manera se observa la existencia de rentas vinculadas a la simple característica de ser suelo urbano; a su capacidad de soportar mayor densidad constructiva; y a la posibilidad exclusiva de albergar relaciones sociales complejas. Si bien estas rentas no pueden ser reproducidas por la voluntad de un agente particular, sí pertenecen a los usos y costumbres colectivas, de cuya administración se encarga el

Estado como representante de la voluntad social. Podemos, por lo tanto, enmarcarlas dentro de la clasificación económica de rentas primarias diferencial de tipo 2, primarias absoluta urbana, y secundaria diferencial de comercio, vivienda e industria.

Sobre este último grupo de rentas resulta, por demás evidente, que la voluntad y el trabajo que desarrolla el Estado, a través de sus órganos competentes de administración, poseen una injerencia decisoria sobre su tipo, existencia, magnitud y demás características constitutivas de cada una de ellas. En otras palabras, son la voluntad y el trabajo social que, canalizados a través de la administración, deciden sobre qué suelo ostenta la característica de urbano; sobre qué suelo se puede comerciar, vivir o fabricar; y, sobre qué suelo se puede condensar más o menos construcción.

Este trabajo principalmente es de índole intelectual administrativo, resultado de una dedicación intensa de recursos al planeamiento urbano para satisfacer las necesidades colectivas de vida en sociedad, a través de una regulación armónica. En resumen, el surgimiento de la gran mayoría de las posibles rentas presentadas bajo su clasificación económica, son producto del trabajo físico e intelectual de la administración estatal, como consolidación y regulación de la voluntad social a la cual representan, independiente de cada propietario jurídico.

De no ser por este mecanismo de organización social, ciertas rentas no existirían y otras estuviesen condicionadas exclusivamente a las fluctuaciones del mercado del suelo urbano. Mercado que por demás, debido a las características objetivas del suelo como mercancía y a su singular escasez, presenta fallas que conllevan a una falta de circulación de tierras y una consecuente acumulación de renta para unos pocos detentores, cuya casi inexistente competencia no puede eliminar la rigidez de la oferta y no contempla la imposibilidad de mutación del suelo sin la intervención administrativa (Alfonso, 2007, p.241); entonces, la mayoría de las rentas primarias y secundarias que aparecen en el suelo urbano son resultado exclusivo y excluyente de la intervención estatal, mediante la regulación del mercado del suelo.

Resulta conveniente también revisar otra influencia que el trabajo útil del Estado puede tener, principalmente en las mejoras de ciertas características como consecuencia de su actuar cotidiano, lejos de la administración social de las políticas sobre las rentas primarias o secundarias atadas a su capacidad de regular. En este contexto, según la

teoría económica (Jaramillo, Moncayo & Alfonso, 2011, p.130-133), encontramos que el Estado puede influir en las características del suelo urbano circundante cuando:

- Con su trabajo interviene como productor de espacio construido. El Estado para el cumplimiento de sus deberes, en ocasiones, debe actuar como un agente de mercado. En específico, su accionar se vuelve necesario cuando la política social demanda su faceta de agente constructor de edificaciones. Por este medio la administración erige inmuebles que son destinados algunas veces para su uso propio, como en el caso de sedes administrativas o gubernamentales; y, en otras ocasiones para el uso colectivo, como cuando construye bibliotecas, escuelas, sedes, hospitales, entre otros. Estas actividades concretas aportan en la configuración del incremento del precio del suelo de los terrenos circundantes dentro de su área de influencia, principalmente por su impacto en la sociabilidad del sector.
- Con su trabajo interviene como proveedor de equipamiento. Al igual que el caso anterior, en principio, uno de los deberes del Estado es procurar la dotación de infraestructura urbana para toda su población. Con este fin la administración invierte grandes cantidades de dinero en la construcción de espacio público, vialidad, redes de servicios, etc. Estas inversiones, en desarrollo humano, optimizan ciertas características del suelo urbano próximo que permiten que el mismo sea fructífero para nuevas rentas que reportarán un aumento de precio a favor de su terrateniente, principalmente por su impacto en la accesibilidad y habitabilidad del sector¹.

Estas formas alternativas de intervención en la capacidad de un suelo urbano de soportar mayores rentas, responden a un trabajo útil del Estado a través de la provisión de bienes públicos –infraestructura u obra pública-, y tienen impacto directo sobre las rentas urbanas, toda vez que con su intervención mejora las condiciones de accesibilidad, de equipamiento colectivo, de seguridad urbana y las condiciones de sociabilidad, lo que indefectiblemente deriva en suelos con mayor capacidad de rentas nuevas (Jaramillo, Moncayo & Alfonso, 2011, p.31). Aquí el Estado actúa principalmente en el cumplimiento de su rol en desarrollo urbano afectando directamente a las rentas denominadas como primarias deferenciales de tipo 1 y a las de segregación socio-espacial, de forma

¹ Para un análisis más detallado de los términos “accesibilidad”, “habitabilidad” y “sociabilidad”, revisar (Alfonso, 2007). Bienes Públicos Urbanos y Estructuración Residencial.

parecida a los agentes privados, tal como lo veremos en el punto siguiente; pero es importante hacer hincapié en que éste trabajo físico genera plusvalor de manera diferente al trabajo intelectual al desempeñarse como regulador urbano.

1.2.1.1.4 Trabajo de los Agentes Privados.

Ni el trabajo, ni la voluntad del terrateniente urbano crean valor o plusvalor del suelo; hay rentas que son connaturales a las características propias del suelo y forman parte de su valor; únicamente el trabajo físico e intelectual de la Administración crea rentas primarias diferenciales de tipo 2, rentas urbanas absolutas y rentas secundarias de vivienda, comercio e industria. Pero, económicamente hablando, existen ciertas rentas muy peculiares que obedecen a un trabajo que desemboca en un fenómeno social de “segregación socio-espacial”, donde la costumbre social ha definido que en cierta ubicación física limitada, acontezcan relaciones entre individuos del mismo grupo social.

Creemos que para el desenvolvimiento de estas relaciones en un ambiente idóneo, que permita su auto sustento y desarrollo, es absolutamente necesario que el trabajo de cada grupo social se vea plasmado en características socio-espaciales propias que diferencien su dinámica frente a la de los demás. La tendencia social natural constantemente se mueve en contra de la corriente legalista de la igualdad total de los individuos, y, en algunos casos, estas expresiones asociadas a la diferenciación social se darán a través de mecanismos espontáneos de mercado que excluyen a quienes no forman parte de determinado grupo (Jaramillo et al, 2011, p.103).

Así, consideramos que estos mecanismos de mercado se pueden presentar a manera de trabajos privados que mejoren la apariencia estética de edificaciones fincadas en ciertos suelos urbanos, en lo referente al ornato, estilo y diseño arquitectónico. Por otra parte, el trabajo particular se pueden presentar a manera de inversión en activación social o activación cultural ², referentes a decisiones grupales sobre normas, vigilancia,

²Desde la perspectiva Urbana la terminología empleada hace sentido cuando, por motivos atinentes a percepción de inseguridad, falta de complejidad, decisiones grupales, costumbres específicas, entre otros, los espacios urbanos pueden caer en desuso. La renovación o recuperación de estos espacios se traduce necesariamente en una activación social, activación que es de carácter local. En este contexto las actuaciones privadas en el territorio deben ser estimulantes, dinamizadoras, generadoras de capital social, generosidad intergeneracional y sostenibilidad. Las estrategias para esta activación suelen especializarse mediante estrategias culturales, patrimonializantes, o ecológicas, aunque no se limitan a éstas. El resultado de la activación se refleja, entonces, en una cohesión social que favorece a la habitabilidad y sostenibilidad del espacio, propia de cada grupo social (Dominguez, 2015).

habitabilidad, sostenibilidad y costumbres específicas. Del mismo modo, el trabajo de ciertos agentes privados se puede expresar a través de la construcción de inmuebles particulares destinados a usos colectivos que favorezcan a la complejidad urbana³ de ciertos suelos, como los centros comerciales, locales comerciales, oficinas, lugares de esparcimiento, culturales, de salud, entre otros – pensamos que éste mismo impacto en la característica de complejidad urbana causa el Estado cuando interviene de formas distintas a las de ente regulador urbano; es decir, cuando actúa como agente constructor y actúa como proveedor de equipamiento público, según lo visto en el punto anterior-.

Las tres clases de trabajos privados mencionadas indiscutiblemente, aun cuando sean resultado de la organización de un grupo de terratenientes urbanos, tendrá influencia profunda en la estructura urbana de un determinado sector, de amplitud superior al propio espacio físico de los terratenientes causantes, que introducirá cambios en la capacidad del suelo circundante para soportar rentas que económicamente están clasificadas como secundarias de segregación socio-espacial. Como consecuencia el individuo que quiere pertenecer a determinado grupo social debe estar dispuesto a cumplir con este sobreprecio generado por la capacidad de dicho suelo de soportar la renta descrita, mismo que es resultado del trabajo de ciertos agentes privados basados en una convención social. Lo propio se puede decir en lo referente a la intervención estatal con su trabajo físico, pues su impacto tiene un alcance mayor al de los terrenos inmediatamente circundantes, y sus réditos superan claramente a los costos que le representa su rol de proveer bienes y servicios públicos como condiciones mínimas de vida urbana –semejante al impacto en las restas primarias diferenciales de tipo 1-.

³ Tomamos para el presente trabajo el concepto de complejidad urbana desde la perspectiva urbanista, en la que una ciudad, barrio o espacio es más o menos complejo acorde a la cantidad de relaciones capaz de motivar y sostener. Esta complejidad se alcanza por medio de múltiples factores, como el tener espacios multiusos, densificados de tal manera que las actividades sean rentables o sostenibles, con una variedad de formas de acceso para adaptarse a los diferentes usuarios, con diferentes nociones estéticas a fin de que diferentes perfiles puedan adaptarse o encontrarse cómodos en el entorno, entre otros. Esta complejidad permite la diferenciación en un mismo espacio, pero sobre todo favorece a las relaciones en y con el entorno. Este concepto es completamente opuesto al funcionalismo que separa las actividades espacialmente y que se edifica con una escala y una estética megalómana (Sánchez, 2012).

1.2.1.1.5 Mejoras de las características inherentes del suelo.

Notamos también que el resultado de todos los tipos de trabajo productivo realizados sobre y para el suelo, a la final, comparten una misma forma de expresión concreta, se manifiestan como: características inherentes al suelo urbano. Es decir, vistos desde una óptica práctica, el trabajo se convierte en propiedades adicionales que enriquecen al suelo con mayores características socialmente deseables, que potencian su capacidad de soportar la conjunción de varios usos y diversas rentas.

Es indudable también que este resultado del trabajo, físico o intelectual de la administración o de los agentes particulares, moldea una utilidad benéfica sobre dichas características que, renovadas así, dotan al suelo de una mayor utilidad social y le permiten el aumento en el tipo y cantidad de rentas que puede percibir; o sea, el trabajo crea nuevas características, las mejora o las potencia y, gracias a ello, el suelo urbano gana plusvalor para su propietario jurídico. Podemos concluir entonces, que, al igual que la mercancía del proceso productivo capitalista –manteniendo a salvo las respectivas distancias-, las características del suelo urbano deben representar una utilidad que satisfaga determinadas necesidades sociales, y solo de esta manera se puede presentar como un “bien” en el mercado urbano. Esta cualidad que adquieren las características respecto del suelo urbano, como cosa útil, “bien” o como utilidades sociales, transforma al trabajo desempeñado por la administración o los particulares, en trabajo productivo, destinado a “crear” suelos socialmente más adaptados.

Hemos revisado que para que una mercancía sea capaz de transportar valor debe ser una cosa útil. Ésta afirmación transportada al suelo urbano implica que en su utilidad social encuentra el sustento de su pretendido valor, ya que de no ser así, en palabras de Marx, no sería un “bien” sino un “mal” y por lo tanto no podría concebir valor. Pero, como hemos visto en la mayor parte de los casos, el suelo por sí mismo o por voluntad de su dueño no puede imbuirse de todas aquellas especificidades que lo hacen completamente útil para el sustento de la vida urbana; por lo tanto, resulta lógico deducir que son las mejoras, producto del trabajo productivo, en las características inherentes al suelo urbano, las que lo transforman en un bien socialmente útil que cada vez solventa demandas urbanas en mayor grado de especificación y complejidad.

Las características así mejoradas se vinculan con las facetas que el suelo urbano debe acoger, y en consecuencia serán de dos tipos: unas físicas, referentes a la capacidad del suelo para que sobre él se edifique un área urbana; es decir, responden a las

necesidades sociales del proceso productivo de construcción, principalmente en lo referente a la facilidad y densidad constructiva, localización, accesibilidad y habitabilidad. Y, por otro lado, unas características abstractas, referentes a la capacidad de albergar relaciones sociales complejas que emanan a consecuencia de los usos y costumbres del colectivo; es decir, responden a las necesidades sociales de las actividades urbanas de interrelación humana, principalmente en lo referente a vivienda, comercio, industria, sociabilidad y diferenciación socio-espacial de las clases.

Creemos entonces que, primigeniamente, todo trabajo útil destinado sobre el suelo urbano, tiene como finalidad la producción o mejora de características inherentes al mismo, que lo hagan socialmente útil y apto para soportar, por un lado, el entorno construido, y, por otro, las acciones urbanas sociales complejas que en él deben desarrollarse. Consiguientemente, el suelo que sea beneficiado por estas optimizaciones sustanciales será capaz de crear más y mejores rentas para su propietario jurídico, quien verá, en la posibilidad de un cobro capitalizado y anticipado de ellas, un incremento en su valor, un plusvalor a su beneficio.

1.2.1.1.6 Incremento del Valor de Uso Social del Suelo Urbano.

Revisamos que para la teoría marxista el valor de uso obedece a la cualidad natural del objeto para satisfacer necesidades humanas, directamente como medio de vida o para el disfrute, o indirectamente por su provecho como medio de producción. Así visto desde una mercancía representa la sustancia del valor, la utilidad social ligada a la satisfacción de una necesidad, sea esta de la índole que sea, se manifiesta como valor de uso para la persona que carece del bien que lo contiene. Y, en lo que a la tierra respecta, señala que un objeto puede tener valor de uso sin ser valor, debido a que la utilidad que encierra no se desprende del trabajo (Marx, 1972 [1867], p.10).

Contrastando con lo anotado sobre el suelo urbano vemos que se pueden aplicar los mismos criterios para categorizar sus características inherentes como portadoras de valor de uso social. Puesto que también ellas obedecen a cualidades naturales y sociales del suelo que satisfacen necesidades humanas concretas de vida urbana, de manera directa cuando constituyen el medio físico de asentamiento y disfrute, o de manera indirecta cuando constituyen el ambiente propicio para el surgimiento de relaciones urbanas complejas; asimismo, representan la sustancia del valor social del suelo las que hacen que sea un bien de utilidad social completa, pues adicionan los valores del trabajo

aportado por la administración y los particulares a los usos connaturales que no son resultado de un proceso productivo.

Por estas razones creemos que el trabajo útil destinado sobre las características inherentes al suelo urbano, hacen que éstas se conviertan en valores de uso sociales para satisfacer las demandas urbanas de quienes carecen de una esfera donde desarrollarlas. Más aún, podemos afirmar que la creación o potenciación que el trabajo hace sobre ellas, se transmite a los consumidores urbanos como valores de uso específicos, por los que estarían dispuestos a pagar en la circulación del mercado el valor de cambio que resulte de la abstracción de todas las características que el suelo pueda soportar, o dicho en palabras similares, estarían dispuestos a pagar el resultado de la capitalización de todas las rentas que sus características le permitan concebir.

Visto así, se entendería que una mejora en las características del suelo, ineludiblemente se traduciría en un incremento de valores de uso social para el consumidor urbano, para el cual dicho suelo representa el sustento que satisfará una mayor cantidad y una mayor especificidad de necesidades urbanas complejas. Del mismo modo se podrá explicar la existencia de plusvalías urbanas para los terratenientes beneficiados con la creación de estos valores de uso sociales.

1.2.1.2 Generación del Plusvalor de Uso del Suelo Urbano.

Hasta ahora hemos comparado los elementos característicos de la plusvalía con los elementos que interactúan en el plusvalor del suelo urbano, y hemos hecho varias relaciones de correspondencia entre ellos. A manera de resumen escueto, encontramos que los valores de uso sociales del suelo urbano dimanar del trabajo productivo -físico o intelectual de la administración o de un privado-, lo cual se corresponde con lo revisado en el punto 1.1.2 sobre el origen de la plusvalía en su concepto económico original; por lo tanto la utilidad social que cada uno de los valores de uso representa es una cualidad natural y social del suelo que satisfacen necesidades humanas concretas de vida urbana, lo que se corresponde con lo revisado en el punto 1.1.4 sobre la utilidad que sustenta los valores de uso. De la misma manera, como lo revisamos en el punto 1.1.6.3, al igual que sucede con la plusvalía encontramos la correlación idéntica con la apropiación de dicho plusvalor por parte del terrateniente, sin que medie trabajo o esfuerzo alguno para su generación. También encontramos dicha relación de correspondencia entre el valor de cambio que puede manifestarse en una mercancía como representación de la cantidad de trabajo que porta, revisado en el punto 1.1.3, y la creación o potenciación de las

características del suelo urbano que permiten que este soporte más y mejores rentas que representan su valor de cambio en el mercado. Y, finalmente, al igual que la plusvalía, el actuar conjunto durante el procedimiento de producción urbano, que engloba a todos estos elementos, es el que permite el surgimiento del plusvalor del suelo.

Bajo este contexto podemos colegir que todo trabajo productivo de la administración y de los privados en el ámbito urbano, crea valores de uso sociales en el suelo urbano; todo valor de uso social del suelo urbano, se erige sobre una mejora de las características, físicas y sociales, inherentes al suelo; toda mejora en las características, físicas y sociales, del suelo, sustenta plusvalor de uso urbano; todo plusvalor de uso del suelo urbano, no se origina por la voluntad o el trabajo del terrateniente urbano; todo terrateniente urbano explota y se apropia del trabajo productivo de la administración y de los privados en el ámbito urbano; toda apropiación y explotación de trabajo útil, es apropiación de plusvalor; en consecuencia, todo terrateniente urbano explota y se apropia del plusvalor de uso del suelo urbano.

Creemos que, con las respectivas consideraciones previamente señaladas, el origen del plusvalor de uso del suelo urbano sigue el mismo hilo conductor que el origen de la plusvalía según la doctrina marxista. Del mismo modo, por responder a un entorno completamente dinámico de fuerzas de oferta y demanda, consideramos que el surgimiento del plusvalor de uso del suelo puede verse confuso entre otros varios fenómenos económicos que responden a fluctuaciones propias del mercado, donde para manifestar su precio -valor de cambio-, el suelo urbano debe conjugar todo plusvalor que se haya generado, con otros movimientos de precios particulares.

1.2.1.2.1 ¿Todo incremento en el precio del suelo urbano es Plusvalor?

Como hemos mencionado la fijación de precios del suelo urbano responde a la dinámica de un mercado con fallas, asociadas a la especificidad y escases de la tierra, por lo que su proceso no se debe exclusivamente a mejoras del valor de uso social que permitan se capitalice más y mejores rentas; sino que está envuelto en ciertas condiciones e influencias particulares que, sin ser trabajo útil o su producto, modifican la magnitud en la que el suelo puede expresar su valor de cambio, su precio.

Con el fin de diferenciar claramente cuáles incrementos de precio corresponden a la creación de plusvalor, según los términos vistos, y cuáles corresponden a una fluctuación propia de mercado; revisaremos lo que la teoría económica considera como los tipos

importantes de movimientos de precios del suelo urbano, que en la práctica suelen presentarse por diversas determinantes de contenido económico, matizando en cada una características diferenciadoras y, muchas veces, presentándolas entremezcladas en la composición del precio de mercado del suelo. Así (Jaramillo et al, 2011, p.117-124):

- a) Movimientos estructurales generales. Por ser generales los efectos de estos movimientos se verifican sobre todas las tierras y suelos urbanos; por ser estructurales la vigencia de los efectos es permanente o de largo plazo, producto de mutaciones de fondo en las características del mercado. Se manifiestan, generalmente, de manera progresiva y pausada, impulsan al precio de manera ascendente debido a un desplazamiento hacia la derecha de toda la curva de la demanda o una contracción en cierta parte de la oferta⁴. Se deben principalmente a mejoras en el proceso productivo del espacio construido, al crecimiento demográfico, el crecimiento económico.
- b) Movimientos coyunturales generales. A diferencia del anterior, los efectos de éste movimiento son transitorios, obedecen a muchos fenómenos económicos relacionados con fluctuaciones ascendientes y descendientes de mercados complementarios al suelo urbano que impulsan o sostienen su evolución; suelen afectar a gran parte o a la totalidad de los suelos; son repentinos y de magnitudes considerables. Comprenden especialmente al mercado financiero y su influencia en el aumento o descenso en la demanda y oferta de suelos urbanos, modificando temporalmente la formación de sus precios, cuando las rentas que estos puedan soportar no se alteren en un ápice. Algo muy similar ocurre con el mercado de la construcción, donde su expansión o contracción condiciona el precio del suelo urbano sin modificar sus características o valores de uso sociales.
- c) Movimientos estructurales particulares. Al ser estructurales se refieren a efectos permanentes sobre las características inherentes del suelo, y por ser particulares incidirán exclusivamente a un conjunto limitado de suelos urbanos. Son movimientos bruscos que sufren ciertos suelos debido a la regulación de su estructura urbana, como consecuencia inevitable de su desarrollo y crecimiento. Están vinculados con las facultades administrativas que ejercen los gobiernos sobre los usos del suelo y sobre la densidad constructiva de cada cual. Inciden directamente sobre la gran mayoría de las rentas primarias y secundarias. En

⁴ Para un mayor análisis de estos cambios estructurales revisar las variaciones del equilibrio del mercado en Pindyck & Rubinfeld (2009) capítulo: 2.3 y 2.6

algunos casos, son el resultado de la intervención del Estado como agente constructor o como proveedor de bienes y servicios públicos.

Concluimos entonces que en la formación del precio del suelo urbano, por ser el resultado de un mercado tan dinámico y complejo, no todo incremento en el valor de cambio representa un incremento en el valor de uso social producto de un trabajo útil; por lo que, en concordancia con lo revisado de la plusvalía, no todo incremento de precio se debe a un plusvalor del suelo urbano. Asimismo podemos decir que los aumentos en el precio causados por los movimientos estructurales generales y por los coyunturales generales, salvo especificidades muy reducidas, no son fuente de plusvalor ya que no crean, potencian o modifican características físicas y sociales inherentes al suelo que se destinen a la satisfacción de las necesidades humanas de la vida urbana.

1.2.1.2.2 ¿Todo trabajo que eleva el precio del suelo urbano crea plusvalor?

De modo similar a lo revisado en referencia al trabajo improductivo en la esfera de la circulación (punto 1.1.3), es necesario identificar si en el mercado del suelo urbano se pueden presentar estas características de trabajo improductivo. Consideramos que no todo trabajo de un agente urbano que motive un incremento en el precio –valor de cambio- del suelo en el mercado, conllevan necesariamente la creación de un plusvalor de uso del suelo urbano; sino que se trata de aumentos en el precio que no son respaldados en un real incremento de valor de uso social del suelo, lo que desemboca inevitablemente que en la circulación se pueda dar el intercambio entre no equivalentes. De esta manera, es pertinente examinar lo que la economía urbana señala sobre estos trabajos improductivos a los que denominan como “prácticas especulativas urbanas” (Jaramillo et al, 2011, p.124).

Esencialmente el mercado se identifica con la esfera de la circulación, para Marx los trabajos que aquí se desarrollan son trabajos improductivos porque no crean plusvalía sino únicamente se encargan de su realización. En un mercado tan complejo como el del suelo urbano el trabajo en la circulación no solo que se encarga de realizar la plusvalía a favor del terrateniente, sino que ha degenerado en ciertas prácticas imaginativas que intentan capturar la mayor cantidad posible del incremento producido por todos los movimientos de precio; es decir, apropiarse de todo acrecentamiento que sea o que no sea gracias a la plusvalía urbana. Lo que evidentemente nos lleva a considerar que en estas prácticas a más de intercambiar entre iguales y extraer la plusvalía generada por el trabajo útil, se extrae un mayor excedente que implicará un intercambio entre no iguales.

Para el análisis económico estas prácticas conspicuas que llevan un beneficio a ciertos agentes de mercado que no los han creado, justifica su denominación como “especulación” ya que principalmente lo que hacen es esperar por un tiempo para que se verifiquen las mutaciones de precio y colocarse en la situación que les permita capturarlas. Así se dividen principalmente en (Jaramillo et al, 2011, p.125-130):

- a) Proto-especulación. Se le entrega esta calificación principalmente a los poseedores jurídicos de suelo urbano que lo desean adquirir por su valor de uso social; es decir, a quienes harán uso efectivo y óptimo de él, al consumidor final. A pesar de no tener mayor incidencia en las fluctuaciones del mercado, su gran cantidad los hace económicamente importantes, ya que su papel a largo plazo se basa en apropiarse de los incrementos de precio al considerar su bien como una “inversión” más allá de su inminente consumo. Por lo que es común que al momento de adquirir un suelo para su consumo, entre dos que les reporten las mismas condiciones materiales de uso, preferirán el que represente mayores expectativas de crecimiento de precio; incentivando prácticas retentivas y usos no óptimos, que prevén serán compensados por el acrecimiento futuro de precios.
- b) Especulación pasiva. Esta clase de agentes se especializan exclusivamente en prácticas audaces de captura de los incrementos del precio relacionados en principal con los movimientos estructurales particulares. Son capitalistas que miran como negocio el adquirir la propiedad jurídica del suelo urbano antes o durante la gesta de los movimientos de precio para después venderlos a usuarios finales apropiándose de la diferencia, donde pueden obtener ganancias extraordinarias durante el procedimiento, con rendimientos superiores a los que una actividad productiva les podría representar. Evidentemente gozan o invierten en información privilegiada, sin valor social, con la única expectativa de aprovecharse al máximo del excedente del consumidor final, no producen o mejoran las características inherentes del suelo durante la etapa de su dominio jurídico, anticipan las decisiones de regulación administrativa sobre las que no intervienen o aportan en lo más mínimo, e intentan monopolizar su conducta con grandes inversiones que distorsionan el mercado.
- c) Especulación inductiva. Este tipo de prácticas responde a la capacidad económica y de influencia política que ciertos agentes constructores poseen para generar elevada cantidad de espacio construido urbano, por su propia iniciativa sin contar con los requerimientos mínimos para el efecto –accesibilidad, sociabilidad,

habitabilidad o regulación administrativa-. Producto del surgimiento urbano que producen obligan, de cierta manera, a que se modifique los lugares y momentos en que tomarán efecto los movimientos estructurales particulares y se colocan en la situación ideal para capturar los incrementos de precio; de esta manera obtiene retribución por su proceso productivo en la construcción y, al mismo tiempo, como agente especulador que captura el incremento que él mismo induce. Estas prácticas, si bien no se basan solo en la compra y venta de suelo, con su ingente inversión en construcción provocan un crecimiento urbano desordenado que eleva los costos sociales de provisión de bienes y servicios públicos a través del Estado, y genera rupturas en el tejido social no planificado, incrementando más conductas antisociales y su consecuente costo social.

Vemos que existen agentes en el mercado del suelo urbano cuyo trabajo no se especifica en crear, potenciar o mejorar características inherentes al suelo que satisfagan necesidades como valores de uso sociales; sin embargo, son capaces de capturar el incremento de precio, y en algunos casos de inducir para que este incremento suceda. Entendemos, que estos agentes únicamente se limitan a capturar el excedente de valor creado por otros, y el peso de sus conductas tiene la potencialidad de influir en el movimiento coyuntural del mercado del suelo urbano; donde el acrecimiento del precio que se genera no es un resultado del plusvalor de uso del suelo, sino de una corriente especulativa fundada en un trabajo extractivo e improductivo que no crea nuevo valor. Podemos decir que esta faceta de terratenientes momentáneos y especuladores del suelo, se adhiere a las tres facetas de agentes urbanos revisadas (1.2.1.1.2), con la especificidad de que éstos únicamente anticipan cualquier incremento de precio y se apropian de él, por lo tanto, no son terratenientes originarios, ni agentes constructores puros, ni consumidores finales del espacio urbano.

De lo revisado, y para fines del presente trabajo, se podría inferir que no todo trabajo que aumenta el valor de cambio del suelo en la esfera urbana, es trabajo productivo; no todo incremento de precio en el suelo es causado por un plusvalor de uso urbano; y, no todo propietario jurídico es un agente constructor o consumidor de plusvalor de uso. Pero la diferenciación entre agentes causantes del plusvalor urbano y aquellos que solamente lo extraen, entre trabajo productivo urbano y trabajo improductivo urbano, entre un simple incremento de precio por acciones de mercado y el incremento causado por la plusvalía urbana, se torna un ejercicio harto difícil debido a la interacción compleja de todos los componentes dentro del mercado del suelo, pues se mimetizan todas las facetas de los

agentes urbanos en una sola, todos los fenómenos de mercado que causan movimientos de precio en un solo incremento, todos los trabajos productivos e improductivos en un solo plusvalor.

Toda esta mezcla de acciones y condiciones se presentan, al fin del día, como cambios en el precio del suelo urbano, lo que en la práctica produce crasas confusiones sobre el concepto de la plusvalía de uso del suelo, sobre su fuente, sobre el trabajo necesario, sobre sus agentes y sobre su cuantía. Así, a manera de ideas conceptuales que eviten los equívocos, consideramos que el plusvalor del suelo urbano exclusivamente se origina como consecuencia del trabajo productivo -físico o intelectual-, sea de la administración cuando actúa como reguladora de políticas urbanas y como agente proveedor de infraestructura, o sea de los particulares cuando definen sus características socio-espaciales propias; pero, posteriormente, siempre se verán reflejados en el precio de mercado. De ninguna manera se debería confundir, pues, cualquier motivo de fluctuación de precios con plusvalía del suelo; ni cualquier actividad de un agente urbano con trabajo productivo de plusvalor. Son temas que, en teoría, son claramente diferenciables.

1.2.2 Imposición sobre la Tierra, Fundamentos Económicos y Jurídicos.

Hemos visto cómo se genera la plusvalía de uso del suelo urbano, el trabajo útil que da sustancia a su valor, las mejoras en las características inherentes sobre las que se erige, los valores de uso sociales que satisfacen necesidades humanas que la portan, y los agentes que la extraen y se apropian de ella. Con este contexto general percibimos, por un lado, que la existencia de la plusvalía urbana se debe a un esfuerzo colectivo para el crecimiento y planificación de la vida en sociedad; y, por otro lado, que quienes se benefician real y económicamente de su expresión de valor son, solamente, los propietarios jurídicos del suelo.

Esta contundente inconsistencia, forjada por la explotación de los esfuerzos de la sociedad a favor de pocos miembros pasivos de ella, ha creado gran resistencia ideológica que se opone a su libre operar y, valiéndose de eficientes herramientas jurídicas y económicas como tributos y limitaciones de derechos, se ha deslegitimado y desincentivado este fenómeno social. Así, se han acuñado a lo largo de los años varias teorías económicas y jurídicas para justificar la intervención de la sociedad para frenar este evento, basadas principalmente en la idea de imponer obligaciones y limitaciones a la propiedad jurídica de la tierra, a los terratenientes pasivos.

Los argumentos que los economistas han construido para fundamentar el gravamen a la tierra son de larga data, con orígenes en los principales exponentes de la escuela clásica como David Ricardo y Henry George, quienes manifiestan que todas las personas de una sociedad tienen prerrogativas iguales sobre el valor de las oportunidades de la naturaleza, y la imposición pública sobre las rentas de la tierra es necesaria para cumplir con éstas demandas, por lo tanto, la imposición sobre el valor de la tierra es la más justa ya que solo recae sobre aquellos que han recibido un beneficio por parte de la sociedad y en una magnitud proporcional, el que más la usa debe compensar al que menos la usa. Se piensa que el gravar las rentas de la tierra es la forma idónea de aliviar la injusticia causada por la propiedad privada de un terrateniente que no ha efectuado ninguna actividad económica (De Cesare, Da Silva & Yoshinori, 2003).

La trascendencia de los gravámenes a la tierra hizo que en las primeras fases del capitalismo se constituya en la principal fuente de recursos fiscales acordes a las necesidades de le Estado, pues desde entonces se ha mantenido la idea dominante que asumía a los terratenientes como agentes pasivos que se beneficiaban del esfuerzo global, fundamentando de legitimidad incuestionable para que el colectivo, mediante la imposición pública, recupere al menos una parte de esos recursos. El camino transitado durante la evolución de pensamiento de imposición a la tierra, ha recorrido diversas opciones. A manera de recuento breve indicaremos que: en un primer momento incluso se planteó la alternativa de eliminar la propiedad privada sobre el suelo, pero se advirtió que la capacidad de la tierra de crear valor es independiente de la propiedad jurídica, así que incluso sin ella el valor seguiría apareciendo y, quien se lo apropiaría será aquel que use el suelo en la producción, lo que no representaría mayores cambios en la asignación de recursos y fomentaría el surgimiento de rentas a través de la emergencia de mercados ilegales; en otro momento posterior se pensó en entregar toda la propiedad de las tierras al Estado, como el representante de la colectividad, de esta manera se esperaba que las rentas producidas por la tierra fuesen directamente a las arcas públicas, pero seguramente el costo de administración en los que el Estado incurriría serían ingentes e inclusive podrían superar los beneficios reales; una tercera propuesta, de mayor relación tributaria, planteaba un impuesto confiscatorio de igual magnitud de la renta que en principio proporcionaría el mismo resultado que la opción anterior, pero mitigaría completamente los costes de administración, adicionando además según Henry George, la ventaja teórica de reducir el precio del suelo con una baja incidencia en el consumidor

del producto del mismo (Jaramillo et al, 2011). Ventajas sobre las cuales volveremos más adelante con un estudio en detalle (3.2.1).

Vemos que desde la perspectiva económica se busca generar recursos que financien el presupuesto público, mediante la imposición de cargas, principalmente pecuniarias, a los terratenientes que sirvan como herramientas para una reasignación de recursos que vuelvan a canalizar el flujo de valor desde el privado que se benefició pasivamente, hacia el total de la colectividad que propició dicho beneficio.

Por el lado jurídico, en la mayoría de legislaciones a nivel mundial, la base constitucional en el cual se ha cimentado el derecho del Estado a imponer gravámenes sobre la tierra de particulares es la “Potestad Tributaria o *Imperium*” de la cual está investido. Potestad que produce una situación de subordinación, respecto de los particulares, que los obliga a contribuir con el desarrollo y mantenimiento del Estado a través del gasto público, vínculo legal que funge de fundamento jurídico general y remoto; modernamente se ha enfocado que el deber del particular de contribuir con el gravamen no solamente se finca en esta sujeción al *imperium* estatal, sino a la pertenencia misma del individuo a una colectividad organizada y una necesidad de solidaridad (Troya & Simone, 2014, p.3).

Tanto la normativa constitucional como la civil sustantiva reconocen a las personas, por lo general, el derecho de propiedad privada sobre ciertos bienes, principalmente sobre la tierra; por lo tanto, el fundamento jurídico más próximo a su imposición radica justamente en la limitación y restricción que estos ordenamientos establecen sobre dicho derecho real de dominio. Limitaciones que substancialmente obedecen al bienestar social y ambiental, es decir, a la prevalencia del interés público sobre el privado y, al cuidado de las condiciones medioambientales en la cuales se desarrolla la vida en sociedad. La conceptualización superior del interés público que limita el derecho de dominio particular sobre la tierra, la función ambiental que establece la dualidad de la propiedad como derecho-responsabilidad en el aprovechamiento sostenible de la tierra, y la explotación de los beneficios de los incrementos de valor no ganados por el particular en detrimento de los derechos de la sociedad; modifican y redefinen el contenido y el alcance de éstos fundamentos jurídicos que, en última instancia, nutren sólidamente la legitimación del Estado, como representante de la sociedad organizada, para gravar la posesión de los terratenientes sobre la tierra (Acosta, 2008, p.70). El derecho real de dominio se convierte, a la vez, en una obligación del particular para adaptar su voluntad, en el uso y disposición de la tierra, hacia el bienestar público enmarcado en el interés general que la

sociedad, en su conjunto, persigue. Es decir, morigerar la disponibilidad que el privado puede hacer en función de las necesidades sociales y la preservación del medio natural que debe ser garantizado con el uso de la tierra por parte del terrateniente; motivaciones jurídicas sobre las cuales volveremos más adelante con un estudio en detalle de su relevancia debido a que, para la especie de tributo sobre la que trata el presente trabajo, modernamente se han desarrollado varios fundamentos más ajustados al hecho generador que los hace nacer, sobre todo aquellos que hablan de la legitimación que otorga la transferencia del derecho al redesarrollo (3.2.1).

Vemos pues que, desde la perspectiva jurídica, la sociedad busca limitar los derechos particulares de terratenientes en favor de los intereses públicos generales. De ésta manera legítima la redistribución de las cargas sociales mediante el uso legal de tributos que equilibran el flujo de valor, desde el privado que se benefició pasivamente por el dominio jurídico de la tierra hacia el colectivo que propició dicho beneficio, extrayendo así recursos que financien el bienestar conjunto.

Notamos que, en abstracto, tanto los fundamentos económicos como los fundamentos jurídicos que motivan la imposición sobre la tierra, comparten en esencia los mismos propósitos de bienestar social que legitiman la participación del colectivo en el producto de la escasa tierra. Pues finalmente pretenden canalizar el valor creado socialmente en la tierra, y apropiado por los dueños, hacia la satisfacción de las necesidades generales, ya que, de otra manera, conllevaría la injusticia de hacer que el esfuerzo de todos termine en las manos de pocos, es decir, que se contraería la cantidad de recursos disponibles para aquellos que participaron activamente en su generación a favor de algunos que no lo hicieron.

1.2.2.1 Tributos a la Tierra y Mecanismos de Captura del Plusvalor.

Según los fundamentos revisados, la forma socialmente deseable de recuperar en beneficio público los esfuerzos que fructifican la tierra es a través de una herramienta tributaria con un grupo de impuestos sobre los terratenientes. Antiguamente los gravámenes se imponían sobre el producto del agricultor, y sobre las características irreproducibles de la tierra predio. Posteriormente la corriente de pensamiento en las décadas de los 70's centraron su estudio en los incentivos sobre la conducta de los terratenientes que la implementación de los impuestos y tasas generaban, sumados a los beneficios que reportaban como fuente de ingresos para la ejecución de la finalidad del Estado. En la actualidad, los tributos concernientes a la tierra se han perfeccionado y

refinado como consecuencia de la evolución social, dentro del marco jurídico tributario han adoptado varias facetas que obedecen a diferentes naturalezas y propósitos que gravan distintas manifestaciones de riqueza asociadas con la tierra, integrando las nociones de recaudación -fiscal- y de regulación de conductas –extra fiscal- con la descentralización en la administración estatal, en miras de garantizar la financiación del proceso de desarrollo seccional (Acosta, 2008, p.25).

La política fiscal se ha valido de diversas herramientas tributarias para satisfacer la necesidad de gravar los varios acontecimientos económicos y sociales que se configuran como hechos imposables, al ser señal de una manifestación de riqueza relacionada directamente con la tierra como factor de producción. Encontramos figuras tributarias que actúan como impuestos, tasas o contribuciones a manera de cargas a los usuarios de la tierra, impuestos anuales a su propiedad, imposiciones en su transferencia y comercio, impuestos relacionados con su producción y, contemporáneamente, tributos atinentes a la captura de incrementos extraordinarios en la fluctuación de sus precios de mercado y gravámenes con finalidades regulatorias de conductas sociales.

A manera de recuento, consideramos que las más comunes formas que, hoy en día, adoptan los tributos sobre la tierra, en lo tocante al objeto que constituye su hecho generador, son las que se presentan en el siguiente cuadro, elaborado a partir de la revisión de la naturaleza jurídica de los tributos seccionales a la tierra en la mayoría de las legislaciones latinoamericanas.

