

La experiencia catastral de la Intendencia de Montevideo en la recuperación de plusvalías urbanas

**Ing. Agrim. Ricardo ZUNINO, Ing. Agrim. Ana SUÁREZ y Arq. Virginia BOTTA,
Servicio de Catastro y Avalúos / Intendencia de Montevideo, URUGUAY**

Palabras claves: Catastro, plusvalías, mayor aprovechamiento, Intendencia, Montevideo.

SUMMARY

During the last decade important changes in the local and national land regulations were systematically produced. In 1998 a Plan for the Use of the Land in Montevideo (Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo) was approved and, for the first time, through a legal framework, the return to the community of part of the benefits obtained from higher property values was proposed, generated by the authorisation of special projects raised in the private sphere.

The Catastral and Valuation Office (Servicio de Catastro y Avalúos) is the office in charge of evaluating these "major projects" according to the different options provided by the present regulations. From these numbers, the Administration determines (based on preestablished percentages) the Compensatory Prices which the applicant should pay to consecrate the new rights granted.

This document aims to describe the most important local and national regulatory aspects and present the experience and contributions made by the Cadastral and Valuation Office when implementing these instruments in Montevideo.

RESUMEN

Hace más de una década que sistemáticamente se producen importantes cambios en las normas locales y nacionales referidas al ordenamiento territorial. En particular, en el año 1998 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo y por primera vez - a través de un marco legal - se propone el retorno a la Comunidad de parte del beneficio obtenido por los mayores valores inmobiliarios generados a partir de la autorización de distintos proyectos especiales con raíz en la órbita privada.

El Servicio de Catastro y Avalúos, es la dependencia encargada de realizar la totalidad de los avalúos de estos "mayores aprovechamientos" según las distintas opciones previstas en la reglamentación vigente. A partir de estos cálculos, la Administración determina (en base a porcentajes preestablecidos) los Precios Compensatorios que el interesado deberá pagar para consagrar los nuevos derechos otorgados.

El presente trabajo pretende describir los principales aspectos normativos a nivel Nacional y

Departamental y exponer acerca de la experiencia y aportes realizados por el Servicio de Catastro y Avalúos en la implementación de estos instrumentos en el Departamento de Montevideo.

La experiencia catastral de la Intendencia de Montevideo en la recuperación de plusvalías urbanas

**Ing. Agrim. Ricardo ZUNINO, Ing. Agrim. Ana SUÁREZ, Arq. Virginia BOTTA,
Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo, Uruguay**

1. INTRODUCCION

Hace más de una década que se vienen produciendo importantes cambios en las normas locales y nacionales referidas al ordenamiento territorial.

En el año 1998 la Intendencia de Montevideo aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial para el Departamento y por primera vez en el Uruguay - a través de un marco legal - se propone el retorno a la Comunidad de parte de los mayores valores inmobiliarios generados por la aprobación de distintos proyectos especiales (Arts. D8. y D40. del Decreto Número 28242 de la Junta Departamental de Montevideo, del 16 de Setiembre de 1998).

Desde la implementación de estos nuevos instrumentos, el Servicio de Catastro y Avalúos tuvo la responsabilidad de realizar la totalidad de los avalúos de estos “mayores aprovechamientos” según las distintas opciones previstas por la reglamentación. A partir de estos cálculos, la Administración determina -en base a porcentajes preestablecidos- los Precios Compensatorios que el promotor o propietario deberá pagar para efectivizar los nuevos derechos otorgados.

El presente trabajo describe los principales aspectos normativos a nivel Nacional y Departamental y expone acerca de la experiencia y aportes realizados por el Servicio de Catastro y Avalúos en la implementación de estas nuevas normativas para el Departamento de Montevideo:

- Recaudos requeridos al promotor del proyecto para realizar las tasaciones de los mayores aprovechamientos.
- Vías para la captación de valores base firmes como referencia para estos avalúos.
- Reflexiones sobre la pertinencia de las distintas figuras existentes en la actual normativa para la recuperación de plusvalías y sobre la posibilidad de incorporar nuevas vías de captación.

El enfoque del mismo se centrará principalmente en proyectos especiales con raíz en la órbita privada.

Finalmente y por sobre todo, esperamos que el presente trabajo pueda constituir un aporte para otras Intendencias Departamentales que están comenzando a implementar y llevar a la práctica estos nuevos instrumentos, que permiten la recuperación para la sociedad, de las plusvalías generadas al amparo de la nueva normativa de ordenamiento territorial a nivel nacional.

2. MARCO LEGAL A NIVEL NACIONAL PARA LA CAPTACION DE PLUSVALÍAS

Diez años después de la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) para Montevideo, se aprueba la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTSD, N° 18308) en la cual se incluyen varios artículos en relación a la recuperación de mayores valores inmobiliarios :

Artículo 46. (Retorno de las valorizaciones).- Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia Municipal tendrá derecho, como Administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos terrenos de las acciones de ordenamiento territorial, ejecución y actuación, en la proporción mínima que a continuación se establece:

a) En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.

b) En el suelo urbano, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia Municipal para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia Municipal la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia Municipal asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

Artículo 60. (Mayores aprovechamientos).- Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado.

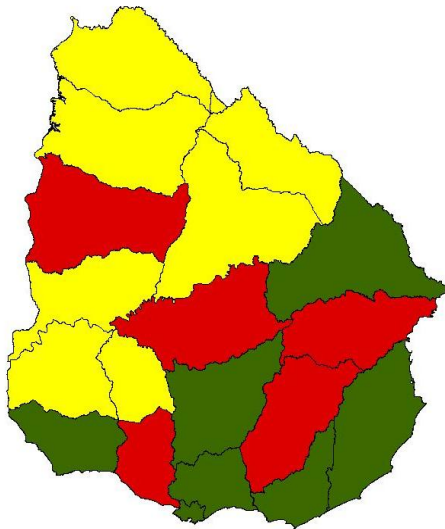
En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, se podrán constituir áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico establecido, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado.

También se podrá ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental. La contrapartida, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

A partir de la aprobación de la Ley, varios Departamentos la han reglamentado para su

implementación a nivel departamental. Esto ha permitido aplicar estas políticas de recuperación de los mayores valores para proyectos especiales, aunque con distintos matices técnicos respecto a la Intendencia de Montevideo. En particular, se han detectado importantes avances en los Departamentos de Canelones y Maldonado

En el siguiente gráfico se representa la evolución en cuanto a la aplicación de estos instrumentos, registrada hasta la fecha y a nivel nacional. De acuerdo a los informes y consultas realizadas con técnicos encargados de las Oficinas de Urbanismo de los distintos Departamentos, pudimos apreciar que su implementación estaría relacionada con la pujanza o potencialidad de los distintos territorios en la promoción de desarrollos inmobiliarios con destinos Residencial, Turístico o Logístico.



Se indican en verde los Departamentos en donde ya se ha registrado la implementación de estos procesos, en amarillo aquellos que presentan importantes avances (por ejemplo, al estar previstos en los futuros planes de ordenamiento) y en rojo los que no han experimentado avances o no han tenido la oportunidad o necesidad de aplicarlos.

3. MARCO LEGAL DE LA INTENDENCIA DE MONTEVIDEO PARA LA CAPTACION DE PLUSVALÍAS

3.1 Captación de plusvalías previo a la vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

La captación de plusvalías ya se aplicaba en la legislación municipal desde mucho antes de la aprobación del POT. El tributo de contribución por mejoras existe a nivel nacional y a nivel departamental y está dirigido a captar el aumento de valor provocado por la ejecución de obras públicas y se aplica a través de un incremento en los tributos municipales por concepto de mejoras sobre las áreas beneficiarias del mayor valor.

Actualmente, dicho instrumento tiene una aplicación muy reducida a pesar de haber tenido un importante rol en épocas pasadas. Los motivos seguramente tienen bases políticas tendientes a privilegiar los sectores más desprotegidos. Es notorio apreciar que las grandes obras actualmente son de saneamiento y en menor medida de vialidad y se realizan principalmente en las periferias, ocupadas en general por barrios empobrecidos.

3.2 Captación de Plusvalías luego de la aprobación del POT

Corresponde destacar que el presente trabajo se centra en la captación de plusvalías urbanas que realiza la Intendencia de Montevideo, a partir de proyectos con raíz en la órbita privada. Hasta el momento, estos han sido dirigidos en su gran mayoría hacia sectores de clase alta y media alta, no obstante, con la reciente aprobación de la Ley N° 18.795 para el acceso a la vivienda de interés social, se han comenzado a presentar proyectos especiales con mayores aprovechamientos, con destino a otros sectores de la sociedad.

Desde el punto de vista de la inversión privada, previo a la vigencia del POT, se manejaban los criterios de tolerancia y excepción para aprobar asuntos no previstos en la normativa Departamental, con los cuales se resolvían situaciones de escasa relevancia o bien proyectos de una mayor escala respectivamente. En la medida en que se autorizaban estas propuestas, la Administración no podía capturar los mayores valores generados, recayendo la ganancia exclusivamente en sus promotores o propietarios.

Una vez aprobado el POT en 1998, se incluyen las figuras de la modificación simple y cualificada, con cierta similitud a las anteriormente mencionadas tolerancia y excepción. El Plan establece el tipo de modificación a la normativa que podrá generar mayor aprovechamiento, y la forma en que este se podrá valorar, para permitir la recuperación de plusvalías.

Artículo D.8 (POT)

Modificación. Cualquier otra alteración del Plan de Ordenamiento Territorial, durante su vigencia, que en general no alcance a la globalidad del mismo por no afectar, salvo de modo puntual y aislado, a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo, se considera modificación del mismo.

A) Modificación simple. Cuando las modificaciones no alteren ningún elemento de rango legislativo ni supongan incremento de aprovechamiento la aprobación de la modificación corresponderá al Intendente, previo informe de la Comisión Permanente del Plan, comunicándolo a la Junta Departamental.

B) Modificación cualificada. Cuando la modificación afecte algún elemento sustancial, suponga incremento de aprovechamiento, cambio de la Zonificación Primaria o modificación directa del régimen del suelo, la aprobación corresponderá a la Junta Departamental, a iniciativa del Intendente y previo informe de la Comisión Permanente del Plan.

En estas nuevas definiciones, la primera no supone incremento del aprovechamiento pero en cambio la modificación cualificada sí. Del punto de vista del procedimiento administrativo, la modificación simple la aprueba el Intendente y la comunica a la Junta Departamental de Montevideo (JDM), en cambio la modificación cualificada la aprueba la JDM a iniciativa del Intendente, previo informe de la Comisión Permanente del Plan.

3.3 Regímenes de gestión del Suelo

El Régimen del Suelo indica a los operadores del territorio, propietarios y promotores, el modo y los mecanismos que el Plan utiliza para regular y gestionar esa porción de suelo. El POT establece tres tipos: el Régimen General, el Patrimonial y el Específico

Artículo D. 37 (POT) Los regímenes de gestión del suelo son el conjunto de modalidades operativas que el Plan establece para regular las intervenciones de las Entidades Públicas y de los particulares sobre el territorio departamental, según las determinaciones establecidas por el mismo y su desarrollo.