TRIBUTOS A LA TIERRA												
Objeto de Gravamen	Propiedad		Transferencia de Dominio		Producción				Plusvalor		Regulación	
Denominación	Acumulación de Tierras	Predial	Alcabalas	Utilidad	Renta Potencial	Renta Real	Inmuebles no Edificados	Tierras Improductivas	Contribución Especial de Mejoras	Participación en Plusvalías	Cesiones Urbanísticas	Restricción de Disponibilidad
Finalidad	Fiscal/Extra Fiscal	Fiscal	Fiscal	Fiscal	Fiscal/Extra Fiscal	Fiscal	Extra Fiscal	Extra Fiscal	Fiscal	Fiscal/Extra Fiscal	Extra Fiscal	Extra Fiscal
Ubicación	Urbano / Rural	Urbano / Rural	Urbano / Rural	Urbano	Urbano / Rural	Urbano / Rural	Urbano	Rural	Urbano	Urbano	Urbano	Urbano

Está claro que, en la construcción de un tributo, las características de eficiencia que lo singularizan dependerán exclusivamente del conjunto de pretensiones que la sociedad persiga con su implementación, como el gravar la propiedad, transferencia, producción o demás hechos relacionados con la tierra. Visto así, es necesario circunscribir la naturaleza del tributo, que se estudia en el presente trabajo, en aquellos cuyo objeto de gravamen lo constituye el plusvalor que se puede generar en el suelo urbano.

Al grupo de tributos, procedimientos o regulaciones con los que el Estado procura recuperar de los terratenientes privados el incremento de valor del suelo producido por la actividad pública o comunitaria, es al que la doctrina conoce como: “mecanismos de captura de plusvalor” (Ramírez, 2011). Son herramientas que, de varias maneras legales, recuperan para el total de la comunidad, parte de los incrementos de valor del suelo – traducidos en su precio-, resultantes del tramado dinámico del desarrollo social, especialmente referente a las acciones de entidades públicas no atribuibles a los esfuerzos productivos de los terratenientes; lo hacen a manera de política fiscal y política urbana (Acosta, 2008, p.19). En palabras más específicas, enfocadas en principios de carácter redistributivo, encontramos que los mecanismos de captura de plusvalías podrían ser definidos como “herramientas para recuperar para la población el incremento en el valor de la tierra asociado con acciones públicas, aumento que de otra manera sería capturado por entidades privadas.” (Ramírez, 2011, p.8).

El mecanismo de captura del plusvalor del suelo, ha sido usado en varios contextos históricos, espaciales y sociales, con enfoques particulares propios de cada territorio en el que han sido acogidos, para que respondan eficientemente a las demandas locales. Con esto indicamos que, la recuperación y captura de los valores no ganados, no es un concepto nuevo o contemporáneo, sino, más bien, el resultado de un constante perfeccionamiento social, legal y económico que ha desembocado en herramientas multifacéticas que combinan varios enfoques para desempeñarse bajo las demandas sociales.

Es así que la idea de gravar los aumentos de valor se remonta al siglo XVII cuando ingleses y españoles imponían cargas a los beneficiarios directos y aledaños de la construcción de caminos y puentes en las colonias. Particularmente Inglaterra ha sido el foco de la concepción de capturar los incrementos no ganados en la tierra, donde el tributo fue introducido en el año de 1909 bajo el nombre de “Recaptura de Mejoras”, y posteriormente ha ido evolucionando con diferentes modalidades que han incluido la nacionalización de los derechos de desarrollo, la recaudación de mejoras, los impuestos a las ganancias por el desarrollo, entre otros, inclusive en 1947 implementó la captura del 100% del monto del incremento. Su influencia se ha sentido en muchos países occidentales, los cuales han adaptado e implementado el gravamen con sus propias variaciones, dimanando numerosos instrumentos para alcanzar el propósito común de la imposición, algunos, principalmente en la década de los 70’s, enfocándose en las

herramientas fiscales de impuestos y tasas para incentivar las políticas del suelo; y otros, más contemporáneos, plantean la posibilidad de integrar las herramientas fiscales de contribuciones con las políticas de regulación y manejo del suelo descentralizadas. Estas prácticas han moldeado varios ejemplos de instrumentos para capturar el plusvalor, que pretenden fines diversos como el desarrollo de infraestructura, el control del mercado del suelo urbano, control de usos del suelo, redistribución de cargas y beneficios sociales, entre otros (Acosta, 2008).

Vemos pues que se han concebido diversos mecanismos de captura del plusvalor con varias finalidades similares, en general, la posible incidencia de cada uno de ellos dependerá de la efectividad que adquieran en la práctica para su consecución. Lo que queda claro es que en muchas legislaciones se desempeñan en conjunto apoyándose y complementándose entre sí, con el resto de tributos del abanico fiscal, y con las políticas públicas de cada territorio. Por lo tanto, los mecanismos pueden ser a la vez eficientes fuentes de ingresos pecuniarios, amigables herramientas de políticas redistributivas, potentes incentivos o desincentivos de las conductas de mercado de suelo, activos en el manejo del uso de suelos y medios de control de mercado.

Al igual que los fundamentos económicos y jurídicos generales para la justificación de la imposición a la tierra, los mecanismos de captura del plusvalor gozan de fundamentos muy semejantes. Pues, para Henry George, este evento de enriquecimiento particular no motivado justificaba éticamente la sujeción a un impuesto por parte de la sociedad, incluso aseguraba que aun siendo el 100% la recaudación, no sería una confiscación; del mismo modo, David Ricardo pensaba que la tierra al ser un factor de producción adquiriría su precio como resultado de rentas supra marginales generadas por el crecimiento social y no por el emprendimiento del terrateniente, por ello era deseable que se grave este aumento. Actualmente, ésta corriente de captura del plusvalor ha tomado fuerza entre las diversas posturas económicas tanto de liberales como de conservadores, quienes, sin necesidad de verlo completamente igual, concuerdan en su utilidad y necesidad tanto en la esfera fiscal, como en la esfera financiera y en la esfera social (Acosta, 2008).

Más allá de lo señalado, es importante enfatizar que la pretendida recuperación se basa en un incremento de valor de uso y no del precio de la tierra, según lo analizado anteriormente, ya que tal aumento no siempre es captado en la variación observada en los precios del mercado, pero siempre posee impactos positivos, como externalidades benéficas, en las características inherentes del suelo que le permitirán, al menos

potencialmente, el soportar más y mejores rentas, transformándose así en valores de uso socialmente deseables.

1.2.2.1.1 La Plusvalía del Suelo Urbano, Concepto de Aplicación Tributaria.

Existen diversas acepciones sobre la referida plusvalía del suelo, con diversas connotaciones, unas relativas principalmente a la variación del precio en el mercado, y otras referentes exclusivamente a un aumento en su valor. Vemos pues, que para el diccionario de la Real Academia Española -RAE- la plusvalía es el aumento del valor de un objeto o cosa por motivos extrínsecos a ellos. En un sentido similar, hay corrientes que definen la plusvalía del suelo como un ingreso obtenido de la diferencia positiva resultante entre el precio al que se compró un bien y el precio de su venta en una transacción económica. Es decir, es el incremento de valor de un bien o un producto por causas diversas que los propietarios pueden o no controlar o influir en ellas, sin embargo les significa una ganancia. Creemos que con esta definición hay que tener especial cuidado, ya que si bien es cierto que el precio de un bien refleja los aumentos de su plusvalía, no es menos cierto que dicho aumento puede presentarse mezclado con los movimientos fluctuantes de precios de mercado (1.2.1.2.1), o con acciones de agentes especuladores (1.2.1.2.2), o con el trabajo y frugalidad de los mismos terratenientes, lo que, a nuestro criterio, opacaría el concepto diáfano de plusvalía de uso del suelo.

Desde una posición más cercana a los fundamentos urbanos, sociales, económicos y jurídicos de la plusvalía del suelo, encontramos acepciones de académicos como Smolka⁵, para quien el plusvalor no es sino el valor adicional que gana la tierra y que se expresa en el precio a ser transado en el mercado, luego de su valorización, producido por un agente distinto al propietario de la tierra beneficiada. Por ello es resultado del esfuerzo de la comunidad antes que del individual y, por tanto, dicho incremento debe volver, de algún modo, a la comunidad que la ha generado. El mismo autor indica que, la expresión “plusvalía de la tierra” se refiere a las valorizaciones experimentadas por determinados terrenos en diversas etapas del proceso de urbanización, se trata de aumentos en la renta económica de la tierra definida en forma genérica (Brown y Smolka, 1997).

⁵ Martim O. Smolka es economista con un MA y un PhD en Ciencias del Territorio por la Universidad de Pennsylvania. Director (desde 1995) del Instituto Lincoln de Políticas de la Tierra y del programa para América Latina, dirige investigaciones, estudios y programas educacionales en ediciones relativas al mercado de tierra y a políticas urbanas.

El factor común que se evidencia en los conceptos enfocados en la variación de precio y en los concernientes al incremento de valor, es que ambos consideran que existe una diferencia positiva entre dos momentos, uno previo y otro posterior, a favor de un tercero que no participó en su generación y que, por lo tanto, se aprovecha sin fundamento de este beneficio; ambos concuerdan en que al final el valor de cambio en el mercado del bien o de la tierra expresará dicho incremento en unidades monetarias medibles –precio-; pero no especifican los elementos que sustancian o portan dicha adición de valor, ni las causas específicas que lo provocan, ni el ambiente en que se generan, ni la diferencian de aquellos fenómenos característicos de un mercado que producen efectos similares reflejados en el valor de cambio.

Basándonos en los conceptos revisados y haciendo un recuento de las inferencias realizadas hasta el momento en el presente trabajo, es conveniente recordar que el plusvalor del suelo urbano exclusivamente se origina como consecuencia del trabajo productivo -físico o intelectual-, sea de la administración cuando actúa como reguladora de políticas urbanas y como agente proveedor de infraestructura, o sea de los particulares cuando definen sus características socio-espaciales propias. Éste trabajo útil, destinado sobre el suelo urbano, tiene como finalidad la producción o potenciación de características inherentes al mismo, que lo hagan socialmente útil y apto para soportar, por un lado, el entorno construido, y, por otro, las acciones urbanas sociales complejas que en él deben desarrollarse. Del mismo modo, éstas mejoras en las características del suelo, ineludiblemente se traducirían en un incremento de valores de uso social para el consumidor urbano, para el cual dicho suelo representa el sustento que satisfará una mayor cantidad y una mayor especificidad de necesidades urbanas complejas. Consiguientemente, el suelo que sea beneficiado por el mayor valor de uso social será capaz de crear más y mejores rentas para su propietario jurídico, quien verá, en la posibilidad de su cobro capitalizado y anticipado, el origen del plusvalor para su beneficio, expresado en un mayor valor de cambio en el mercado.

De lo revisado y para fines del presente trabajo, creemos que la plusvalía del suelo es el incremento de valor de uso social del suelo, expresado en el mercado a través de un aumento positivo del valor de cambio medido en unidades monetarias, producido por la disposición de trabajo útil, público y particular, en la creación o potenciación de las características inherentes que lo hacen socialmente útil para desarrollar procesos

constructivos y acciones urbanas complejas, valor de uso social que es apropiado por el dueño o poseedor jurídico del suelo sin ser el resultado de su actividad o voluntad.

1.3 Naturaleza del Tributo a la Plusvalía del Suelo.

Hemos visto los fundamentos jurídicos y económicos de los gravámenes sobre la tierra, y hemos señalado que en la mayoría de legislaciones tributarias las recaudaciones se enfocan en diferentes hechos relativos a la tierra como su propiedad, su regulación, su producción, su comercialización, y asimismo, las finalidades que persigue cada una son distintas y dependerán de las necesidades sociales que se pretendan satisfacer.

Habíamos mencionado también que son justamente las finalidades sociales que se persiguen las que moldean y perfilan la construcción de un tributo, para dotarle de eficiencia y eficacia en su consecución; por lo tanto, cada tributo se vuelve singular y específico en su aplicación para hechos muy concretos y, al mismo tiempo, debe trabajar coordinadamente con el resto de herramientas que el sistema tributario posea de una manera general y abstracta; es decir, hablamos de la clase de tributo y su característica, propiedad normativa que le permite tener sus propios conceptos e instituciones. En consecuencia este conjunto de elementos, objetivos y finalidades de un tributo, son los que definen su naturaleza jurídica y económica dentro de un ordenamiento.

En principio, realizamos un acercamiento al tema de la naturaleza de los tributos al circunscribir el área de influencia del presente trabajo a los mecanismos de captura del plusvalor (1.2.2.1) como su objeto de gravamen, institución jurídica tributaria que encuentra sus raíces en la captura, por parte del Estado como representante de la sociedad, de una parte de los incrementos de valor no ganados y de las mejoras de las que se beneficia el suelo por su actividad, para canalizarlo nuevamente en el proceso de desarrollo social.

En el caso en particular de la plusvalía del suelo, las características de su generación hacen que se identifique como una manifestación de riqueza asociada con el incremento de valor no ganado por el propietario jurídico, en detrimento de los esfuerzos sociales que lo originaron. Es necesario entonces, con estas características, determinar la naturaleza del tributo que debería acogerlas para garantizar su eficacia y singularidad frente al resto de herramientas tributarias, económicas y políticas que actualmente se encuentran a disposición de las administraciones tributarias. Lo esencial de una comprensión clara de la naturaleza, tanto jurídica como económica, es evitar los malos entendidos y equívocos

conceptuales que suelen presentarse entre instituciones de similares características, principalmente en la técnica tributaria y en la percepción de la sociedad que va a soportar su carga.

1.3.1 Características Intrínsecas del Tributo a la Plusvalía del Suelo.

Tenemos ya, en los mecanismos de captura del plusvalor, una senda que nos guía hacia la naturaleza tributaria, en lo referente a la causa, al objeto de gravamen y a las finalidades que debe asumir la plusvalía del suelo urbano para encajar en el conjunto impositivo y cumplir con el rol asignado por los criterios, jurídicos y económicos, que la fundamentan. Pues de ella dependerán los elementos constitutivos del tributo, algunos de los cuales serán similares al resto de herramientas, políticas e instrumentos que la doctrina ha desarrollado en este grupo de mecanismos, y otros serán específicos y propios, como el tipo de tributo, la exigibilidad, el hecho generador, entre otros.

Un vez conceptualizada la plusvalía de uso del suelo urbano con una finalidad tributaria, a través de la descripción de los elementos constitutivos, es menester contrastarla con las bases de un tributo para modelar un instrumento particular de características intrínsecas propias que responda a los elementos del concepto que se pretenda gravar, determinar sus alcances, sus elementos y las especificidades que lo identificarán. Para el efecto recordaremos los principales elementos que conforman a la plusvalía de uso del suelo urbano: trabajo productivo de la administración y de los privados que crean valores de uso sociales; valor de uso social que se erige sobre la creación o potenciación de características, físicas y sociales, inherentes al suelo; características físicas y sociales del suelo que sustentan plusvalor de uso urbano; terratenientes que explotan y se apropian del trabajo productivo de la administración y de los privados, se apropian del plusvalor de uso del suelo; expresión en un mayor valor de cambio en el mercado, medido en unidades monetarias.

En referencia a las características intrínsecas del tributo a la plusvalía de uso del suelo, en este punto, trataremos sobre sus componentes más genéricos y comunes a todos los demás gravámenes a la tierra, con el objetivo de identificar las peculiaridades que, posteriormente, nos llevarán a moldear sus elementos exclusivos.

1.3.1.1 Causa o Fundamento.

Si bien en general, para la doctrina jurídica, la causa del tributo suele encontrarse principalmente en la ley, no es menos cierto que una parte de ella diferencia entre causa general y causa particular. Así, se entiende pues que la causa general está cimentada en

la potestad tributaria del Estado al expedir una ley que obliga a todos los administrados, y la causa particular se encuentra en una determinada obligación tributaria que nace al momento de verificarse determinado hecho generador respecto de un sujeto individualizado. Cuando se trata de determinado tipo de tributo que permite una verificación directa de un beneficio o de la prestación de un servicio, podría decirse que jurídicamente la causa de la prestación exigida del contribuyente se encuentra en el beneficio o servicio recibido (Troya & Simone, 2014, p.150).

Cabe aclarar que desde una perspectiva jurídica mal puede hablarse de una causa como el fundamento que justifique al Estado el cobro de contribuciones -del ¿por qué gravar?-, que no provenga de su *imperium*, de la ley o de los elementos que ésta disponga para el nacimiento del vínculo tributario, como sí puede referirse en el ámbito económico.

Apuntado lo anterior, encontramos entonces que el fundamento jurídico que constituye la causa particular para imponer un gravamen sobre la plusvalía de uso del suelo urbano, es sin duda, la manifestación de riqueza que se constituye en el terrateniente pasivo al momento de recibir un beneficio, representado por el plusvalor de uso social del suelo no ganado, a consecuencia del trabajo útil de la administración o de los particulares. En otras palabras, la causa jurídica particular, que debería originar el nacimiento de la obligación tributaria de la imposición, se encuentra en el beneficio o plusvalor de uso social apropiado por el terrateniente y el consecuente incremento de patrimonio no ganado que manifiesta su capacidad contributiva.

Vemos que la causa o fundamento jurídico para la imposición de la plusvalía se corresponde con el fundamento económico de los mecanismos de captura del plusvalor, que no es otro que recuperar de los terratenientes privados el incremento de valor del suelo, producido por la actividad pública o comunitaria para el total de la sociedad, aumento que de otra manera sería capturado por privados (Ramírez, 2011).

1.3.1.2 Objeto.

Para la doctrina jurídico-tributaria, el objeto del tributo encuentra su origen en una concepción de la ciencia de las finanzas, que hace referencia a la substancia, como la renta o el patrimonio, que debe ser económicamente gravado; por ello, éstas connotaciones financieras son empleadas por la técnica tributaria, a manera de materia prima, para la construcción del tributo (Troya & Simone, 2014, p.175). Es decir, el objeto del gravamen es la respuesta a la pregunta ¿qué gravar?, y viene dada por la materia

donde se sustenta la manifestación de riqueza; entonces lo que una ley en concreto debe gravar, es el objeto de la imposición o masa imponible.

Dentro de éste marco, el objeto de imposición del tributo de plusvalía de uso del suelo urbano debería ser, justamente, el plusvalor de uso social del suelo, que incrementa el patrimonio del terrateniente, medido en unidades monetarias como expresión de su valor de cambio en el mercado. O sea, la materia imponible u objeto del gravamen se corresponde perfectamente con el beneficio no ganado y apropiado por el terrateniente pasivo, beneficio equivalente al monto del incremento en su patrimonio por el plusvalor de uso del suelo.

Como vemos, una singularidad de los mecanismos de captura del plusvalor, en específico aquellos que presentan características impositivas, es que tanto su objeto – materia imponible- como su causa –manifestación de riqueza- se correspondan idénticamente con el beneficio apropiado por el terrateniente, que no es otra cosa que la magnitud del valor de cambio que representa el plusvalor de uso social generado en el suelo urbano por el trabajo útil de la administración o de los particulares. En sí, el beneficio es la mentada plusvalía del suelo.

De la misma manera que con la causa, observamos que el objeto jurídico de la imposición de la plusvalía del suelo se identifica con su objeto económico-financiero que es el plusvalor, en concreto, la recuperación para beneficio colectivo de éste.

1.3.1.3 Elementos.

Al igual que cualquier herramienta pública de carácter tributario, la plusvalía de uso del suelo urbano recogerá todos los elementos distintivos de un impuesto, de una tasa o de una contribución especial, pues, a pesar de que la causa y el objeto revisados, la canalizan dentro de una senda particular específica, exclusivamente sus elementos serán los que los caractericen y singularicen del resto de herramientas de captura del plusvalor y le otorguen la eficiencia y eficacia para el fin con el que será creado. Son los elementos de un tributo los que dan respuestas al ¿cómo, cuándo o a quién gravar?

Entonces los elementos que configuran el carácter del tributo a la plusvalía de uso del suelo urbano serán analizados en detalle cuando se discierna a qué clasificación tributaria debe pertenecer. Pero, asimismo, debe contener entre ellos: la manifestación de riqueza indicador de capacidad contributiva, al objeto o materia imponible juridificada –el

hecho generador-, los sujetos activo y pasivo, las exoneraciones, las deducciones y rebajas, las tarifas, la competencia administrativa. Sobre estos elementos consideramos que el más importante para su calificación serán el objeto imponible y su hecho generador. Es importante recordar que desde una perspectiva jurídica, todos estos elementos deben estar recogidos con anterioridad a la imposición por una ley que faculte al Estado para el efecto.

1.3.1.4 Finalidad.

Para el Derecho, las prestaciones pecuniarias de los tributos existen por la necesidad que el Estado tiene de poseer recursos para el cumplimiento de sus fines; por ende, la finalidad propia de éstas herramientas es la de ser fuente de recursos, a través de su función recaudatoria, para el sostenimiento del gasto público. Pero, la corriente tributaria moderna, indica que los tributos, a ocasión de recaudar recursos públicos, podrían, a la vez, servir como instrumentos de política fiscal, económica y social para atender a la realización de los principios y fines que los fundamentan (Troya & Simone, 2014, p.175).

Se trata pues de la finalidad, principal o secundaria, que tiene un tributo como un eficaz mecanismo para precautelar el interés público, donde no necesariamente le interese crear una nueva fuente de ingresos para satisfacer sus necesidades financieras sociales, sino que también puede responder a políticas que busquen el fomentar o disuadir, en los sujetos pasivos, ciertas conductas que la administración considera beneficiosas o perjudiciales respectivamente, por ser de naturaleza doble como herramienta de fondeo de hacienda pública, y como herramienta de control de incentivos y conductas sociales.

Así, creemos que la finalidad del tributo a la plusvalía de uso del suelo urbano debería ser, fiscal al recaudar fondos, a través de la recuperación del plusvalor de uso del suelo, para garantizar ingresos corrientes que financien el desarrollo urbano; y, a la vez, extra fiscal al ser un instrumento redistributivo y controlador el mercado de suelos, la fluctuación de sus precios y en las prácticas especulativas de sus agentes.

La flexibilidad con la que se diseñe el tributo al plusvalor de uso del suelo Urbano, permitirá la dualidad en las finalidades, convirtiéndolo en una herramienta socialmente sensible con aplicación multifacética: como fuente corriente de recursos, disponiéndolos en la ecuación del desarrollo; y, a la vez, como canalizadora de políticas sociales urbanas y redistribución de la riqueza.

1.3.1.5 ¿Es un Impuesto, una Tasa o una Contribución Especial?

Las características del tributo revisadas hasta el momento, nos darán luz en la tarea de clasificarlo entre los principales tipos de gravámenes empleados por las legislaciones impositivas, ya que cada uno posee propiedades particulares que dictaminan su alcance, facultades, propiedades y particularidades durante el proceso de construcción. Para el efecto, recurriremos a la clasificación de los tributos esgrimida por los criterios de la doctrina tributaria, pero únicamente en aquel grupo que, en palabras de José Vicente Troya, tienen interés en el campo jurídico; siendo más aceptado el que reconoce las tres especies de tributos: los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. Anticipando que cualquiera de estas especies son prestaciones exigidas unilateral y coactivamente por el Estado sobre un administrado.

A lo largo de los años se han propuesto varias maneras para clasificar los tributos entre estas tres categorías. Así, encontramos aquellas que ponderan a la potestad de *imperium* del Estado como elemento diferenciador; otras observan al fin o finalidad que cada tributo persigue; otras ponen su interés en el destino que la sociedad da a la recaudación efectuada; algunas sostienen que para clasificarlos se debería atender a las entidades que tienen la facultad de su creación; y finalmente encontramos aquellas que utilizan la vinculación a la actividad estatal para dicho efecto.

Sobre estas maneras de clasificar, en criterio de José Vicente Troya, el considerar como elemento clasificador al *imperium* estatal, no aporta una diferenciación clara pues, si bien en la norma está previsto el tipo de tributo, es necesario haberlo caracterizado previo a su acogimiento legal; en lo referente a la finalidad del tributo, considera que el fin fiscal y extra fiscal es aplicable perfectamente a cualquiera de las tres especies de tributos, por lo que no constituye un hecho diferenciador, o no porque un tributo solo tenga una u otra pierde su calidad como tal; sobre el destino que se dé a lo recaudado, razona que se trata de un hecho posterior que mal puede incidir en la naturaleza del tributo que lo recoge, por lo que haría inoficiosa una clasificación anterior; en lo atinente a la institución que los dimana, reflexiona que si bien existen normas, teorías y conceptos que incumben a todos los tributos, no es menos cierto que estos se aplican peculiarmente dependiendo de la clase del tributo, así que una administración puede expedir varias o solo alguna de sus clases (Troya & Simone, 2014, p.11-13).

En consecuencia, para clasificar la especie de tributo al que debe pertenecer la plusvalía de uso del suelo urbano, seguiremos pues el pensamiento de Geraldo Ataliba (citado por

Troya & Simone, 2014, p.13) quien distingue entre tributos vinculados y no vinculados, pues plantea que si el presupuesto de hecho se vincula con una actividad estatal directa, para el particular se tratará de una tasa o una contribución especial, y si el presupuesto de hecho no se vincula con una actividad estatal, se tratará de un impuesto.

Entonces, respecto de las características intrínsecas del plusvalor de uso del suelo tenemos que su causa es el beneficio del que se apropia el terrateniente (1.3.1.1); que, igualmente, su objeto es el beneficio apropiado en su expresión monetaria (1.3.1.2); y que sus finalidades son, simultáneamente, fiscales y extra fiscales (1.3.1.4). Continuando con lo descrito por la doctrina tributaria sobre la diferencia entre tributos⁶, vemos que el impuesto se da sin necesidad que exista una actividad determinada y concreta del Estado para con el administrado, ya que el supuesto de hecho no está conformado por una, evento que afianza la independencia de prestaciones entre el ente estatal y el obligado; las tasas, por su parte, evidencian diáfamanamente la existencia de un vínculo entre una actividad estatal general a favor del administrado y el gravamen, compuesta por la prestación efectiva de un servicio público divisible, o por la utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público, entonces surge con ocasión de utilización misma del servicio que provee el Estado, más no se condiciona a la verificación de un beneficio que puede o no existir para el obligado; y, por último, las contribuciones especiales, al igual que las tasas, presentan inequívocamente similar vinculación a determinada actividad estatal, pero la singularización de esta imposición viene dada por la derivación de una ventaja o beneficio al particular, lo que no ocurre con las dos especies de tributos antes señaladas, actividad o trabajo que en principio es de interés general para la sociedad pero que deviene en un beneficio singular para determinados particulares; por lo tanto, ésta ventaja no constituye el interés de la actividad administrativa sino que es un efecto específico y colateral que no necesita una utilización efectiva –como en el caso de las tasas-.

Haciendo una especie de inferencia entre las características de la plusvalía de uso del suelo urbano y la trilogía de especies tributarias, encontramos que no puede ser un impuesto pues su objeto y causa, a más del *imperium* del Estado que es común a todos los tributos, está directamente vinculada a una actividad estatal y no puede regir sobre todos sino respecto de determinados particulares; sobre si puede ser clasificado como

⁶ Para un estudio más a detalle sobre el tema en específico revisar: (Troya & Simone, 2014) Capítulo I, Los tributos y sus Clases.

una tasa, pensamos que, a pesar de compartir la característica de la vinculación, su causa no es la utilización efectiva de un servicio público divisible o la utilización efectiva de bienes públicos, sino el beneficio que un trabajo de la administración genera, y, vemos también que el interés del Estado no busca crear esta ventaja particular, como sí es interés del estado el prestar el servicio o permitir el uso, del cual el obligado deberá usufructuar efectivamente. Por consiguiente, consideramos que únicamente puede ser clasificado como una contribución especial, pues nace del vínculo resultante entre el terrateniente y determinada actividad estatal, que se manifiesta como un beneficio particular colateral a un interés público no encaminado a ello, que no necesita obligatoriamente una utilización efectiva por parte del beneficiario.

Sobre este punto es conveniente hacer un análisis más detallado referente a los elementos que moldean la contribución especial de plusvalía de uso del suelo urbano, pues, para gran parte de la teoría tributaria, será su hecho impositivo o generador el que lo caracterice específicamente frente al resto de mecanismos de captura del plusvalor.

1.3.2 Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano.

Analizada la naturaleza de una contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano -en adelante CEPSU- su causa y objeto tanto en la esfera económica, como, en lo que cabe, en la esfera jurídica, sus finalidades y, especialmente, su clasificación jurídico-tributaria dentro de la trilogía aceptada por la doctrina; compete pues, señalar los elementos constitutivos que la estructurarán como un mecanismo de captura del plusvalor, para lo cual emplearemos los conceptos de suyo económico y financiero, y nos basaremos en la técnica jurídica para dar contenido a cada uno de ellos.

Empezaremos por señalar que la doctrina, al momento de justificar la necesidad y especificidad de las contribuciones especiales como una especie independiente de tributo, le atribuyen ciertos elementos característicos que deben presentarse como hechos concretos en el mundo real, pues a falta de uno de ellos ya no se estaría frente a esta clase de imposición, son: la actividad del Estado, el interés general de mejora social con el que se realiza dicha actividad y, la creación de un beneficio a un particular como un efecto colateral de ésta (Troya & Simone, 2014, p.55). De estos bloques conceptuales extraemos que el fundamento jurídico de la CEPSU se encuentra en el beneficio particular que obtiene el dueño jurídico del suelo por el trabajo público, pero el beneficio no es la finalidad con la que la administración realiza el trabajo, sino el bien general, razón por la cual el obligado debe satisfacer la contribución especial. Asimismo

consideramos que, el beneficio o ventaja de la CEPSU, que es apropiado por el terrateniente, consiste en el plusvalor de uso social del suelo urbano generado por las mejoras en sus características intrínsecas que le permiten desarrollar más procesos constructivos y más acciones urbanas complejas. Cabe hacer notar, a manera de hilo conductor de consistencia, que lo señalado empata perfectamente con la causa y objeto revisada para los tributos a la tierra de esta naturaleza y que los elementos antes mencionados no hacen referencia a los constitutivos del tributo, sino únicamente a los que singularizan su especie como una contribución autónoma e independiente dentro de la trilogía aludida, sin embargo, los fundamentos que los sustentan serán los mismos que sustentan los elementos constitutivos.

A manera de concepto tributario, que encarrile el contenido de los elementos de la CEPSU, podemos decir que ésta contribución especial es la prestación pecuniaria, unilateral y coactiva, gravada sobre el plusvalor de uso del suelo urbano, que la administración exige, a nombre de la comunidad y por facultad de norma pertinente, a aquellos sujetos que reciben un beneficio específico producido por el trabajo útil, estatal o colectivo, que crea o potencia las características inherentes del suelo.

Todos los elementos de la contribución especial deberán ser recogidos por la norma apropiada para el efecto, por debido respeto al principio de legalidad tributario, caso contrario se vaciaría su contenido. Y, por lo general son el objeto o hecho imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones.

1.3.2.1 Manifestación de Riqueza, Capacidad Contributiva.

Parte de la doctrina coloca la causa de una contribución, en la medida que no violente el principio de legalidad y de potestad tributaria sobre la manifestación de riqueza que sirve para configurar el hecho impositivo de la norma; otra parte la considera como el fundamento jurídico para gravar (Troya & Simone, 2014, p.150). La manifestación de riqueza es, sin duda alguna, un indicador inequívoco de capacidad contributiva de un determinado sujeto, pues, para la administración se traduce en indicios de riqueza del obligado respecto del cual se manifiesta. Pero más que ser un elemento esencial de la contribución especial, en el mundo tributario, se presenta como un principio de doble alcance; por un lado, implica que solo aquellas manifestaciones de riqueza, directas o indirectas, que forman parte del hecho generador de un tributo en particular, como objeto de su imposición, pueden ser gravadas; y, por otro lado, guarda estrecha relación con la

suficiente capacidad económica de un sujeto pasivo para ser obligado a tributar, en concordancia con el principio de progresividad –quien más tiene, más tributa- (Troya & Simone, 2014, p.133).

En el caso específico de la CEPSU, la apropiación no ganada del beneficio generado por el plusvalor de uso, constituye un indicador inequívoco de aumento de riqueza en el patrimonio del terrateniente urbano debido al trabajo útil de la administración o de la colectividad. Lo que indiscutiblemente aparece ante la realidad jurídica como una manifestación de capacidad contributiva del sujeto obligado, que, como anotamos líneas atrás, es el fundamento y el principio que motiva la imposición.

Se puede distinguir también que, por la clasificación de contribución a la que pertenece, la CEPSU identifica la capacidad contributiva con el beneficio que recibe, lo que posteriormente definirá la tipificación de su hecho generador, pues no depende de la acción o voluntad del terrateniente el recibir o no dicho acrecimiento. Pero el sustrato que identifica riqueza, en esta ventaja no ganada, es suyo eminentemente económico-financiero, pues de entender jurídicamente al plusvalor de uso del suelo y no identificarlo con el incremento de masa patrimonial del sujeto pasivo, se puede llegar a confundir al valor de cambio con el valor de uso, y desembocar en crasos equívocos al momento de determinar su nacimiento y exigencia. Económicamente hablando, el valor es una medida del trabajo socialmente necesario para la realización del beneficio, y el plusvalor es el excedente del trabajo del que se apropia el capitalista, aunque no se traduzca en precio.

1.3.2.2 Hecho Imponible o Hecho Generador.

El hecho imponible o hecho generador, siguiendo el criterio de José Vicente Troya, constituye el elemento crucial de cualquier tributo y de él se deriva la legitimación social para su gravamen. Por ser el que origina el nacimiento de la obligación tributaria, es el corazón que determina el resto de elementos esenciales para caracterizar el tributo. La metodología más aceptada para diferenciar los tributos es a través del análisis de los diversos hechos generadores que dan la naturaleza de hechos jurídicos a ciertos acontecimientos fácticos, económicos o financieros, a cuya realización se vinculará inevitablemente el nacimiento de la obligación tributaria y el correspondiente derecho subjetivo de crédito a favor del Estado.

Para la técnica jurídico-tributaria el tipo de manifestación de riqueza que se presente en un hecho en concreto, es el presupuesto fáctico que eficientemente estructura el hecho

generador de cualquier gravamen. Dado que el hecho imponible es el punto de partida de la construcción de la teoría tributaria, puede ser entendido como “el hecho circunstancia, condición, característica o elemento, que previsto por la norma sirve para tipificar cada tributo, y que cumplido respecto de determinado individuo, hace que nazca en razón de la obligación tributaria” (Troya & Simone, 2014, p.56). Por lo tanto su naturaleza se evidencia en que es un hecho necesariamente de carácter jurídico y concreto, elevado a rango normativo, que condiciona la existencia de la obligación tributaria, conformado por elementos propios de índole material, personal, espacial y temporal, mismos que reunidos, todos fehacientemente, determinan el efecto legal buscado por el Estado, su derecho a percibirlo.

Para la CEPSU, desde la perspectiva del Derecho, consideramos que el hecho generador viene dado por el efectivo beneficio no ganado del cual se apropia el terrateniente pasivo. A pesar de que este enunciado satisface el contenido jurídico que debe estar presente como elemento material del objeto imponible, por otra parte, no satisface la demanda de la técnica tributaria para definir, con completa exactitud, las circunstancias, acciones, conductas, hechos u omisiones, respecto de las cuales, se motiva el nacimiento del vínculo jurídico y las calidades de sujetos pasivos y activos del mismo. Para zanjar esta insuficiencia recurriremos, como lo hemos hecho ya varias veces a lo largo de este trabajo, a conceptos de suyo económico que tiene cabida en el mundo real y se pueden identificar con claridad e independencia.

Bajo esta perspectiva, el mentado beneficio del particular debe ser sustrato de valor, y la única actividad que crea y sustancia el valor es el trabajo útil empleado en la esfera de la producción. Por lo tanto, para el caso de la CEPSU, el plusvalor de uso social del suelo urbano –beneficio-, se origina como consecuencia del trabajo productivo -físico o intelectual-, sea de la administración cuando actúa como reguladora de políticas urbanas y como agente constructor o proveedor de infraestructura, o sea de los particulares cuando definen sus características socio-espaciales propias. Pero, más en concreto, este trabajo productivo debe crear o potenciar características inherentes del suelo urbano, para hacerlo socialmente útil y apto para soportar, por un lado, el entorno construido, y, por otro, las acciones urbanas sociales complejas. Es decir, basta con que el trabajo productivo permita que sobre el suelo urbano, económicamente hablando, se pueda percibir más y mejores rentas, según lo antes revisado (1.2.1.1.1) (1.2.1.1.3) (1.2.1.1.4), sea porque: la administración actúa como reguladora y esto hace que el suelo permita las rentas primarias diferencial de tipo 2, absoluta urbana, secundaria diferencial de

comercio, vivienda e industrial; la administración actúa como agente constructor y esto hace que el suelo permita las rentas primarias diferencial de tipo 2 y de segregación socio-espacial; y, los particulares creando características socio-espacial propias de su entorno hacen que el suelo permita las rentas de segregación socio-espacial.

Vemos ahora que el beneficio, tanto desde la perspectiva jurídica como económica, consiste en la posibilidad, creada por el trabajo útil, que el terrateniente pasivo tiene de explotar, en la esfera de la circulación, las nuevas y mejores rentas del suelo urbano (1.2.1.1.1), mismas que no son otra cosa que la manifestación que adopta el incremento del valor de uso social del suelo al presentarse bajo su forma de valor de cambio. En resumen, vemos pues, que el beneficio es igual al plusvalor de uso originado por trabajo útil, tal cual el concepto visto anteriormente (1.2.2.1.1.).

Haciendo una síntesis de los hechos jurídicos, y económicos con importancia jurídica⁷ (1.2.1.1.1), que conforman el hecho generador de la CEPSU, podemos decir que el elemento material que actuará como presupuesto fáctico de la contribución será el trabajo útil, físico e intelectual, de la administración y de los particulares, de la siguiente manera:

- a) Cuando la administración, en ejercicio de su función reguladora de políticas urbanas (1.2.1.1.3), interviene con su trabajo intelectual útil, al implementar la Planificación Urbana, para:
 - Modificar los usos del suelo a uno más rentable entre urbano, comercial, vivienda, industrial u otros, que crean la posibilidad de explotar las rentas secundarias diferenciales y la primaria absoluta urbana.
 - Modificar la densidad constructiva de determinados suelos, incrementando la intensidad de la construcción en altura, que crean la posibilidad de explotar la renta primaria diferencial de tipo 2.
- b) Cuando la administración, en ejercicio de su función en desarrollo urbano, interviene con su trabajo físico útil, al implementar la Planificación Urbana, para:
 - Proveer equipamiento en accesibilidad y habitabilidad (1.2.1.1.3), que crean la posibilidad de explotar la renta primaria diferencial de tipo 1.

⁷ En criterio de José Vicente Troya, para configurar el hecho generador de los tributos, únicamente importan en el campo jurídico-tributario los conceptos, hechos, acciones u omisiones de carácter económico o financiero que han sido recogidos por la norma adjetiva como presupuesto de hecho, ya que “el concepto hecho económico es una categoría inexistente en el mundo del derecho”. Ver (Troya & Simone, 2014, p.175-177).

- Producir espacio construido con impacto en la sociabilidad (1.2.1.1.4), que crean la posibilidad de explotar la renta secundaria de segregación.
- c) Cuando los particulares, durante el desarrollo del fenómeno social de segregación (1.2.1.1.4), intervienen con su trabajo físico útil sobre las características socio-espaciales del entorno, que crean la posibilidad de explotar las rentas secundarias de segregación, al:
- Construir determinado ornato, estilo y diseño arquitectónico.
 - Invertir en activación social y activación cultural.
 - Producir espacio construido que desarrolle la complejidad urbana y la sociabilidad.

Al respecto del presupuesto de hecho material es necesario aclarar que el trabajo útil puede influir sobre la capacidad del suelo para soportar varias rentas a la vez, lo que implicaría que el plusvalor total sea igual a la adición de cada plusvalor de uso social parcial, en otras palabras, a la adición de las nuevas y mejores rentas que puedan ser explotadas por el terrateniente.

Faltan pues los elementos subjetivos, temporales y espaciales, del hecho generador. Para no redundar sobre los dos primeros, se verán como parte de los elementos generales de la CEPSU atinentes al sujeto pasivo y a la exigibilidad respectivamente. Sobre la espacialidad podemos concretar que al tratarse de trabajos útiles urbano y de plusvalor de uso del suelo urbano, es evidente la pertenencia directa de la delimitación espacial del hecho generador al suelo urbano, y por lo tanto el nivel de gobierno que se encarga de su administración, regulación y ejecución de políticas, no puede ser otro que las administraciones seccionales, o sus correspondientes en otras legislaciones. Es decir, el ámbito territorial respecto del cual se debe verificar el hecho generador material antes descrito, es el suelo urbano de las ciudades. Pero claro está que no hacemos referencia a que todo trabajo útil tenga impacto en todo el territorio urbano; por lo tanto, será necesario analizar el impacto y el alcance territorial, dentro del espacio urbano, que ejerza cada uno de los tipos de trabajo útil, físico o intelectual, de la comunidad o del estado, pues su influencia será específica y delimitable.

1.3.2.3 Nacimiento y Exigibilidad.

Hemos dicho ya que, según la doctrina dominante, el nacimiento de la obligación tributaria, que entraña consigo el derecho subjetivo de crédito a favor del Estado, ocurre precisamente cuando se cumple respecto de determinado sujeto el hecho generador en

su aspecto material (Troya & Simone, 2014, p.185). Pero, según el mismo autor, la exigibilidad de la obligación tributaria puede ocurrir de modo diverso, en referencia principalmente al elemento temporal, dependiendo de si las características de cada tributo se vinculan necesariamente con la actuación de la administración.

El elemento temporal de la exigibilidad es aquel que faculta a determinada administración tributaria para el ejercicio de la pretensión de cobro. Facultad que, por obedecer a ciertas circunstancias financieras como la liquidación de un tributo, puede inclusive suspenderse o prescribir respecto de un hecho generador y sujeto pasivo en específico. Por esta singularidad tributaria es necesario tener especial cuidado con la tendencia administrativa de considerar que la normativa otorga efectos tributarios de cobro inmediato con el nacimiento de la obligación, es decir, no necesariamente se causa los efectos jurídicos obligacionales en el instante del cumplimiento del hecho imponible (Troya & Simone, 2014, p.182).

Así, por un lado, la verificación del hecho imponible da lugar al nacimiento inmediato de la obligación tributaria principal y al correlativo derecho subjetivo de cobro, pero, por otro lado, de ninguna manera implica que el derecho pueda ser ejercido inmediatamente por la administración. Toda vez que su ejercicio está condicionado a los procedimientos de determinación y liquidación que requieren de tiempo adicional, mismos que en algunos tributos se configuran como obligaciones formales de los sujetos pasivos, en razón de las cuales se suspende la facultad recaudadora de la administración hasta el momento de su cumplimiento. Debido a la esencia compleja de la determinación y por responder a criterios de eficiencia y eficacia en la liquidación, en ciertos tributos el llamado a efectuar estos procedimientos es, sin duda, la administración, extrayéndoles de la categoría de obligaciones formales a cargo de los sujetos pasivos.

En la especie de tributos a los que pertenece la CEPSU, la actividad concreta de verificar la ocurrencia del hecho imponible junto con la ejecución de las tareas de determinación y liquidación, son de entera responsabilidad de la administración causante. Esto adquiere sentido al considerar que ha sido ella quien actuó para verificar el hecho generador de la contribución y, por lo tanto es dueña de la información, metodología y demás insumos necesarios para la recaudación del tributo. Caso contrario, debido a la asimetría en la tenencia de la información, a la posible deseconomía de escala, a la complejidad de los métodos de cálculo, a la experiencia en los procedimientos de determinación y por

razones de eficiencia y eficacia en la liquidación; sería una tarea casi imposible como obligación formal a cargo del sujeto pasivo.

En este contexto, y según lo analizado en el punto anterior sobre la CEPSU, se observa que la administración decide los elementos que integran el hecho imponible, asimismo, la administración concretamente realiza, en el mundo real, el presupuesto fáctico que configura su hecho generador⁸, y por consiguiente, debe encargarse a la administración el llevar adelante los procedimientos de determinación y liquidación previos al ejercicio de su facultad recaudatoria. Por lo tanto, resulta técnicamente procedente que, en la construcción de la CEPSU, se separen los momentos temporales referentes al nacimiento de la obligación tributaria, y al efectivo ejercicio del derecho de cobro, en dos momentos distintos: uno primario de nacimiento y uno posterior de exigibilidad, el cual dependerá de la realización de las actividades de determinación y liquidación efectuados por la administración.

Ahora, puntualizando más en detalle sobre el nacimiento de la obligación de la CEPSU, los casos prácticos que se pueden suscitar son de diferentes naturalezas administrativas, debido a que los presupuestos materiales del hecho generador son consecuencia del trabajo útil que dedica recursos estatales al planeamiento urbano para satisfacer las necesidades colectivas de vida en sociedad. Lo que ineludiblemente implica que existan varias fases durante el proceso, propias de cada institución, para transitar desde el planeamiento hasta su consumación práctica. Entonces se generarán diversos instrumentos administrativos, en cada una de estas fases, que podrían ser considerados como resultado del trabajo útil y originarios de la obligación tributaria, mismos que pueden ir desde un plan general de urbanismo, hasta una notificación particular a cada beneficiario, pasando por planes parciales, ordenanzas, licencias, permisos, aceptaciones burocráticas, entre otras. Lo mismo aplica, *mutatis mutandis*, en lo concerniente al trabajo útil de la colectividad, donde sus manifestaciones son de diversa índole. Sobre el tratamiento, en ambos casos, volveremos más adelante al revisar los lineamientos para su implementación (3.2.5.4)

⁸ Llama la atención esta singularidad de los mecanismos de captura del plusvalor, atinente a la configuración de su hecho generador, ya que no interviene la voluntad o actividad del sujeto pasivo, ni en la tipificación del hecho imponible, ni en la verificación del mismo. Ambos eventos corren por cuenta exclusiva de la administración. Singularidad sobre la cual volveremos más adelante al tratar los lineamientos para la implementación del CEPSU (3.2.5.3)

Eventos similares a los anotados se podrían presentar respecto del momento posterior de exigibilidad de la CEPSU, pues las características especiales del hecho generador que lo configuran sobre un valor de uso y no sobre un valor de cambio –como la mayoría de los tributos- obligan a que su planificación sea flexible y amigable con el sujeto pasivo beneficiario, pudiéndose conceder plazos, facilidades y formas alternativas para la satisfacción y extinción de la obligación tributaria que entraña la prestación debida. En igual sentido se puede hablar sobre los hechos impositivos configurados por el trabajo útil de la comunidad, donde el plusvalor de uso social tiene un efecto espacial más limitado y su manifestación no se presenta a la vista expresada en valor de cambio. Sobre el tratamiento, en ambos casos, volveremos más adelante al revisar los lineamientos para su implementación (3.2.5.5).

1.3.2.4 Sujetos.

Se distinguen dos calidades: activo y pasivo. El sujeto activo de la obligación tributaria es el ente administrativo que ejerce el derecho subjetivo de cobro; es el acreedor de la prestación por ser el titular del supuesto de hecho; en tal virtud a esta calidad le compete, en la mayoría de los casos, la gestión para la determinación y recaudación de la obligación. El sujeto pasivo, por su parte, es el llamado al cumplimiento de la obligación tributaria, a la satisfacción de su pretensión, sea por cuenta propia o sea por cuenta ajena; el que lo hace por obligación propia es quien soporta efectivamente la carga tributaria, al ser el titular pasivo del supuesto de hecho respecto del cual se manifiesta el vínculo jurídico (Troya & Simone, 2014).

En el caso de la CEPSU, en aplicación del principio de competencia sobre la organización política territorial, por la naturaleza del tipo de gravamen, su hecho imponible material y su alcance territorial, el sujeto activo es la administración tributaria seccional, representada por los municipios o su equivalente en el nivel descentralizado de administración. Es quien debe, a más de verificar el nacimiento de la obligación tributaria, determinar y liquidar el monto de la prestación al que asciende el plusvalor de uso social del suelo urbano, y delimitar el área de influencia sobre la que sus propias actividades tienen impacto, según lo visto en el punto anterior.

Asimismo, el sujeto pasivo de la CEPSU no puede ser otro, desde la visión económica, que el terrateniente urbano que se apropia, sin que medie esfuerzo alguno, del plusvalor de uso social del suelo. Es decir, desde una visión de Derecho, el sujeto que detenta el

dominio o posesión jurídicamente constituido sobre el suelo urbano, respecto del cual se ha verificado el beneficio del plusvalor de uso. Especificando sus características doctrinarias, vemos que el sujeto obligado lo es exclusivamente por cuenta propia, ya que no hay agentes de otra calidad llamados a satisfacer la prestación, pues, en principio, el agente de mercado del suelo que recibe el beneficio, siempre será el titular o poseedor jurídico del mismo que puede disponer de él, a pesar de que posteriormente, por razones de comercio, quien logre capturar el incremento de plusvalor sea un agente diferente. Esto es un tema que no incumbe al campo del Derecho. Asimismo, en este tributo tan particular, el sujeto pasivo así descrito, no se halla imbuido de deberes formales que condicionen la exigibilidad administrativa del tributo, pues según lo visto en el punto anterior, todas esas actividades tanto en la determinación, en la liquidación y en la recaudación le corresponde inherentemente al sujeto activo.

Cabe aclarar que, al igual que en todos los tributos, y por aplicación del principio de defensa y contradicción, los sujetos pasivos se encontrarán investidos de los mismos derechos y facultades para hacer reclamaciones y consultas ante las autoridades pertinentes y a obtener de ellas una respuesta motivada.

1.3.2.5 Materia Imponible.

La materia imponible, según revisamos anteriormente (1.3.1.2), es un concepto de corte financiero que hace referencia a la substancia que debe ser económicamente gravada por cada tributo en particular. Está dada por la materia donde se sustenta la manifestación de riqueza, es el objeto de la imposición o masa imponible. Indicamos que en los mecanismos de captura del plusvalor se da una coincidencia única entre la causa y el objeto, recayendo ambos en el beneficio del que se apropia un individuo particular.

La aplicación de éste concepto es necesario para que la administración, en la práctica, pueda ejercer la facultad determinadora y recaudadora de las que está investida para asegurar la percepción del tributo, es indispensable que cuente con los insumos e instrumentos que las finanzas aportan con esta finalidad. Es decir, que se cuente con conceptos inequívocos, medibles y comparables, de igual aplicación en todos los sujetos a los que se pretenda gravar, atendiendo a las especificaciones propias de cada uno. Comúnmente la materia imponible recae en manifestaciones de riqueza apreciables a simple vista y de esencia monetaria, como el ingreso, el consumo, el gasto; o de fácil transformación a unidades monetarias como los *ad valorem*, la propiedad, la producción, entre otros. En los mecanismos de captura del plusvalor de la tierra este elemento se

torna confuso y turbio, no es de fácil transferencia a unidades comunes, ni es general a todos los involucrados; se necesita de nuevos insumos.

En el caso de la CEPSU hay que prestar particular interés en la materia imponible, ya que se deriva directamente de un concepto económico que al ser valor en su forma más innata, no necesariamente está expresado en unidades medibles o comparables en el mercado. Para desarrollar la idea empezamos por recordar que el objeto o materia de imposición del tributo de plusvalía, y por consiguiente de la CEPSU, debe ser el plusvalor de uso social del suelo. Elemento que a la vez es el beneficio del que se apropia el terrateniente pasivo y el resultado del trabajo útil dispuesto sobre las características inherentes del suelo urbano que lo hacen socialmente útil al satisfacer las demandas para la vida en sociedad.

El concepto de plusvalor de uso social del suelo no se presenta como una manifestación de riqueza evidente, apreciable a simple vista o de esencia monetaria. Lo cual, lógicamente, dificultará el procedimiento de determinación y liquidación que emprenda la administración activa, pues, es necesario que este incremento de valor sea reducido a términos monetarios medibles y comparables de igual aplicación entre el conjunto de beneficiados del trabajo estatal o particular. Como vimos al revisar la plusvalía (1.1.3), económicamente el valor de uso es un concepto subjetivo ligado a las necesidades de cada particular; en palabras de Marx, el valor de uso no tiene más valor que el puro uso, por lo que no hace referencia a un sistema de escala preciso con el que la administración pueda trabajar a través de ejercicios aritméticos y calcular la materia imponible.

La solución para tal inconveniente procedimental, radica en la doble característica que se aprecia en las mercancías comunes de ser a la vez valores de uso y valores de cambio, donde el segundo es la relación cuantitativa en la que el primero es intercambiable por otros equivalentes (1.1.1) (1.1.3). Esta cualidad en la tierra adopta una estructura propia, al no ser una mercancía obtenida de un proceso productivo, porque el valor de cambio resulta de un cobro anticipado y capitalizado de las posibles rentas que el suelo pueda soportar (1.2.1.1). Pero esta relación, a manera de dos partes de un todo, se aprecia cotidianamente en la voluntad del terrateniente urbano, quien “tiene un doble interés en la propiedad, como valor de uso actual y futuro y como valor de cambio potencial o actual ahora y en el futuro” (Harvey, 2014 [1977], p.165).

Dentro de este marco real, para poder transformar el valor de uso en valor de cambio, desde una óptica urbana, es necesario agrupar todos los posibles usos sociales en su conjunto para cada individuo en particular, pues no es el mismo para todos, y la magnitud de la valoración que haga cada consumidor dependerá de las necesidades que puede satisfacer un mismo suelo. Así habrá quienes más lo valoren y quienes menos lo valoren. En el suelo urbano esta valoración es aún más compleja, ya que el conjunto de usos debe contener también las necesidades y exigencias sociales, idiosincrasias personales, hábitos culturales, estilos de vida, entre otros; agrupación de valoraciones y necesidades privadas y sociales que la doctrina urbana, en términos de David Harvey, lo denomina “sistema de sostén de vida”⁹, y es el que realmente compone el valor de uso social del suelo urbano. En estas circunstancias específicas el valor de uso y el valor de cambio del suelo se unen para convertirlo en una verdadera mercancía.

Tradicionalmente, para el grupo de mecanismos de captura de plusvalías, la fórmula que han empleado las administraciones seccionales para determinar la materia imponible sobre la cual se liquidará el monto de la prestación tributaria, ha sido el provisto por la microeconomía neoclásica, que centra su interés en el valor de cambio del suelo y equiparan al valor de uso –utilidad- como igual al valor de cambio marginal, partiendo del supuesto de maximización de la utilidad. Pero esta teoría no considera en su formación los problemas del valor de uso social, en la forma antes descrita, por lo que, sometiéndonos al criterio de Harvey, son poco útiles para considerar de modo conjunto al valor de uso social del suelo urbano y a su correspondiente valor de cambio (Harvey, 2014 [1977], p.168)¹⁰.

Sin embargo, por el momento, hasta que la técnica de la ciencia económica o financiera nos entregue una herramienta que correlacione de mejor manera el valor de uso social del suelo urbano con su equivalente valor de cambio, para el efecto de la determinación

⁹ Para un mayor análisis, desde una visión urbano-económica, de los componentes e interacción entre valor de uso y valor de cambio del suelo urbano y sus mejoras, ver (Harvey, 2014 [1977]). Capítulo 5. Valor De Uso, Valor De Cambio Y Teoría De La Utilización Del Suelo Urbano.

¹⁰ Conscientes de que el tema no forma parte del objeto central del presente trabajo, nos adherimos a la crítica que el autor hace sobre las teorías microeconómicas neoclásicas para valorar el suelo urbano en el mercado, consideramos que no existe una relación de equivalencia, entre el valor de uso social y el valor de cambio debido a la singularidad de la mercancía tierra para propicia fallas en el mercado del suelo urbano, creando las condiciones para un consumo que no responden a las necesidades sociales, sino exclusivamente a las voluntad del mercado.

de la materia imponible de la CEPSU, es decir para el cálculo del plusvalor de uso del suelo urbano, consideramos que se puede usar la mensurabilidad proporcionada por las unidades monetarias, que son la expresión del valor de cambio que en la circulación – mercado del suelo- alcanzaría éste beneficio. Entonces, el plusvalor de uso como materia imponible será, *ceteris paribus*, la diferencia positiva entre las expresiones monetarias del valor de cambio del suelo en el momento en que se ha verificado el nacimiento de la obligación tributaria, y el momento anterior a que se cause el beneficio.

Es pertinente manifestar que para la determinación de la materia imponible, será necesario observar los límites dentro de los cuales se ha producido esa variación de unidades monetarias a favor del sujeto pasivo, con la finalidad de no gravar otra fluctuación monetaria referente a fenómenos propios del mercado o a actuaciones especulativas de ciertos agentes. Mismas que deben estar correctamente aisladas del valor de cambio expresado en unidades monetarias equivalente al plusvalor de uso social. Por lo tanto, solo se deberá atender a los movimientos de precio estructurales particulares (1.2.1.2.1), causados por el trabajo útil de la administración o de los particulares con impacto en las rentas urbanas (1.2.1.2.2).

Asimismo debemos señalar que para el cálculo de la materia imponible de la CEPSU, a más de los límites antes señalados, no se debe tener presente consideraciones de tipo jurídico o económico sobre las montos máximos a los que debe sujetarse el tributo. Específicamente en el caso del trabajo físico de la administración o de la comunidad donde, a diferencia de las contribuciones especiales por mejora, su límite no se encuentra en el monto de recursos invertido por el Estado o la comunidad en el proceso productivo de construcción urbana, sino en el plusvalor total alcanzado en el suelo del área de influencia.

1.3.2.6 Tarifa.

La práctica de tarifar para el cálculo del importe causado por el tributo, responde a la aplicación del principio de capacidad contributiva y de progresividad que rige a la totalidad de gravámenes, de modo tal que aquel que más capacidad económica posea, más debe aportar al financiamiento del gasto público (Troya & Simone, 2014, p.132). La tarifa es un arbitrio establecido por ley, o norma competente. Puede ser fija, es decir, una cantidad determinada de unidades monetarias; o puede ser una banda, es decir, un techo y un piso dentro del cual se puede mover el importe, atendiendo a la capacidad contributiva. La finalidad de la tarifa progresiva es cumplir con políticas públicas de

distribución de carga fiscales equitativas. Se debe propender a tarifas progresivas, que por lo regular van de la mano con tributos directos.

La experiencia internacional ha demostrado que en la fijación de tarifas en los tributos a la tierra y en especial en los mecanismos de captura del plusvalor, existen varios factores a tener en cuenta, muchos de los cuales son endémicos de cada circunscripción territorial. Así por ejemplo, en 1947 Inglaterra, siguiendo el criterio de George, impuso el gravamen equivalente al 100% del total de rentas de la tierra, lo que demostró, años más tarde ser completamente inviable. De la misma manera, con métodos diferentes, Canadá, Australia y Nueva Zelanda hicieron lo propio con similares resultados; posteriormente, en Inglaterra, modificaron el sistema de bandas y lo colocaron entre el 30% y el 80% dependiendo del tipo de tierra y rentas, a manera de arreglo que le permitía al terrateniente quedarse con un porcentaje de los incrementos del valor. En el año de 1967 se impuso una tarifa fija del 50% sobre las mejoras de la tierra. En Colombia, en 1991, con la implementación de la recuperación de plusvalías, se impuso una banda entre el 30% y el 50% del total del incremento producido por las mejoras, lo cual ha sido aceptado favorablemente por los ciudadanos, mientras en Medellín impusieron el 75% con el efecto contrario (Acosta, 2008).

Para el caso de la CEPSU, al ser una imposición que grava una manifestación directa de riqueza -el incremento del patrimonio por el plusvalor de uso social del suelo urbano-, cuya exacción no puede ser transferida por el sujeto pasivo a un tercero -neutralidad sobre la cual volveremos al estudiar la incidencia económica de la contribución (3.2.4.4)-, cumple con las características de un tributo directo en el que perfectamente puede ser aplicado un sistema de bandas, siguiendo algunos de los ejemplos antes citados de los países que ya lo han implementado. Los diferentes niveles que se atribuirán para cada caso dentro de la banda dependerán del tipo de trabajo útil, del nivel de impacto que generen en las características inherentes del suelo, del nuevo o mejor tipo de renta que pueda soportar y, de las características de cada terrateniente.

1.3.2.7 Rebajas y Exenciones.

Elemento propio de los tributos entendidos desde la lógica política como mecanismos públicos para alcanzar fines sociales, significa una exclusión o dispensa del cumplimiento obligatorio tributario que hace la ley, en representación de la voluntad soberana, por razones de orden económico o social. Para que opere una exoneración o rebaja, es necesario que sobre determinado sujeto pasivo haya nacido la obligación tributaria.

Concurrentemente, toda exoneración o rebaja debe estar reconocida por la ley o norma pertinente para su validez, se establecen a manera de requisitos que deben ser cumplidos por el sujeto pasivo que pretenda acogerse a ellas (Troya & Simone, 2014, p.199). En tal virtud, son de carácter personal, a manera de una consideración especial que se le otorga a determinado contribuyente por estar en una circunstancia o condición específica que merece tratamiento diferenciado en comparación con la totalidad. Para el efecto la ley parte del principio de que los contribuyentes con iguales características, no siempre están en las mismas condiciones, no poseen la misma capacidad contributiva, por lo que se establecen estos medidores de capacidad contributiva en procura de alcanzar la progresividad en el sistema tributario.

En el caso de la CEPSU, inmersa en la corriente moderna de equidad, progresividad y redistribución, es perfectamente procedente que se concedan determinado estatus de exoneración o rebajas, sean estos de carácter general o sean de carácter particular, para aquellas personas cuyas condiciones sociales sean consideradas como merecedoras de un beneficio de discriminación positiva, que pueden atender a razones de índole sociales, personales, económicas o simplemente redistributivas. Por ser la CEPSU un tributo a los que la doctrina considera de imposición directa, gozará de éstos elementos característicos que coadyuvan a que durante su implementación se consigan finalidades extra fiscales específicas de interés social y económico.

1.4 Fines Extra fiscales de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano.

Al revisar la finalidad de los tributos destinados a la recuperación de plusvalías (1.3.1.4) habíamos anticipado que la finalidad propia de éstas herramientas es la de ser fuente de recursos, a través de su función recaudatoria, para el sostenimiento del gasto público, pero que debido a su versatilidad, con la ocasión de recaudar recursos públicos, podrían a la vez servir como instrumentos de política fiscal, económica y social para atender a la realización de los principios y fines que persigue una sociedad más justa.

La forma en la que los tributos actúan para alcanzar esta finalidad, generalmente, es a través del fomento o disuasión económicos en los sujetos pasivos, partiendo del principio de maximización individual de la utilidad que cada uno persigue, para conseguir modular ciertas conductas que la administración, en representación de la sociedad, considera beneficiosas o perjudiciales respectivamente: un tributo es a la vez una herramienta de control de incentivos y conductas sociales, sea como fuente corriente de recursos

disponiéndolos en la ecuación del desarrollo, o sea como canalizadora de políticas sociales urbanas y de redistribución de la riqueza económica.

La CEPSU pertenece a una corriente moderna que propende al desarrollo urbano, equidad, progresividad, control de mercado y redistribución de la riqueza. Por tal razón consideramos que también su implementación debe perseguir finalidades extra fiscales, ya que, por su naturaleza jurídico-económica, ha sido diseñada como instrumento redistributivo con injerencia en la decisión de planificación urbana, en la elección de políticas, en el control del mercado de suelo, en las fluctuación de sus precios, en las prácticas especulativas de sus agentes, en la consecución de vivienda social, entre otros.

Así, la sumatoria compuesta por la flexibilidad formal que alcanza como contribución de administración seccional, más la cercanía con las necesidades en el territorio sobre el que tiene vigencia, más lo particular de su objeto y la materia urbana sobre la que rige; permiten que la CEPSU sea socialmente sensible para intervenir en varios ámbitos urbanos, sociales, económicos, financieros y tributarios. Creemos firmemente que la contribución puede servir de manera eficiente y eficaz para varias estrategias de la administración seccional al unísono, sea de manera directa o sea de manera indirecta como herramienta secundaria. Como recuento rápido señalaremos algunas alternativas (Acosta, 2008), sobre las cuales volveremos con una explicación más detallada al momento de tratar los lineamientos para su implementación (3.2.1):

- a) Finalidades en Políticas Urbanas: Facilitar el planeamiento urbano a través de la eficiencia en el servicio público. Facilitar la organización territorial. Promover el desarrollo urbano con el financiamiento para la dotación de infraestructura y equipamiento. Proveer la dotación de espacios públicos a través del mecanismo de pago en especie.
- b) Finalidades en Políticas Sociales: Redistribución de riqueza. Consecución de vivienda social asequible y digna. Disminución en las desigualdades sociales urbanas. Distribución equitativa de beneficios entre los que más lo necesitan.
- c) Finalidades Fiscal y Tributaria: Alcanzar un sistema seccional equitativo. Distribuir equilibradamente las cargas fiscales. Incentivar una mejora en la cultura tributaria del contribuyente seccional.
- d) Finalidades Económicas: Ser un mecanismo de control del mercado de suelo urbano. Reducir conductas especulativas de los agentes urbanos. Controlar el

incremento de precios del suelo. Ser neutral en la incidencia económica. Cortar la escasez ficticia de suelo edificable.

- e) Finalidades Financieras: Incrementar las fuentes de ingresos locales. Convertir gastos corrientes en ingresos corrientes. Convertir gastos de inversión en ingresos corrientes. Aportar para la autonomía financiera local.

CAPÍTULO II

2 ANÁLISIS HISTÓRICO Y ACTUAL DEL TRIBUTO A LA PLUSVALÍA EN EL ECUADOR.

Hemos visto ya los fundamentos económicos y jurídicos que sustentan la naturaleza teórica de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano –CEPSU-. Hemos visto cómo un concepto de orden económico puede ser adaptado y adoptado en el campo jurídico-tributario para servir de herramienta, versátil y socialmente amigable, que permita a la administración, de varios niveles político-territorial, alcanzar finalidades tan diversas que van desde la recaudación pecuniaria, hasta el planeamiento urbano. Hemos visto cómo surge, a consecuencia del trabajo útil de la administración de los particulares, el plusvalor del suelo urbano fundamentado en la creación y potenciación de sus características inherentes que permiten que sobre él se puedan explotar más y mejores rentas urbanas. Y, también hemos visto cómo el terrateniente pasivo se aprovecha de éste beneficio sin que medie trabajo o esfuerzo alguno de su parte.

El pensamiento social que ha derivado en un sentimiento de insatisfacción y la acuciosa necesidad de emprender acciones que modifiquen el curso perverso de la realidad, al ver cómo los esfuerzos colectivos, representados económicamente por el incremento de precio del suelo urbano, son canalizados mediante un flujo de valor constante desde el conjunto de la sociedad hacia los bolsillos de unos pocos terratenientes privados que se benefician, es el principal motor histórico que ha impulsado la imposición de este tipo de mecanismos de captura del plusvalor para revertir la realidad señalada. Tomamos éste evento como un fenómeno del pensamiento social, del espíritu de la época *zeitgeist*, apartándolo de toda conceptualización de raigambre jurídica, social o económica, que lo recogen como idea que fundamenta el mismo resultado.

Así, la imposición a la tierra es de muy larga tradición, promovida por pensadores de diferentes escuelas bajo el mismo propósito, como David Ricardo, León Walras o Henry George, quienes manifiestan que todas las personas de una sociedad tienen igual derecho sobre las oportunidades que genera la naturaleza, y la imposición pública sobre las rentas de la tierra, es la respuesta social para cumplir con ésta igualdad. Ya que, al ser un bien común, el producto de la tierra pertenece a todos, y quienes detentan su

propiedad privada, deben compensar al resto que no lo puede usar (De Cesare, Da Silva & Yoshinori, 2003, p.5).

Este será el contenido dentro del cual, durante el presente capítulo, revisaremos la historia de la imposición a las plusvalías desde una perspectiva Latinoamericana en general, para posteriormente centrarnos en la realidad nacional del tributo en el Ecuador. Ámbito en el cual repasaremos su historia, las actuales y futuras normativas tributarias referentes a la plusvalía, y terminaremos haciendo una comparación, con finalidad puramente académica, entre dichas normativas, vigentes o futuras, y la construcción teórico conceptual de la CEPSU realizada en el capítulo anterior.

2.1 Contexto Regional en América Latina.

Por compartir características históricas y sociales análogas, por responder a raíces jurídicas y económicas similares, y por estar en similar situación de evolución normativa, hemos circunscrito la aplicación de tributos a la plusvalía en el campo territorial correspondiente a América Latina, para entender el entorno de la posición ecuatoriana sobre el tema, con la finalidad de hacer que cada mecanismo impositivo responda a las necesidades y realidades concretas de determinada sociedad; caso contrario, de sumirlo en realidades distintas, se llegaría a conclusiones diferentes sobre la aplicación nacional de la plusvalía.

Haciendo un recuento histórico breve, vemos que en América Latina la imposición a la tierra se evidencia desde tiempos de la colonia por tributos impuestos de la misma corona a los beneficiarios de los caminos y puentes que mandaban a construir. Según Smolka “casi todos los países latinoamericanos tienen preceptos legales que permiten alguna forma de contribución o cargo de valorización, lo que faculta al sector público a recuperar los incrementos en el valor de la tierra directamente asociados a la inversión pública” (Smolka & Amborski, 2003, p.59). Asegura también que posee una larga historia de intentos por implementar contribuciones especiales o basadas en beneficios de los cuales el caso más exitoso ha sido el colombiano. Para muchos analistas como Intriago –en su documento sobre progresividad tributaria-, esta tónica de similitud entre los países latinos obedece a que durante los años de 1980 hasta el 2000, muchos acogieron la política tributaria recomendada por el Fondo Monetario Internacional y otros organismos de carácter económico mundial, como condición para la entrega de asistencia financiera para priorizar la recaudación de corto plazo que les garantice ingresos corrientes,

mecanismos que, a decir del autor, no necesariamente han sido los más adecuados en vista del estado de evolución tributaria de cada país.

Del estudio de Smolka & Amborski (2003), se vislumbra que el tema de plusvalías ha sido difícil de incorporar a la Política Urbana de América Latina, debido a una resistencia ideológica y las dificultades para resolver los problemas sociales de los asentamientos humanos en las ciudades. La idiosincrasia social latinoamericana no viabiliza la aceptación de las obligaciones tributarias que los sujetos pasivos tienen como deber, ya que no lo relacionan al simple hecho de estar asentados en determinadas áreas urbanas, en las cuales la administración ha realizado acciones que repercutieron en externalidades positivas en su exclusivo beneficio. Algunos países de la región han logrado concretar instrumentos que regulan la recaudación de la plusvalía, pero no siempre han conseguido los fines deseados. Así, por ejemplo:

- En México, un claro ejemplo, la imposición del gravamen por la creación de nuevas ciudades para facilitar el crecimiento del Distrito Federal, hizo que el cobro de la plusvalía generase responsabilidad y participación de los municipios locales.
- En Colombia, Brasil y Argentina se ha implementado la recaudación de la plusvalía para las mejoras urbanas por criterios ambientales, ecológicos, de conservación histórica, infraestructura. Aprobados en 1991 en Colombia, y con una trayectoria de cobro desde 1920, en Medellín se aplica instrumentos que evitan la especulación del suelo por medio de la anticipación a la captura de plusvalías. Mientras que en Brasil se recaudaba desde 1930 y se realizó una importante modificación en 1990. Argentina, por su parte, en la localidad de Córdoba, el instrumento fue implementado para la dotación de las pavimentaciones de caminos en lugares de escasos recursos económicos.
- En Venezuela se lo usa como un instrumento específico de redistribución de la riqueza, imponiendo que las tres cuartas partes del incremento del valor del suelo deben retornar a la comunidad mediante la recaudación de éste tributo.
- En Chile la plusvalía es un instrumento de financiamiento, utilizado desde 1920 con la ley de pavimentación urbana, y desde 1930 para financiar obras de infraestructura y grandes avenidas de Santiago.

Vemos que para América Latina el tema de los mecanismos de captura de plusvalías, y en específico del plusvalor de suelo urbano, no es algo nuevo. El deficiente manejo tributario de las administraciones locales, sumado a la conducta de incumplimiento

presente en el contribuyente, ha hecho que la recaudación fiscal por concepto de gravámenes a la propiedad sea en extremo baja, propiciando un estado permanente de déficit presupuestario local. Realidad en la cual las administraciones tributarias locales han visto en la plusvalía una posible solución a sus problemas financieros y lo han empleado limitadamente para generar ingresos corrientes. Éste uso deficiente y aislado, ineludiblemente, ha deslegitimado el uso de la plusvalía al despojarle de todas sus virtudes fiscales y extra fiscales, y lo ha tornado prácticamente en un instrumento inoficioso para ambos fines. Salvo el caso notorio de Colombia, la señalada ha sido la tendencia en el resto de países.

Por este motivo, los autores antes citados, concluyen su análisis señalando que, en América Latina, se deben mejorar las condiciones para una implementación más eficiente de los instrumentos de recuperación de plusvalías, con un empleo que no solo propenda a un fin fiscal, sino que permita su desarrollo con todas las capacidades. Para el efecto, sostienen, que se deben hacer “mejoras en los sistemas de recaudación de impuestos a la propiedad, la universalización de los servicios básicos antes de su mejoramiento y diversificación en áreas específicas y privilegiadas, y finalmente, la democratización de las regulaciones de uso del suelo necesarias para insertar a toda la población urbana dentro de la ciudad legal” (Smolka & Amborski, 2003, p.72).

2.2 Revisión del Tributo a la Plusvalía en la Legislación Tributaria del Ecuador.

Con el marco histórico dado por el entorno actual latinoamericano, tenemos una noción situacional del estado promedio en el que puede estar el tributo en la legislación ecuatoriana, pero ¿cuál es nuestra situación particular, sobre el promedio o por debajo de él? Para tener una visión mucho más clara del asunto es menester revisar la evolución y el tratamiento normativo que la plusvalía, o tributos con similar nombre o naturaleza, han tenido en la legislación tributaria nacional, principalmente en lo relativo a la naturaleza, objeto, causa, elementos y finalidades.

Para acercarnos a la realidad ecuatoriana empezaremos por señalar lo que Smolka y Amborski hallaron durante el desarrollo del proyecto de investigación “Recuperación de plusvalías en América Latina” (2003), impulsado por el Lincoln Institute of Land Policy, en cuyo análisis se incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Encontraron que, en relación con el resto de América Latina, “las experiencias de Ecuador o El Salvador, donde en el primer

caso virtualmente no se recaudan ingresos, mientras en El Salvador el gobierno aún está en el proceso de implementar impuestos a la propiedad” (Smolka & Amborski, 2003, p.58).

De lo citado podemos concluir que, si bien en el país para el año 2003 existían ya impuestos destinados a tal fin, no eran manejados eficientemente por las administraciones encargadas ni como recaudadores de fondos públicos, ni como herramientas disuasorias de conductas no deseadas. A tal punto que en los resultados entregados se evidenció que la recaudación en el país estaba muy por debajo del medio de la región, mismo que según el mismo estudio, representa sólo el 0,40% del PIB o – visto de otra forma- el 1,3% de todos los ingresos fiscales en la región.

Entonces, se vuelve inquietante entender, únicamente desde la perspectiva de Derecho, qué razones jurídico-tributarias ralentizaron el desarrollo e implementación de los mecanismos de captura del plusvalor en el país. Para el efecto revisaremos el antes, el ahora y el posible futuro al que ha sido y será sometido el gravamen, bajo el nombre o con las características de plusvalía. Durante la revisión usaremos como guía teórica el concepto y naturaleza desarrollados a propósito de la CEPSU, esperando determinar las diferencias conceptuales y prácticas que han motivado este evento en la legislación tributaria seccional del país.

2.2.1 Legislación histórica ecuatoriana.

Desde la década de los 60 se implementó, bajo la administración de los municipios, el cobro de la plusvalía junto con otros tributos sobre la tierra en la legislación nacional. Es menester señalar que los impuestos municipales en el Ecuador empiezan a tener vigencia legal consolidada con la promulgación de la Ley de Régimen Municipal publicado en el Registro Oficial 680 del 31 de enero de 1966, mediante el Decreto Supremo 185. Reformada posteriormente con la Ley de Régimen Municipal, publicada en el Registro Oficial 331-S del 15 de octubre de 1971, mediante el Decreto Supremo S/N. Vale precisar que la Ley de Régimen Municipal hasta el año 2001 tuvo la categoría de ordinaria¹¹.

La ley de Régimen Municipal ha sido el único instrumento jurídico en la legislación ecuatoriana que ha recogido, a favor de las municipalidades –actuales gobiernos

¹¹ La evolución de la Ley de Régimen Municipal ha sido revisada en el Historial legal del Sistema Integrado de Legislación Ecuatoriana Silec-Lexis.

autónomos descentralizados municipales- gravámenes sobre la tierra, principalmente el predial, utilidad y la plusvalía. En todos estos tributos consideramos que la intención del legislador ha sido la de procurar ingresos fiscales para los organismos seccionales, basados únicamente en la propiedad de la tierra, su transferencia de dominio y las mejoras por obras específicas; las dos primeras a manera de impuestos y la final como contribución especial, aspecto sobre el cual volveremos más tarde con comentarios en detalle (2.3.1) (2.3.2) (2.3.4) respectivamente.

Posteriormente se expide la Codificación de la Ley de Régimen Municipal Nro. 2005-016, publicado en el R.O.159-S del 5 de diciembre de 2005, misma que fue la última modificación realizada en esta norma antes de ser finalmente derogada, sin que se haya revisado en un ápice lo establecido respecto de los tributos a la tierra, en donde al respecto a la naturaleza, objeto, elementos y finalidad del impuesto a la Plusvalía señalaba lo siguiente:

Art. 313.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal, se considerarán impuestos municipales los siguientes: 8o.- (Reformado por Art. 93 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82) El impuesto a las utilidades en la compraventa de bienes inmuebles y plusvalía de los mismos (...)

Art. 387.- Las utilidades que provengan de la venta de predios que se encuentren ubicados dentro de las zonas definidas como urbanas mediante las respectivas ordenanzas o por obras de infraestructura realizadas por la Municipalidad, deberán el impuesto al que se refiere el presente Capítulo, (...) 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 ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no 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.

Art. 389.- (Reformado por Art. 3 de la Ley 104, R.O. 315, 26-VIII-82).- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este Capítulo, los que como dueños de los predios los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta (...)

Art. 392.- Al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, o en su caso por los usufructuarios, fideicomisarios o sucesores en el derecho al tratarse de herencias, legados o donaciones conforme a las ordenanzas respectivas.

Hacemos notar algunos puntos interesantes sobre los cuales reflexionaremos en lo posterior para entender su alcance (2.3.1). Desde su creación el tributo es clasificado como impuesto bajo la administración de las municipalidades; se lo destina en exclusivo como fuente de financiamiento municipal; la materia imponible es la diferencia entre el precio de compra y el precio de venta, con algunas deducciones; puede ser devengado del impuesto a la renta de carácter nacional; el hecho generador es la venta del inmueble y las obras de infraestructura.

Sobre la naturaleza, objeto, elementos y finalidad de otros gravámenes sobre la tierra, a su propiedad, a su transferencia de dominio y a los beneficios por mejoras, la Ley de Régimen Municipal de octubre de 1971 y su última reforma de diciembre de 2005 señalaba lo siguiente:

Art. 313.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal, se considerarán impuestos municipales los siguientes: 1o.- El impuesto sobre la propiedad urbana; 2o.- El impuesto sobre la propiedad rural; 3o.- El impuesto de alcabala (...)

Art. 315.- Las propiedades ubicadas dentro de los límites de las zonas urbanas pagarán un impuesto anual, cuyo sujeto activo es la Municipalidad respectiva (...)