Se establecen tres regímenes de gestión del suelo en todo el territorio departamental:

A)General.

B)Patrimonial.

C)Específico.

El primero se refiere a la normativa general de usos, edificabilidad y afectaciones aplicada a todos los tipos de suelo. El Régimen Patrimonial se aplica con el objetivo de la preservación o protección específica de aquellas porciones de suelo declaradas a tales efectos. El Régimen Específico es el que nos interesa en el marco de este trabajo.

3.4 El Régimen Específico

El Art D.40 del POT define el régimen específico, el cual se refiere a la gestión del suelo en que se aplica una normativa “especial” en sustitución de la normativa general ya sea para usos, edificabilidad o reparcelaciones. Es obligatoria su aplicación en los casos de modificaciones cualificadas y el o los propietarios de los predios incluidos deberán pagar a la Intendencia un precio compensatorio por tal beneficio.

Artículo D.40 (POT)

“Régimen Específico. Se refiere a la gestión del suelo para cuyo perfeccionamiento, ordenamiento y desarrollo, conforme a los objetivos del Plan, se aplica una normativa especial sustitutiva de la general en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones.

Se aplica: a) en Suelo Urbano, b) en Suelo Suburbano o potencialmente urbanizable, cuando cuenten con programa de actuación urbanística aprobado, y en función de sus disposiciones, en las áreas en que lo establezcan los correspondientes y preceptivos Planes Especiales de Ordenación que desarrollan dicho Programa, c) en Suelo Rural.

Se aplica obligatoriamente en los casos de modificaciones cualificadas que supongan incremento de aprovechamiento de acuerdo a lo dispuesto en el Art.D.8, literal B. El régimen específico tiene naturaleza temporal, caducando su autorización si se cumplen los plazos previstos para el planeamiento correspondiente sin que se procediera a su ejecución.”

También se determina “la plusvalía que la Intendencia recupera a través del cobro del precio compensatorio”:

“....Obligatoriamente las áreas que se incluyan en el régimen específico deberán desarrollarse mediante unidades de actuación, que contemplen la justa distribución de las cargas y beneficios derivados de su aplicación, salvo que se trate de propietario único.

En este sentido, los propietarios incluidos en el régimen específico deberán abonar a la Intendencia un precio compensatorio. Cuando el régimen se aplique en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico, podrá cobrarse hasta un 10% (diez por ciento) del mayor aprovechamiento que pudiere corresponderle en dicho régimen, fijándose el precio a propuesta de la Comisión Permanente del Plan de acuerdo a la importancia del proyecto en relación a los objetivos del Plan y con informe preceptivo de las oficinas técnicas respectivas. En las demás áreas el precio será equivalente al 10% (diez por ciento) del mayor aprovechamiento que pudiera corresponderle en dicho régimen.”

Los porcentajes serán variables según el área en la que se aplica: hasta el 10% en áreas de promoción y para planes especiales con valor estratégico y del 10% para el resto de las áreas del Departamento.

El porcentaje del 10% incluido en la norma, proviene del factor de incidencia del costo del suelo en relación con la edificación correspondiente a la vivienda de interés social, tomado tradicionalmente por quienes gestionaron la Ley Nacional de Viviendas : el Banco Hipotecario y el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

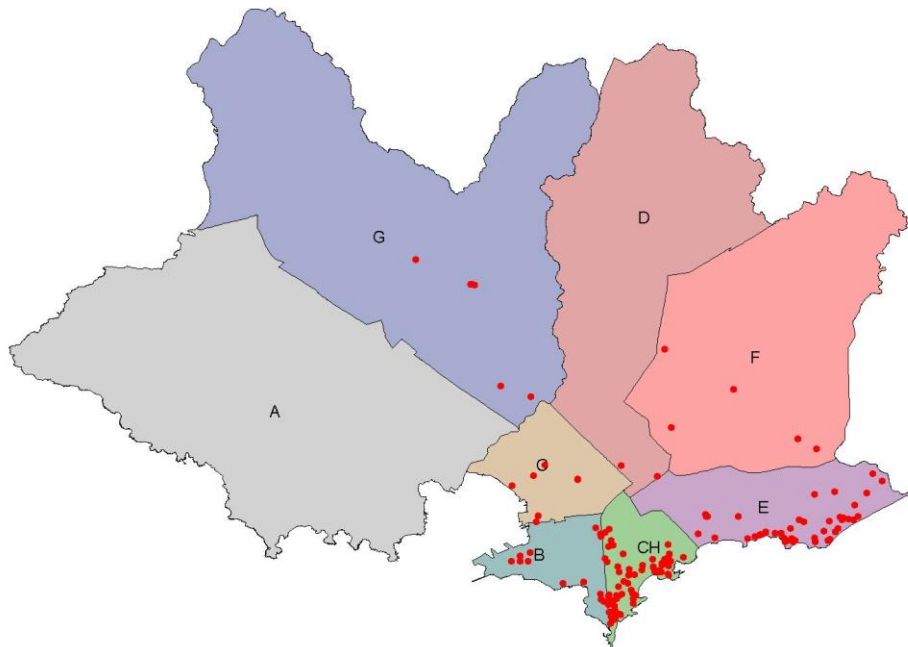
“..... Este precio se deberá pagar independientemente de los costos de mitigación de los impactos a cargo de los propietarios en cualquiera de los casos. El monto abonado será destinado a infraestructuras y equipamiento público del área considerada. La Intendencia podrá, no obstante, por razones fundadas destinar tal cantidad al fondo de gestión urbana y rural (FEGUR) para ser utilizado con la misma finalidad, dentro del lineamiento estratégico del reequilibrio socio-urbano, en áreas del Departamento de menor desarrollo relativo. Asimismo, la Junta Departamental podrá autorizar en cada caso, que dicho precio sea pagado en obras o construcciones públicas de valor equivalente. La Intendencia determinará por reglamentación la forma y el momento de cálculo del precio compensatorio, el momento y la forma en que deberá hacerse efectivo su pago y el trámite que deberán observar las solicitudes de actos y operaciones urbanísticas especiales.”