Art. 338.- Las propiedades situadas fuera de los límites establecidos en el Art. 315 de esta Ley son gravadas por el impuesto predial rural. Los elementos que integran esta propiedad son: tierras, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, caudales de agua, bosques naturales o artificiales, plantaciones de cacao, café, caña, árboles frutales y otros análogos (...)

Art. 351.- Son objeto del impuesto de alcabala, los siguientes actos y contratos: a) El traspaso del dominio a título oneroso de bienes raíces y buques, en los casos en que la ley lo permita; b) La constitución o traspaso, usufructo, uso y habitación, relativos a dichos bienes (...)

Art. 415.- El objeto de la contribución especial de mejoras es el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública.

Art. 420.- Establézcanse las siguientes contribuciones especiales de mejoras: a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; b) Pavimentación urbana; c) Aceras y cercas; d) Obras de alcantarillado; e) Alumbrado público; f) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; g) Desección de pantanos y relleno de quebradas; h) Plazas, parques y jardines; e, i) Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

Desde una perspectiva amplia sobre lo que la doctrina económica y jurídica clasifica como mecanismos de captura de plusvalía, podemos anotar que una pequeña parte de los impuestos prediales y de alcabalas, y el fondo completo de la contribución especial de mejoras responden a ésta clasificación, pues están destinados, de una u otra manera, a recuperar periódicamente o por un hecho en concreto, los valores percibidos por las rentas que las tierras les facultan a sus terratenientes a propósito de las actividades sociales o estatales. El impuesto predial lo hace de una manera periódica y constante, al gravar la propiedad de la tierra, pues considera que por el simple hecho de ser dueño ya se está prohibiendo a otros su uso por lo cual deben ser compensado; el impuesto de alcabalas que grava el consumo de la tierra, entendido como el acto de comprar tierra para sacar provecho de ella, donde la manifestación de riqueza está en la compra misma y en el bien tierra, evidenciando que el comprador extraerá de ella el valor creado por la sociedad, por lo cual debe de compensar a la sociedad –aunque su raigambre es más complejo, al relacionarse con la compra o consumo de la tierra capta esta manifestación de riqueza ligada a ella-; y en el caso evidente de las contribuciones especiales de mejora, son verdaderos mecanismos de captura de plusvalor que adolecen de limitaciones en el objeto, en la causa, en los hechos imponibles determinados y en el destino de lo recaudado.

Regresando al tema central del presente trabajo, la plusvalía, podemos anotar que en 1970 hubo un intento administrativo por perfilar el tributo de mejor manera hacia los objetivos comunes de un mecanismo de captura del plusvalor, más que sobre un impuesto por la renta generada en la compraventa. Así podemos recoger el Decreto Supremo 908 promulgado el Registro Oficial 116 de 8 de diciembre de 1970, mediante el cual el Presidente José María Velasco Ibarra expide la Ley de Impuesto a la Plusvalía; las principales modificaciones atinentes a los temas centrales efectuadas en la ley de Régimen Municipal de 1966 que permitieron la promulgación de la ley de 1971, acogió algunos de los puntos enmarcados en este Decreto Supremo de 1970.

En los escuetos pero concisos considerandos de la Ley de Impuesto a la Plusvalía del año 1970, se establece que de acuerdo con las normas del derecho público Ecuatoriano, ningún particular puede enriquecerse con el aporte de las inversiones públicas, debiendo por consiguiente, los propietarios de los inmuebles rústicos y urbanos, retribuir los beneficios económicos obtenidos por tales inversiones. Y, a manera de reconocimiento de la improcedencia en aplicación de la ley de Régimen Municipal de 1966, señala que no obstante existir disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con esa materia y

con el cobro del tributo, la falta de claridad y exactitud de las normas aplicables han determinado la imposibilidad de cobrar tal impuesto.

La motivación es el perfecto fundamento jurídico y económico para la recuperación de las plusvalías, pero en el desarrollo se plasman iguales términos y limitaciones a la herramienta que las constantes en la ley de carácter orgánica de 1966. Así, por ejemplo:

Art. 1.- Corresponde al Estado el impuesto sobre la plusvalía de los predios rústicos producida por las obras de infraestructura, y a los municipios el impuesto sobre la plusvalía generada por los predios urbanos. Los consejos provinciales recuperarán los montos de las inversiones de sus obras de infraestructura mediante el cobro de contribuciones especiales de mejoras (...). También corresponden al Estado el impuesto a la plusvalía producida en los bienes inmuebles beneficiados por obras de infraestructura realizadas por personas naturales o jurídicas para la explotación de recursos naturales del país (...).

Art. 6.- Se entiende por plusvalía, para los fines de esta contribución, la parte de la diferencia del valor entre el último avalúo catastral anterior a la iniciación de la obra y el que se realice después de terminadas las obras oficiales definidas en el artículo siguiente (...) siempre que se determine que tal parte de la diferencia se ha producido en virtud de la referida obra.

Art. 7.- Para los fines de esta contribución considérese como obras de infraestructura todas aquellas que ocasionan aumentos del valor de los inmuebles rústicos, como las siguientes (...).

Art. 8.- (...) Calculados y el mayor valor de los predios rústicos pagarán con impuesto el 50% de la plusvalía (...)

Hacemos notar algunos puntos interesantes. El Decreto rige sobre dos impuestos, uno rural y uno urbano, y desarrolla únicamente el rural, por ser el que pertenece y recauda el Estado central. Fija la materia imponible como la diferencia de precios del avalúo posterior a la obra, menos el precio tasado por el avalúo anterior a la obra, sin más consideraciones. Limita taxativamente los hechos generadores para inmuebles rústicos a trabajos de infraestructura y dotación de servicios públicos. A pesar de que hace consideraciones importantes sobre la capacidad de la tierra para producir potenciales rentas, no las contempla en el método de cálculo propuesto. Se basa en la necesaria verificación de un beneficio, en el cual se sustenta toda la imposición, pero la sigue clasificando como un impuesto. Confunde la naturaleza de una contribución por mejoras de infraestructura, con la de la plusvalía "rural". Involucra innecesariamente al impuesto a

la utilidad en la venta de inmuebles como uno de los momentos de exigibilidad. Define a la plusvalía simplemente como un incremento de valor de cambio, sin contemplar el valor de uso de la tierra, ni los movimientos del precio de mercado, ni las acciones especulativas de varios agentes.

En todo caso la expedición de la ley de 1966, las modificaciones, en algunos casos acertados y en otros no, de la ley de 1970, y la recopilación de algunos fundamentos y métodos de la ley de 1971, son los principales acontecimientos que han moldeado, de esa forma, al tributo de plusvalía y a las contribuciones especiales por mejoras. Hasta la vigencia de la ley de régimen municipal en el año 2010, todas las reformas de las que fue objeto, no versaron sobre los tributos a la tierra y en particular, no modificaron al impuesto a la plusvalía ni desarrollaron las contribuciones especiales de mejoras. En tal virtud, podemos decir que el único mecanismo que ha encerrado sustancia de recuperación de plusvalías en la legislación nacional histórica, ha sido la contribución especial de mejoras, pero con fuertes limitaciones, sesgos y problemas prácticos.

2.2.2 Legislación Actual ecuatoriana.

En la actualidad la norma que rige los tributos seccionales, y dentro de ellos los relacionados con la imposición a la tierra, es el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización –COOTAD-, publicado en el Registro Oficial 303-S del 19 de octubre de 2010 y reformado por última vez el 14 de marzo de 2016. Normativa que en su primera disposición derogatoria, revoca La Ley Orgánica de Régimen Municipal, Codificación 2005-016, publicada en el suplemento al Registro Oficial No. 159 de diciembre 5 de 2005, que tuvo vigencia desde 1971.

Los cambios estructurales introducidos por la Asamblea Nacional Constituyente del año 2007-2008, de la cual dimanó la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 449 del 20 de octubre de 2008, ha cambiado la estructura del Estado de uno de Derecho a un “Estado Constitucional de Derechos y Justicia”, lo que ha imbuido a la normativa derivada dentro de los principios de solidaridad, equilibrio y equidad. El COOTAD, no podía ser la excepción, así que estos principios fueron aterrizados en el territorio, para la consecución de una reorganización territorial enfocada en la ejecución de políticas y acciones orientadas a la generación de riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida desde una dimensión económica, social, humana, ambiental.

La asignación de competencias exclusivas que realiza el COOTAD, dentro del marco de la reorganización territorial que implementa la Constitución Política del Ecuador, para los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados, va más allá de una simple segmentación física territorial, y económicamente hablando, busca la autonomía y la generación de ingresos propios que permitan a las municipalidades cubrir sus necesidades básicas insatisfechas para habitabilidad (alcantarillado, agua potable, luz eléctrica), sus gastos corrientes (sueldos, salarios, costos fijos) y de inversión para accesibilidad y sociabilidad (obra, mejoramientos, infraestructura, vialidad), sin contar con el apoyo del Estado Central bajo la visión paternalista que se venía manejando con las políticas previas divisionistas. En cuanto a ingresos propios, el COOTAD busca optimizar la recaudación de impuestos por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados - Gad´s- a través de la determinación de potestades tributarias propias a cada nivel de gobierno para que puedan crear sus propios instrumentos que garanticen los ingresos corrientes en atención a las necesidades sociales de cada ciudad.

Bajo esta perspectiva revisaremos el tratamiento que, en la actualidad, el COOTAD da a los mecanismos de captura del plusvalor, y principalmente al “impuesto seccional a la Plusvalía”:

Art. 491.- Clases de impuestos municipales.- Sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o que se crearen para la financiación municipal o metropolitana, se considerarán impuestos municipales y metropolitanos los siguientes: El impuesto sobre la propiedad urbana; El impuesto sobre la propiedad rural; El impuesto de alcabalas; (...) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos; (...).

Artículo 501.- Sujeto del impuesto.- Son sujetos pasivos de este impuesto los propietarios de predios ubicados dentro de los límites de las zonas urbanas, quienes pagarán un impuesto anual, cuyo sujeto activo es la municipalidad o distrito metropolitano respectivo, en la forma establecida por la ley.

Artículo 515.- Sujeto Pasivo.- Son sujetos pasivos del impuesto a los predios rurales, los propietarios o poseedores de los predios situados fuera de los límites de las zonas urbanas. Para el efecto, los elementos que integran la propiedad rural son: tierra, edificios, maquinaria agrícola, ganado y otros semovientes, plantaciones agrícolas y forestales. Respecto de la maquinaria e industrias que se encuentren en un predio rural, se tendrán en cuenta las siguientes reglas (...)

Artículo 527.- Objeto del impuesto de alcabala.- Son objeto del impuesto de alcabala los siguientes actos jurídicos que contengan el traspaso de dominio de bienes inmuebles: a) Los títulos traslativos de dominio onerosos de bienes raíces (...) b)

La adquisición del dominio de bienes inmuebles a través de prescripción adquisitiva de dominio y de legados a quienes no fueren legitimarios (...)

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

Artículo 577.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.- Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por: Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; Repavimentación urbana; Aceras y cercas; Obras de alcantarillado; Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; Desecación de pantanos y relleno de quebradas; Plazas, parques y jardines; y, Otras obras.

En lo referente en específico a la naturaleza, objeto, elementos y finalidad del impuesto a la Plusvalía, el COOTAD vigente señala lo siguiente:

Artículo 556.- Impuesto por utilidades y plusvalía.- 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. 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 ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no 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.

Artículo 558.- Sujetos pasivos.- Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta (...)

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

Como podemos apreciar claramente, tanto en la Ley de Régimen Municipal del año 1971, como en el COOTAD que la derogó y reemplazó desde el año 2010, ni los tributos sobre la tierra ni el impuesto a la plusvalía, han variado un ápice en lo referente a su naturaleza, objeto, causa o finalidad; salvo en ciertas consideraciones y excepciones particulares que

en nada modifican la esencia o la sustancia de éstos gravámenes. Es decir, podríamos hacer las mismas consideraciones que se hicieron respecto de la ley que reglaba la materia hace más de 40 años, cuando regía una forma de gobierno completamente diferente, en donde no se había reformado la estructura del Estado; ni se pensaba en principios de solidaridad, equilibrio, progresividad o equidad; ni se había sentado las bases para la reorganización territorial; ni se planteaba la ejecución de políticas orientadas a la generación de riqueza y al mejoramiento de las condiciones de vida; ni se planificaba desde dimensiones económicas, sociales, humanas, ambientales. Es decir, en lo referente a la materia, y en particular a la plusvalía, seguimos perfectamente igual que en el pasado, cuando se gobernaba bajo realidades totalmente distintas.

Esto, sin duda alguna, explicaría claramente por qué en relación con el resto de Latino América, el Ecuador “virtualmente no recauda ingresos” (2.2) provenientes de fuentes vinculadas con la imposición a la tierra. Con la implícita lógica de que, todo país que se ha empoderado de su proceso de planificación y desarrollo urbano, ha sentido la imperiosa necesidad de contar con recursos que financien dicho rol administrativo, cuya respuesta ha sido ineludiblemente los mecanismos de captura del plusvalor; y, si en el país no lo hemos sentido, será sin duda porque no hemos emprendido contundentemente aún en la necesaria tarea de desarrollo urbano, en la planificación y ordenamiento territorial. Con un análisis más a detalle volveremos más adelante (2.3).

2.2.3 Proyectos de Ley ecuatorianos sobre la Plusvalía.

Se podría pensar que la adaptación de la normativa tributaria seccional hacia los visionarios fines constitucionales y legales, que rigen actualmente al Ecuador, vendrá dada a futuro, con la idea de dotar a las administraciones seccionales autónomas de herramientas que les aseguren la generación de ingresos corrientes que apuntalen el componente fiscal de la autonomía financiera local; y que, al mismo tiempo, sean lo suficientemente versátiles y amigables para responder a las necesidades sociales de desarrollo con una fuerte injerencia en otras dimensiones políticas, urbanas y económicas.

A continuación revisaremos los posibles proyectos de ley presentados, por la comisión pertinente de organización territorial de la Asamblea Nacional y por la iniciativa del ejecutivo, sobre el tributo a la plusvalía. La idea es mirarlos de una óptica crítica, a la luz de lo revisado en el capítulo anterior, para posteriormente identificar si las modificaciones sugeridas se alinean con los preceptos de los mecanismos de captura del plusvalor.

2.2.3.1 Impuesto a las Ganancias Extraordinarias en las Transferencias de Bienes.

Para fines del presente trabajo nos referimos al primer proyecto de ley con este nombre que fue presentado por el ejecutivo. Consideramos que refleja completamente la intención del legislador en cuanto las finalidades perseguidas con su posible implementación. Cabe aclarar que se han hecho algunas modificaciones, pero nada en su sustancia, simplemente en un par de elementos como la tarifa y las exenciones.

El impuesto fue presentado ante la Asamblea Nacional para ser tratado con el carácter de urgente en materia económica, formaba parte de un paquete de reformas a varias leyes tributarias de diferentes niveles político-administrativos del país, que incluía reformas al COOTAD, a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, todo esto bajo el nombre de “Ley Orgánica De Justicia Tributaria Para La Redistribución De La Riqueza”.

En su exposición de motivos recoge varios fundamentos económicos y jurídicos, como los descritos en el capítulo I al revisar los mecanismos de la partición en plusvalía, lo que podría hacer pensar que se harán reformas sustanciales en la ley de utilidad y plusvalía vigente en el COOTAD. Así encontramos entre ellos:

“Históricamente, reducidos segmentos de la sociedad han obtenido ganancias extraordinarias ilegítimas provenientes de la especulación en la tenencia de bienes inmuebles, aprovechándose principalmente de la intervención pública o externa, sin que medie esfuerzo alguno de dichos beneficiarios (...)

Este proyecto, en definitiva, pretende incluir mecanismos de equidad para promover la redistribución de la riqueza, así como mecanismos que prevengan y eviten la elusión y evasión fiscal (...)”

Las principales reformas que introduce en el COOTAD, referentes al impuesto a la Utilidad en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalías de los mismos, son las siguientes:

Art. 3.- A continuación del artículo innumerado tres siguiente al artículo 561, agréguese la siguiente sección: “Impuesto A La Ganancia Extraordinaria En La Transferencia De Bienes Inmuebles”

Art... (1). Objeto imponible.- Gravar a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles.

Art... (2). Sujeto activo.- Son sujetos activos los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos autónomos, por el impuesto generado en su respectiva circunscripción territorial.

Artículo (3). Sujetos pasivos.- Son sujetos pasivos de este impuesto, en calidad de contribuyente, las personas naturales, sucesiones indivisas y las sociedades, en los términos establecidos en la Ley de Régimen Tributario Interno, que transfieran bienes inmuebles.

Art... (4). Hecho generador.- El hecho generador de este impuesto es la transferencia de dominio de bienes inmuebles rurales o urbanos, a cualquier título, que dé lugar a una ganancia extraordinaria, en los términos establecidos en la presente sección. (...)

Art... (5). Ganancia ordinaria.- Para efectos de esta sección, se entenderá como ganancia ordinaria al producto de multiplicar el valor de adquisición del bien inmueble por el factor de ajuste de ganancia ordinaria, a cuyo resultado se deberá restar el valor de adquisición.

Art... (10). Base imponible.- La base imponible de este impuesto será el valor de la ganancia extraordinaria, (...)

Art... (13). Tarifa.- Para liquidar este impuesto, se aplicarán a la base imponible las tarifas contenidas en la siguiente tabla: (...) 0% (...) 75% de la diferencia.

Art... (18). Destino del impuesto.- (...) Una vez efectuados los respectivos registros contables, los valores correspondientes se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional. Las dos terceras partes de la recaudación de este impuesto se transferirán a los respectivos gobiernos autónomos descentralizados y distritos metropolitanos autónomos, y la parte restante se destinará al financiamiento del Presupuesto General del Estado.

Como vemos el objeto del impuesto se trata exclusivamente de una “ganancia extraordinaria” experimentada a favor del vendedor de un bien inmueble en su transferencia de dominio, por lo que consideramos que su naturaleza es de una imposición a la renta. Pero la presentación del proyecto de ley se la hizo como “Ley de Plusvalías” y, aunque sus motivaciones también hablan sobre mecanismos de captura del plusvalor, no se harían reformas sustanciales en la naturaleza, objeto o finalidades de las mismas, Es decir, si bien se recauda sobre beneficio superior, esto no distingue su naturaleza entre renta o plusvalía, peor aun cuando su hecho generador y objeto no se circunscribe sobre un beneficio producto del trabajo útil. Con un análisis detallado volveremos más adelante (2.3.6).

2.2.3.2 Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo.

Con una visión más enfocada sobre el tema de planificación urbano-territorial y la necesidad de contar con mecanismos que financien éstas actividades, la Comisión Especializada Permitente de Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio de la Asamblea Nacional, el 23 de abril del año 2015, presenta ante la Asamblea Nacional, el Proyecto De Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial Uso Y Gestión Del Suelo. Documento que entre sus principales objetivos recoge los siguientes:

Fijar los principios y reglas generales que rigen el ejercicio de las competencias de ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo (...) Articular las competencias de ordenamiento territorial y planificación sectorial para el desarrollo equitativo y equilibrado del territorio. (...) Garantizar el derecho a la ciudad al hábitat y a la vivienda, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad, promoviendo un desarrollo urbano inclusivo de las personas (...) Distribuir cargas y beneficios entre los propietarios (...) Financiar el desarrollo urbanístico (...) Gestionar los asentamientos humanos de hecho (...) Regular el mercado de suelo.

Sin duda alguna éste proyecto de ley orgánica persigue que en el país, los gobiernos autónomos descentralizados se empoderen y emprendan en el proceso de planificación y desarrollo urbano en armonía con el plan de ordenamiento territorial. Esfuerzo que ha motivado la necesidad de contar con recursos que financien dicho rol administrativo, cuya respuesta se ha encontrado en los mecanismos de captura del plusvalor; particularmente sobre la plusvalía, entre sus motivaciones, establece que se crearán ciertas herramientas para el financiamiento del desarrollo urbanístico que tienen por objeto la participación en las plusvalías que genere el accionar de los gobiernos autónomos. Ya que la plusvalía es producto de un esfuerzo colectivo en el que se invierten recursos públicos, y por lo tanto, los incrementos que producen los predios privados deben ser recuperados en parte para con esos recursos poder beneficiar a otros sectores. Se aprecia una fuerte correspondencia con los fundamentos y naturaleza estudiados en el capítulo I. Así, el proyecto en la sección cuarta del capítulo cuarto, señala lo siguiente:

Instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano

Art. 68.- Los instrumentos de financiación del desarrollo humano son mecanismos que permiten la captura de la plusvalía generada por acciones y decisiones públicas sobre territorio y por el desarrollo urbano en general para el financiamiento del desarrollo urbano.

Art. 69.- La plusvalía es el incremento en el valor de los bienes inmuebles generados por las acciones y decisiones públicas que afectan al territorio y por el desarrollo urbano general.

Art. 70.- Genera plusvalía en los siguientes hechos, sin perjuicio de lo previsto en el Código Orgánico De Organización Territorial Autonomía Y Descentralización: la transformación de suelo rural a urbano; la transformación a suelo rural de expansión urbana; la modificación de usos del suelo; la autorización para mayor aprovechamiento del suelo; la ejecución de obras que generen mayor valor en los inmuebles; el desarrollo humano en general que incrementa el valor del inmueble.

Art. 71.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales metropolitanos implementarán mecanismos de captura de la plusvalía de conformidad con la normativa legal. Los pagos de la plusvalía al gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano se podrá realizar en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura. Los pagos en especie no suplen el cumplimiento de las sesiones de las obligaciones urbanísticas ni pueden confundirse con éstas. Los recursos generados a través de la captura de plusvalía sólo deberán utilizarse para la ejecución de infraestructura, vivienda de interés social, equipamiento u otras actuaciones que contribuyan a mejorar el hábitat en sus respectivos territorios.

En general, de aprobarse en segundo debate el proyecto, fundamentaría las necesarias e indispensables bases para que las administraciones seccionales empiecen a visualizar a los mecanismos de captura de plusvalor como verdaderas herramientas multifacéticas que les permitan apuntalar su autonomía financiera local para cumplir con su rol de desarrollo urbano y rural. Salvo ciertas limitaciones como el destino de la recaudación o el concepto genérico de plusvalía, consideramos que se enmarca perfectamente dentro de lo que la doctrina considera como captura del plusvalor. Con un análisis más en detalle volveremos adelante (2.3.7).

2.3 Impropia Concepción del Tributo a la Plusvalía en la Legislación Nacional.

Hemos visto el contexto Latinoamericano en el que se ha desenvuelto la evolución histórica de la legislación nacional sobre la plusvalía del suelo urbano; también, hemos visto los posibles proyectos de ley sobre el tema, y sobre todos ellos hemos hecho notar algunos puntos que llaman la atención. Pues, a nuestro parecer, salvo el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión del Suelo, toda normativa revisada aplica impropriamente el concepto que, desde una perspectiva jurídica, económica y

urbanista, hace la doctrina dominante en referencia a los mecanismos de captura del plusvalor y, en específico, a la participación en plusvalías del suelo urbano.

Para demostrar lo aseverado emplearemos los componentes teóricos de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano –CEPSU-, desarrollada en el capítulo anterior, para comparar su naturaleza, objeto, causa, elementos y finalidades, con cada uno de los tributos establecidos y vigentes actuablemente en la legislación nacional. De esta manera, desde una perspectiva teórica y académica, llegaremos a inferir si en el Ecuador, se ha implementado cabalmente o no, lo que se debería entender por mecanismos de captura del plusvalor del suelo urbano. Si se han tergiversado y mal entendido sus componentes y finalidades.

2.3.1 Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y Plusvalías de los mismos.

El presente impuesto es el único en la legislación nacional vigente, en todo nivel administrativo, que lleva el nombre de plusvalía en su denominación. Recogido por el COOTAD, tiene su inicio en 1966 en la ley de Régimen Municipal, y como vimos (2.2.2), hasta la actualidad se mantiene prácticamente incólume de modificaciones o reformas destinadas a mejorar sus características. Contenido desde el artículo 556 hasta el 561 del COOTAD regula principalmente a la transferencia de dominio de inmuebles urbanos, y se lo recauda conjuntamente con el impuesto a las Alcabalas por el título que motive el mismo hecho generador.

Comentaremos, lo que a nuestro criterio, desnaturaliza el tributo y le entrega un significado a la plusvalía diferente al analizado anteriormente por la doctrina. Con la finalidad de hacer un ejercicio académico que nos ayude a clarificar las diferencias conceptuales y estructurales que motivan este evento.

2.3.1.1 Referente a su Naturaleza.

Empezamos por tratar el tema de la naturaleza, pues en principio debería ser un mecanismo de captura del plusvalor, que busque recuperar los beneficios no ganados de manos de los terratenientes, asociados con el trabajo útil de la administración que han mejorado las características inherentes del suelo, lo que ha permitido que surja plusvalor de uso social para satisfacer necesidades de vida urbana.

Es transparente que el tributo no contempla ninguna de estas especificaciones, por lo que partiendo de allí, no nos equivocaríamos al asegurar que no pertenece a los

mecanismos de captura del plusvalor (1.3.2). Entonces, por gravar la transferencia de dominio, no hace referencia a la manifestación de riqueza que representa el beneficio creado en el suelo urbano; sino pretende captar un aumento en la renta del terrateniente, por cualquier motivo que este se haya generado, uno de los cuales puede ser la plusvalía de uso del suelo urbano. Lo podríamos calificar entonces como una naturaleza de impuesto a la renta.

La conclusión se hace más válida aún, cuando la intención del mismo legislador, desde 1971, es la de permitir compensar el derecho de deducciones del tributo nacional a la renta –Impuesto a la Renta- del valor causado como monto del tributo a las utilidades y a la plusvalía; donde si la deducción era mayor que el impuesto causado, puede usar esa diferencia a favor del sujeto pasivo para cancelar el impuesto seccional. Es decir hace una correspondencia expresa entre el impuesto nacional a la renta y un impuesto seccional a la renta, pero enfocado en un hecho generador de cambio de dominio de la tierra, por considerarlo que trata sobre el mismo objeto.

2.3.1.2 Referente a su Objeto, Base imponible.

Hemos adelantado ya algo en el punto anterior en referencia al objeto que caracteriza este impuesto seccional. Dijimos que por su naturaleza de gravamen a la renta, tiene por objeto gravar la manifestación de riqueza de la renta en el patrimonio privado. Pero esto se clarifica cuando revisamos lo que, financieramente, se convierte en el objeto imponible, base gravable o materia de imposición.

El objeto en específico del impuesto a las utilidades y plusvalías, según el artículo 558, es la utilidad real conseguida después de la venta, es decir la diferencia entre el avalúo catastral en el momento de adquirir inicialmente el inmueble, por parte del vendedor, y el avalúo catastral registrado en el momento de la venta al nuevo comprador. Aunque en la práctica se verifica entre el precio de venta –lo que estipula el contrato- menos el precio de compra por el cual lo adquirió el vendedor. Y el tema se evidencia más en el caso de que exista declaración de propiedad horizontal sobre el inmueble que se transfiere el dominio, la cual se obtiene de la diferencia resultante entre el precio de adquisición del terreno sobre la alícuota donde se encuentra el inmueble, y el valor de venta.

Como vemos, nada hace mención a un beneficio vinculado con un trabajo útil de la administración o de los particulares que mejoren las características del suelo en que se asentó el inmueble cuya propiedad se transfiere. Solo menciona un beneficio económico,

que puede ser resultado de cualquier otra causa, pero no de un plusvalor de uso del suelo urbano. Si la óptica fuese recuperar de un valor de cambio todos los beneficios creados al consumidor de un valor de uso, al final del día la renta podría ser la panacea de los tributos; porque actualmente todo está asociado a un mercado y el mercado a la renta y la renta a su expresión monetaria; entonces capturando ese dinero se cubrirían todos los hechos generadores primarios en los que se incurrieron para llegar a ella. Por lo tanto, la justificación de que a través de la renta se recuperan las plusvalías carece de todo asidero fuera de la perspectiva de valor de cambio del mercado porque no siempre, en estas condiciones, su generación está atada a un trabajo real que aporte al desarrollo social.

2.3.1.3 Referente a su Hecho Generador.

Quizá este es el punto más transparente para diferenciarlo completamente de un mecanismo de captura de plusvalor, sea cual fuere este. Pues, todo hecho generador de plusvalía de uso de suelo urbano, debe ser una actividad, física o mental, resultado de un trabajo útil de la administración o de los particulares, que genere un beneficio de plusvalor al terrateniente que se apropia de él. Ergo, ¿la transferencia de dominio es un hecho que demuestre algo de lo apuntado?, desde nuestra perspectiva no, en el mejor de los casos será por una parte una manifestación indirecta de riqueza a través del consumo, pero al ser la tierra el objeto ese consumo es una necesidad, entonces sería la manifestación de riqueza por adquirir una necesidad; y por la otra parte, será una manifestación de incremento de precio, con todo lo señalado al respecto (1.2.1.2.1) (1.2.1.2.2).

Más allá de los argumentos que señalan que cuando se hace dicha transferencia se manifiestan todas las ganancias del vendedor y, al recuperarlas a ellas se recuperará la plusvalía, pues caeríamos en lo indicado al final del punto anterior, y carecería de sentido todo este ejercicio teórico para diferenciar los tributos, con todas las consecuencias negativas que esto genera.

2.3.1.4 Referente a su Exigibilidad.

De haber algún punto que justifique el sostener esta estructuración del tributo, tal cual como está en la legislación vigente, sin duda tema de su exigibilidad lo haría caer. Si consintiésemos en el hecho de que a través del incremento de valor entre compra y venta recuperamos todo beneficio, sea o no plusvalía, y por esa razón se justificaría el mantener esta herramienta como mecanismo de captura del plusvalor; se estaría limitando crasamente el flujo de ingresos de las administraciones seccionales, ya que

constantemente, de forma corriente, erogan recursos a través de su trabajo para mejorar el desarrollo urbano, y, de la misma forma, día a día esos recursos son apropiados por terratenientes pasivos que únicamente los devolverán cuando transfieran el dominio de sus tierras, se verifique o no este evento.

Si miramos en perspectiva, la posibilidad teórica de hacer de los gastos corrientes de la administración, sus propios ingresos corrientes, con este elemento de configuración del impuesto a las utilidades y plusvalías, queda completamente anulado, con la consciencia de que de las arcas fiscales salen más recursos de los que efectivamente entran y estos se quedan en manos de los privados que los amasan sin un trabajo que los sustente; provocando así todas las repercusiones de iliquidez, falta de redistribución de la riqueza, desigualdad, entre otras. La exigibilidad de los mecanismos de captura del plusvalor puede o no estar asociada al nacimiento de la obligación tributaria, lo que les permite ser versátiles con la realidad económica de las actuaciones estatales.

2.3.1.5 Referente a su Tarifa.

Finalmente, es tan fuerte la lógica de naturaleza de rentista con la que el legislador inicial construyó el impuesto, que asintieron sobre la magnitud de la recaudación y el impacto en la neutralidad, en la incidencia económica de su implementación, que hubiese condicionado las actuaciones de los agentes en el mercado de los bienes urbanos, que procuraron la fijación de una tarifa tan baja equivalente al 10% después de haberse aplicado todas las deducciones permitidas.

En el caso de los mecanismos de captura del plusvalor, aun cuando su tarifa fuese el 100% del beneficio reportado, su neutralidad, incidencia económica en el mercado, en teoría sería nula, porque responde a la satisfacción de necesidades que incrementan el valor de uso del bien que la hacen de naturaleza inelástica en su oferta y serían completamente asumidas por el propietario del inmueble sin que esto modifique su conducta en el mercado, por el contrario le disuadiría de prácticas especulativas, sobre lo cual volveremos en detalle (3.2.4.4). Por lo regular las tarifas para los mecanismos de captura del plusvalor oscilan entre el 30% y el 75% de la magnitud de impacto calculada (1.3.2.6), lo que afianza lo antes mencionado.

Por todas estas inconsistencias atinentes a la naturaleza, objeto, causa, finalidad, exigibilidad, y hecho generador del Impuesto a las Utilidades en la Transferencia de Predios Urbanos y en las Plusvalía de los mismos, concluimos que definitivamente no se

trata de un mecanismo de captura del plusvalor, y mucho menos de una contribución por plusvalía de uso del suelo urbano.

Cabe rescatar el acierto que hace en el artículo 561 cuando introduce la plusvalía por obras de infraestructura, y por inversiones, programas y proyectos realizados por el sector público. Si bien se acercan correctamente a ciertos hechos generadores reales de la contribución por plusvalías, no los define ni los desarrolla, tampoco coloca con exactitud la verificación del nacimiento de la obligación tributaria, ni la exigibilidad del momento del su cobro, a pesar que adecuadamente dispone que deberán ser consideradas en la revalorización bianual del valor catastral de los inmuebles, pero de nada sirve si no se realiza su venta como hecho imponible, con lo que pierde toda la potencialidad de éste artículo para capturar ese esfuerzo público representado en el incremento del valor.

Asimismo, el artículo mencionado establece que al tratarse de la plusvalía por obras de infraestructura, el impuesto será satisfecho por los dueños de los predios beneficiados, pero no hace más especificaciones, por lo que consideramos que, solamente, lo iguala al hecho generador de la contribución especial por mejoras, sin entregarle ninguna ventaja específica sobre este tributo. Por lo tanto reflexionamos que el esfuerzo del legislador al implementar este artículo queda completamente truncado por la deficiencia conceptual del instrumento que lo desarrolla, lo que no aporta nada a consolidarlo como un mecanismo de captura del plusvalor.

2.3.2 Impuesto Predial Urbano y Rural.

Otro de los impuestos que grava a la tierra en la actual legislación nacional, es el denominado Impuesto a los predios Urbanos y a los predios Rurales, contenidos en el COOTAD desde el artículo 501 al 513, y desde el 513 al 521 respectivamente. A pesar de que a todas luces este impuesto no pretende recuperar o capturar la plusvalía apropiada por el terrateniente pasivo; consideramos que, visto desde la perspectiva que grava al suelo por el simple hecho de ser suelo en la persona de su propietario jurídico, capta una porción de plusvalía.

La naturaleza fiscal del impuesto sobre la propiedad de la tierra se justifica plenamente en el derecho igualitario que tienen todos los individuos para gozar del entorno, y la forma de compensar a quienes deben abstenerse de dicho goce, es con la exacción que se haga sobre aquellos que lo usan en virtud de su dominio jurídico, para con su resultado

compensar a quienes no lo hacen (1.2.2). Desde esta lógica la manifestación de riqueza que se grava es el dominio y el goce sobre la tierra por ese estricto hecho, lo que en esencia económica aspira a capturar la plusvalía socialmente generada a consecuencia de las rentas primarias absolutas urbanas y rurales que pueden soportar cualquier tierra solo por serlo.

Para corroborar lo anterior, vemos que sin hacer más consideraciones, la técnica tributaria para el cálculo del impuesto causado grava directamente el avalúo del predio urbano, sumado el avalúo de las mejoras y contracciones sobre él edificadas, y al total le aplica la tarifa que oscila entre el 0,25 ‰ y el 5‰. Sin embargo, a pesar de que la tarifa parezca baja, es aplicado a la totalidad de los inmuebles, por lo que el monto que recauda este impuesto lo coloca entre los tres principales que fondean los ingresos tributarios propios de cada municipalidad.

A pesar del hecho de que indirectamente se grave una plusvalía fincada en el trabajo administrativo consistente en la categorización del suelo cantonal en urbano o rural, no consideramos que la legislación nacional haya dotado de ésta herramienta a las administraciones locales para que sea implementada con el fin de capturar esta plusvalía, y aún en el caso de serlo, consideramos que es extremadamente limitada y que su hecho generador no responde a dicho fin. Pero sin importar el lente con el que se mire, lo cierto es que el objeto y la causa de este impuesto no es el mismo beneficio que caracteriza a un mecanismo de captura de plusvalías, sino el hecho de la propiedad, por lo que no se puede decir que en el país ha operado como un mecanismo de captura del plusvalor.

2.3.3 Plusvalía en la Ley de Caminos y su Reglamentación.

Mediante Decreto Supremo 1351, promulgado en el Registro Oficial 285 de 7 de Julio de 1964, se expidió la Ley de Caminos de la República del Ecuador, que entrega al Ministerio de Obras Públicas el sustento legal para realizar la construcción de caminos y vías públicas en todo el territorio nacional. Con este propósito, la ley representa un claro ejercicio del *imperium* estatal con fines sociales, al imponer limitaciones a la propiedad privada a nivel nacional, a favor del interés común del sistema vial, de desplazamiento y movilización. Limitación que constituye el establecimiento de un sistema para la declaración de utilidad pública, ocupación y la consecuente expropiación del espacio físico necesario para todo lo que involucra la vía, de la siguiente manera:

Art. 3.- Establécese el derecho de vía, que consiste en la facultad de ocupar, en cualquier tiempo, el terreno necesario para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos (...) En el día y hora indicados para la ocupación en la nota de aviso, (...) Se levantará acta en la que se describirá el terreno materia de la ocupación, sus cultivos, construcciones y demás detalles que se estimen necesarios para calcular los perjuicios.

De ésta limitación podemos obtener una primera semejanza con la naturaleza de un mecanismo de captura de plusvalía (1.2.2.1), contenida por el fundamento jurídico que motiva la imposición; pues, ambos parten de la necesidad de ponderar el interés social sobre el particular, en relación con el uso y beneficio que se hace y obtiene de la tierra por determinado sujeto. Esta norma aborda el tema de la plusvalía de dos dimensiones: la primera, como un componente para el cálculo de la indemnización y pago que el Estado debe efectuar a favor del particular afectado por la expropiación; y, la segunda, como un verdadero mecanismo de captura de plusvalías, para recuperar de los privados favorecidos por el incremento de valor de uso del suelo surgido con ocasión de la construcción de obra pública para la accesibilidad, parte de ese beneficio expresado en unidades monetarias, a favor de la comunidad, representada por el Ministerio de Obras Públicas.

Referente a la primera dimisión, como elemento necesario para el cálculo del monto de compensación al expropiado, la ley señala que:

Art. 12.- En orden a las indemnizaciones se considerará que corresponden al dueño del terreno expropiado: el precio comercial a la fecha de adquisición (...) la plusvalía del terreno y pertenencias originales en virtud de la depreciación monetaria; la plusvalía proveniente de obras realizadas por el dueño (...). Pero pertenecerán al Estado o a la entidad encargada del camino: las plusvalías de las cosas expropiadas, provenientes de obras públicas realizadas y de otras causas ajenas a la acción del dueño, y la que tendrá, por la construcción de la nueva obra, la parte del predio que queda en poder del mismo. De consiguiente, el perito hará constar en su informe:

3. La plusvalía del terreno y pertenencias originales, en virtud de la depreciación monetaria. Para esta determinación, se comparará el poder adquisitivo de la moneda a la fecha de la adquisición del predio con el del momento de la expropiación;
4. La plusvalía del terreno y pertenencias originales, que provengan de obras realizadas por el dueño (...)

8. Las plusvalías que provengan de obras públicas realizadas y de otras causas ajenas a la acción del dueño. Para esta determinación se deducirá de la diferencia entre el valor comercial presente y el valor de la adquisición, el valor de las plusvalías indicadas en los numerales 3 y 4. Si estas plusvalías no pudieren determinarse, se considerará que son la mitad de la diferencia entre el valor comercial actual y el de adquisición de las cosas expropiadas;
9. La Plusvalía que tendrá, por la construcción de la nueva obra, la parte del predio que queda en poder del dueño (...)