En definitiva, el régimen específico es una modalidad de gestión del suelo que posibilita la aplicación (transitoria) de una normativa especial en términos de usos, edificabilidad y reparcelaciones. Es de carácter temporal y se extingue una vez cumplidos los plazos establecidos por el planeamiento correspondiente, volviendo al régimen anterior.

Las áreas que queden incluidas dentro de este régimen, deberán desarrollarse mediante unidades de actuación que contemplen la justa distribución de cargas y beneficios derivados de su aplicación, y los propietarios incluidos en tal régimen deberán abonar a la Intendencia un precio compensatorio equivalente a un porcentaje del mayor aprovechamiento que le correspondiere en dicho régimen, recursos que según la modalidad de pago, serán reinvertidos

en la ciudad.

Los recursos recuperados, se destinan a infraestructuras o equipamientos públicos para el área considerada (Art.D.40 POT) o para otras áreas de la ciudad que requieran una mejora en las calidades urbanas con el fin de redistribuir estos ingresos. Esta normativa incluye entonces, un procedimiento de captación de plusvalías cuya motivación es el control, por parte de la sociedad, de las ganancias generadas en la construcción del territorio.



La introducción de estos artículos permitió que la inversión privada, a través de propuestas de modificaciones a la normativa, pudieran orientar o potenciar sus inversiones a las áreas de su interés. Como puede verse en el gráfico, la mayor parte de este tipo de acciones se han ido implementado sobre la zona costera.

A continuación, se citan algunas de los Decretos de la JDM y Resoluciones del Intendente que reglamentan la aplicación de estos instrumentos:

La **Res. 1066/07**, reglamenta el Art.D.40 del POT, en lo que refiere específicamente a la cuestión de las plusvalías. El aspecto más notorio es la introducción de la definición del mayor aprovechamiento como el incremento del valor económico originado por la variación de los usos autorizados, la edificabilidad, la normativa de reparcelaciones o la combinación de estos parámetros a partir del cual surge precisamente el precio compensatorio.

También define las situaciones o supuestos que originan la variación en el valor económico de los inmuebles, la forma en que deberán valorarse en cada caso y el monto que el interesado deberá abonar (precio compensatorio) en función de las tasaciones realizadas por el Servicio de Catastro y Avalúos.

Finalmente determina el modo en que se deberá integrar dicho monto y con carácter excepcional los casos en que podrá ser pagado a través de obras o construcciones públicas o

bienes inmuebles.

Si bien dicha normativa sigue plenamente vigente, la Dirección del Departamento de Planificación en noviembre de 2011 y por Res No169/11/6000, crea un Grupo de Trabajo integrado por los Arquitectos Manuel Aguado, Araxi Latchinian y José Luis Uriano y el Ing Agrim Ricardo T. Zunino con la finalidad de aprovechar la experiencia acumulada en la aplicación de estos instrumentos y definir criterios sobre los Arts. D8 y D40 del POT.

Dicho grupo presentó un informe en donde se sugiere perfeccionar algunas de las propias definiciones del Plan y fundamentalmente adecuar la Resolución 1066/07 reglamentaria del Art.D.40 del POT.

La **Res. 1035/12**, estableció a principios de este año (y en lo previo, por el término de 24 meses) que para los proyectos de Vivienda de Interés Social, que requieran de un Régimen Específico y su implantación sea en áreas de promoción y de planes especiales con valor estratégico, el precio compensatorio será del 5 % (cinco por ciento) del mayor aprovechamiento

Tiene como propósito, promover y facilitar emprendimientos que se llevarán a cabo en el Departamento de Montevideo en el marco de leyes nacionales N° 13.728 de fecha 17 de diciembre de 1968 y modificativas, Ley N° 18.795 de fecha 17 de agosto de 2011 y Ley N° 18.829 de fecha 24 de octubre de 2011, como asimismo aquellos enmarcados en la Ley N° 18.786 de fecha 19 de julio de 2011, "Contratos de Participación Público Privada para la realización de Obras de Infraestructura y Prestación de Servicios Conexos".

Este porcentaje fijo opera dentro del margen dado por el Digesto, pretendiendo tanto constituir un estímulo económico como otorgar certezas a los promotores a la hora de establecer sus presupuestos.

Las recientes Resoluciones **2195/12** y **3342/12**, que promulgan los Decretos N°34195 y modificativo del anterior N° 34290 que tuvieron por objeto la necesidad de regularizar algunas construcciones que no podían obtener final de obra por apartamientos al Permiso de Construcción, implicando modificaciones cualificadas. Determinan asimismo el monto de la multa a pagar, previo a la solicitud de procedimiento de modificación cualificada.

Dcto. N° **29434** del 9/5/01, arts 79 a 82 : creación del FEGUR (Fondo Especial de Gestión Urbana y Rural) y determinación de los destinos de los fondos recabados. La Res. **2110/03** lo reglamenta.

4. LA FUNCION DEL SERVICIO DE CATASTRO Y AVALUO EN PROYECTOS CON APROBACION DE MODIFICACIONES CUALIFICADAS

Desde el año 2000 hasta la fecha, el Servicio de Catastro y Avalúos ha realizado la totalidad de las tasaciones por concepto de “mayores aprovechamientos” según las distintas opciones previstas en la reglamentación vigente. A partir de estos cálculos, la Administración determina (en base a porcentajes preestablecidos) los Precios Compensatorios que el interesado deberá pagar para consagrar los nuevos derechos otorgados.

4.1 Nuevas propuestas para la captación de Plusvalías.

Además del acto avaluatorio en sí, el Servicio ha participado activamente asesorando y respaldando a la Dirección del Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo, fijando posición en el mejoramiento de la aplicación de esta nueva normativa, ante consultas o reclamos de los propios interesados y por sobre todo en la determinación del valor técnico de los montos de los mayores aprovechamientos.

En el D.40, Res 1066/07, en el Art 3° se contemplan las distintas situaciones consideradas como mayores aprovechamientos: *El mayor aprovechamiento se origina por la variación de: a) los usos autorizados, b) la edificabilidad, c) la normativa de fraccionamientos, o d) la combinación de estos parámetros, todo ello con respecto a lo establecido en el Régimen General o Patrimonial que el Régimen Específico sustituye.*



Barrio San Nicolás

Literal a) variación de los usos autorizados: hasta el momento se ha gestionado un solo caso de modificación cualificada por cambio de usos autorizados.

Literal b) variación de la edificabilidad: más del 90% de los casos de mayores aprovechamientos fueron presentados para situaciones de mayores edificabilidades, lo cual permitió acumular buena experiencia en la materia.



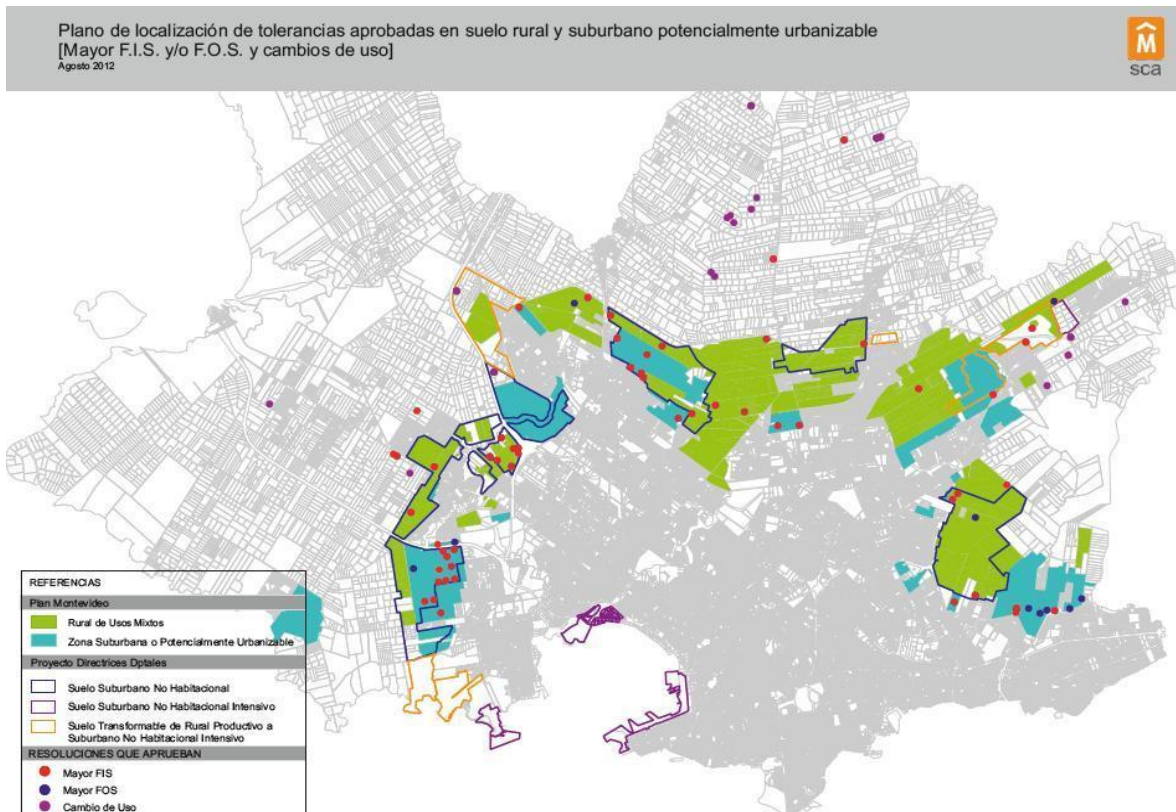
Complejo Diamantis Plaza



World Trade Center Montevideo

No obstante, en recientes estudios se identificó un importante grupo de casos de solicitudes de cambios de uso o mayor edificabilidad en zonas rurales o potencialmente urbanizables autorizados como tolerancia. Estos casos, por las valorizaciones implícitas que representan, bien podrían ser considerados como mayores aprovechamientos.

En el siguiente gráfico elaborado por el Servicio de Catastro y Avalúos, puede apreciarse la ubicación geográfica de estos casos, teniendo como referencia de fondo la normativa vigente y la propuesta en las nuevas Directrices de Ordenamiento Territorial para el Departamento en el marco de la LOTDS (aun no aprobadas en la JDM) .