Vemos que en el desarrollo de la norma se usa el término “plusvalía” de diversas maneras, no todas atinentes a su connotación económica. El primer uso indica que la plusvalía resultante de la depreciación monetaria pertenece al dueño; consideramos que es un uso desafortunado y extraño que la norma hace del término, ya que envuelve una confusión entre movimientos macroeconómicos inflacionarios y trabajo útil que sustancia el valor, pues lo que ahí se puntualiza no es otra cosa que el incremento de un valor de cambio que no se apoya en la mejora de un valor de uso, es decir, no es un valor real porque solo responde a realidades de economías inflacionarias (1.2.1.2.1). El segundo uso se refiere a la pertenencia de las plusvalías generadas por obras del dueño; consideramos que el uso es ambiguo y carente de contenido económico, si bien se refiere a trabajos del dueño sobre la tierra que mejoran su utilidad específica en determinadas tareas, no olvidemos que una de las características del término, económicamente hablando, es que el beneficio es causado por la actividad de la persona diferente al capitalista (1.2.1.1.2), y que las mejoras deben tener una zona de influencia superior al propio terreno, mismas que difícilmente se logran por trabajo personal del terrateniente (1.2.1.1.3); entonces no se trata sino de trabajos que transmiten su valor a determinado suelo, pero que de ninguna manera crean plusvalía en los términos antes estudiados.

La norma, en el artículo citado, hace un tercer uso del término, esta vez de mayor contenido económico, al indicar que pertenecen al Estado las plusvalías provenientes de obras públicas (1.2.1.1.3), las de otras causas ajenas a la acción del dueño (1.2.1.1.4), y la que tendrá por la construcción de la nueva obra la parte del predio que queda en poder del mismo (1.3.2.2). Vemos que la referencia corrige los errores del segundo uso y coloca la causa del beneficio en las obras estatales de razones ajenas al terrateniente, elemento necesario para configurar la connotación económica del término, debido a que las obras estatales, siendo acciones independientes de la voluntad del dueño, definitivamente generan plusvalía al mejorar las características inherentes del suelo y elevar su valor de

uso social (1.2.1.1.5). Desafortunadamente, en el numeral ocho del mismo artículo, se estima una fórmula de cálculo que no se vincula a las mejoras de uso que la obra estatal haya hecho sobre el suelo, sino versa sobre una diferencia entre los valores de cambio antiguo y presente que puede adquirir el bien (1.3.2.5). Pero, dentro del mismo uso terminológico, hace un gran acierto en su numeral nueve al disponer que se restará del monto a indemnizar al expropiado, la plusvalía que tendrá por la construcción de la nueva obra la parte del predio que queda en poder del dueño, tratándolo como un verdadero mecanismo de captura del 100% del plusvalor de uso del suelo creado por el trabajo administrativo en accesibilidad vial.

Justamente, con el mismo sentido económico y tributario hecho en el numeral nueve, la norma aborda desde una segunda dimensión a la plusvalía, y la configura como un auténtico tributo que permite a la sociedad participar en los beneficios generados a causa de su esfuerzo. Bajo esta tónica la ley establece que:

Art. 52.- Al concluirse una obra vial, se nombrarán peritos para que determinen el mayor valor que adquieren los predios de la zona en razón de la obra vial. (...) Los valores correspondientes se pagarán en diez anualidades (...) Estarán libres del avalúo y pago contemplados en este artículo los predios que hubieren sido afectados por expropiación para la obra.

Así, la ley instaura el derecho del Estado a participar en el plusvalor de uso social del suelo que genera su actividad al construir obra pública, fundamentado en una limitación de la propiedad privada a favor del bien común. No pone límite ni destino específico para su recaudación, más que la capacidad contributiva de cada beneficiario, pero, más notorio aún es el hecho de que no se ate el monto máximo a recaudar la cantidad relativa de la inversión en la obra del cual se benefició el particular. Elementos que caracterizan la naturaleza propia de una contribución especial por plusvalía de uso.

Es curioso que la importancia que reviste este artículo como medio de financiación y como medio de control para la planificación de la obra, no haya sido recogida e instrumentada por el Acuerdo Ministerial 80 que expidió el Reglamento a la Ley de Caminos de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial 567 del 19 de agosto de 1965, casi un año después de la publicación de la ley, y haya tenido que esperar que en específico se expidiera una reglamentación de los artículos 12 y 52, más de 45 años después para poder implementar sus beneficios. Es recién el 31 de agosto de

2011 cuando, a través del Acuerdo Ministerial 61, se publica en el Registro Oficial 534 el Reglamento Normativo de los Artículos 12 y 52 de la Ley de Caminos, para el pago de Indemnizaciones por Expropiación, y la Recaudación del Mayor Valor que adquieren los Predios de la zona en razón de la Obra Vial. Nombre que por demás denota la potenciación de las características del artículo 52 como mecanismo de captura de plusvalor de uso del suelo beneficiado por la obra pública.

Posteriormente, por Acuerdo Ministerial 42, publicado en Registro Oficial 740 de 6 de Julio de 2012, se sustituye la denominación del Reglamento y la expresión "el mayor valor que adquieren los predios" o "adquiere el predio", por "contribución especial de mejoras", y en lo referente al tributo a la plusvalía por la obra vial, señala que:

Art. 1.- **Ámbito.**- La presente normativa regula el pago de indemnizaciones y cobro de contribución especial de mejoras, por aumento del valor de predios sobre la base de lo ordenado en la Ley de Caminos, artículos 12 y 52.

Art. 4.- **Mayor valor que adquieren los predios.**- En virtud de lo previsto en el artículo 52 de la Ley de Caminos, es aquél que al concluirse una obra vial, adquieren los predios de la zona en razón de la obra vial, que deben solventar los propietarios de los predios favorecidos por las obras. El costo del pago que se genera será en base a la cuota del terreno y a la cuota de construcción, que para efectos del pago del impuesto predial se determinen para el sector catastral donde se ubiquen los inmuebles que conforman el área de incidencia de la obra estatal.

Art. 6.- **Emisión de Títulos de Crédito.**- (...) cuando el mayor valor que adquieren los predios sobre la base de lo ordenado en el artículo 52 de la Ley de Caminos fuere determinado y líquido de conformidad con la información que deben remitir los funcionarios designados para tal efecto.

Art. 17.- **Cálculo del mayor valor que adquieren los predios por beneficio de obra vial.**- Basa su cálculo en la determinación del mayor valor que adquieren los predios por obra vial concluida (...)

Art. 18.- **Método de cálculo y criterios de valoración.**- Para el cálculo de avalúo y determinación de montos por contribución especial de mejoras, se observarán los siguientes criterios:

$$CMVOVC = (VCP - VCaE - VCPI) * fp.$$

CMVOVC = Cálculo del mayor valor por obra vial concluida.

VCP = Valor Comercial Presente después de concluida la obra vial.

VCaE = Valor Comercial hasta un año antes del anuncio de ejecución de la obra.

VCPI = El incremento por la inflación obtenida del predio.

Fp = Factor de Ponderación.

La participación del Estado a través de la contribución especial por mejoras, no podrá exceder del 50%.

Visto así, observamos que tanto su naturaleza, causa, objeto, manifestación de riqueza, hecho generador –con la limitación que señalaremos adelante-, exigibilidad y tarifa -50% del aumento- se corresponden idénticamente con los propios de una contribución especial de plusvalía de uso del suelo (1.3.2), con todos los beneficios y finalidades que ésta persigue y aporta a la administración seccional. Pero quedan por hacer algunas acotaciones.

2.3.3.1 Referente a su Objeto Imponible.

Si bien, como indicamos, su objeto se corresponde con el de los mecanismos de captura de plusvalor, entendido por el beneficio recibido por el terrateniente en el plusvalor de uso social del suelo (1.3.1.2), su objeto imponible, de acepción financiera, debería ser específicamente el equivalente monetario –valor de cambio- al total de las mejoras sociales en las características del suelo –valor de uso social-, no necesariamente el aumento del precio en relación al mercado de suelo (1.3.2.5). Lo cierto es que con el método de cálculo y criterios de valoración establecidos por el por Acuerdo Ministerial 42, que lo especifica como una contribución especial por mejoras, confunde estos componentes y lo somete al valor de venta de mercado ajustado por el descuento del índice de precios del consumidor del año del avalúo, dejando totalmente de lado el real valor transferido a las tierras beneficiadas.

Es importante hacer notar que, por un lado, lo cataloga como contribución de mejoras, pero por otro, no ata el tope de su recaudación al monto de la obra prorrateado para el beneficio relativo adquirido por cada particular en relación al perímetro de su propiedad, elemento por demás determinante de ésta clase de contribuciones. Ni tampoco destina el importe de su recaudación para el financiamiento específico de la realización de la obra, que de la misma manera define al tipo de tributo. Con estas cualidades hace una mezcla entre los dos mecanismos de captura de plusvalías, presenta mejoras pero lo estructura como plusvalía de uso del suelo, con la limitación antes mencionada.

2.3.3.2 Referente al Elemento Espacial del Hecho Generador.

Revisamos que todo hecho generador de un tributo cualquiera conlleva en sí, como uno de sus elementos esenciales, a la vigencia espacial que delimiten su campo de acción y

referencien a su administrador estatal, dependiendo del nivel político-territorial al que se rijan. Por definición las contribuciones asociadas con las actividades urbanas deben regir sobre circunscripciones territoriales delimitadas, por lo general, de nivel cantonal o su correspondiente que referencian a la administración municipal como su encargado (1.3.2.2). Pero en el caso de la ley de caminos y su contribución especial de mejoras por nuevas carreteras, es evidente que su área de influencia es supra cantonal, por lo que el elemento espacial del hecho generado, sí planteado, corresponde al territorio nacional en toda su extensión; lo que referencia a su administración encargada como un ente político con vigencia nacional, el Ministerio de Obras Públicas.

La consecuencia que esto tiene sobre la contribución es que ya no rige sobre un territorio eminentemente urbano, por lo tanto, los trabajos administrativos que conforman su hecho generador se limitan únicamente a las obras públicas de construcción de carreteras, lo que es propio de una contribución por mejoras, pero no de una contribución por plusvalor de uso social del suelo. Sin embargo el artículo 17 corresponde su injerencia tanto al ámbito urbano como al ámbito rural.

Por estas consideraciones creemos que la contribución especial de mejoras por nuevas carreteras, es una contribución nacional sobre la plusvalía del suelo urbano y rural.

2.3.4 Contribución Especial de Mejoras Seccional.

Hemos anticipado que, históricamente, la contribución especial de mejoras es el único tributo en la legislación seccional ecuatoriana que se ha presentado como un verdadero mecanismo de captura del plusvalor de uso del suelo (2.2.1). Implementada desde la Ley de Régimen Municipal de 1966, recogida por su reforma de 1971 y asumida, de manera casi idéntica, por el vigente COOTAD, la contribución, en lo principal, grava la actividad estatal vinculada a su función de proveedor de obra e infraestructura que, como vimos al revisar los hechos generadores de la plusvalía (1.3.2.2), optimiza la accesibilidad –redes viales, caminos principales y secundarias-, la habitabilidad –dotación de servicios públicos, agua, luz, alcantarillado, sanidad- y la sociabilidad –espacio público, escuelas, hospitales, bibliotecas, oficinas- del suelo urbano. Con este fin la administración invierte grandes cantidades de dinero en el desarrollo humano, que impactan favorablemente en ciertas características del suelo permitiéndole soportar, por un lado, el proceso constructivo y, por otro, el desenvolvimiento de relaciones urbanas complejas, creando así nuevas y mejores rentas que reportarán un aumento de precio a favor de su terrateniente (1.2.1.1.2). La contribución se establece de la siguiente manera:

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

Haciendo un contraste con la CEPSU, podemos observar que el objeto de ésta contribución, es recuperar del grupo de terratenientes favorecidos, el beneficio causado por la ejecución de la obra en particular, para volver a financiar obras similares en otras zonas que la requerían. Como se trata de un beneficio particular vinculado a determinada actividad estatal en la construcción de cualquier obra pública, su carácter es el de una contribución especial (1.3.1.5); su causa (1.3.1.1) y objeto (1.3.1.2) coinciden en el beneficio generado por los esfuerzos públicos del cual se apropia el terrateniente sin que medie esfuerzo alguno, tal como sucede con la plusvalía; su vigencia espacial se circunscribe al ámbito de acción de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, específicamente en el área declarada como urbana en las ciudades (1.3.2.2); el nacimiento de su obligación tributaria concuerda exclusivamente con la verificación hecha por el sujeto activo de la realización del hecho generador en concreto (1.3.2.3); su tarifa de participación es una fija del 50% (1.3.2.6); sus finalidades son tanto de índole fiscal como de índole extra fiscal, al pretender la redistribución de la riqueza junto con el trabajo organizado de la sociedad para su auto desarrollo (1.3.1.4), así lo deja ver cuando la ley establece:

Art. 570.- Exención por participación monetaria o en especie.- 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.

Art. 571.- Subsidios solidarios cruzados.- En el cobro de los servicios básicos deberá aplicar un sistema de subsidios solidarios cruzados entre los sectores de mayores y menores ingresos.

Art. 575.- (...) Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán absorber con cargo a su presupuesto de egresos, el importe de las exenciones que por razones de orden público, económico o social se establezcan mediante ordenanza (...).

Es evidente que comparte todas estas características de manera muy similar con la plusvalía de uso del suelo urbano, por lo tanto, se reafirma nuestro entendimiento de la contribución especial de mejoras, como un mecanismo de captura de plusvalías según lo define la doctrina económica, jurídica y tributaria (1.2.2.1). Pero el caso es que, si bien

comparten una naturaleza y varios objetivos en común, no presenta una absoluta igualdad con todos los elementos constitutivos de la CEPSU, en tal virtud, revisaremos que las diferencias que hacen de ésta una herramienta limitada.

2.3.4.1 En referencia a su Objeto Imponible.

Jurídicamente el objeto es el beneficio, entendido como el plusvalor de uso social del suelo, y, financieramente, representa la materia grabable en virtud de la cual se calculará el importe causado como contribución por determinado beneficiario. Para el efecto el COOTAD establece:

Art. 578.- Base del tributo.- La base de este tributo será el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas.

Art. 591.- Determinación de las contribuciones especiales de mejoras.- Para la determinación de cualquiera de las contribuciones especiales de mejoras, se incluirán todas las propiedades beneficiadas (...)

A diferencia de la CEPSU, que configura su materia imponible sobre el total del plusvalor de uso social del suelo urbano, la contribución de mejoras únicamente circunscribe la masa imponible al monto de unidades económicas al que ascendió la ejecución de la obra en particular, y para el cálculo del beneficio a cada sujeto, prorratea dicho total para cada suelo dependiendo de su beneficio relativo en función de sus dimensiones. La norma continúa, desde el artículo 579 al 586, señalando cómo se distribuye el beneficio causado dependiendo del tipo de obra cuya ejecución configura el hecho generador de la contribución, pero siempre lo hace colocando la cantidad invertida en la obra, dividida para cada beneficio de pavimento, de repavimento, de aceras, de cercas, de cerramientos, de alcantarillado, de agua potable, entre otras.

Consideramos al hecho de constituir el objeto imponible sobre el valor del costo total de la obra, una limitación del mecanismo que obedece a su especificidad de recuperar las plusvalías provenientes del trabajo físico estatal únicamente. Lo cual es propio de contribuciones por mejoras que al asociar empíricamente la inversión en infraestructura con el crecimiento del precio, perciben intuitivamente que el aumento de valor de los suelos aledaños no es otra cosa que la transmisión del valor contenido en estas inversiones a cada predio. Si esto fuere así, desde una perspectiva económica (1.2.1.1), se caería en el equívoco de que la totalidad de las nuevas rentas que los predios pueden soportar no sería más que el valor acumulado de la inversión pública. Esto se origina por

la diferenciación económica entre tierra equipada y tierra bruta, donde se considera que la primera lo es, a diferencia de la segunda, por los elementos que aportan el trabajo estatal en su equipamiento, pero si el incremento del precio del suelo urbano se explicaría solo por la suma agregada por los precios del equipamiento, se confundiría a la tierra con una mercancía convencional, y, consecuentemente, se debería afirmar que la cantidad de valor que el terrateniente puede capturar dependería solamente del trabajo condensado en la infraestructura, lo cual bajo ninguna luz es cierto (Jaramillo el al, 2001, p. 135).

Por este motivo consideramos que el beneficio real responde a la totalidad del valor de uso social que la infraestructura genera en el suelo, lo cual permitirá sostenidamente que la tierra soporte mejores rentas que el terrateniente puede apropiarse, y será éste el objeto imponible de la CEPSU (1.3.2.5).

2.3.4.2 Referente a su Hecho Generador.

Otra diferencia sustancial con la CEPSU, la compone la determinación taxativa que la ley hace sobre los hechos generadores que motivan la misma. Habíamos señalado que ésta es justamente una característica de las contribuciones especiales por mejoras, ya que la mejora se identifica con el beneficio recibido a consecuencia de una actividad constructiva del Estado. Obras que según el COOTAD son las siguientes:

Art. 577.- Obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras.- Se establecen las siguientes contribuciones especiales de mejoras por: a) Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase; b) Repavimentación urbana; c) Aceras y cercas; d) Obras de alcantarillado; e) Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable; f) Deseccación de pantanos y relleno de quebradas; g) Plazas, parques y jardines; y, h) Otras obras que las municipalidades determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente.

Consideramos esta enumeración taxativa, que se centra solo en el trabajo físico de la administración, una limitación adicional de la que adolece el mecanismo de captura de plusvalor denominado contribución especial por mejoras, ya que definitivamente el trabajo estatal no se circunscribe a estas especificidades, y aun así, a pesar de que se permite que por medio de ordenanzas se establezcan nuevas contribuciones por diferentes trabajos, el trabajo en estas tareas no solo involucra el costo de la inversión en infraestructura sino el trabajo previo de la etapa de elaboración del pre proyecto, proyecto

y planificación de la ejecución; u otro tipo de trabajos que tienen impacto en la sociabilización urbana (1.2.1.1.3).

Una acotación que es necesaria hacer sobre el tema es el hecho de los beneficios de carácter general que establece la norma sobre cierta clase de trabajos de la administración, respecto de la cual considera que se beneficia toda una ciudad. Como en el caso de:

Art. 572.- Contribución por mejoras en la vialidad.- La construcción de vías conectoras y avenidas principales generarán contribución por mejoras para el conjunto de la zona o de la ciudad, según sea el caso.

Si bien es cierto que toda obra emprendida por la administración se efectúa con un interés general (1.3.1.5), no es menos cierto que el financiar su inversión mediante una contribución por mejoras desnaturaliza el sentido del tributo, pues, jurídicamente para la configuración de una contribución como una especie de tributo, se parte del principio de que a pesar de éste interés general de la administración, debe verificarse un beneficio singular para determinados particulares, por lo tanto, ésta ventaja no constituye el interés de la actividad administrativa sino que es un efecto específico y colateral, caso contrario de considerarse como la intención estatal la creación de un beneficio general, sería una contraprestación que podría explicarse mejor desde la perspectiva de los precios públicos y no como una contribución que necesita solo un grupo de beneficiados (Troya & Simone, 2014, p.55-62).

Otra acotación importante sobre el hecho generador de la contribución especial por mejoras, es la singularidad de contemplar, al beneficio, de una manifestación de forma real u otra manifestación presuntiva. El COOTAD señala que:

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

Art. 573.- Determinación presuntiva.- (...) cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo.

A diferencia de otros tipos de tributos, como en el caso de las tasas, el beneficio que se exhibe en las contribuciones por mejoras debe ser real, verdadero, efectivo y de ser posible medible, caso contrario no existiría causa jurídica o económica que se constituya en una manifestación de riqueza que justifique la imposición mediante una

contribución (Troya & Simone, 2014, p.58). No consideramos que ésta sea una falencia de la normativa en la construcción del tributo, sino que su referencia a un “beneficio presunto” hace sentido al especificar un procedimiento para la determinación de la cuantía en la que fue aventajado determinado predio, ya que el beneficio se reporta inmediatamente con la ejecución de la obra, como resulta lógico entender. La complejidad práctica que entraña la determinación del monto y la zona de influencia en la que el beneficio sigue teniendo injerencia, hace que la técnica tributaria adopte supuestos, como en este caso de tipo espaciales, para viabilizar al recaudación del tributo; pero en ningún caso ese supuesto sería infundado puesto que, de ser así, es impugnabile por quien no se considere inmerso en la esfera de actuación de la presunción de la ley.

Finalmente, otra diferencia con la CEPSU se reporta en el carácter que la ley debe otorgar a cada tributo, pues de él depende el vínculo jurídico del que nace la obligación tributaria. Para el caso de la contribución por mejoras el COOTAD expresa que:

Art. 576.- Carácter de la contribución de mejoras.- La contribución especial tiene carácter real. Las propiedades beneficiadas, cualquiera que sea su título legal o situación de empadronamiento, responderán con su valor por el débito tributario. Los propietarios solamente responderán hasta por el valor de la propiedad (...)

En los tiempos actuales enunciar que el vínculo jurídico que da lugar a la contribución es de carácter real, es evidentemente inexacto, pues, “la obligación tributaria es siempre personal, aunque se encuentre, a veces, garantizada especialmente con lo que es objeto del tributo” (Troya & Simone, 2014, p.65). Acogiendo las palabras del autor, consideramos que no puede haber contribución de carácter real, ya que todo tributo debe ser de carácter personal porque el vínculo jurídico es tal respecto de determinada persona, y un inmueble carece de personalidad jurídica que le permita asumir obligaciones sea de la fuente que sea, razón por la cual el vínculo nace respecto de su dueño. Pero ésta obligación tributaria, por virtud de la ley, respalda su cumplimiento con el monto del valor del activo inmueble, que más que un carácter real del tributo es una garantía con carácter real de una obligación personal.

2.3.4.3 Referente al Límite en su Recaudación.

A consecuencia de la circunscripción de la materia imponible sobre el valor de la obra prorrateada a todos los predios beneficiados, nace una crasa limitación de la contribución especial de mejora como una herramienta de captura del plusvalor. Habíamos señalado,

en el punto pertinente, que si el real beneficio aportado por la obra de infraestructura fuese igual al valor de su costo, se debería afirmar que la cantidad de valor que el terrateniente puede capturar dependería solamente del trabajo condensado en la propia infraestructura, lo cual es completamente equivocado.

Sin duda alguna, el beneficio del que se aprovecha el terrateniente es muy diferente al costo así calculado, por lo que el centrar la recaudación de ésta manera, limita la participación teórica que el Estado puede hacer sobre el verdadero plusvalor de uso generado. Si lo que se busca es atenuar la carga fiscal sobre los beneficiados, igual resultado se podría conseguir ajustando las bandas impositivas entre mínimos y máximos a gravar, lo cual aportaría progresividad al tributo, y no truncaría su esencia, ni modificaría su naturaleza como mecanismo eficiente para recuperar los esfuerzos públicos.

Todas estas semejanzas y diferencias, clarifican la finalidad con la que debería ser implementada la CEPSU, que no se contrapone o entorpece el trabajo de la contribución especial por mejoras, sino que la complementa y podrían operar coordinadamente dentro del mismo sistema normativo, sea de manera alternativa, o sea de manera complementaria.

2.3.5 Cesiones Urbanas.

Las cesiones urbanas son otro claro y contundente ejemplo de la influencia que el pensamiento social impuso sobre el suelo, y su consecuente limitación al derecho individual a la propiedad privada del mismo. Se parte de la concepción lógica que la propiedad no otorga solo derechos a su poseedor, sino le obliga al cumplimiento de ciertos deberes correlativos para con la sociedad. Actualmente es una figura jurídica en manos de las administraciones seccionales, que hace parte estructural del concepto propio de suelo urbano, pues, se conceden a favor del ente estatal destinadas al servicio de todos los habitantes de una determinada zona urbana, y encuentran su justificación, a más del interés general vinculado a la producción estatal de espacio público, en el beneficio que obtiene el cedente cuando el precio del suelo cedido, refluye en el precio del terreno restante con el aumento de valor por causa de las obras de urbanización a emprenderse en el espacio concedido, (Jaramillo et al, 2011, p.302).

Como una forma de distribuir equitativamente las cargas y los beneficios asociados al desarrollo urbano, se establece entre todos los partícipes de éste evento, la imposición

de cargas que se fundamentan en el pujante Derecho a la Ciudad del cual gozan todos los sujetos por el hecho de pertenecer a un Estado. Como una definición de cargas urbanas podemos citar la del “Proyecto De Ley Orgánica De Ordenamiento Territorial Uso Y Gestión Del Suelo” que en su artículo 43 las define como “gravámenes, imposiciones afecciones, y cesiones obligatorias del suelo, derivadas de la aplicación de los instrumentos de planeamiento urbanístico y gestión de suelo (...)”.

En la legislación nacional no encontramos a ningún tipo de mecanismo establecido bajo el nombre de “cesiones urbanas” o de “cesiones obligatorias de suelo urbano”; sin embargo, el COOTAD, dentro de la clasificación que hace sobre los bienes que pertenecen a los gobiernos autónomos descentralizados, establece que:

Art. 424.- Porcentaje del área verde fraccionada.- En toda urbanización y fraccionamiento del suelo, se entregará a la municipalidad, mínimo el diez por ciento y máximo el veinte por ciento calculado del área útil del terreno urbanizado o fraccionado, en calidad de áreas verdes y comunales. Tales bienes de dominio y uso públicos no podrán ser cambiados de categoría (...).

Consideramos que esta obligación impuesta e inexcusable de ceder parte del territorio fraccionado, es una carga propia del desarrollo urbano a consecuencia de la limitación de la propiedad privada en beneficio público. Por tal motivo, como recupera, en forma de especie, parte de los beneficios que de otra manera serían aprovechados por los terratenientes sin que medie ningún esfuerzo por su parte, se constituyen en verdaderos mecanismos de captura del plusvalor por actividad estatal de fraccionamiento, a pesar de que la obligación es destinada a contar con espacios públicos para obras de urbanización, es una forma de re direccionar el flujo de riqueza de vuelta hacia la sociedad. Sin embargo no pueden ser comparados ni de cerca con la magnitud de la CEPUS, la que los podría acoger como un mecanismo de pago en especies, ya que estas son cesiones específicas de suelo a favor de la comunidad para usarlas como espacios públicos, pero se podría hacer una inferencia parecida en éste caso.

2.3.6 Proyecto de Ley “Impuesto a la Ganancia Extraordinaria en la Transferencia de Bienes Inmuebles”

Al revisar la evolución de la plusvalía de uso social del suelo en la normativa ecuatoriana, vimos los principales proyectos de ley pendientes de trámite sobre la materia, y en específico el proyecto de reforma al COOTAD denominado “Ley Orgánica de Justicia Tributaria para La Redistribución de la Riqueza” (2.2.3.1). Señalamos que al momento de

su presentación como “ley de plusvalías” se aseguró que era la implementación correcta de un mecanismo tan esperado por los administradores locales. Pero consideramos que tanto su naturaleza como sus elementos, no son característicos de un mecanismo de captura del plusvalor y mucho menos de una contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano.

Para sostener lo afirmado, empezaremos por mencionar que fue presentada como un “Impuesto a la Ganancia Extraordinaria en la Transferencia de Bienes Inmuebles”, especie de tributo que, según recordamos, se da sin necesidad que exista una actividad determinada y concreta del Estado para con el administrado, ya que el supuesto de hecho no está conformado por una acción estatal, lo que afianza la independencia de prestaciones entre el ente público y el sujeto obligado (1.3.1.5). Fundamento inicial para señalar que este impuesto no se refiere a un beneficio específico por la actividad estatal.

Las motivaciones en las que se fundamenta el proyecto de ley, direccionan al mecanismo hacia una política de participación pública en los beneficios sociales creados en la tierra, pues se justifica en el hecho de que reducidos segmentos de la sociedad han obtenido ganancias extraordinarias ilegítimas provenientes de la especulación en la tenencia de bienes inmuebles, aprovechándose principalmente de la intervención pública o externa, sin que medie esfuerzo alguno de dichos beneficiarios. Lo cual en cierto modo corresponde con la realidad, pero tenemos algunas consideraciones al respecto.

2.3.6.1 Referente a las Plusvalías Ilegítimas.

Al parecer el término de “ilegítimas” es de raigambre económico y encuentra su explicación en el hecho hipotético de que si efectivamente el propietario en nada contribuye para la generación del beneficio, del plusvalor de uso social de la tierra, nada justifica que éste se aproveche de él, y en este panorama, en palabras de Henry George estos beneficios provenientes del incremento de valor de la tierra pueden ser considerados como enriquecimiento injusto (Jaramillo et al, 2011, p.34).

Pero, más allá de estos razonamientos económicos, debemos enfocar el tema desde una perspectiva jurídica, en donde el término “ilegítimo” hace referencia a actos que no se han hecho o establecido de acuerdo con la ley o determinadas actividades que no están permitidas por la ley. Visto así, a aquellas ganancias obtenidas por actos contrarios o legalmente prohibidos, en lugar de colocarles gravámenes, se los debería sancionar; caso contrario, se estimularía la obtención de ganancias a través de actividades

jurídicamente prohibidas, cuando lo correcto sería sancionar su obtención e iniciar los procesos que corrijan las conductas ilegítimas y disuadan al resto de cometerlas.

Lo anotado corresponde a una visión semántica de las palabras. Por otro lado, haciendo un análisis de los fundamentos jurídicos y financieros de las actuaciones públicas, es preciso hacer notar que es la voluntad popular del soberano la que legitima todas las actuaciones de la administración pública, a través de la ley como su expresión misma y, a través del sistema electoral cuando eligen sus planes de acción; y, asimismo, son sus contribuciones a través del sistema tributario conjuntamente con la venta de los recursos naturales de su entera pertenencia, los ingresos que financian cada actividad pública de índole intelectual o de provisión de servicios e infraestructura. Entonces, mal podría denominarse de “ilegítima” a una plusvalía que surge con ocasión de la actividad estatal, financiada y aceptada por el contribuyente en su totalidad, pues en última instancia los recursos públicos le pertenecen y ha sido con ellos que los representantes han actuado bajo su consentimiento para crear mejoras que colateralmente han resultado en beneficios particulares. En lo que sí estamos de acuerdo es que estos beneficios no deben ser aprovechados por el terrateniente pasivo, sino dispuestos para el bien común de toda la sociedad que aportó para su creación, que no es ni de lejos lo mismo que tacharlos infundadamente de ilegítimos.

Seguramente, el término es acuñado en el fervor que motiva a cumplir con el plan de gobierno de las dignidades de elección popular. Más, se vuelve necesario apuntar que ninguna autoridad, de ningún nivel administrativo, es dueña de los recursos públicos, sino sus administradores en virtud de un mandato popular. Por consiguiente, la inversión pública que efectúan no es un favor ni una gratificación para el contribuyente, es, sin duda, la obligación que asumieron al aceptar sus investiduras como representantes de la voluntad soberana a la que ahora sirven.

2.3.6.2 Referente a la Naturaleza de las Ganancias Extraordinarias.

Es conveniente también analizar la naturaleza que entrañan las ganancias extraordinarias, pues de allí podremos juzgar si es un beneficio producto de la actividad estatal o de la comunidad que pueda ser capturado por un mecanismo de participación en plusvalías, o si es un elemento económico que engloba muchos otros componentes distintos. Resulta lógico concluir que, en el mercado, los inversionistas son atraídos por las ganancias extraordinarias que encarna el suelo urbano, condiciones adecuadas en las que germinan prácticas de acaparar grandes extensiones de suelo con fines de

anticipar el incremento de su precio (Jaramillo et al, 2011, p.46). Entendemos que en este contexto el proyecto de ley crearía el impuesto de la siguiente manera:

Art... (1). Objeto imponible.- Gravar a la ganancia extraordinaria en la transferencia de bienes inmuebles.

Art... (10). Base imponible.- La base imponible de este impuesto será el valor de la ganancia extraordinaria, que corresponde a la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble y el de adquisición ajustado

Ahora, vemos que el objeto principal del impuesto es gravar la ganancia extraordinaria, y que define a la misma como la diferencia entre el valor de transferencia del bien inmueble y el de adquisición ajustado por la ganancia ordinaria, por lo que resulta la existencia de una ganancia que sí sería “legítima” –ordinaria- y otra que sería “ilegítima” –extraordinaria-.

Si empatamos esto con la motivación citada y con lo apuntado por la teoría económica sobre el surgimiento de los excedentes en el mercado del suelo, resulta que la ganancia estaría envuelta en ciertas condiciones e influencias particulares que, sin ser trabajo útil o su producto, modifican la magnitud en la que el suelo puede expresar su precio, denominadas movimientos de precios del suelo, que impulsan al precio de manera ascendente debido a un desplazamiento de toda la curva de la demanda o una contracción en cierta parte de la oferta; fenómenos económicos relacionados con fluctuaciones ascendientes y descendientes de mercados complementarios al suelo urbano como el financiero o el mercado de la construcción (1.2.1.2.1). Pero principalmente estaría envuelto en un trabajo de cierto agente urbano que motiva un incremento en el precio que no conllevan la creación de un plusvalor de uso del suelo urbano, sino que se trata de aumentos en el precio que no son respaldados es un real incremento de valor de uso social del suelo, las “prácticas especulativas urbanas” como la proto especulación, la especulación inductiva y la especulación pasiva (1.2.1.2.2).

De esta manera la ganancia extraordinaria está conformada, entre otros factores como el plusvalor de uso del suelo, principalmente por el incremento de precio de mercado causado por las prácticas especulativas de ciertos agentes y por los movimientos económicos de ciertos mercados relacionados. Al respecto la Constitución de la República del Ecuador señala que:

Art. 376.- Para hacer efectivo el derecho a la vivienda, al hábitat y a la conservación del ambiente (...). Se prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado.

Entonces se pretende gravar una práctica especulativa sobre el uso del suelo urbano que está expresamente prohibida por la Constitución, será acaso que de ahí viene el término de “plusvalías ilegítimas”, el peligro que esto conlleva es que se hace posible que mediante la tributación de éstos ingresos ilegítimos se trasformen en legítimos, con el consecuente incentivo negativo que se enviaría a los agentes del mercado del suelo urbano.

Con todo lo anotado podemos apreciar que el ingreso que responde la ganancia extraordinaria se reportará como una renta del sujeto pasivo, lo que inmediatamente delimita la naturaleza del propio impuesto a un gravamen a la renta por la venta de bienes inmuebles, similar a lo revisado con el impuesto a las utilidades y plusvalías en la transferencia de bienes inmuebles urbanos (2.3.1.1).

2.3.6.3 Referente a su Hecho Generador.

Para que fuese un mecanismo de captura del plusvalor el hecho generador debería ser la plusvalía (1.3.2.2). Como hemos visto en el punto anterior la ganancia extraordinaria es un fenómeno de la circulación de un bien en el mercado, y la plusvalía no se genera en la circulación, ya que solo hay un aumento en el valor de cambio de un bien que no modifica en un ápice su valor de uso; el precio solo distribuye el excedente de las partes y hace que se dé un cambio entre desiguales (1.1.3). Sin embargo el proyecto de ley constituye su hecho generador de la siguiente manera:

Art... (4). Hecho generador.- El hecho generador de este impuesto es la transferencia de dominio de bienes inmuebles rurales o urbanos, a cualquier título, que dé lugar a una ganancia extraordinaria, en los términos establecidos en la presente sección. (...)

Apreciamos dos errores teóricos y conceptuales: el primero ya apuntado sobre el objeto del tributo que no se corresponde con un plusvalor de uso del suelo, pues grava directamente la manifestación de riqueza representada por la renta que reporta la ganancia extraordinaria; y, el segundo error, que lo termina de diferenciar de los mecanismos de captura del plusvalor, pues, todo hecho generador de estos instrumentos debe ser una actividad, física o mental, resultado de un trabajo útil de la administración o

de los particulares, y la transferencia de dominio que nada tiene que ver con lo apuntado, si en el mejor de los casos será una manifestación indirecta de riqueza a través del consumo (2.3.1.3).

Asimismo, el hecho generador dispone el nacimiento de la obligación tributaria en el momento de la transferencia de dominio, hecho que puede o no verificarse, y de verificarse será, por lo general, en un momento muy distinto al verdadero surgimiento del benéfico que reporta el plusvalor de uso del suelo, que coincide con la ejecución del trabajo útil de la administración de la comunidad. Por estos motivos el hecho generador de éste impuesto no contempla ninguna característica de un mecanismo de captura de plusvalías y no debe ser calificado como tal.

2.3.6.4 Referente a su exigibilidad.

En referencia a su exigibilidad encontramos el mismo problema que el analizado al tratar el impuesto las utilidades y plusvalías en la transferencia de inmuebles urbano (2.3.1.4). Ya que al ajustar la exigibilidad al momento exclusivo de la transferencia de dominio del bien inmueble, además de los problemas asociados al nacimiento de la obligación tributaria, se estaría limitando el flujo de ingresos de las administraciones seccionales, atándolo a un hecho que puede o no verificarse, lo que permitiría que el particular use y se apropie por un tiempo indefinido del flujo de valor de la sociedad para su exclusivo provecho. Con la consciencia que el sustento las arcas fiscales de las administraciones locales quedarían en manos de los particulares que los amasan sin un trabajo que los sustente. La exigibilidad de los mecanismos de captura del plusvalor puede o no estar asociada al nacimiento de la obligación tributaria, lo que les permite ser versátiles con la realidad económica de las actuaciones estatales.

2.3.6.5 En referencia a su Finalidad Extra fiscal.

Creemos, y esto por el nombre de la ley orgánica que lo contiene, que el fin de este impuesto, a más de generar ingresos al gobierno central y a los seccionales, es el extra fiscal de disuadir las conductas especulativas en el mercado de suelo urbano y el de redistribuir la riqueza entre los miembros de la sociedad que más lo necesitan.

Por una parte, el generar ingresos con este instrumento, no será uno de los problemas que afronte en caso de su implementación, y al parecer ese es el principal interés del legislador, pues así se evidencia del proyecto de ley que establece:

Art... (18). Destino del impuesto.- (...) Una vez efectuados los respectivos registros contables, los valores correspondientes se transferirán en el plazo máximo de 24 horas a

la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional. Las dos terceras partes de la recaudación de este impuesto se transferirán a los respectivos gobiernos autónomos descentralizados y distritos metropolitanos autónomos, y la parte restante se destinará al financiamiento del Presupuesto General del Estado.

Pero, por otra parte, el fin extra fiscal de disuadir conductas dañinas y especulativas en el mercado está gravemente afectado por las razones explicadas (2.3.6.2). Debido a que se pretende gravar una práctica especulativa sobre el uso del suelo urbano que está expresamente prohibida por la Constitución, con la posibilidad de que, mediante la tributación, éstos ingresos ilegítimos se trasformen en legítimos, y en lugar de disuadir se incentive estas prácticas en el mercado del suelo, lo que ahondaría el problema de la escases de espacios urbanos edificables, la acumulación de tierras urbanas, la falta de relación entre valor de cambio y valor de uso, y todos los problemas sociales que esto acarrea.

Finalmente, el impuesto así estructurado gravaría, a fin de cuentas, todos los incrementos en el precio de los predios urbanos y no su plusvalor producto de las mejores rentas que puede soportar, lo que según la teoría económica de incidencia tributaria, podría representar una gran amenaza a su neutralidad, entendida como la injerencia que el pago del impuesto causa en las decisiones de los agentes de mercado a consecuencia de la variación en la cantidad o en el precio. Para explicarlo tomaremos el ejemplo, presentado por Samuel Jaramillo (Jaramillo et al, 2011, p.185-186), sobre los agentes consumidores de vivienda que se han beneficiado de un incremento de precio en su propiedad, por una valorización general del mercado experimentada por todos los terrenos de la ciudad, que por sus propias necesidades requieren cambiar de domicilio a una vivienda similar en una ubicación distinta. Aunque la vivienda que pretenda adquirir fuere idéntica a la vendida, en relación a las prestaciones y a su precio, al vender su propiedad deberá pagar el monto del impuesto por el incremento extraordinario del precio del mismo, y con el dinero remanente ya no podrá adquirir una vivienda similar, con lo que se modificarían las conductas tanto de compradores como de vendedores en el mercado del suelo urbano.

Como vemos el objeto del impuesto se trata exclusivamente de una “ganancia extraordinaria” experimentada a favor del vendedor de un bien inmueble en su transferencia de dominio, por lo que consideramos que su naturaleza es de una imposición a la renta. Es decir, si bien se recauda sobre beneficio superior, esto no

distingue su naturaleza entre renta o plusvalía, peor aun cuando su hecho generado y objeto no se circunscribe sobre un beneficio producto del trabajo útil.

2.3.7 Proyecto de ley “Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo”

Nos adelantamos, al revisar la evolución de la normativa ecuatoriana sobre las plusvalías (2.2.3.2), en considerar que este proyecto de ley orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del suelo, desde un enfoque urbanista, fundamentaría las necesarias e indispensables bases para que las administraciones seccionales empiecen a visualizar a los mecanismos de captura de plusvalor como verdaderas herramientas multifacéticas que les permitan apuntalar su autonomía financiera local para cumplir con su rol de desarrollo urbano y rural, con una visión de planificación urbano-territorial.

Consideramos que su naturaleza, causa, objeto y finalidad encierran completamente las características de un mecanismo de captura del plusvalor de uso del suelo urbano (1.3), que fija como objetivo el distribuir equitativamente cargas y beneficios entre los ciudadanos para financiar el desarrollo urbanístico, gestionar los asentamientos humanos de hecho y regular el mercado de suelo (1.4).

Su causa coincide con su objeto (1.3.1.2), y ambas recaen sobre la captura del beneficio de la plusvalía generada por acciones y decisiones públicas sobre territorio y por el desarrollo urbano en general (1.3.1.1). Propende tanto a los fines fiscales para financiar el desarrollo urbano, como los fines extra fiscales de redistribución de riqueza, control de mercado de suelo, herramienta de planificación, entre otros (1.3.1.4). Y principalmente configura los hechos generadores de su obligación tributaria en varias actuaciones físicas e intelectuales de la administración y de los particulares como: la transformación de suelo rural a urbano; la transformación a suelo rural de expansión urbana; la modificación de usos del suelo; la autorización para mayor aprovechamiento del suelo; la ejecución de obras que generen mayor valor en los inmuebles; el desarrollo humano en general que incrementa el valor del inmueble (1.3.2.2).

Sin embargo de lo apuntado, a manera de ejercicio teórico con la finalidad de obtener un mecanismo de captura del plusvalor nítido desde la perspectiva económica y jurídica, realizamos las siguientes consideraciones para perfilar sus elementos:

2.3.7.1 Referente al Concepto de Plusvalía.

El proyecto entre su articulado define lo que se debe entender por plusvalía, de la siguiente manera:

Art. 69.- La plusvalía es el incremento en el valor de los bienes inmuebles generados por las acciones y decisiones públicas que afectan al territorio y por el desarrollo urbano general.

Si bien concretiza en el hecho de la causa generadora, sigue considerando a la plusvalía como un incremento exclusivamente en el precio, que como hemos visto no es otra cosa que la expresión monetaria del valor de cambio de un valor de uso (1.1.3), lo que podría llevar al equívoco de considerar que las decisiones públicas o el desarrollo urbano se confundan con movimientos de precios en el mercado (1.2.1.2.1) (1.2.1.2.2). Pero aún más llamativo es el hecho de que no se contemple el necesario surgimiento de un plusvalor de uso social en el suelo urbano a consecuencia del trabajo útil destinado sobre las características inherentes al suelo que le permitan soportar más y mejores rentas que justifiquen ese incremento de valor (1.2.1.2).

Consideramos que para una definición más ajustada a los fundamentos económicos, que justifique la generación de plusvalía, es necesario contemplar las aclaraciones efectuadas líneas atrás, pues, la plusvalía responde al incremento de valor de uso social del suelo, expresado en el mercado a través de un aumento positivo del valor de cambio medido en unidades monetarias, producido por la disposición de trabajo útil, público y particular, en la creación o potenciación de las características inherentes que lo hacen socialmente útil para desarrollar procesos constructivos y acciones urbanas complejas, valor de uso social que es apropiado por el dueño o poseedor jurídico del suelo, sin ser el resultado de su actividad o voluntad (1.2.2.1.1).

2.3.7.2 Referente al Destino de la Recaudación.

El proyecto de ley condiciona el destino de lo recaudado por concepto de participación en plusvalías a usos específicos para la ejecución de infraestructura, vivienda de interés social y equipamiento, pero siempre que estén conexos a una mejora en el hábitat, entendida como, según el artículo 4 del proyecto, el entorno en el que la población desarrolla la totalidad de sus actividades, y en el que se concreta todas las políticas y estrategias territoriales. Condición de uso que se establece así:

Art. 71.- (...) Los pagos de la plusvalía gobierno autónomo descentralizado municipal o metropolitano se podrá realizar en dinero o en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura (...) Los recursos generados a través de la captura de plusvalía sólo deberán utilizarse para la ejecución de infraestructura, vivienda de interés social, equipamiento u otras actuaciones que contribuyan a mejorar el hábitat en sus respectivos territorios.

Se aprecia el destino exclusivo del dinero recaudado, establecido por la misma ley orgánica que lo crea, lo cual si bien es de práctica generalizada en la técnica tributaria al estructurar contribuciones como una especie de tributo, no necesariamente se debe verificar como una condición de su clase jurídica o financiera. Desde la perspectiva jurídica, el destino que un tributo entregue a su recaudación no tiene ningún valor como elemento que configure al instituto, ya que no es un criterio de raigambre legal, y al formarse como un hecho ulterior al beneficio que el particular recibe, no condiciona su existencia y no interesa en el mundo jurídico, aunque comúnmente se suele consignar al financiamiento de las obras y actividades que constituyen el presupuesto de la obligación (Troya & Simone, 2014, p.62). Por lo tanto, si se eliminase la obligación de disponer el dinero recaudado a determinado fin específico, no se alteraría en lo más mínimo la naturaleza del tributo como un mecanismo de captura del plusvalor.

Por otra parte, desde una perspectiva financiera, consideramos que las actividades físicas de la administración destinadas a la ejecución de infraestructura, vivienda de interés social y equipamiento, son el resultado puro y concreto de un momento previo de planificación y estudios abstractos, con una relación de fuente a resultado, por lo que sin la realización de estos trabajos intelectuales, no podría existir la realización de aquellos trabajos físicos; en consecuencia, atar el uso de la recaudación exclusivamente al ejercicio de actividades físicas de la administración podría generar un posible incidente de falta de financiamiento para las actividades intelectual previas –pagos de sueldos y consultorías-, lo cual amenazaría los fines del desarrollo urbano que persigue la herramienta tributaria.

Por estas razones de corte jurídico y financiero, creemos que no es conveniente que por ley se destine, *a priori*, el uso de los montos recaudados sin conocer en específico las necesidades financieras sobre la planificación interna de cada una de las instituciones administrativas que podrán recaudar el tributo. Más aun cuando ninguna de ellas se encuentra en circunstancias políticas, económicas, sociales o administrativas similares, y

sus requerimientos financieros y de inversión deberán responder a las demandas específicas de sus ciudadanos.

Finalmente queremos rescatar el acierto que conlleva el permitir que los pagos de ésta contribución puedan ser en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamientos comunitarios o infraestructura, cuyo destino será administrado por el sujeto activo en el cumplimiento de las necesidades que a su criterio sean prioritarias. Es conveniente recordar que estos pagos en especie no tienen la misma naturaleza que las cesiones urbanas obligatorias (2.3.5).

2.4 Consecuencias de la Desnaturalización de la Plusvalía en la Legislación Nacional Vigente.

Al iniciar el punto 2.3 nos propusimos responder a la pregunta si ¿se ha implementado un tributo a la Plusvalía en el Ecuador con la aplicación de la legislación nacional?, ante lo cual podemos señalar que, a más del solo nombre, no ha existido un gravamen con las características y fundamentos jurídico-económicos de un tributo a la plusvalía de uso del suelo urbano. Si nos preguntamos ¿se ha implementado algún mecanismo de captura del plusvalor?, podemos asegurar que sí, a través de la contribución especial de mejoras, pero con las limitaciones especificadas (2.3.4), y, con mayor acierto, la contribución especial por mejoras de la ley caminos (2.3.3).

Salvo estas dos excepciones, el resto de los tributos seccionales y en especial los tributos sobre la tierra, no han sido de gran importancia ni tributaria ni financiera para las administraciones seccionales. A tal punto que, como lo mencionamos anteriormente (2.2), al hacer un estudio comparativo sobre esta materia impositiva, entre varios países de Latinoamérica, la conclusión fue que en el Ecuador virtualmente no se recauda sobre este hecho (Smolka & Amborski, 2003, p.58).

Estas circunstancias, sin duda, han causado el aumento de las inequidades sociales y del gasto público seccional, y, de forma paralela, han reducido los ingresos corrientes de las administraciones locales, impidiéndoles alcanzar los fines de desarrollo urbano que se han trazado. Consecuentemente, existe carencia de planificación urbana y territorial, de obra pública y servicios básicos, de infraestructura y espacios públicos y, sobre todo, de urbanismo.

Para ilustrar dichas carencias en la legislación nacional, causadas por defecto en el uso e implementación de una contribución especial por plusvalía de uso del suelo o de un mecanismo idóneo de captura del plusvalor, resumiremos las consecuencias concretas que, a nuestro parecer, se manifiestan en la realidad tributaria seccional:

2.4.1 Manifestaciones de Riqueza que No se Gravan.

La manifestación de riqueza es un indicador inequívoco de capacidad contributiva de un determinado sujeto, y, para la administración, se traduce en indicios de riqueza del obligado que pueden ser gravados para contribuir con los gastos públicos. Al no haber implementado un mecanismo idóneo de captura del plusvalor, la legislación ecuatoriana ha dejado de gravar verdaderas manifestaciones de riqueza de posibles sujetos pasivos, consistentes en el acrecimiento de su patrimonio debido a la apropiación no ganada del beneficio generado por el plusvalor de uso del suelo urbano. Pues, el sustrato que identifica riqueza es justamente la capacidad de poder percibir más y mejores rentas gracias a las mejoras de las características inherentes al suelo por el trabajo útil destinado sobre él.

2.4.2 Esfuerzos Públicos y Comunitarios que No se Recuperan.

El motor que impulsa la imposición de mecanismo de captura del plusvalor es el sentir social que se genera al ver cómo los esfuerzos colectivos, representados por el incremento de precio del suelo urbano, son canalizados mediante un flujo de valor constante desde la sociedad hacia los bolsillos de unos pocos terratenientes privados que se benefician.

En el Ecuador, por la carencia de mecanismos de captura del plusvalor, esta realidad es evidente día a día, cuando el trabajo útil de la administración con su planeamiento y toma de decisiones, más el esfuerzo colectivo al crear identidad urbana de manera conjunta, se ven reflejados en ganancias para un grupo reducido de miembros, sin que haya forma de recuperarlos para volverlos a disponer en la ecuación del desarrollo urbano.

2.4.3 Hechos Generadores que No se Verifican.

El cumplimiento del hecho generador es el evento que origina el nacimiento de la obligación tributaria y el correspondiente derecho subjetivo de crédito a favor del Estado. La legislación tributaria nacional, tal como está conformada, no acoge en su seno ciertos acontecimientos fácticos que representan trabajo socialmente útil y que se consagran fehacientemente como un beneficio del cual dimanó plusvalor de uso social del suelo urbano.

Así encontramos momentos como: cuando la administración, en ejercicio de su función reguladora de políticas urbanas, interviene para modificar los usos del suelo o la densidad constructiva; cuando, en ejercicio de su función en desarrollo urbano, interviene para proveer equipamiento en accesibilidad y habitabilidad, o producir espacio construido; o, cuando los particulares, durante el desarrollo del fenómeno social de segregación, intervienen para construir determinado diseño arquitectónico, o invertir en activación social y activación cultural, o producir espacio construido que desarrolle la complejidad urbana y la sociabilidad.

2.4.4 Ingresos Corrientes que No se Registran.

En países como Colombia algunas municipalidades financian más del 45% de todos los gastos locales con mecanismos de captar de plusvalor, y en Canadá, la municipalidad de Ontario en la década de los 80, financió entre el 70% y 90% de sus gastos de capital con ingresos provenientes de mecanismos de captura del plusvalor (Smolka & Amborski, 2003, p.60). Son solo algunas de las experiencias exitosas en la implementación y en la recaudación de éstos mecanismos para financiar gastos corrientes seccionales. En el Ecuador, por la desnaturalización normativa y falta de desarrollo de estos instrumentos, tomando el caso de la cédula presupuestaria del municipio de Guayaquil del año 2012, vemos que la recaudación por contribuciones especiales de mejoras -único mecanismo de captura de plusvalor empleado- asciende al 3,15% del total de sus ingresos, cuando sus gastos por obra pública y desarrollo urbano ascienden al 55,83% en comparación con el total de sus ingresos; lo que quiere decir que apenas recuperó el 5,67% del total de su inversión en desarrollo urbano. Escenario completamente contrastante con los ejemplos citados en América.

Es evidente que existe una gran cantidad de recursos que están siendo destinados, mediante el trabajo físico e intelectual de la administración, a mejorar las características inherentes del suelo urbano que facultan el surgimiento de plusvalía de uso social, mismos que están siendo gravados evitando que se conviertan en una fuente corriente de ingreso y, en su lugar, la plusvalía está siendo completamente retenida por los terratenientes beneficiados, en desmedro del resto de la comunidad.

2.4.5 Redistribución de Riqueza que no se Ejecuta.

A consecuencia de lo advertido en el punto anterior, se faculta que toda la inversión social en obra y desarrollo que hacen las municipalidades del país, se quede en las manos de unos pocos terratenientes pasivos que no han hecho ningún esfuerzo para el

efecto, y principalmente en agentes especuladores que anticipan dichas inversiones y que ven en su realización el origen de verdaderas fortunas económicas. Lo que, consecuentemente, significa que hay una gran parte de la población, seguramente aquella con las necesidades más básicas y apremiantes insatisfechas, debido a la falta de recursos del que son víctima todas las administraciones seccionales.

De esta manera se torna inviable la ansiada redistribución de la riqueza, en apego al principio de equidad y solidaridad, pues, por lo general los grandes terratenientes son ciudadanos de clases sociales más acomodadas y son, justamente ellos, los más beneficiados de la carencia de mecanismos de captura del plusvalor, a costa de los recursos que, de otra manera, pueden ser utilizados para llevar el desarrollo a los barrios y a las personas que más lo requieren.

2.4.6 Mercado de Suelos que No se Controlan.

Finalmente, como colofón de todas las consecuencias perversas antes descritas, se trunca la posibilidad con la que deberían contar las administraciones seccionales para modificar las conductas de los agentes de mercado y propender a fines de naturaleza distinta a la recaudación. Principalmente al incentivar conductas de agentes especulativos que se dedican a anticipar las inversiones estatales en el suelo con la finalidad de acaparar gran cantidad de él cuando aún no ha sido beneficiado con el plusvalor de uso social, y una vez verificado éste, especular con una falsa escasez aparente para incrementar aún más los réditos que pueden obtener del consumidor final que necesita el espacio para vivir, trabajar o producir.

En el Ecuador, la falta de un tributo que sea a la vez una herramienta de control de incentivos y conductas sociales, de planificación urbana, de la elección de políticas, del control del mercado de suelo, de las fluctuación de sus precios, de las prácticas especulativas de sus agentes, de la consecución de vivienda social, ha dificultado enormemente la habilidad de la administración en la implementación de políticas en ámbitos económicos, sociales, políticos y jurídicos.

CAPÍTULO III

3 LINEAMIENTOS TEÓRICO-JURÍDICOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL POR PLUSVALÍA DE USO DEL SUELO URBANO -CEPSU- EN LA LEGISLACIÓN TRIBUTARIA SECCIONAL.

La adopción de una contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano no será una tarea fácil. Según el caso colombiano (Acosta, 2008), para su adopción se deberá recorrer un largo camino, entre acérrimos detractores e incondicionales promotores, porque es una política que demanda tiempo antes de entregar frutos; requerirá también de un ambiente político favorable que la reconozca como medio para el desarrollo, permitiéndole modificar la cultura tributaria transgresora de los contribuyentes; asimismo, necesitará de una administración capacitada y efectiva para su manejo, que no la trate como un simple procedimiento administrativo más; y finalmente, requerirá apoyo de la técnica económica y financiera para viabilizar sus potencialidades.

Sin embargo, la importancia para el desarrollo urbano que adquieren estas herramientas es innegable y justificará con creces los costos en los que se deba incurrir para su implementación. Ya que, según experiencias similares (Acosta, 2008), representan una solución para las necesidades financieras que ayudan a cubrir las brechas sociales, y al mismo tiempo, son medios políticos y administrativos para solventar las restricciones de acceso al suelo, su escases y los establecimientos ilegales en los mismos. De la misma manera contribuyen al manejo de problemas con motivo de la planificación y ejecución de la política urbana, por lo que son considerados por la doctrina como tributos inteligentes diseñados para adaptarse a las necesidades específicas, y luego evolucionar junto con ellas, de manera tal que a pesar de los estudios, de varias corrientes doctrinarias jurídicas y económicas, no se ha llegado a idear otros posibles insumos que aporten con igual eficiencia y efectividad a éstas tareas administrativas.

Visto así, el costo que enfrentan las ciudades modernas al no implementar este tipo de mecanismos, es que gran parte de su propia riqueza quede en manos de particulares que poco han aportado para su creación, consecuentemente sus finanzas limitadas para atender las acusantes necesidades urbanas emergentes con el ritmo de crecimiento acelerado de sus periferias, sobre el cual no tendrán forma alguna de intervención, pues

sus escasos recursos no permitirán que la administración planifique, ni que regule, ni que actúe. Es decir, el costo final que deberían pagar será el de truncar su desarrollo urbano y con ello contribuir al aumento de las desigualdades sociales en sus circunscripciones territoriales.

Con un mirada interna hacia el Ecuador, notamos que justamente éste es el costo que las municipalidades están pagando. Pues, aunque dentro del marco de la reorganización territorial implementada por la Constitución del año 2008 se pretenda la autonomía de los Gad's, y en lo que a financiamiento se refiere, la generación de ingresos propios que les permita cumplir su rol con la menor dependencia del Estado Central, en la realidad es evidente que esto no pasa, y que la gran mayoría de los gobiernos municipales no han alcanzado su independencia financiera, viviendo en sus propios territorios las consecuencias antes apuntadas. Sin duda alguna, esta dependencia a la transferencia de capital por parte de gobierno central –con una visión paternalista que limita el desarrollo-, se debe principalmente a la baja capacidad para generar ingresos propios, que se origina por un manejo deficiente del componente fiscal de autonomía financiera. Notamos además que, a colación de lo anterior, el urbanismo de las ciudades¹² es una materia que no ha sido muy desarrollada en el Ecuador, lo que agrava aún más el costo social.

¹² La afirmación de que el urbanismo como tal no ha sido ejercido en las ciudades ecuatorianas resulta evidente cuando lo analizamos desde una perspectiva multidisciplinar. La división del trabajo, en el campo de las ciudades, ha conducido a un devastador escenario, dirigido meramente por arquitectos o técnicos municipales, quienes en un esfuerzo de implantar “orden” en el territorio, se limitan a acciones como la definición de usos del usos, del número de pisos de construcción, y en algunos casos de factores estéticos. Sin embargo, la ciudad es el resultado de un sinnúmero de cuestiones sociales, económicas, antropológicas, históricas, culturales, políticas, biológicas, técnicas, psicológicas, entre otras, que se relacionan o interactúan en el espacio. La ciudad es multidisciplinar, la ciudad es un fenómeno complejo, y lamentablemente en las ciudades ecuatorianas el urbanismo ha hecho todo lo contrario, el “ordenar” a manera de descomplejizarlas. Es un concepto un tanto abstracto, pero tomamos la explicación del catedrático de urbanismo de la Universidad Politécnica de Madrid, José Fariña Tojo: *“...Cómo complejizar las áreas urbanizadas: aumentando el número de elementos e interacciones entre ellos. Se trata de un principio fundamental extraído de la ecología. Pues bien, cada vez que expulsamos a un ciudadano de una calle, de una plaza o de un parque estamos disminuyendo la complejidad del sistema. Cada vez que recluimos en un espacio privado alguna de las funciones tradicionales del espacio público estamos disminuyendo la complejidad del sistema. Cada vez que diseñamos un banco para que sólo se pueda utilizar por una persona sentada y nada más con la excusa de que, de otra forma, lo va a usar un vagabundo para dormir, estamos disminuyendo la complejidad del sistema. Y cada vez que disminuimos la complejidad del sistema lo estamos haciendo menos rico, más vulnerable, le estamos reduciendo posibilidades de funcionar adecuadamente.*

Para rever este panorama desalentador es necesario transitar por la misma senda tributaria que otras legislaciones ya la han superado, y partiendo del fuerte vínculo de dependencia entre la esfera financiera y la tributaria, esbozar los trazos de una herramienta que, desarrollada y eficientemente empleada en la segunda, apuntale los cimientos de autonomía en la primera. Por ello sostenemos que para conseguir la autonomía en la esfera financiera local, que promueva el desarrollo urbano de las ciudades modernas, se vuelve imprescindible un manejo estructurado y simbiótico de la esfera tributaria seccional.

Con este contexto general, recurriendo a la reflexión teórica para llegar al deber ser del mecanismo de captura del plusvalor CEPSU realizada en el primer capítulo, y centrados en el estado situacional de la legislación ecuatoriana revisado en el segundo capítulo, corresponde hacer algunas precisiones teóricas, que consideramos necesarias, para que en la normativa tributaria seccional vigente se pueda implementar la contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano. Lejos de pretender obtener un proyecto de reforma legal que coloque la contribución dentro de determinada normativa, empezaremos por revisar, en la esfera financiera seccional, las necesidades que motivan su uso y disposición; para, posteriormente, pasar a delinear ciertos elementos, teóricamente propicios, en miras de su construcción y utilización en la esfera tributaria seccional.

El propósito es bosquejar los lineamientos teórico-jurídicos para el diseño de un instrumento que se desenvuelva simbióticamente con el resto de tributos locales, tanto en el ámbito financiero, siendo una fuente permanente de ingresos corrientes que nutra la autonomía financiera local, como en la esfera jurídica, siendo un tributo inteligente y socialmente amigable que faculte al gobierno seccional autónomo el realizar las políticas urbanas, sociales y económicas.

3.1 Direccionamiento en la Esfera Financiera.

Como hemos indicado el ámbito teórico-abstracto del presente trabajo se circunscribe a la esfera jurídico-tributaria de la CEPSU (1.2.1). Sin embargo, tomando en cuenta la interrelación existente entre finanzas y gravámenes, no podemos dejar de hacer ciertos

Estamos dejando de hacer ciudad". Si la ciudad no nos enseña a convivir con "el otro", si no nos da la posibilidad de entender y aprender los inmensos beneficios de vivir en comunidad, entonces no entendemos lo que es ciudad, no vivimos en una ciudad, vivimos en espacios aislados, inseguros, o burbujas excluyentes.

comentarios sobre la esfera financiera, debido que consideramos es precisamente ésta la que, por un lado, fundamenta la necesidad de su implementación, y por otro, la que recibirá los beneficios de su uso prolijo. Es decir creemos que es la esfera financiera el motivo y el fin de la contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano; pues, es la necesidad financiera de generar ingresos la que la motiva; y, es para ella que trabajará aportando con sus beneficios fiscales.

“Las finanzas públicas en su concepto actual, y genéricamente consideradas, tienen por objeto examinar cómo el Estado obtiene sus ingresos y efectúa sus gastos” (Villegas, 2003, p.1). Para el autor Ramírez Cardona, las finanzas públicas son “la actividad que se refiere a la manera cómo la economía obtiene los recursos suficientes y a los principios que sustentan dicha actividad (...) principio de menor costo con el máximo de bienestar colectivo.” A la luz de éstas definiciones y bajo el enfoque de la Constitución ecuatoriana del 2008, creemos que las finanzas públicas son aquella herramienta de la economía que comprende dos aspectos: la forma y los medios por los cuales el Estado obtiene, administra y gestiona los recursos económicos; y, la forma y los medios por los cuales el Estado efectúa el gasto público, mediante un presupuesto que busca satisfacer la mayor cantidad de necesidades colectivas.

Vemos que el concepto de finanzas públicas encierra en sí el fundamento para el diseño de herramientas tributarias, ya que de no haber necesidad de financiamiento, no se requeriría de ningún instrumento. Y, al mismo tiempo, le entrega su fin fiscal que es el de servir como medio para canalizar recursos desde los administrados hacia el Estado para el cumplimiento de rol.

Con este preámbulo, interesa ahora centrarnos en cómo la legislación nacional garantiza a las administraciones seccionales la forma y los medios para obtener los recursos económicos suficientes que servirán para satisfacer las necesidades sociales de desarrollo urbano. La Constitución de la República en el artículo 270, en concordancia con los artículos 163, 171 y 223 del COOTAD, establecen como medios de ingresos locales, que los Gad's participarán de las rentas del Estado y que generarán sus propios recursos financieros, los mismos que pueden ser tributarios y no tributarios. Los recursos no tributarios deben provenir necesariamente del ejercicio de las competencias, y los recursos tributarios, previamente establecidos en la ley, deben provenir de la correcta administración que haga sobre los tributos en los que tienen competencia.

Dotándoles con estas facultades de generación de recursos propios, la normativa aspira que las administraciones seccionales las desarrollen y potencien para alcanzar su autonomía financiera y que, paulatinamente, vayan desprendiéndose de la dependencia económica de las transferencias del Presupuesto General del Estado, a las cuales constitucionalmente tienen derecho. Pues este es el fin que persigue la autonomía financiera prevista en el artículo 238 de la Constitución.

3.1.1 Concepción de los Tributos Seccionales en la Realidad Financiera Local.

Nadie niega la suprema importancia de los tributos seccionales en el presupuesto financiero de los Gad's. Nadie niega que, junto con la ejecución de las competencias exclusivas, son la base para la independencia financiera local. Y nadie niega su utilidad para modificar las conductas de los administrados. Pero, de la misma manera, la realidad aparenta que las administraciones seccionales no se preocupan por explotar sus beneficios, como fuente de financiamiento o como mecanismo de control de conductas. Pues, al parecer, en lugar de considerarlas como la principal fuente de ingresos corrientes de las respectivas circunscripciones territoriales, sencillamente se despreocupan de ellos, y entregan esa importancia a las transferencias del presupuesto del Estado Central. Es más común escuchar sobre quejas de los gobernantes seccionales referentes a recortes en sus transferencias centrales, que de planes o programas para mejorar su sistema tributario propio.

De hecho, de la revisión de la cédula presupuestaria municipal en el contexto nacional, se puede apreciar claramente la dependencia financiera a las transferencias del Presupuesto General del Estado –PGE- de municipalidades como Guayaquil, Cuenca o Guaranda. Donde, según una estimación hecha para el presente trabajo¹³, dependen del

¹³ Para obtener estos resultados se analizaron las cédulas presupuestarias realmente ejecutadas por cada municipalidad en el año 2012, mismas que por disposición de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, constan en los sitios web oficiales. Para obtener la dependencia del PGE del total de sus ingresos (100%) –entendidos como la suma de los ingresos corrientes, más los de financiamiento, y más los de capital- se restó el total los ingresos propios –entendidos como los define el art. 172 del COOTAD impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; venta de bienes y servicios; renta de inversiones y multas; venta de activos no financieros; entre otros ingresos.-; y se restó los ingresos de financiamiento que poseen partida propia; el resultado es el porcentaje de dependencia de su presupuesto ejecutado a las transferencias del PGE. Cabe indicar que no todas las partidas y cuentas son similares en cada municipalidad, por lo que, para obtener los ingresos propios ,en algunos casos, de la partida de ingresos corrientes se ha restado el

PGE para cubrir el total de sus gastos, y en lo principal la inversión en desarrollo, en un 40,05%; 39,19%; y 75,23% respectivamente. Mientras que los ingresos tributarios de cada municipalidad, en comparación con el total de sus ingresos en el mismo periodo, ascendieron al 26,21%; 30,91%; y 10,10% en ese mismo orden. Por lo tanto, se puede concluir con transparencia que de no contar con los ingresos provenientes del PGE y del financiamiento, en ninguna municipalidad fuera posible cubrir las necesidades de la ciudad, en especial lo que corresponde a la obra pública e inversión para el desarrollo urbano, que alcanzan el 55,84% y 15,70% para Guayaquil; el 34,51% y 27,66% para Cuenca; y el 32,57% y 31,95% para Guaranda, en todos los casos del total de sus gastos en la ejecución presupuestaria.

Creemos que la falta de incentivos para la generación de ingresos tributarios propios que los administradores municipales poseen, se debe principalmente a la comodidad financiera que simboliza las transferencias del presupuesto general del Estado. Visión propia de una administración paternalista de los estados productores de materias primas que en lugar de impulsar la producción y el desarrollo impulsan la dependencia financiera a sus ingresos extractivos, lo que indudablemente limitará la capacidad seccional de generar desarrollo urbano y cumplir con el rol social del desarrollo humano.

En este contexto, consideramos que los gobiernos autónomos descentralizados poseen una concepción distinta de los tributos seccionales, pues los tratan como simples procedimientos legalmente establecidos cuyo cumplimiento responde simplemente a su obligación jurídica de desarrollarlos mediante ordenanzas sin un fin específico; en lugar de apreciarlos como verdaderas herramientas financieras, mismas que aparentemente no precisan por su dependencia a las transferencias del PGE. La correcta concepción en la esfera financiera, desde nuestro parecer, debe enmarcarse en la apremiante necesidad administrativa de financiamiento económico propio, con instrumentos que les permita una intervención en el territorio más allá de la simple regulación, haciendo de la producción de toda clase de bienes públicos el sustento que viabilice su generación de recursos propios que distribuya de una manera equitativa los beneficios y las cargas provenientes del desarrollo urbano.

valor de las transferencias y donaciones corrientes provenientes del Sector Público y los ingresos por transferencias y donaciones de capital del Sector Público. Y para obtener el gasto total en obra pública y en inversión para el desarrollo se observó las partidas con estos nombres o similares en las cédulas presupuestarias ejecutadas de cada municipalidad.

En específico, debido a la comodidad de la dependencia a los recursos provenientes del PGE por parte de los Gad's municipales, se demuestra la falta de atención prestada a los mecanismos de captura del plusvalor, que al no ver en ellos la herramienta financiera que les permita controlar fenómenos urbanos y, a la vez, de recaudar fondos; ha provocado que el incesante crecimiento de las ciudades, hecho posible por el esfuerzo físico y económico del conjunto de la sociedad, "genere incrementos muy considerables de los precios de ciertos terrenos, brindando a un puñado de propietarios con un papel absolutamente pasivo, beneficios a veces escandalosos, mientras los fondos para soportar este desarrollo son crónicamente escasos y condenan a muchos de sus pobladores, especialmente los más pobres, a ingentes sacrificios y privaciones" (Jaramillo et al, 2011, p.60). Es por ello que consideramos que si las administraciones seccionales encargadas del manejo e implementación de la CEPSU en cada circunscripción territorial, no la conceptualizan y la usan como la herramienta fiscal que realmente es, serían dispendiosos los esfuerzos en los que se incurran para su adopción en el sistema impositivo local, ya que no aportaría para sanar la dependencia al PGE.

3.1.2 Finalidades Fiscales de los Tributos Seccionales.

Desde la perspectiva de las Finanzas Públicas la finalidad de los tributos, dentro de un ordenamiento normativo cualquiera, se ve expresada en su capacidad para generar recursos que sostengan el gasto público. Son herramientas de las que se vale la administración para procurarse los ingresos necesarios que permitan el desenvolvimiento de las tareas asumidas. Son una prestación exigida unilateralmente por el Estado a los particulares con la finalidad de solventar el gasto público, y en su concepción más simple "existen para que el Estado, a más de otros, cuente con recursos y pueda cumplir sus fines, por lo tanto las prestaciones pecuniarias se entregan con este objeto (...) es evidente, que la razón fundamental de los tributos es la de ser recursos públicos" (Troya y Simone, 2014, p.6). Lo anotado, sin perjuicio de las finalidades extra fiscales que los mismos exitosamente pueden perseguir.

Por lo tanto es ésta la finalidad con la que deben ser entendidos los tributos en las circunscripciones territoriales autónomas, toda vez que su misma autonomía económica depende del manejo adecuado que hagan de las potestades tributarias de las cuales se encuentran legalmente investidas. Caso contrario, de no ser empleados con su potencialidad fiscal por parte de las administraciones seccionales, estarían vaciando de contenido la utilidad de los tributos que administran, pues si pierden su utilidad como

mecanismos de generación de ingresos, pierden inmediatamente su efectividad real en un sistema tributario.

En el caso específico de un instrumento de captura del plusvalor de uso del suelo urbano, infructuosa fuese su implementación en el sistema tributario seccional, si los encargados de su administración no lo usan a cabalidad con toda su capacidad recaudadora. Pues, si no recupera los grandes flujos de valor que son canalizados, por el incremento del precio del suelo, desde la totalidad de la comunidad, que trabajó para crearlos, hacia los bolsillos de unos cuantos terratenientes pasivos beneficiados; no tendrían razón alguna de ser, su objeto y su causa desaparecerían dejándolo estéril ante las intenciones de aportar económicamente para el desarrollo urbano de las ciudades modernas. Es por ello que consideramos que, a más de tener una concepción precisa de la contribución, los Gad's deben visualizar claramente las finalidades y funciones de la CEPSU. Y más ahora que se pretende la inclusión social, donde los gobiernos deben pulir el manejo de sus herramientas para alcanzar los objetivos asociados a redistribuir la riqueza, a revertir la desigualdad y reducir la pobreza.

3.1.3 Autonomía de los Gobiernos Seccionales.

Tanto la Constitución de la República en su artículo 238 como el COOTAD en el 1 y 5, establecen la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, entendida como el derecho y la capacidad efectiva para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno. Por parte del derecho para regirse está satisfecho con la propia facultad constitucional y legal para el efecto, pero por el lado de la capacidad de hacerlo, al menos en el ámbito financiero, la realidad deja mucho que desear, a pesar que el artículo 1 del COOTAD señala que su propia implementación en la normativa nacional, es con el fin de garantizar la autonomía financiera de los Gad's, es decir, que con su contenido entregaría todas las herramientas necesarias para procurar ese escenario ideal.

Conscientes de que ni la autonomía política ni la administrativa de los gobiernos autónomos descentralizados, son parte del tema central del presente trabajo, consideramos que la posible implementación de la CEPSU podría acarrear algunas consecuencias benéficas significativas en estas áreas. Así:

3.1.3.1 Autonomía Política.

Según lo definido en el inciso segundo del artículo 5 del COOTAD, 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. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio.

De esta definición, haremos notar la facultad que comporta la ley a través de la capacidad de emitir políticas públicas territoriales, pues la aceptación de estas políticas acarrea directamente la legitimación de los gobernantes, misma que es parte medular del nivel de gobernanza territorial, entendida como la forma en la que se maneja la administración seccional. Es decir, si la planificación y decisiones que tome la administración local no son bien vistas o aceptadas por los administrados, sobre los cuales pretende implementarse, la gobernabilidad de la circunscripción se verá afectada pudiendo convertirse en un obstáculo para el desarrollo urbano.

Las políticas que más repercusiones adversas causan en la conducta de los ciudadanos son claramente las tributarias, sin las cuales, como hemos visto (3.1), no sería posible recaudar fondos para la ejecución de los planes de desarrollo urbano. En tal virtud, consideramos que las políticas urbanas que se tomen deben ir en perfecta armonía con las políticas tributarias que las financien, de manera tal que las conductas de los contribuyentes-beneficiados viabilicen la ejecución de los trabajos necesarios, en vez de obstaculizarlos.

En este contexto la CEPSU es un mecanismo que por su misma implementación respecto de determinada política urbana, aportaría a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores en particular, la publicidad suficiente para transmitir los beneficios y ventajas que la ejecución del desarrollo urbano genera para la ciudad. De igual forma, al ser parte de una planificación que contó con la participación ciudadana, entrega a la administración el conocimiento pleno y actualizado de las necesidades más preponderantes que deben ser tomadas en cuenta al momento de ejecutar la política planeada. Pero más allá de estas virtudes, la consumación de esta contribución transformaría la anticuada concepción tributaria de carga fiscal, con una connotación negativa, hacia una concepción de programas de desarrollo autofinanciados, debido al

impacto favorable que genera el efecto visual de las mejoras, principalmente las físicas – accesibilidad, sociabilidad y habitabilidad-, en la percepción de los contribuyentes, que ahora se preocuparían por la inversión pública y robustecerían sus ganas de contribuir con el tributo al desarrollo. Lo que con certeza causaría una modificación en la cultura tributaria seccional, según lo demostrado en la experiencia colombiana (Acosta, 2008, p.46). Inclusive podrían convertirse en un foro de debate ciudadano para priorizar la inversión pública, por el incentivo que genera a los propietarios el beneficiarse de parte de las mejoras de uso del suelo urbano.

Estas ventajas, sin duda, aportarían de manera favorable para que los gobernantes seccionales puedan planear y emitir las políticas públicas territoriales que generen plusvalías de uso del suelo urbano, pues, aumentarían la legitimidad y el apoyo ciudadano en sus decisiones, visibilizando la gobernanza sobre las ciudades y el consecuente bienestar político general.

3.1.3.2 Autonomía Administrativa.

Según lo definido en el inciso tercero del artículo 5 del COOTAD 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.

De esta definición legal, haremos notar la facultad que comporta la ley para la organización y la gestión del talento humano y recursos materiales de cada gobierno autónomo. La finalidad es hacerlo con la mayor eficiencia y cumplir sus objetivos con la mayor eficacia posibles, eso demostrará el buen manejo y control de un determinado gobernante durante su administración. La idea gira en torno a mantener el gasto corriente y alcanzar, al mismo tiempo, mayores resultados que los actualmente obtenidos, y por otra parte, conseguir los objetivos trazados en el menor tiempo posible.

Consideramos que, al igual que en experiencias vecinas (Acosta, 2008, p.56), la CEPUSU en este campo podría aportar favorablemente, toda vez que con su implementación se forzaría a la administración seccional, principalmente al talento humano de éstas, a mejorar sus competencias en planificación, en recaudación del tributo, en diseño de infraestructura, en elaboración presupuestaria, entre otras. Pero sobre todos estas ventajas, obligaría a las administraciones a actualizar la información urbana que manejan,

elaborar mejores mapas con nuevas tecnologías, a modernizar los catastros enriqueciéndolos con información y geo referenciarlos, y a capacitar al talento humano para su conducción. Subsidiariamente se ha evidenciado que con la implantación de estos mecanismos se han cerrado algunas de las vías predilectas para la corrupción de los funcionarios públicos (Jaramillo et al, 2011, p.44), lo cual sería trascendental en nuestro país.

Todas estas optimizaciones, atinentes a la capacidad del talento humano que sirve a los ciudadanos en territorio y al manejo eficiente de los recursos públicos representados por todos los materiales con los que cuenta la administración; desembocarán en una mejora sustancial en la calidad del servicio público que prestan los Gad's municipales, que de esta manera contribuirá a facilitar una administración territorial que se corresponda con las demandas ciudadanas sobre el desempeño de sus gobernantes, situación que tanta falta hace en la realidad nacional.

3.1.4 Autonomía Financiera Local.

Anticipamos ya que tanto la Constitución de la República como el COOTAD, establecen la autonomía política, administrativa y financiera de los Gad's. También repasamos que la autonomía financiera local es la finalidad fiscal y la razón de ser primigenia de los tributos seccionales. Y, hemos visto, que en la actualidad ecuatoriana, aparentemente, ninguna municipalidad alcanza su autonomía financiera, pues todas dependen en gran porcentaje de las transferencias directas de recursos que reciben del PGE (3.1.1). Esto a pesar de estar dotados con los medios suficientes para generar ingresos propios.

Lo deseable sería que las administraciones locales, en uso de estas facultades conferidas, aplicasen políticas fiscales encaminadas a la autonomía financiera local, para lo cual se deberían iniciar proyectando unas finanzas públicas sostenibles. Es decir, según lo definido por el numeral 2 artículo 5 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, una planificación, en el corto, mediano y largo plazo, que contemple la verdadera capacidad de generar ingresos, la ejecución de gastos, el manejo del financiamiento, incluido el endeudamiento, y la adecuada gestión de los activos, pasivos y patrimonios, de carácter público. Por estar dentro del objeto del presente trabajo, nos centraremos exclusivamente en la generación de ingresos propios, porque creemos firmemente que son el pilar fundamental para unas finanzas sostenibles que aseguren el desarrollo urbano sostenible y la efectiva autonomía.