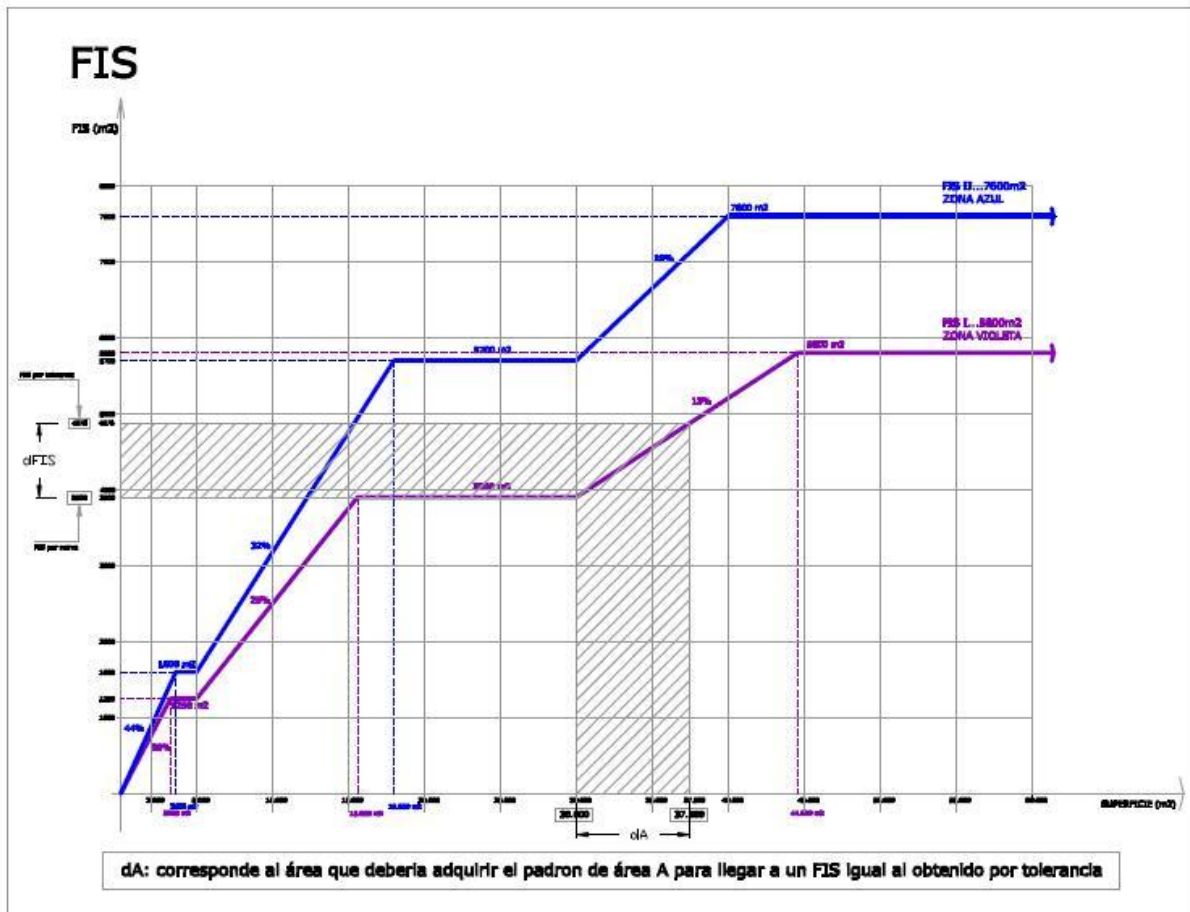


El estudio se complementó con el análisis de las plusvalías no recuperadas y una propuesta para el estudio económico de estos casos.

Se entiende que este análisis en particular es de interés no sólo para Montevideo, sino para otros Departamentos en los que se están desarrollando con fuerza emprendimientos de tipo logístico, sobre todo fuera del perímetro urbano y en general sobre los principales estructuradores viales del área rural o suburbana.

En este sentido, se propuso a la Dirección del Departamento una nueva modalidad para la evaluación de estos asuntos, distinta a la aplicada hasta ahora en los casos de modificaciones cualificadas por mayor edificabilidad o cambios de zonificación.

A título de ejemplo, se representa a continuación uno de los gráficos utilizados como base de esta nueva propuesta de cálculo.



Las gráficas en azul y violeta representan el tope de ocupación de suelo con obras edilicias e infraestructura vial y logística en diferentes sectores de suelo (Rural de Usos Mixtos o Potencialmente Urbanizables), calculadas en función del área de cada predio según la normativa vigente (Título X, Normas complementarias, Capítulo XXI, Condiciones para la implantación de usos y actividades en suelo rural -POT).

Cuando se solicita tolerancia para ocupar más territorio que el posible (dFis), a efectos del cálculo de la plusvalía otorgada, se podría asimilar a que el propietario o promotor del emprendimiento tuviese que adquirir más metros cuadrados de tierra para poder consolidar ese proyecto de ocupación (dA). Se propone entonces, el cobro del 80% del monto de la inversión que sería necesaria realizar para la compra de tierra. Se adquiere de esta forma el derecho a aumentar la edificación, sin realizar la compra efectiva de más territorio.

El SCA ha realizado varios estudios sobre el valor de la tierra rural como soporte a los proyectos de Directrices de Ordenamiento Territorial para el Departamento por lo cual dispone de datos actualizados sobre los valores unitarios de estos predios. A partir de ello, la tasación de este diferencial de área dA se simplifica en forma sustantiva.

Literal c) variación de la normativa de fraccionamientos: aun no se ha presentado ningún caso por esta vía. Estas situaciones se estima que podrían darse únicamente en zonas con restricciones más fuertes que los mínimos establecidos por la LOTDS (las cuales no pueden modificarse porque los predios resultantes quedarían fuera de ordenamiento) siendo por tanto muy poco probable que se presente algún caso.

El Grupo de Trabajo antes mencionado creado por Res No169/11/6000, propuso para el perfeccionamiento de esta normativa, incorporar los siguientes supuestos de mayor aprovechamiento:

“El cambio de categoría de suelo”, de aplicación para los Programas de Actuación Integrada, marcando la diferencia con la modalidad de variación de los usos autorizados.

“La admisión de parámetros para usos no residenciales de mayor escala que los establecidos por norma”. Este supuesto se aplicaría en los casos en que se supera el área máxima admitida para determinado uso, generando un cambio de escala (no necesariamente con aumento de Factor de Ocupación del Suelo). Hasta el momento estos casos se aprueban como tolerancias.

4.2 Recaudos básicos solicitados para el cálculo del Mayor Aprovechamiento.

Una vez constatada la generación de modificación cualificada con precio compensatorio, la dependencia que resuelva la admisión de la solicitud debe definir el sector que genera el mayor aprovechamiento. En base a ello, requerirá a la parte solicitante la presentación de recaudos que documenten claramente las características principales a efectos de la tasación por parte del SCA, por lo cual se solicitará la inclusión de un apartado específico caratulado “Recaudos básicos del mayor aprovechamiento” conteniendo la siguiente documentación:

RESUMEN conceptual del mayor aprovechamiento: deberá sintetizar la causal de generación de la modificación cualificada, describiendo claramente el aspecto sustantivo que genera el incremento de aprovechamiento. Asimismo, deberá expresar el área total del mismo y los números o nombres de láminas en las que figuran los gráficos referencia.

GRAFICOS Y TABLAS DE DATOS

a) PARA CASOS DE MAYOR EDIFICABILIDAD

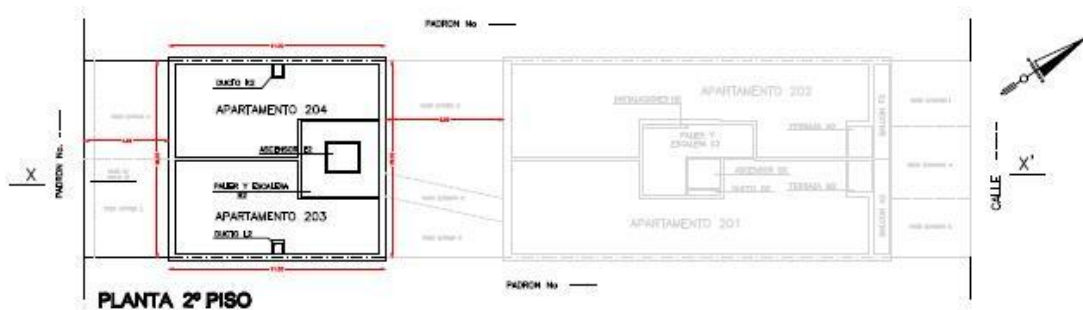
Para los casos de mayor edificabilidad, se incluirá un ESQUEMA en planta, alzado (y eventualmente perspectivas u otros recaudos que la Intendencia considere necesarios para el caso) de las obras según normativa destacando las que correspondan al mayor aprovechamiento.

Además se incluirán PLANOS de detalle de los mayores aprovechamientos, con la definición de las áreas y/o características constructivas para la tasación que realizará el SCA. Se describen a continuación los distintos casos según régimen y alguno de los gráficos sugeridos.

a1) En régimen horizontal

Se graficarán las áreas de mayor aprovechamiento en un PLANO realizado con las mismas características técnicas que el de fraccionamiento en propiedad horizontal (escala 1/100, nomenclatura descriptiva y grosor de líneas). No es necesario deslindar cada bien, en su defecto basta con acotar el contorno del sector de mayor aprovechamiento y vincularlo a los límites del padrón.

Las áreas de los bienes se expresarán en una planilla tal como se representan en el plano de fraccionamiento en propiedad horizontal. Esta se complementará con tres columnas que describen por planta las características de rústico y terminaciones, y los números o nombres de láminas en las que figuran dichos gráficos.



NIVEL	UNIDAD	ÁREAS				OBSERVACIONES	RÚSTICO	TERMINACIONES	Lám. Pictor.
		Superficie Total	Superficie Útil	Superficie Construida	Superficie Cobierta				
PLANTA 2º PISO	APARTAMENTO 204	100	80	80	80				Lám. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100
	APARTAMENTO 203	100	80	80	80				
	APARTAMENTO 202	100	80	80	80				
	APARTAMENTO 201	100	80	80	80				
				
				
				
				
				
				

a2) En régimen común

La planilla de áreas será por planta de mayor aprovechamiento, indicando las características de rústico y terminaciones y haciendo referencia al número o nombre de lámina en la que figura.

En caso de que el mayor aprovechamiento sea parte de una planta, se deja insinuada al resto de la misma tal como en los gráficos de propiedad horizontal .

b) PARA PROGRAMAS DE ACTUACIÓN INTEGRADA

Como gráficos se entienden suficientes el plano proyecto de mensura- afectaciones y el de fraccionamiento.

Considerando que es viable descontar el valor de las infraestructuras públicas, recientemente se solicitó a los Directores de los Servicios de Estudios y Proyectos Viales, Estudios y Proyectos de Saneamiento y a la Unidad Técnica de Alumbrado Público, la confección de un cuadro-resumen de proyecto y obra, que deberá presentar el interesado a efectos del contralor administrativo como del cálculo de estos mayores aprovechamientos.