Los ingresos propios, según el COOTAD en sus artículos 163, 171 y 223, pueden ser tributarios y no tributarios, y a su vez en lo principal, los no tributarios deben provenir necesariamente del ejercicio de las competencias, y los tributarios deben provenir de la correcta administración que se haga sobre los tributos en los que las administraciones tienen exclusiva competencia. Por ello, consideramos que la autonomía financiera local está formada principalmente por dos componentes elementales sobre los que deben trabajar las administraciones seccionales: el componente productivo de bienes y servicios, y el componente fiscal.

3.1.4.1 Componente Productivo de Bienes y Servicios.

Conscientes de que el componente productivo de bienes y servicios que poseen los gobiernos autónomos descentralizados, no forma parte del tema central del presente trabajo, consideramos que su desarrollo es tan o más importante para la autonomía financiera local que los tributos mismos, por lo que revisaremos escuetamente su contenido. La Constitución de la República en su artículo 270 prevé que los Gad's deben generar sus propios recursos financieros, tributarios y no tributarios. En tal virtud los recursos no tributarios, que son los que interesan en el presente punto, pueden ser de tres clases:

- Provenientes del ejercicio de competencias exclusivas por parte de cada uno de los distintos niveles de gobierno.
- Provenientes de la participación de los gobiernos autónomos en, al menos, el quince por ciento de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento de los no permanentes correspondientes al Estado Central.
- Provenientes de la explotación o industrialización de recursos naturales no renovables, sólo para aquellos territorios donde se realicen estas actividades.

De estas tres clases, la que conforma el componente productivo de bienes y servicios es únicamente la primera, y es sobre ella que volcaremos nuestra atención. Vemos que, a más de los numerales 3, 4, 6 y 7 del artículo 264 de la Constitución, el COOTAD, en su texto, entrega competencias exclusivas y excluyentes a las administraciones municipales para la prestación de ciertos servicios y la construcción de varias obras públicas en sus propias circunscripciones. Así:

Art. 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal.- Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: (...)

d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; (...)

g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley; (...)

Art. 137.- Ejercicio de las competencias de prestación de servicios públicos.- Las competencias de prestación de servicios públicos de agua potable, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales(...) Las competencias de prestación de servicios públicos de alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, y actividades de saneamiento ambiental, en todas sus fases, las ejecutarán los gobiernos autónomos descentralizados municipales(...)

Podemos afirmar que el ejercicio adecuado y eficiente de las competencias es el medio idóneo para obtener recursos de una manera sostenible. Son una herramienta ideal de los gobiernos municipales que, en pleno uso de sus atribuciones específicas conferidas por el COOTAD, pudiesen crear empresas públicas eficientes, con alianzas privadas y comunitarias, encaminadas a la prestación de los servicios públicos específicos y a la construcción de las obras prioritarias, sobre las que prácticamente la ley les entrega el monopolio de su provisión, construcción, estructuración y administración como fuentes seguras de ingresos corrientes. Pero, claro está, éste análisis es ajeno a la materia sobre la que versa el presente trabajo, sin embargo es un componente fundamental.

3.1.4.2 Componente Fiscal.

Anteriormente anticipamos que desde la perspectiva de las Finanzas Públicas la finalidad de los tributos, dentro de un ordenamiento normativo cualquiera, se ve expresada en su capacidad para generar recursos que sostengan el gasto público (3.1.2). Es decir, el proveer de recursos a la administración pública es la razón fundamental de ser de los tributos, sin perjuicio de las finalidades extra fiscales que exitosamente pueden perseguir. También identificamos que el principal problema que atraviesan los gobiernos autónomos descentralizados nacionales, que les impide alcanzar la autonomía financiera local, es su excesiva dependencia económica a las transferencias del PGE (3.1.1).

El componente fiscal, eficientemente administrado, puede generar los suficientes recursos económicos, de manera constante y permanente, que permitan apuntalar las

bases de la independencia financiera local de los gobiernos autónomos descentralizados, y cumplir, de ésta manera, con el objetivo constitucional y legal de autonomía. Pues, en palabras del COOTAD, en su artículo 124, la organización y ejercicio de las competencias deberá garantizar obligatoriamente la efectividad de la autonomía financiera, y la competencia tributaria exclusiva es un elemento importante para el efecto.

Contrastando lo anterior con lo revisado sobre la baja imposición nacional referente a la tierra (2.2.2), consideramos que las principales competencias de las que están imbuidos los Gad's, guardan estrecha relación con el desarrollo urbano, sea por su planeamiento, por sus decisiones políticas, por la provisión de servicios públicos o por la construcción de obra, todas en su gran mayoría representan una mejora en las características, concretas o abstractas, inherentes al suelo urbano (1.2.1.1.5), que le permite satisfacer más necesidades sociales (1.2.1.1.6); o sea, la ejecución de la mayoría de sus competencias genera ineludiblemente plusvalor de uso social del suelo urbano (1.2.1.2). Por esta razón consideramos que el principal aporte que la CEPSU puede incorporar, como un nuevo mecanismo de recuperación de plusvalías, para los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos que reduciría su dependencia económica a las transferencias del PGE, es precisamente la provisión de recursos financieros que les permita sostener la ejecución de los planes de desarrollo territorial durante la ejecución de sus competencias y facultades.

3.1.4.2.1 Aporte de la Contribución Especial por Plusvalía de Uso del Suelo Urbano –CEPSU-

La CEPSU al ser un mecanismo de captura del plusvalor está especialmente destinado a canalizar de vuelta a la ecuación del desarrollo el flujo de valor que ha sido apropiado por los terratenientes pasivos, sin que medie esfuerzo alguno para su creación, perteneciente a los esfuerzos sociales y estatales vinculados con el desarrollo urbano; es capaz de generar importantes sumas de recursos de una manera periódica y sostenida. Es este el caso de varias municipalidades de Colombia donde un tributo semejante fue creado para devolver a las arcas públicas entre el 30% y el 50% del incremento de valor de la tierra particular producido por la actividad estatal (Acosta, 2008, p.68). Y, en concreto, Medellín financió más del 45% de todos los gastos locales y Ontario en la década de los 80, financió entre el 70% y 90% de sus gastos de capital (Smolka & Amborski, 2003, p.60).

En el Ecuador, la CEPSU puede rembolsar una magnitud semejante –entre el 30% y el 80%- de los gastos municipales vinculados con el desarrollo urbano. Por una parte, un

porcentaje dentro de esa banda de los gastos corresponde a la obra pública e inversión, que juntos alcanzan un promedio estimado del 66,07% del total de sus gastos¹⁴; y por otra, un porcentaje dentro de la misma banda de los gastos corrientes de sueldos y salarios que alcanzan un promedio estimado del 16,89% del total de sus gastos, en municipalidades grandes, y un 27,87% del total de sus gastos, en municipalidades pequeñas. En perspectiva se podría decir que la CEPSU podría recuperar promedio un 50%, de un aproximado del 93% del total de los gastos seccionales que ocasionan el surgimiento de plusvalor de uso del suelo urbano; lo que, bajo los datos obtenidos y considerando que los ingresos son iguales a los gastos, permitiría recuperar idealmente cerca del 46% del total de los gastos, cifra que supera el porcentaje transferido por el Estado Central en comparación con el total de sus ingresos¹⁵(3.1.1).

Recordemos que actualmente municipios como el de Guayaquil, entre los más grandes económicamente hablando del país, con la CEM apenas recuentan el 5,67% del total de su inversión en desarrollo urbano.

3.1.4.2.2 Transformar un Porcentaje de ciertos Gastos Corrientes en Ingresos Corrientes seccionales.

Se puede apreciar transparentemente que una ventaja adicional que puede reportar la CEPSU a los Gad's municipales, es justamente que un porcentaje de sus gastos corrientes destinados al financiamiento de actividades intelectuales de planificación y estudios –pagos de sueldos y consultorías necesarias para el planeamiento urbano-, se pueden convertir a su vez en ingresos corrientes una vez que se haya verificado el hecho generador, de carácter intelectual o físico, que cree plusvalor de uso social en el suelo (1.3.2.2).

De ser así, se diese inicio a un círculo virtuoso, toda vez que estas actividades previas de planeamiento y proyección permitirán una mayor y mejor ejecución de las actividades físicas con las que interviene la administración, pues, toda intervención responde a una

¹⁴ Promedio estimado entre los datos obtenidos, de la forma y fuente explicadas en el pie de página número 13, entre las partidas de gastos vinculadas con obra pública y gasto en inversión para desarrollo cada las tres municipalidades analizadas.

¹⁵ Cabe aclarar que éste es un cálculo estimado, pues, obtener datos verificados y válidos no es parte fundamental del presente trabajo, ya que solamente se pretende dar una contexto general de lo que actualmente se está dejando de gravar por éste concepto, lejos de pretender sacar cifras exactas para lo cual se necesitará un análisis más extenso y detallado propio de las ciencias estadísticas.

idea pre concebida y estructurada hacia un fin en concreto, que se genera en el momento previo de planificación para lo cual se necesitan recursos, y de esta manera volver a iniciar el ciclo de la ecuación del desarrollo urbano (2.3.7.2).

3.1.4.2.3 Redistribución Equitativa de Cargas y Beneficios del Desarrollo Urbano.

La ventaja propiciada por la CEPSU en éste campo consiste en viabilizar la dotación de bienes públicos mediante los recursos provenientes del desarrollo urbano. Actualmente los administrados luchan por evadir las cargas e incesantemente demandan beneficios, presentándose así una contradicción que dificulta el trabajo administrativo, ésta realidad modifica la concepción de los ciudadanos que percibirán a las acciones urbanas, de las cuales se pretende recuperar la plusvalía, como una forma de regulación pública del suelo y, a la vez, como herramienta indispensable para el desarrollo, pues por una parte entregas cargas y por otra distribuyes beneficios visibles.

Este sistema de distribución de cargas y beneficios asociados al desarrollo, al mismo tiempo cumple la función de redistribución de la riqueza, pues la inversión de las plusvalías rescatadas, no deben necesariamente beneficiar a los particulares de quienes se las extrajo; pudiendo, de esta manera, intervenir en otras áreas cuya demanda sea prioritaria en el momento de la planificación. Por lo tanto, este sistema debe estar presente en la planificación y en la recaudación, con la finalidad de modular el desarrollo privado de ciertas capas de la sociedad, con la capacidad para soportar cargas de otras.

Una ventaja adicional que reporta un sistema equilibrado de distribución equitativa de cargas y beneficios, es la de poder planificar un intervención urbana, desde la órbita financiera, con una mayor independencia de las fluctuaciones macroeconómicas cuya incidencia presupuestaria puede ser reducida, ya que se conoce la potencialidad de una zona para soportar cargas económicas o en especie, y la necesidad de otra para satisfacer sus necesidades (Acosta, 2008).

3.2 Direccionamiento en la Esfera Tributaria.

La esfera tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados es el campo de interés del presente trabajo. Es aquí donde se acuñará la contribución especial por plusvalía de uso del suelo urbano, adquirirá sus elementos características, se perfilará su causa y su objeto, y se delimitará su alcance y finalidad. La CEPSU debe seguir todas las formalidades establecidas, y agrupar todos los componentes inexcusables para su nacimiento jurídico; debe enmarcarse dentro de los principios fundamentales que rigen los tributos; debe sustentarse en facultades específicas legalmente establecidas; debe

fundarse en motivos teóricos y prácticos generalmente aceptados; debe desenvolverse simbióticamente entre varios gravámenes; debe valerse de varios instrumentos dispuestos para su auxilio; y, debe responder a requerimientos singulares de cada sociedad a la que pretende regular.

Todas estas características deben moldearse en las manos del Derecho Tributario Constitucional y Material, sus principios, naturaleza y elementos, para crear un verdadero tributo con sustancia auténtica. Durante este apartado final comentaremos ciertas situaciones y requerimientos mínimos que, tanto el entorno de influencia como la misma CEPSU, deben tener presente y cumplir para la correcta inserción en la estructura tributaria seccional como la nueva herramienta que permitirá apuntalar la autonomía financiera local y la consecución de los demás fines extra fiscales de las municipalidades nacionales. Para el efecto, emplearemos el concepto, naturaleza y elementos inherentes revisados en el capítulo I sobre los mecanismos de captura del plusvalor, y los condicionamientos y limitaciones de la imposición a la tierra estudiados en el capítulo II, con el objetivo de esbozar los lineamientos jurídicos-teóricos que allanen el camino para la actuación del nuevo tributo.

Empezaremos por revisar las motivaciones, económicas y jurídicas, que justifican el gravar el plusvalor de uso del suelo urbano, para continuar con una revisión de las facultades, herramientas y principios jurídicos que enmarcan al tributo; subsecuentemente, repasar la singularidad de su implementación frente al resto de gravámenes seccionales, perfilar sus elementos; y, finalizar revisando la posible generación de minusvalía de uso del suelo por parte de la actividad estatal o comunitaria.

3.2.1 Fundamentos para la Implementación de la CEPSU.

Al realizar la adaptación del concepto plusvalía desde el ámbito económico al jurídico, revisamos los fundamentos que motivan la imposición a la tierra o a su producción en ambas ciencias (1.2.2), ahora compete hacer lo mismo, entender los justificativos teóricos que motivan la implementación de la CEPSU en la legislación tributaria seccional. Pues, a través de los años se han elaborado varias teorías económicas y jurídicas para justificar la participación de la sociedad en el incremento del valor de la tierra basadas principalmente en la idea de imponer obligaciones y limitaciones a la propiedad de los terratenientes pasivos. Si bien no han sido específicamente diseñadas para el plusvalor de uso del suelo, consideramos que su aplicación es exactamente la misma, ya que al final éste se termina expresando mediante un valor de cambio en unidades monetarias.

En lo referente a fundamentos jurídicos que justifiquen, conceptualicen y limiten el alcance de la CEPSU para engranar las necesidades públicas de desarrollo urbano con los beneficios privados que esto acarrea, entre los más importantes, encontramos a los siguientes (Acosta, 2008, p.70-72):

- a) La Función Social y Ecológica de la Propiedad. Es una contundente limitación al derecho de propiedad sobre las tierras que en principio aseguraba completamente a sus poseedores jurídicos el pleno goce, uso y disposición sobre ellas, mismo que podía ser opuesto a cualquier otra persona que no detente dicho título y que impida estas libertades. Parte de la noción de que el ser propietario conlleva derechos y beneficios para el individuo en particular, y, simultáneamente, obligaciones para con la sociedad. En tal virtud el propietario del suelo urbano está conminado a acatar las decisiones públicas emanadas en representación de la colectividad. Gracias al avance que implica el desarrollo de éste concepto, actualmente podemos observar que los propietarios están legalmente limitados por el derecho público de expropiación, así como está obligados a hacer uso del suelo dentro de las condiciones normadas para el efecto, a conseguir licencias y permisos para ciertas actividades, y a transferir a la sociedad parte de los incrementos no ganados del suelo; de igual forma actualmente la propiedad también compota una función ecológica destinada a la protección del medio ambiente y a la sostenibilidad en su uso. En la Constitución de la República del Ecuador la función social y ambiental de la propiedad del suelo está recogida en los artículos 31, 282 y 321.
- b) La Concesión Onerosa de Derechos. Parte del principio de que los derechos de construcción y uso del suelo urbano pertenecen a la totalidad de la sociedad y no son exclusividad del dueño. Escinden esencialmente al derecho de construcción del derecho civil a ejercer la propiedad privada. Consiste en que la sociedad cede a favor del privado los derechos derivados de la transformación urbana del suelo, de su cambio de usos, categorías y densidad constructiva; a cambio de una participación justa en el beneficio del plusvalor de uso social del suelo que estos derechos adicionales ocasionan. “La acción planeada del gobierno para distribuir los esfuerzos colectivos en el espacio urbano (...) debe entonces incorporar la enajenación onerosa del derecho de construir a los agentes (...) cesión que exige una contraprestación monetaria, que cuando no se realiza degrada la noción de propiedad pues facilita la apropiación de los esfuerzos colectivos por agentes

ajenos a su producción” (Alfonso, 2007, p.254). Consideramos que este principio es una aplicación específica de la limitación impuesta por la función social de la propiedad, ya que separa a la construcción del uso que conlleva éste derecho y entrega su titularidad a la sociedad para posteriormente consolidarlo en el poseedor jurídico del suelo a cambio de una contribución.

- c) Participación en los Incrementos de Valor de Uso Social. Es un derecho colectivo derivado de la función social de la propiedad que actualmente se ha convertido en un deber de las administraciones para proteger los intereses del desarrollo urbano de sus territorios. Entraña una correspondiente obligación del privado que se benefició con la actividad estatal o comunitaria a devolver parte de dicho esfuerzo creador de plusvalor de uso social, por lo que no puede ser considerada como una violación al derecho civil de propiedad.
- d) La Función Pública del Planeamiento Urbano. Las administraciones seccionales se encuentran legalmente exigidas y facultadas al ejercicio de la planificación urbana, con la finalidad de convertirlas en un agente activo del desarrollo más allá de la simple regulación unilateral alejada de la realidad social. En consecuencia ésta actividad se transforma en una verídica función pública del gobierno local encaminada a una participación activa en el delineamiento del desarrollo urbano que canalice parte de los recursos a la producción de valores de uso sociales en el suelo destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes.
- e) Prevalencia del Interés Público Sobre el Interés Privado. Este acuerdo tácito de los individuos que permite el desenvolvimiento de la vida en sociedad, debe definir el rol activo de las administraciones locales en el desarrollo urbano, enfocándolo en priorizar la satisfacción de las necesidades sociales dominantes frente a las necesidades particulares -propias de los gobiernos neoliberales-, de manera tal que las decisiones sean alcanzadas participativamente con la intervención de los actores sociales. El principio introduce claridad en el vetusto debate sobre los intereses colectivos y los derechos de propiedad, iluminando la planificación por la senda de la redistribución equitativa de cargas y beneficios.

De igual forma, desde la perspectiva económica se piensa que el gravar las rentas de la tierra es la vía idónea para aliviar la injusticia causada por la propiedad privada de un terrateniente que no ha efectuado ninguna actividad para crearlas. A pesar de no referirse específicamente al gravamen de un valor de uso social, consideramos que su manera de materializarse es a través del incremento en la cantidad y calidad de las rentas que el suelo puede soportar (1.2.1.2), por lo tanto la misma teoría fundamenta,

justifica y limita el alcance de la CEPSU. Entre las principales encontramos (De Cesare, Da Silva & Yoshinori, 2003, p.6-9):

- a) Igualdad en el Derecho a Participar de las Oportunidades de la Naturaleza. Se sustenta en el principio de que todo individuo goza del mismo derecho a participar en las oportunidades de la naturaleza que el resto de sus semejantes. De forma tal que quien más los use adquiere la obligación de compensar a quienes menos los usen, en consecuencia una parte de las rentas que pueden generar la tierra pertenecen a la colectividad. Lo mismo se hace aplicable al incremento en el valor de uso social del suelo, mismo que debe ser compensado por los beneficiados a favor de quienes colaboraron en su creación y no recibieron una ventaja efectiva.
- b) Oportunidad para capturar los incrementos de valor. Se basa en el derecho que posee la comunidad para participar en los incrementos de valor producido por sus esfuerzos de manos de aquellos propietarios que no intervinieron en ellos. Las inversiones públicas en desarrollo quedan capitalizadas en las mejoras del valor de uso social del suelo, para su recuperación se necesita de una herramienta transparente y legítima que permita canalizar ese flujo de valor de vuelta en la inversión pública, esa es la finalidad de la CEPSU pues la oportunidad para su implementación está latente.
- c) Eficiencia Económica. Parte de la teoría de que la CEPSU, como todo mecanismo de captura del plusvalor de la tierra, es un gravamen neutral desde la perspectiva de incidencia económica en la conducta de los agentes de mercado. Es una de las principales motivaciones económicas para su implementación, puesto que su aplicación no modificaría el proceso de desarrollo urbano y toda acción que haya sido óptima antes de su aplicación, continuará siéndola después de ella.
- d) No Presenta Efecto Económico de “Pérdida de Peso Muerto”. Con la aplicación de una herramienta como la CEPSU, en consonancia con el principio anterior y dado que la oferta del suelo es muy inelástica, esta herramienta se vuelve económicamente eficiente al no afectar las conductas de los agentes económicos de los mercados del suelo, no se reducirá la cantidad ofertada de espacio urbano, ni se presentaría un efecto de sustitución en el consumidor, ni se registrará un incremento en el precio para alcanzar el nuevo coste marginal de producción, por lo tanto no se generará una escasez que modifique la asignación inicial de recursos que entregaría mayor cantidad del excedente a los oferentes ya que con un alza lo único que conseguirían es dejar fuera del mercado sus bienes.

- e) Incentivos para el Desarrollo Económico Local. La implementación de un mecanismo de captura del plusvalor como la CEPSU, hará que una mayor cantidad de suelo previamente designado como urbano pueda desarrollarse, lo que los impulsará a introducirse en el mercado del suelo y a su vez con el aumento de la oferta bajar el precio de equilibrio en el mercado. El mecanismo puede ser visto desde este punto como un incentivo natural al desarrollo del urbanismo para mejorar e incrementar la calidad de usos de los suelos, lo que incrementaría la producción general local.
- f) Reducción del Costo en la Ciudad. La teoría apunta a la adopción de un mecanismo de captura del plusvalor de la tierra podría tener efecto de impulsar ciudades más densificadas y compactas, cuyo desarrollo guiaría a la reducción del número de suelo urbano no edificado que incrementaría la presión para mejorar la eficacia en el uso de espacios e infraestructura existente disminuyendo así el costo de producción.
- g) Progresividad en la incidencia económica del gravamen. La finalidad progresiva de un tributo consiste en que cada individuo aporte al sustento del gasto público en relación con su capacidad contributiva, en razón de quien más posee más aporte y el que menos posea menos aporta. En este contexto, dado que el mercado del suelo es un mercado altamente concentrado entre pocos terratenientes, en comparación de la cantidad de habitantes, el impacto de la CEPSU será mayor para quienes más suelo poseen y menor para quienes menos suelos posean, cumpliéndose de esta manera la progresividad fiscal. La teoría económica muestra que la incidencia de un gravamen sobre la producción de un bien cuya oferta está predeterminada naturalmente, sin modificar el precio de equilibrio, la carga completa del tributo será soportada por el propietario productor. Consecuentemente los terratenientes no podrán transferir la carga tributaria hacia los consumidores del suelo urbano mediante la reducción de la cantidad o el incremento del precio.
- h) Mejora en la asignación del suelo urbano. Según la teoría económica la imposición sobre la tierra conlleva implícita la redistribución, porque abre las puertas para los más necesitados. El mecanismo opera a través de la subdivisión que los terratenientes, por presiones del mercado para destinarlo a mejores usos, se verán obligados a hacer de sus parcelas de suelo disponibles para venderlas a los que las requieran. Como consecuencia la CEPSU tendería a equilibrar las relaciones entre clases permitiendo a los pobres adquirir tierras de mejor calidad.

- i) Mecanismo a prueba de evasión. Finalmente podríamos observar una motivación práctica de la implementación de la CEPSU, ya que técnicamente la evasión se vuelve casi imposible ya que el suelo urbano no puede ser “escondido” y principalmente porque pesa sobre la efectividad del tributo una garantía real facultada por su propia existencia como suelo urbano.

3.2.2 Competencias Tributarias Exclusivas y Excluyentes.

Vistas las motivaciones económicas y jurídicas que fundamentan la posible adopción de la CEPSU, conviene ahora revisar la capacidad tributaria que poseen los gobiernos autónomos descentralizados municipales para crear, modificar o administrar el tributo dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales; pues, de ella dependerá si está dotada de la potestad tributaria de crear la CEPSU, o de la potestad impositiva para administrarla.

Según la doctrina tributaria corresponde al órgano legislativo nacional o seccional la creación de los tributos, lo que es conocido como potestad tributaria; y, corresponde a las administraciones la aplicación de los tributos, denominada como potestad impositiva o de administración. La primera es de carácter constitucional, y la segunda de carácter meramente legal (Troya & Simone, 2014, p.205). Bajo esta premisa observamos que la Constitución de la República en el numeral 5 de su artículo 264 señala que los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas para crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras. Es evidente la atribución y creación de las administraciones tributarias seccionales para el manejo de los tributos encargados, y a su vez la potestad tributaria para la creación y administración de otros. Lo mismo se aprecia en el COOTAD cuando establece:

Art. 55 Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras;

Art. 57 Atribuciones del concejo municipal. Al concejo municipal le corresponde: b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;

Art. 186 Facultad tributaria. Los gobiernos municipales y distritos metropolitanos autónomos podrán crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas, (...) así como la regulación para la captación de las plusvalías.

Entonces las administraciones tributarias seccionales tienen competencias exclusivas y excluyentes para crear y para imponer tributos (Troya & Simone, 2014, p.211). La facultad de crear es de raigambre constitucional sobre las tasas y contribuciones especiales de mejoras, pero se vuelve legal cuando el artículo 186 del COOTAD la hace extensible para las regulaciones para la captación de las plusvalías. Es importante no caer en la confusión de considerar que el artículo 301 de la Constitución al señalar que: “(...) sólo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones (...) las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”, hace una delegación constitucional a la ley para la creación de contribuciones especiales, toda vez que éstas se tratan de las tasas y contribuciones que puede crear el Estado Central por los servicio que preste, sin perjuicio de la facultad de los consejos municipales, según lo señalado por José Vicente Troya (2014, p.51).

En tal virtud, la clave está en discernir si tanto la constitución como el COOTAD entregan la potestad tributaria a las administraciones seccionales autónomas, y en específico a los consejos municipales y metropolitanos, para poder crear mediante ordenanza propia la CEPSU en cada circunscripción; o, si se requiere de una ley motivada por el ejecutivo y dimanada por la Asamblea Nacional para su implementación. Para nuestro criterio, por la naturaleza y por el campo de acción territorial al que responde la CEPSU (1.3), y considerando la facultad tributaria del artículo 186 del COOTAD que entrega el *imperium* a los Gad's sobre la regulación para la captación de plusvalías, creemos que los Gad's municipales y metropolitanos, a través de las facultades propias de sus consejos la creación y regulación de la captura de plusvalías, mediante ordenanza, en sus respectivos territorios, sin perjuicio de que una ley pueda entregar los lineamientos para el efecto, pero sin volverse indispensable para su implementación. Como vemos, de acogerse este criterio la ley carecería absolutamente de competencia para regular la potestad tributaria sobre la CEPSU, pero podría desarrollar condiciones para hacer efectivo el mecanismo fiscal de captura del plusvalor de uso social. Hay que tener en cuenta que estos no serían los únicos niveles que pudiesen implementar este mecanismo, pero si el que más hechos generadores puede recoger por el propio ejercicio de varias de sus facultades privativas en el área del planeamiento urbano.

3.2.3 Competencias Generadoras Exclusivas y Herramientas Tributarias de Gestión.

En concordancia con el criterio señalado en el punto anterior, vemos que todos los hechos generadores de la posible CEPSU (1.3.2.2) se basan en el ejercicio autosuficiente de competencias exclusivas de cada municipalidad dentro del ámbito urbano. Competencias que, constitucional y legalmente, han sido entregadas de manera exclusiva y excluyente para los niveles de gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, mismos que son oponibles a los otros niveles de gobierno y deben trabajar armónicamente con una meta nacional. De igual forma, podemos ver que varias de estas competencias que, aparentemente son independientes entre sí, pueden fungir como verdaderas herramientas de apoyo para la implementación y administración de la CEPSU. Estas dos características, trabajando juntas, hacen que únicamente sea el nivel municipal el que pueda generar y moldear plusvalor de uso social del suelo con sus competencias exclusivas, y al mismo tiempo, sea el único que pueda imponer y gestionar su recaudación con sus herramientas tributarias.

Revisaremos entonces las principales competencias que se constituyen como hechos generadores de la CEPSU, y las principales herramientas que serán empleadas para su prolijo y eficaz uso.

3.2.3.1 Usos del Suelo Urbano y Construcción de Obra.

Las principales facultades encomendadas a las administraciones seccionales son de suyo constitucional, pues la Carta Magna en su artículo 264 reconoce las competencias exclusivas que los gobiernos municipales tendrán, y en sus numerales 1 disponen regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; el 2 manda ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; el 3 planificar, construir y mantener la vialidad urbana; el 4 prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental; el 7 planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos. De la misma manera lo hace el COOTAD, al desarrollar la Constitución y entrega a los Gad's municipales:

Art. 55 Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón; c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana; d) Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas

residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley; g) Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley;

Artículo 84 Funciones.- Son funciones del gobierno del distrito autónomo metropolitano: c) Establecer el régimen de uso del suelo y urbanístico, para lo cual determinará las condiciones de urbanización, parcelación, lotización, división o cualquier otra forma de fraccionamiento de conformidad con la planificación metropolitana, asegurando porcentajes para zonas verdes y áreas comunales;

Vemos pues que las administraciones seccionales son las únicas facultadas para estas actividades, mismas que una vez ejecutadas, planificadas o implementadas, darán vida a la obligación tributaria de la CEPSU, sea por las decisiones sobre los usos y clases de suelo, o sea por la construcción de infraestructura con impacto en la accesibilidad, sociabilidad y habitabilidad de las zonas urbanas. En general, a más de infraestructura y construcción de obra, los usos del suelo están ligados al aprovechamiento urbanístico que determina la clasificación, ocupación y edificabilidad; la regulación adquiere sentido cuando en diversas zonas se hace deseable un uso o resultado diferente del que inicialmente sancionó el mercado o la costumbre de los habitantes, ya que se considera que hay procesos que existen por sí mismos y lo que hace la regulación es solamente modular estas manifestaciones económicas (Jaramillo et al, 2011, p.145). Lo mismo podemos acotar de la competencia exclusiva para determinar la edificabilidad de cada suelo urbano, entendida como la capacidad de aprovechamiento constructiva.

3.2.3.2 Plan de Ordenamiento Territorial.

El plan de ordenamiento territorial –POT- es la primera herramienta de apoyo que puede recoger varios hechos generadores de la CEPSU hasta su efectiva ejecución o implementación. Pues las decisiones administrativas sobre el desarrollo urbano, aquellas que generan plusvalía de uso del suelo, deben estar en concordancia con el plan de ordenamiento territorial que, según lo establecido en el COOTAD en su artículo 279, es el documento destinado a definir las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, ambientales y urbanísticos; diseñar y adoptar los instrumentos y procedimientos de gestión que permitan ejecutar actuaciones integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio; y, definir los programas y proyectos que concreten estos propósitos. Para el efecto la misma norma entrega la competencia exclusiva para la formulación de éstos documentos, de la siguiente manera:

Art. 55 Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;

El POT debe responder a una concepción sobre la planificación y la gestión urbana propia de cada territorio que la encamine hacia el desarrollo, por lo regular es de mediana vigencia -10 años- con revisiones parciales cuya aprobación debe pasar por el consejo municipal. El papel que desempeña el POT para la implementación de la CEPSU es crucial, pues es el instrumento que dotará de sustento técnico a la intervención que crea plusvalor de uso social, liberando del oportunismo a su aplicación sin la debida planificación, y entregando la certeza a los propietarios que se beneficiarán (Jaramillo et al, 2011, p.204). Su cumplimiento es carácter vinculante para las administraciones públicas, y a mismo tiempo en lo referente al uso y gestión del suelo son vinculantes para todos los ciudadanos.

3.2.3.3 Catastros Inmobiliarios y Avalúos.

Son la segunda herramienta de completa utilidad con la que las administraciones conseguirán llevar adelante, principalmente, la liquidación y recaudación de la CEPSU. El catastro es considerado como un registro o inventario tecnológico de los bienes inmuebles que se encuentran dentro de una determinada circunscripción territorial, es administrado y alimentado por los gobiernos municipales. En síntesis esta herramienta nutre con la información necesaria a la administración sobre todos aquellos detalles técnicos, jurídicos y económicos de cada predio urbano. Su creación y administración son facultades exclusivas de los Gad's municipales, al efecto el COOTAD establece:

Art. 55 Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;

Art. 139 Ejercicio de la competencia de formar y administrar catastros inmobiliarios.- La formación y administración de los catastros inmobiliarios urbanos y rurales corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, los que con la finalidad de unificar la metodología de manejo y acceso a la información deberán seguir los lineamientos y

parámetros metodológicos que establezca la ley. Es obligación de dichos gobiernos actualizar cada dos años los catastros y la valoración de la propiedad urbana y rural.

Art. 426 Inventario.- Cada gobierno autónomo descentralizado llevará un inventario actualizado de todos los bienes valorizados del dominio privado y de los afectados al servicio público que sean susceptibles de valoración. Los catastros de estos bienes se actualizarán anualmente.

Art. 494. Actualización del catastro.- Las municipalidades y distritos metropolitanos mantendrán actualizados en forma permanente, los catastros de predios urbanos y rurales. Los bienes inmuebles constarán en el catastro con el valor de la propiedad actualizado, en los términos establecidos en este Código.

Es necesario aclarar que la capacidad del catastro para facilitar el trabajo administrativo y para viabilizar la implementación de la CEPSU viene dada por la cantidad de información correcta, su actualización y prolijo manejo. El gobierno central, a través de la entidad respectiva financiará y en colaboración con los gobiernos autónomos descentralizados municipales, elaborará la cartografía geodésica del territorio nacional para el diseño de los catastros urbanos y rurales de la propiedad inmueble y de los proyectos de planificación territorial. Son herramientas con varias finalidades que van desde el orden fiscal, hasta la planificación misma del entorno urbano, pasando por utilidades en la gestión pública como la planificación, regulación, ocupación, expropiación, subdivisión, entre otras; el Código Municipal para el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, modificado por el art. 1 de la Ordenanza No. 222 publicada en el Registro Oficial 195 de 22 de septiembre de 2007, en su artículo 10 señala:

Regular y normar la formación, organización, funcionamiento, desarrollo, mantenimiento y conservación del catastro de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Metropolitano de Quito, así como establecer procedimientos que regirán las relaciones entre los propietarios o poseedores de bienes inmuebles y la Municipalidad. Definir normas y procedimientos a los que se sujetarán los trabajos del catastro y valoración inmobiliaria. Determinar las obligaciones que en materia de esta ordenanza tienen los funcionarios, servidores municipales, estatales, particulares, así como los propietarios y los poseedores de bienes inmuebles ubicados en el Distrito. Establecer la promoción e integración del catastro inmobiliario y sus registros, para que se proporcione el servicio de información y consulta a quienes lo requieran, de conformidad a las normas legales pertinentes.

Asimismo pensamos que la capacidad de valorar los bienes inmuebles que es entregada por el COOTAD a las municipalidades es una herramienta vital para la implementación y liquidación de la CEPSU. La ley en el artículo 495 establece que el valor de la propiedad

se establecerá mediante la suma del valor del suelo y, de haberlas, el de las construcciones que se hayan edificado sobre el mismo. Este valor constituye el valor intrínseco, propio o natural del inmueble y servirá de base para la determinación de impuestos y para otros efectos tributarios, y no tributarios. Posteriormente agrega que con independencia del valor intrínseco de la propiedad, y para efectos tributarios, las municipalidades y distritos metropolitanos podrán establecer criterios de medida del valor de los inmuebles derivados de la intervención pública y social que afecte su potencial de desarrollo, su índice de edificabilidad, uso o, en general, cualquier otro factor de incremento del valor del inmueble que no sea atribuible a su titular. La importancia de que se presente un avalúo actualizado al verdadero precio del mercado ha hecho que la ley, en el artículo 496, establezca la obligación de las administraciones para renovar y actualizar cada bien o los catastros que contienen los avalúos.

3.2.3.4 *Licencias y Permisos Urbanos.*

Una tercera herramienta para la implementación de la CEPSU que ayudará a otorgar la certeza de la verificación de ciertos hechos generadores en específico, es la concesión que las administraciones seccionales autónomas están facultadas para hacer, previa solicitud del particular interesado y una vez que se hayan cumplidos los requisitos establecidos para el efecto, de licencias y permisos urbanos para el desarrollo de una actividad o el aprovechamiento de un nuevo y mejor valor de uso social del suelo. Su nombre suele cambiar dependiendo de las legislaciones que las adoptan entre licencia o permisos, principalmente en lo relacionado con el suelo urbano, son concedidas para la urbanización, habilitación del suelo para la edificación, permisos para la edificación, permisos de habitabilidad y para la conservación, rehabilitación y mejoras de las edificaciones existentes.

Pueden presentarse como la oportunidad idónea de exigibilidad de la contribución por plusvalía de uso del suelo urbano, si bien no son la fuente de la autorización para ejecutar un derecho que corresponde a la sociedad (3.2.1), son la representación particular de la normativa urbanística vigente para cada individuo que la solicita, que evidencia el previo nacimiento de un hecho generador de plusvalor de uso social del suelo. En lo sustancial son actos administrativos de autoridad competente con alcance individual, sin el cual no es posible adelantar en procesos de utilización del espacio urbano; son una autorización sujeta a la norma urbanística vigente que manifiesta la escisión del derecho puro a la propiedad privada de la capacidad de edificar o disponer del suelo.

3.2.4 Principios Tributarios Aplicables a la CEPSU.

Como todo tributo que pretende ingresar en un sistema tributario armónico debe observar ciertos lineamientos que dan los parámetros de comprensión dentro de los cuales ha de ser regulado. Los principios esenciales del sistema en general vienen dados por la Constitución en su artículo 300 que señala que el régimen tributario se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Los tratadistas nacionales hacen notar que ni el principio de capacidad contributiva ni el no confiscatorio están en el texto constitucional, pero infieren que la capacidad contributiva va implícita en la combinación de los principios de equidad y progresividad; y la no confiscación es un principio reconocido de manera más genérica cuando la misma Norma Fundamental prohíbe todo tipo de confiscación en su artículo 323 (Troya & Simone, 2014, p.129).

Notamos que un sistema tributario nacional debe ser juzgado, a la luz de cada principio invocado, en su totalidad, más no por cada uno de sus tributos independientemente; es decir, no necesariamente cada uno de los tributos debe cumplir con todos los principios, pero existen mínimos que deben acatar. Esto significa que la CEPSU en su implementación debe cumplir con todos los principios rectores establecidos con raigambre constitucional, más aquellos dispuestos en el artículo 172 del COOTAD, como parámetros de la tributación seccional, al señalar que la aplicación tributaria se regirá por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.

A continuación revisaremos los principios de mayor calado en la adopción de la CEPSU, y en los cuales representará su mayor aporte con la exacción de parte de aquellos incrementos del valor atribuible a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal.

3.2.4.1 Principio de Redistribución.

El principio redistributivo es uno de los lineamientos que, según la doctrina, deben observar los mecanismos de captura del plusvalor de uso del suelo, y por lo tanto la CEPSU. Si bien no es uno de los principios con los cuales surge la imposición tributaria es sus orígenes, es un alcance excepcional de la política social. En aplicación de este principio se pretenden devolver a la comunidad el incremento del valor que resulta de los esfuerzos públicos o sociales, en manos de quienes más lo necesitan en vista de sus condiciones económicas y de oportunidades. El objetivo es establecer una política

redistributiva, bajo la consideración de que existe un aprovechamiento privado de flujos de valor que pertenecen al desarrollo de la sociedad. Entonces, la redistribución de los valores de cambio del suelo beneficiado para crear nuevos valores de uso en aquellos que los necesitan, al igual que la obtención de recursos para financiar obras y servicios públicos y el control del crecimiento urbano, son metas que se pueden alcanzar a través de una correcta implementación tributaria.