4.3 Evaluación de mayores aprovechamientos - bases firmes para las tasaciones

A efectos de dar certeza a la hora de evaluar los mayores aprovechamientos son necesarias fuentes confiables y actualizadas. Como no es posible abarcar todo el universo de las compraventas, se trabaja sobre distintas áreas de información.

La principal fuente es el registro de las compraventas, el cual se viene analizando desde el año 2009 hasta la fecha. Esta información se obtiene directamente en Registro de la Propiedad Inmueble, en base al convenio suscrito entre dicha Institución y la Intendencia de Montevideo.

El criterio de búsqueda selectiva, se basó en las solicitudes de Libres de Gravámenes correspondientes a esas fechas, las cuales pudieron ser capturadas desde la propia Intendencia. A partir de cada solicitud, se extrae el número de padrón a partir del cual se puede presumir una intención de compraventa, lo cual se verifica en un alto porcentaje.

Otras fuentes que complementan la obtención de datos son:

-Datos de compraventas suministrados al SCA por la Unidad de Estadística correspondientes al período 2003 -2008. Se trata de registros sobre compraventas brutas a nivel de padrón.

-Datos resultantes del Convenio entre la Dirección Nacional de Catastro y la Intendencia de Montevideo respecto a valores medios unitarios y destinos declarados a nivel de padrón ; año 2006

-Datos de Ofertas Publicadas: Libro de los Clasificados, en la sección de venta de inmuebles, en publicaciones gratuitas en que se promocionan inmuebles, en varios sitios de Internet : por ejemplo: buscandocasa.com, terrenos.com.uy, etc.

-Participación permanente en los distintos eventos vinculados a la actividad Inmobiliaria. Por ejemplo, fue de gran importancia haber concurrido a varias charlas informativas brindadas recientemente por la Agencia Nacional de Vivienda, con lo cual tuvimos las primeras estimaciones del costo de la vivienda de interés social. Ya se han presentado importantes proyectos enmarcados en esta Ley y al no haber experiencia de mercado sobre los futuros valores, la información recabada desde esa órbita fue de gran utilidad para las tasaciones de algunos mayores aprovechamientos solicitados.

5. CONCLUSIONES

Corresponde destacar que la introducción de instrumentos de recuperación de plusvalías en los Planes de Ordenamiento Territorial de los distintos Departamentos, seguramente tendrán importantes consecuencias fiscales que servirán para apuntalar el desarrollo de los respectivos territorios. La consolidación de estas prácticas requiere sin embargo de un largo proceso de maduración en cuanto a su elaboración, permanente adecuación y perfeccionamiento en función de las realidades propias de cada región.

Los técnicos que las aplican, deben estar cada vez más preparados, contar con información confiable y actualizada, promoviendo a su vez una cultura organizacional que se adapte a estos nuevos enfoques y rutinas de gestión.

Para el caso de Montevideo ya constituyen una importante fuente de ingresos y estamos seguros de que con el tiempo se podrán ampliar, en base a nuevos enfoques y formas de captación y sin duda generarán recursos genuinos para el desarrollo de nuestra ciudad.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos muy especialmente la colaboración que prestaron para la elaboración de este trabajo a varios compañeros y becarios del SCA : Arqs. Martín Suarez y Mauricio Sanz, Bachs. Fabiana De Los Santos, Leonardo Esmoris y Emilia Szuchmacher. Asimismo, agradecemos la ayuda prestada por la Arquitecta Araxí Latchinian y el Cr. Eduardo Sanguinetti en la etapa de edición final del documento.

REFERENCIAS

www.parlamento.gub.uy (Constitución y Leyes de la República Oriental del Uruguay)
www.montevideo.gub.uy/institucional/normativa-departamental (Normativa de la Intendencia de Montevideo)
www.montevideo.gub.uy/aplicacion/resoluciones-0 (Resoluciones del Intendente de Montevideo)
www.juntamvd.gub.uy/es/decretos/index.html (Decretos y Resoluciones de la Junta Departamental de Montevideo)

NOTAS BIOGRAFICAS

El Ing. Agrimensor Ricardo T. Zunino trabaja en el Servicio de Catastro y Avalúos de la Intendencia de Montevideo desde el año 1993 hasta la fecha.

Trabajos realizados en los dos últimos años en relación a esta temática:

- Integra el Grupo de trabajo creado por Res No169/11/6000 para definir criterios sobre los Arts. D8 y D40 del POT
- Dirige varios proyectos avaluatorios y geoestadísticos en apoyo a diversos requerimientos de la Dirección del Departamento de Planificación
- Participa en representación del SCA, en el Curso de Formación en Ordenamiento Territorial realizado en el marco del Proyecto Forte/Uruguay Integra – OPP

-Integra la Comisión de la Asociación de Agrimensores del Uruguay, que en conjunto con la Asociación de Escribanos del Uruguay y el Colegio de Abogados del Uruguay realiza una propuesta a la Comisión de Vivienda Territorio y Medio Ambiente de la Cámara de Representantes, respecto a los actos jurídicos celebrados o ejecutados en infracción al art 83 de la LOTDS.

CONTACTOS

Ingeniero Agrimensor Ricardo T. Zunino

Intendencia de Montevideo

Dirección : Av. 18 de Julio 1360 , piso1, Servicio de Catastro y Avalúos

Montevideo, Uruguay

Tel. +5982 1950, int 3440

Email: zunino.ricardo@gmail.com