Lo dicho hasta aquí constituye una base sólida para la adopción de la CEPSU, focalizándola en base al principio redistributivo, ya que es justo y lógico que el Estado reciba de los privados, a través de sus administraciones seccionales, una parte al menos de los beneficios que trae su trabajo útil, físico o intelectual, que influye de forma directa y cuantificable en su patrimonio. Sin perjuicio de ésta capacidad recaudatoria del tributo, hay que tener especial cuidado de no caer en lo señalado por el autor Ramírez Cardona, quien indica que pese a tan buenas intenciones “(...) pareciera que la idea de captura de plusvalías ha sido adoptada en América Latina como un mecanismo pragmático de recuperación de costos para resolver la escasez crónica de ingresos públicos y poder financiar proyectos de infraestructura urbana”, pues considera que a la larga, la meta principal ha sido únicamente aumentar las rentas públicas, sin importar si se basan o no en un principio distributivo.

3.2.4.2 Principio de Capacidad Contributiva Y Progresividad.

Un parámetro fundamental que todo tributo debe observar para procurar una exacción pecuniaria es la manifestación de riqueza que se constata en cada individuo, pues ésta es la más clara evidencia de su capacidad contributiva. Este principio no está recogido por el texto constitucional ecuatoriano, pero presenta un doble alcance ya que únicamente las manifestaciones de riqueza, directa o indirectas, pueden configurarse en hechos generadores de obligación tributaria y ser objeto del gravamen; y, que solamente se debe contribuir en relación con ésta capacidad económica que representa su riqueza (Troya & Simone, 2014, p.133).

El principio encierra la tendencia tributaria moderna de evitar la regresividad y contribuir a la progresividad en términos económicos, de manera que el que más capacidad económica tenga participe más en el mantenimiento de las cargas públicas. A decir de la autora Lucy Cruz de Quiñonez, sólo se puede exigir tributos sobre la base de un presupuesto de hecho que corresponda a la potencialidad demostrada por el sujeto pasivo de contribuir a los gastos públicos. Si bien estos principios que se aplican

principalmente a los tributos que gravan de forma directa a los ingresos y generalmente no se los asocia con las contribuciones, es fundamental que al momento de poner en práctica la CEPSU, se considere su progresividad y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, con el claro objetivo de alcanzar la redistribución y la igualdad.

En definitiva, creemos que no se podrá gravar con la misma magnitud a un sector de una ciudad que denota una mayor capacidad contributiva, en contraposición con un barrio marginal, que no lo hace. Es aquí en donde se vuelve fundamental contar con un catastro real que sea una foto de las ciudades. Creemos que la CEPSU puede ser articulada de forma armónica, de tal manera que se procure extraer de los predios que más riqueza manifiesten, valores que permitan realizar intervención para el desarrollo en predios que no han sido beneficiados por el trabajo útil de la administración o de la comunidad.

De la misma manera que en el caso del tributo anterior, hay que ser cuidadosos de enfrascarse en las malas experimentas con el uso de mecanismos de captura del plusvalor, dado que, tomando el criterio del autor Ramírez Cardona quien se pregunta si una contribución puede ser regresiva, y se contesta: “cuando aumenta el valor del suelo de una región muy valorizada debido a una inversión pública en infraestructura urbana, y entonces el ingreso derivado de la captura de plusvalía se reinvierte en la misma región, el resultado no sólo no es redistributivo, sino que puede llegar a ser regresivo.” Dadas las enormes diferencias en la distribución de la riqueza, habitualmente es más fácil garantizar el aumento de los ingresos si los recursos se asignan a regiones en donde se puedan recaudar más, es decir zonas de mayor capacidad contributiva. Incluso con el uso de un instrumento de captura de plusvalía, cuando la decisión subsiguiente -destino de los recursos- mantiene el mismo estado de distribución de la riqueza, la acción pública entera se vuelve más regresiva (Ramírez, 2011).

Queda claro el mensaje del autor, las autoridades estatales no sólo deben buscar obtener mayores recursos de aquellos que mayor capacidad contributiva demuestran, sino que el producto de la recaudación tributaria, debe ser focalizado a llevar el desarrollo urbano a sectores en los cuales la capacidad contributiva es aún menor, y al unísono cumplir con los principios de redistribución, progresividad y capacidad contributiva. Es claro que estos principios nos llevan necesariamente a hablar de la solidaridad en la aportación tributaria, cuyo objetivo será que los que menor capacidad contributiva tienen, sean en corto o mediano plazo, futuros contribuyentes para que la administración pública pueda seguir cumpliendo con sus fines y funciones. En síntesis, la redistribución no debe buscar sino el

mejoramiento de la capacidad contributiva de los que menos tienen, aumentando el espectro de futuros contribuyentes, lo que expresado en el urbanismo implica mejorar los valores de uso de los suelos necesitados para permitirles a sus dueños producir más y mejores rentas que les doten de capacidad contributiva necesaria para poder aportar con el desarrollo de otras zonas, y de esta manera generar un círculo virtuoso de desarrollo social basado en el trabajo útil de la administración y la comunidad.

3.2.4.3 Principio de Suficiencia Recaudatoria y de Economía.

Los principios antes revisados se enfocan en el sujeto pasivo y su capacidad económica para contribuir con las cargas sociales para beneficiarse de los esfuerzos colectivos que involucra el desarrollo urbano; pero, por otra parte, está el Estado representado por los gobiernos autónomos descentralizados como el sujeto activo destinatario de las exacciones pecuniarias, quien para el efecto no puede perder de vista los principios de suficiencia recaudatoria y de economía, pues en estos se basa su eficiencia y eficacia como órgano administrativo.

En efecto, al ser la CEPSU un tributo que se caracteriza por tener íntima relación entre el trabajo útil de la administración y el plusvalor de uso del suelo que se expresa en unidades monetarias por su valor de cambio, pretende recuperar parte del beneficio recibido por los terratenientes, el Estado no puede perder de vista que el monto que se recauda debe ser suficiente, de tal manera de poder continuar realizando más trabajos en otros sectores de las ciudades y poder seguir cubriendo las necesidades básicas insatisfechas. De igual manera, consideramos que el legislador seccional y recaudador no puede olvidar que todo tributo que se impone debe ser económicamente rentable para su recaudador. Adam Smith, en su obra de “La riqueza de las naciones” decía que: “todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado, sea lo más pequeña posible”; es decir, observamos la necesidad de la eficiencia en la administración del tributo, desde su nacimiento hasta su exigibilidad y recaudación.

Para que los principios de suficiencia recaudatoria y de economía puedan funcionar, debe articularse un catastro muy bien definido que cumpla con todas las exigencias de exactitud, cantidad, tecnología y demás referentes a la información que deben contener, teniendo como una de las variables más importantes aquellas zonas en donde se presuma una mayor capacidad contributiva, de tal manera de poder obtener mayores recursos de éstos sectores. El escenario ideal sería aquel en donde gracias al desarrollo

urbano todos los contribuyentes compartiesen las cargas de manera equitativa, y al mismo tiempo, recibiesen los beneficios de acuerdo con sus necesidades, sin que por ello implique que el Estado deba subsidiar totalmente el trabajo de los Gad's, ya que la recaudación debe ser suficiente.

No debemos olvidar que si el Estado no recupera el plusvalor de uso social, por el método que más eficiente se presente para el efecto, serán solamente unos pocos patrimonios privados los beneficiarios del total de los esfuerzos de la comunidad. Por lo tanto creemos firmemente que la CEPSU, al igual que otros mecanismos de captación de plusvalía de uso del suelo urbano, buscan compartir los beneficios que obtienen los privados por acciones, directas e indirectas del Estado, por lo que, receptor parte de ese beneficio, es sólo una consecuencia lógica de una correcta administración pública basada en la solidaridad social.

3.2.4.4 Principio de Neutralidad Fiscal.

En palabras de la autora Lucy Cruz de Quiñonez “los principios técnico tributarios deben ser categorizados en una escala inferior a los principios político sociales, a los presupuestarios y aún a los económicos”. Concordamos completamente con esta tesis pues el derecho tributario, al ser una herramienta de la política fiscal y económica, y estas a su vez al estar al servicio de las políticas para el Desarrollo Humano como fin último del Estado, deben estar sumidos completamente a las decisiones sociales y económicas que demande la sociedad. Por esta razón consideramos que la CEPSU, además de enmarcarse dentro de los principios antes revisados, puede aportar en gran medida al control del mercado del suelo, ya que por naturaleza es un tributo teóricamente neutro.

Este principio, en la jerga económica, es conocido como la “Incidencia del tributo”, y frente al jurídicamente entendido como tributo directo, que tiene relación con quién debe ser gravado por el Estado; en la percepción económica hace referencia a quién efectivamente soporta la carga del gravamen; es decir, quién ve reducida su renta como consecuencia del tributo. Por este motivo doctrinariamente se considera que la implementación de un gravamen no debe obstaculizar la circulación de la producción en determinado mercado, sea por la acción de los precios o sea por la cantidad producida, que induzcan a cambios en el comportamiento de los agentes productores o de los agentes consumidores. Un tributo económicamente neutro recae por completo en el agente sobre el cual se pretende gravar, que no tiene la posibilidad de transferir el impuesto al consumidor por la vía del aumento en el precio, ni por una disminución en la

cantidad producida; y, por lo tanto el bienestar de los consumidores no experimenta ningún desmedro (Jaramillo et al, 2011, p.155-159).

En el caso de la CEPSU, al gravar el plusvalor de uso que se genera en el suelo urbano a consecuencia del trabajo útil de la administración o de la comunidad, su carga recae sobre un “bien” con características de oferta inelásticas al precio –un gran cambio en su precio produce un pequeño o nulo cambio en su cantidad ofertada- ya que su cantidad ofertada no es el resultado de una función de producción, lo que desemboca en que su totalidad de oferta sea igual a la totalidad de suelo urbano existente, que es completamente independiente del precio. En tal virtud, la incidencia de un tributo sobre el plusvalor de uso social del suelo, y su capacidad de generar nuevas y mejores rentas, no altera la cantidad ofertada, ni tampoco altera su precio que seguiría respondiendo a las características intrínsecas del suelo para generar rentas; por lo que el tributo no puede ser transferido al consumidor y quien carga con el total de su importe será el terrateniente. Esto sucederá siempre que se grave al suelo y no a su precio (Jaramillo et al, 2011, p.173-175).

Entonces, se puede ver claramente que la CEPSU, aplicada exclusivamente sobre el plusvalor de uso social del suelo y su potencialidad de rentas -mas no al precio de los bienes o del espacio construido- presenta un carácter económico de neutralidad, tanto en las decisiones de los agentes terratenientes y consumidores, como en el precio y la cantidad de suelo urbano afectado. Por consiguiente, la total del gravamen recaerá sobre el dueño jurídico, quien verá reducido el monto de su potencial, nueva y mejor renta que puede generar; lo que, según la teoría económica, contraerá el precio del suelo que se expresa en el mercado, siendo este la capitalización de la resta que es capturada por el Estado, que por esta razón no puede incrementar el precio. En este contexto teórico, la implementación de la CEPSU no daña la economía del mercado del suelo urbano, pues no distorsiona las decisiones sobre qué consumir, qué producir y cómo financiar la producción del mismo¹⁶. Consideramos que la realidad económica se contradice con la realidad jurídica de la incidencia tributaria, más aún cuando el Código Tributario Nacional, en sus artículo 25 y 26 define al contribuyente como es la persona natural o jurídica a quien la ley impone la prestación tributaria por la verificación del hecho generador,

¹⁶ Para un mayor detalle de los fundamentos económicos que motivan estas conclusiones teóricas, revisar “Puntos de debate sobre la imposición a la tierra urbana” del texto de “Plusvalías Urbanas” (Jaramillo et al, 2011, p.159-192).

abunda indicando que nunca perderá su condición de contribuyente quien, según la ley, deba soportar la carga tributaria, aunque realice su traslación a otras personas. Asimismo, identifica al responsable del tributo como la persona que sin tener el carácter de contribuyente debe, por disposición expresa de la ley, cumplir las obligaciones atribuidas a éste.

3.2.5 Conceptualización de la CEPSU en el Sistema Tributario Seccional Vigente.

Hasta ahora hemos delineado, en teoría, cada una de las características necesarias del “deber ser” de la CEPSU como una herramienta tributaria para la captura de plusvalor de uso, así como una política de suelos para el manejo del urbanismo; que mira al planeamiento, al financiamiento y al desarrollo conformando un solo sistema parte de un todo social. Requerida por un entorno que demanda la intervención pública local en el inmaduro mercado del suelo urbano, para corregir sus fallas que provocan efectos socialmente no deseados, con su habilidad de redistribuir equitativamente las cargas y los beneficios del desarrollo urbano; debe ser distinguida correctamente del resto de tributos con los que interactúa y empleada más allá de su utilidad fiscal, redefiniendo la concepción del administrador tributario, desde una visión minimalista, hacia un enfoque eficiente y contemporáneo de política urbana.

Corresponde entonces comentar ciertos detalles sobre su diseño con la finalidad de que, una vez estructurado, para obtener un instrumento inteligente y socialmente amigable que faculte al gobierno seccional autónomo realizar las políticas urbanas, sociales, económicas y tributarias según su planificación. Empezaremos por revisar el sustento normativo que, a nuestro criterio, faculta la adaptación y adopción de éste gravamen en el sistema nacional, y posteriormente volveremos sobre algunos de sus elementos principales para conceptualizar y comentar su naturaleza específica.

3.2.5.1 Sobre su Sustento Normativo.

Para ubicar la génesis de los fundamentos de Derecho que facultan la adopción de la CEPSU recurrimos a la Constitución de la República, misma que dentro de los derechos del “Buen Vivir”, en su artículo 31, reconoce que todas “las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos (...) su ejercicio se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad (...)”; donde apreciamos la claridad con la que se establece la función social de la ciudad, subordinando al derecho a la propiedad privada dentro de ella. De la misma manera, la Carta Magna, limita el derecho de dominio en su artículo 321 cuando reconoce

y garantiza el derecho a la propiedad que deberá cumplir su función social y ambiental; ponderando la supremacía del interés público sobre el interés particular. La garantía de estas dos secciones faculta que el Estado, como vigilante activo de la realización del derecho a la ciudad y de la supremacía del interés público, intervenga en todo nivel de gobierno con políticas para regular la plena vigencia de estos derechos en las ciudades modernas; necesidad interventora que consideramos como causas mediatas de la implementación de la CEPSU.

Por otra parte, es deber del Estado de Derechos y Justicia procurar la inclusión y equidad para lograr el “Buen Vivir” de todos sus habitantes, para lo cual, según el texto constitucional dentro de los derechos relativos a ésta sección, en el artículo 376 “prohíbe la obtención de beneficios a partir de prácticas especulativas sobre el uso del suelo, en particular por el cambio de uso, de rústico a urbano o de público a privado”. Prohibición cuya aplicación se convierte en causa inmediata para la intervención estatal en el mercado del suelo urbano, a través del mecanismo de la CEPSU.

En lo concerniente a la conceptualización que se le debe dar a la plusvalía de uso del suelo urbano, Código Tributario establece que:

Art. 13.- Interpretación de la ley.- Las normas tributarias se interpretarán con arreglo a los métodos admitidos en Derecho, teniendo en cuenta los fines de las mismas y su significación económica. Las palabras empleadas en la ley tributaria se entenderán conforme a su sentido jurídico, técnico o usual, según proceda, a menos que se las haya definido expresamente (...).

Consideramos que es pertinente y está legalmente respaldado el uso del término plusvalía de uso del suelo urbano, con su connotación económica, y así debería ser entendido por las administraciones seccionales en su implementación

A más de las competencias tributarias seccionales exclusivas que facultan formalmente la aplicación de la CEPSU (3.2.2) y de los fundamentos económicos y jurídicos para su implementación (3.2.1); consideramos que las normas señaladas fungen como causas mediatas e inmediatas, y como alcance interpretativo conceptual para su posible implementación local.

3.2.5.2 Sobre su Causa y Objeto.

Como colofón a lo revisado sobre la causa y el objeto de la CEPSU (1.3.1.1) (1.3.1.2), es importante resaltar que, aunque el problema de la casusa no sea propio del campo tributario, y el objeto sea un elemento de suyo financiero; por pertenecer a la especie de tributo denominada contribución especial, la CEPSU encuentra su causa particular, y a la vez su objeto jurídico de imposición, en el beneficio que reporta la plusvalía de uso del suelo urbano, entendida como el incremento de valor de uso social del suelo, expresado en el mercado a través de un aumento positivo del valor de cambio medido en unidades monetarias, producido por la disposición de trabajo útil, público y particular, en la creación o potenciación de las características inherentes que lo hacen socialmente útil para desarrollar procesos constructivos y acciones urbanas complejas, valor de uso social que es apropiado por el dueño o poseedor jurídico del suelo sin ser el resultado de su actividad o voluntad.

Singularidad de los mecanismos de captura del plusvalor que tanto su objeto como su causa se correspondan idénticamente con el beneficio apropiado por el terrateniente, que no es otra cosa que el beneficio por plusvalía del suelo.

3.2.5.3 Sobre sus Hechos Generadores.

A más de lo anotado en referencia al hecho generador de la CEPSU (1.3.2.2), es importante subrayar que en la elaboración de la hipótesis del hecho imponible no se contempla la intervención del propietario o poseedor jurídico del suelo urbano, a través de una actividad u omisión en concreto o de su voluntad, ya que tanto al momento de la tipificación de las conductas generadoras, como al momento del ejercicio de ellas la única que intervine es la administración. En la gran mayoría de tributos al consumo, a la renta, a la producción, entre otros, es la administración quien establece el presupuesto fáctico del hecho, y es el sujeto pasivo quien, con su actividad y voluntad, lo ejecuta para verificar respecto de aquél el nacimiento de la obligación tributaria. Pero en la CEPSU eso no ocurre de la misma manera, pues a nuestro criterio, debido a la limitación del derecho a la propiedad sobre el suelo urbano, a su función social y a lo estratégico de su naturaleza, para que nazca el derecho subjetivo de cobro a favor de la sociedad, es la administración, en su representación, la encargada de establecer el presupuesto fáctico, de suplantar la voluntad y acción privada por su trabajo útil, y finalmente, de verificar, determinar, liquidar y recaudar la contribución. Pero recordemos que para recibir el beneficio en su suelo, el terrateniente tampoco efectuó ninguna actividad voluntaria, lo

que reviste de una percepción de justicia a esta característica que aumenta la singularidad del tributo.

Por otra parte, es importante resaltar que el beneficio, tanto desde la perspectiva jurídica como económica, consiste en la posibilidad, creada por el trabajo útil, que el terrateniente pasivo tiene de explotar, en la esfera de la circulación, las nuevas y mejores rentas del suelo urbano (1.2.1.1.1), mismas que no son otra cosa que la manifestación que adopta el incremento del valor de uso social del suelo al presentarse bajo su forma de valor de cambio. Con esta consideración se puede concluir que el beneficio CEPSU es siempre real, verdadero, efectivo y medible. Por lo que se descarta la existencia de beneficios presuntivos (2.3.4.2). Sin embargo consideramos que la complejidad práctica que entraña la determinación del monto y la zona de influencia, hará que la técnica tributaria adopte supuestos espaciales, para viabilizar al recaudación del tributo; pero en ningún caso ese supuesto trataría sobre el plusvalor de uso social creado, el mismo que es muy real y evidente a través de los ojos del mercado, sino que trataría sobre ciertas condiciones técnicas que no desnaturalizarían en un ápice al tributo.

3.2.5.4 Sobre su Nacimiento.

Para culminar la revisión sobre el nacimiento de la CEPSU (1.3.2.3), es importante mencionar que el inicio de la obligación tributaria, entendida como la verificación del presupuesto fáctico de la norma, está exclusivamente vinculado con la actividad de la administración, que en la práctica pueden verificarse por diferentes actos administrativos, de simple administración o ejecución de obra. Así, dependiendo del tipo de trabajo administrativo y comunitario (1.3.2.2), el cumplimiento de la hipótesis del hecho imponible, tanto es su carácter material como temporal, puede estar contenida en documentos de planificación urbana de carácter general como el POT (3.2.3.2), o en las ordenanzas con las que se pretenda implementar dichos planes, o en los planes parciales específicos de desarrollo que contengan cambios de clasificación o de uso del suelo, o de mayor aprovechamiento, o en los actos administrativos específicos que determinasen el inicio o el fin de una obra pública de intervención o de infraestructura urbana con impacto en accesibilidad, habitabilidad o sociabilidad de un determinado suelo. O en cualquier otro documento administrativo de actuación urbanística que implique que los propietarios están habilitados para hacer un nuevo o mayor aprovechamiento, sin que sea necesario que aquella posibilidad se materialice en la práctica. Para el efecto, en todos estos documentos, se deberá establecer el ámbito espacial de influencia y la magnitud con la que ésta opera.

3.2.5.5 Sobre su Exigibilidad.

Como explicación a lo revisado sobre la exigibilidad de la CEPSU (1.3.2.3), es importante comentar que, a consecuencia de la factibilidad tributaria de escindir la exigibilidad del nacimiento de la obligación tributaria, dada la forma en la que se configura el nacimiento de la obligación por el beneficio no buscado, y debido a que el pago del importe al que puede ascender la contribución dependerá de la liquidez de cada sujeto pasivo; consideramos que para el ejercicio administrativo de su derecho subjetivo al cobro, se pueda plantear varias alternativas que atiendan a circunstancias de carácter material, económico y personal de cada hecho generador y de cada sujeto pasivo. De manera tal que se suspenda, temporalmente, la capacidad de cobro de la administración por estas circunstancias específicas previamente establecidas.

Como primera consideración indicamos que, por principio práctico, se debe subyugar la exigibilidad de la CEPSU al cumplimiento de los procedimientos administrativos de determinación y liquidación del importe concreto que ha causado. Es decir, que previo a que la obligación se vuelva exigible, se debe realizar la liquidación de cada sujeto pasivo, por lo tanto, consideramos que la exigibilidad debe iniciar solamente con la notificación legal del acto administrativo individual de liquidación efectuada a cada particular beneficiado por el plusvalor de uso social del suelo urbano por actividad estatal, en concordancia con lo dispuesto en la letra b del artículo 19 del Código Tributario vigente. Para facilitar el conocimiento de los potenciales sujetos pasivos se debería emplear campañas informativas previas, que convendría realizarse masivamente por los medios de comunicación de las zonas de influencia.

Como segunda consideración creemos, que por los motivos materiales, económicos y personales antes mencionados, sería aconsejable que, durante los procedimientos de determinación y liquidación, se estudiase cada caso en particular y se concediesen ciertas prerrogativas en lo concerniente a plazos para postergar la exigibilidad, mismos que no deberían exceder los términos establecidos para la prescripción en el artículo 55 y siguientes del Código Tributario, y evidentemente los procesos de liquidación y determinación en ningún caso deberán exceder de los términos previsto para la caducidad en el mismo código en su artículo 94.

Como una tercera consideración creemos que, sin perjuicio del modo de pago, o del plazo para el que se haya diferido, o del plazo de gracia concedido, se pudiesen establecer algunos presupuestos de exigibilidad específica como: el momento de la

solicitud de autorizaciones y permisos expresos para usos y mejoras o de licencias urbanísticas (3.2.3.4); solicitud de cambio efectivo de uso del suelo beneficiado; actos que conlleven la transferencia de dominio del suelo; entre otras que representan una manifestación clara de riqueza y de capacidad contributiva del sujeto obligado.

3.2.5.6 Sobre su Base Imponible.

Sin duda, desde una óptica técnico-financiera, el determinar la base imponible sobre la cual gravar un mecanismo de captura del plusvalor, se ha vuelto la tarea más difícil, debido principalmente al confuso entendimiento y escasa diferenciación que se hace sobre un valor de uso social y un valor de cambio mercantil; conceptos que en teoría deberían ser equivalentes, pero en la práctica son completamente distintos por la dinámica capitalista de los mercados. Para completar lo revisado sobre el objeto imponible de la CEPSU (1.3.1.2) (1.3.2.5), es necesario hacer algunas aclaraciones adicionales al respecto.

Empecemos por recordar que el objeto o materia de imposición debe ser el plusvalor de uso social del suelo, que a la vez es el beneficio del que se apropia el terrateniente pasivo, y el resultado del trabajo útil dispuesto sobre las características inherentes del suelo urbano que lo hacen socialmente útil al satisfacer las demandas para la vida en sociedad. El plusvalor de uso social debe manifestarse en la esfera de la circulación como un valor de cambio, mismo que por tratarse del suelo resulta de un cobro anticipado y capitalizado de las nuevas y mejores rentas que el suelo pueda soportar (1.2.1.1). Para que el tributo no pierda su naturaleza y no contraríe ninguno de los principios sobre los que se erige, es indispensable que la base imponible represente únicamente el plusvalor de uso creado por la acción del trabajo útil público y privado.

Al respecto los tratadistas de economía institucional urbana, analizando los mecanismos de captura del plusvalor aplicados en sus propios sistemas tributarios, estiman que la imposición financiera debe recaer completamente sobre la capitalización de la nueva renta que el suelo puede generar, y no sobre el valor total del inmueble; es decir, sobre el precio del suelo y no sobre el precio total del inmueble, pues, no es imposible hacer la diferenciación. Sin embargo, observan que la práctica habitual, el cobro del gravamen se hace sobre el precio total del inmueble que en el mercado se presenta como el precio acumulado de las edificaciones, del suelo, y del espacio construido, (Jaramillo et al, 2011, p.160).

El “deber ser” de la CEPSU exige que únicamente se grave la expresión en unidades monetaria de valor de cambio que adquiere el suelo en equivalencia con su plusvalor de uso social; lo que, por falta de una fórmula más adecuada, se reduce a gravar la nueva y mejor renta que el predio podría soportar, sin involucrar ningún incremento de precio producto de fluctuaciones especulativas de mercado (1.2.1.2.2), o debido a un movimiento estructural general o a un movimiento coyuntural general del mercado del suelo urbano (1.2.1.2.1).

3.2.5.7 Sobre su Tarifa.

A más de lo anotado en referencia a la tarifa de la CEPSU (1.3.2.6), es importante subrayar para viabilizar los fines extra fiscales de redistribución de cargas y beneficios producidos por el desarrollo urbano, los principios de progresividad y equidad en los cuales se sustenta, se debe establecer un sistema de bandas impositivas que permita a la administración extraer, del patrimonio del beneficiado, la cantidad de plusvalor de uso social del suelo que se equipare con su capacidad contributiva general, permitiendo por un lado, que ciertas partes de la población se aventajen con una porción mayor, y que otras deban devolver una porción mucho mayor hacia la sociedad.

Para el efecto, y juzgando las experiencias revisadas en varios países alrededor del mundo, consideramos que el piso y el techo de la tarifa deben oscilar entre el 30% y el 80% del plusvalor de uso social del suelo urbano. Los porcentajes específicos atenderán a razones materiales del trabajo útil, razones económicas de la capacidad contributiva de cada obligado, y a razones personales que ameriten; todo esto con fin de conseguir tanto una mayor recaudación como una mayor redistribución y progresividad.

3.2.5.8 Sobre sus Formas de Extinguir la Obligación Tributaria.

Según lo establecido en el artículo 37 del Código Tributario, consideramos que, dependiendo de cada caso en específico, y por considerar que la CEPSU es una herramienta flexible y socialmente amigable de aplicación multifacética; creemos que sería factible implementar todas las formas legalmente permitidas para extinguir la obligación tributaria. Podría ser: el pago, la confusión y la remisión.

Sobre el pago podemos acotar que un mecanismo para proveer la dotación de espacios públicos en el área urbana, es a través del mecanismo de pago en especie como: suelo urbanizado, vivienda de interés social, equipamiento comunitario o infraestructura. Es decir, del pago con franjas de suelo urbano para equipamiento social, lo que no debe ser confundido con las cesiones urbanísticas (2.3.5), con espacio para construcción de

viviendas de interés social y para sociabilidad del entorno urbano. De igual manera, en el caso del pago dinerario, se puede establecer un diferimiento del total del importe del tributo, dependiendo de su magnitud y de la situación económica del sujeto pasivo, en un plazo de hasta 10 años, que puede anticiparse en los casos vistos en la exigibilidad específica antes vista (3.2.5.5).

Sobre la confusión como medio de extinguir la obligación tributaria, podemos señalar que se produce cuando el acreedor se convierte en deudor de dicha obligación, como podría ser el caso de una expropiación o en una herencia *abintestato* que las recibe el Estado. Y sobre la remisión o condonación que puede darse cuando el sujeto pasivo haya cumplido con los requisitos específicos que establezca la ordenanza tributaria para el caso (Troya & Simone, 2014, p.193-194).

De la misma manera, en legislaciones como la Colombiana, producto de la flexibilidad de la herramienta, se ha implementado ciertas facilidades de pago que, a nuestro criterio, son perfectamente compatibles con la CEPSU, como: pago en cesiones o títulos de interés social para adelantar proyectos de construcción social; pago mediante la ejecución de obra para la adecuación de asentamientos urbanos –calles, aceras, puentes peatonales, intercambiadores, etc.-; o, el pago mediante títulos valores. (Jaramillo et al, 2011, p. 268).

3.2.6 ¿Compensar Minusvalías de Uso Social del Suelo Urbano?

Durante todo este trabajo hemos sostenido la legitimidad, legalidad, justicia social y necesidad financiera de capturar el plusvalor de uso social producido por el trabajo útil de la administración o de la comunidad, a favor de la sociedad y sus esfuerzos; pero, que pasaría en el evento de que éste trabajo, que sin dejar de ser útil, por razones sociales de desarrollo urbano, se generen lo que la doctrina denomina como externalidades negativas en los suelos (Alfonso, 2007, p.265).

Es decir, que producto de la intervención estatal o social en el urbanismo de una determinada ciudad, para responder a necesidades propias de la sociedad, se deben establecer, dentro de una zona urbana específica, lugares para: prisiones o cárceles, rellenos sanitarios, mataderos, tanques de gas, depósitos químicos, fuentes de ruido o de calor, entre otras; que al contrario del impacto favorable –externalidades positivas- que se causa por mejorar la accesibilidad, sociabilidad y habitabilidad de un suelo, éstas causan un balance negativo y perjudicial para el valor de uso del suelo urbano que se ve

afectado y es incapaz de soportar las mismas rentas que antes soportaba, generando un detrimento para su dueño. Algo muy similar se causa con la reubicación de las denominadas “zonas de tolerancia” dentro de un determinado sector

En estos casos de externalidades negativas, para el autor Alfonso, la adaptación de la zona para aceptar este cambio que les perjudica, “requiere de recursos públicos para mitigar su impacto” (Alfonso, 2007, p.265). A nuestro criterio concordamos plenamente con el autor, que si hemos defendido el sentido de justicia y de legitimidad que encarna el hecho de que los esfuerzos de la sociedad sean extraídos de los bolsillos de los terratenientes pasivos; mal podríamos no ser consecuentes y defender el hecho de que los perjuicios que se causan a un grupo de terratenientes que sin su voluntad se han visto afectados, deben ser resarcidos por el resto de la sociedad a favor de quienes se realizaron las intervenciones, pues fueron sus necesidades las que motivaron dicha afectación.

Sin embargo a lo acotado, debemos mencionar que hay autores, muy especializados en la materia, que piensan que no debe compensarse por parte de la sociedad un detrimento en la renta de la tierra, en esta corriente se encuentra Samuel Jaramillo; quien considera que los precios del suelo son simplemente “una gabela que la operación espontánea del mercado le otorga al propietario, pero que no está sustentada por ningún esfuerzo o contribución por este agente” (Jaramillo et al, 2011, p.190). Por lo tanto, cree que solo es un motivo de percepción por ser el precio un privilegio inmotivado del que se aventaja el terrateniente, y tacha de inconsecuente subsanar las desventajas que se causa en las ventajas creadas por la sociedad, aun cuando sea ésta quien la motive, por no ser un derecho adquirido de los terratenientes dicha potencialidad de nuevas y mejores rentas. A nuestro criterio, no se toma en cuenta el minusvalor de uso social que se genera en la tierra, pues sus características inherentes mutan hacia unas socialmente no deseadas, que por satisfacer unas necesidades condena a otras, en este caso motivadas justamente por las necesidades sociales, y quienes sufren este detrimento en las características del suelo es su dueño. La visión se basa exclusivamente en la teoría de generación del precio del suelo y en su capacidad de generar renta que, evidentemente son fenómenos sociales y económicos, pero se desprende a la realidad, también económica, del uso que socialmente se da al suelo, pues en sí mismo es un valor de uso natural, que en caso de ser afectado debe ser compensado.

3.2.7 Uniformidad de Conceptos en la Legislación Nacional.

Finalmente, en caso de implementarse la CEPSU según la concepción y naturaleza aquí otorgadas, consideramos extremadamente necesario que el resto de la legislación nacional vigente, debería asumir el concepto genérico del mecanismo de captura de plusvalor, y en caso de poder adaptarlo y adoptarlo, implementarlo también a un nivel de gobierno diferentes. La finalidad es no entorpecer el funcionamiento y evitar percepciones de doble tributación por confusiones con su nombre de plusvalía. Pues claramente la CEPSU es la prestación pecuniaria, unilateral y coactiva, gravada sobre el plusvalor de uso del suelo urbano, que la administración exige, a nombre de la comunidad y por facultad de norma pertinente, a aquellos sujetos que reciben un beneficio específico producido por el trabajo útil, estatal o colectivo, que crea o potencia las características inherentes del suelo.

4 CONCLUSIÓN.

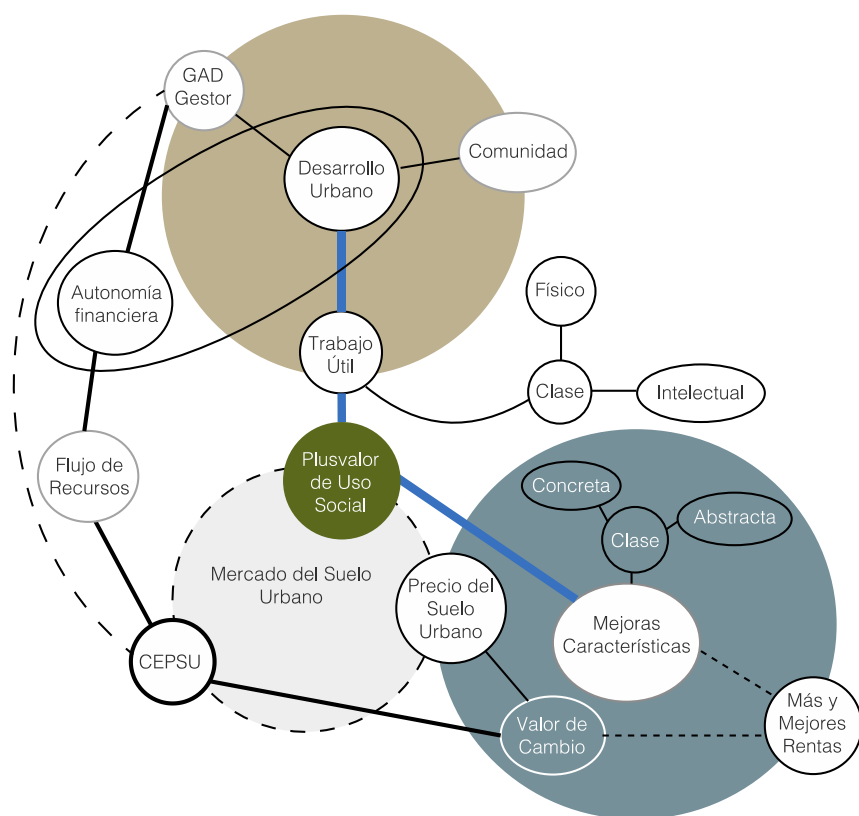
El régimen tributario seccional ecuatoriano, perteneciente a los gobiernos autónomos descentralizados cantonales, no ha evolucionado sustancialmente desde los 60s. Los principios, finalidades, conceptos y motivaciones sobre los cuales se erige, se han mantenido anquilosados durante más de las cinco décadas de su vigencia. La misma redacción con la que surgió permanece incólume sin desarrollarlo, ni conceptual ni pragmáticamente, generando en los gobiernos locales, encargados de garantizar un desarrollo urbano sostenible, una inexorable dependencia financiera a las transferencias económicas del Estado Central. Esta realidad se ve reflejada en la inaplicación, casi absoluta, de mecanismos efectivos de captura del plusvalor de uso social del suelo urbano. Nunca se ha ejercitado el impuesto a la plusvalía como un tributo autónomo, puesto que nunca ha sido conceptualizado como tal, ni siquiera a través de ordenanzas. Seguimos única e ineficientemente aplicando escuetos gravámenes sobre la propiedad o cambio de dominio del suelo.

Dado éste estado atávico, de perfecta desconexión con la evolución social y urbana, consideramos imperioso un replanteamiento profundo del régimen tributario seccional ecuatoriano, cuya punta de lanza debe ser, la política y herramienta socialmente sensible y de aplicación multifacética, representada por la CEPSU. Mecanismo idóneo de adaptación constante a la dinámica de la vida en sociedad, que responde amigable a la vorágine del incesante progreso urbano de las ciudades modernas; fuente de ingresos locales propios que, al fomentar la autonomía financiera seccional, controla las conductas en los agentes del mercado del suelo urbano y propicia el planeamiento sostenible del desarrollo urbano.

Creemos que un buen comienzo para su implementación reside en el enfoque multidisciplinar con el que se debe abordar el tema de la captura del plusvalor de uso social del suelo urbano. Para el efecto consideramos que los argumentos aquí presentados desde la perspectiva de diferentes ramas científicas o profesionales con injerencia en el tema, sin pretender asumir que dicho análisis abarca todas las aportaciones posibles, poseen fundamentos suficientes para fomentar una discusión amplia de manera que responda a una dinámica urbana ecuatoriana real. Y es que la investigación aislada desde diferentes disciplinas difícilmente puede dar los resultados que la investigación, desde un proceso tan complejo como el urbano, puede aportar incluso a las disciplinas por separado. Pensamos, al igual que algunos de los autores

citados, que ni la economía ni el derecho aisladamente, nos han guiado al entendimiento de lo que es o cómo debe aplicarse la CEPSU; por el contrario, el análisis desde un medio complejo urbano, nos ha permitido comprender las aportaciones que las diferentes disciplinas hacen al respecto. Es así que la teoría económica, el derecho, la sociología, la geografía, convergen en un solo proceso, en nuestro caso el proceso urbano de generación de plusvalor de uso social del suelo.

En el siguiente esquema se resume gráficamente la interacción de la CEPSU con los principales actores y elementos presentes en el desarrollo urbano de las ciudades:



5 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Acosta, P. (2008). *Policy learning: New challenges for smart value capture in Colombia* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Alfonso, R., O. (2007). Aportes a una teoría de la estructuración residencial urbana. *Revista de Economía Institucional*, vol. 9. (17), 241-277.
- Brown, H. J., & Smolka, M. O. (1997). Capturing public value from public investments. *Land Use and Taxation. Applying the Insights of Henry George. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.*
- De Cesare, C., Da Silva, L., Yoshinori, M. (2003). *Analyzing the Feasibility of Moving to a Land Value-based Property Tax System: A Case Study from Brazil*. Lincoln Institute of Land Policy. Working Paper.
- Domínguez, J. M. E. (2015). La planificación urbanística ante los actuales desafíos tecnológicos y sociales. *Economía industrial*, (395), 29-36.
- Harvey, D. (2014) [1977]. *Urbanismo y desigualdad social* (Vol. 330). Madrid, España: Siglo XXI.
- Jaramillo, S., Moncayo, V. & Alfonso, O. (2011). *Plusvalías Urbanas, Fundamentos económicos y jurídicos*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Marx, K. (1972) [1867]. *El Capital*, Edición Abreviada. Buenos Aires, Argentina: Iguazú.
- Pacheco, L. (1986). *Economía Política, Ensayos*. Quito, Ecuador: Cipad.
- Pindyck, R. & Rubinfeld, D. (2009). *Microeconomía*. Madrid, España: Pearson Educación.
- Ramírez, A. (2011). *Hacienda Pública*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
- Sánchez, J. R. (2012). Ciudad, complejidad y energía. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, (171), 73-86.

Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana. *EURE (Santiago)*, 29(88), 55-77.

Troya, J. & Simone, C. (2014). *Manual de Derecho Tributario*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Villegas, H. (2003). *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. Buenos Aires: Editorial Astrea.