

Algunos comentarios sobre la Ley N° 31313 - Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

# ¿Que plantea y como afecta al sector inmobiliario?

---



**E**l 25 de julio del 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 31313 “Ley de Desarrollo Urbano Sostenible” (en adelante la Ley) que señala tener como objetivo principal orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía. La Ley se encuentra vigente, pero no resulta ser eficaz en la medida que para su vigencia requiere que en un plazo máximo de 60 día se apruebe un Decreto Supremo que lo reglamente.

La publicación de la norma ha generado un debate sobre su naturaleza (si constituye o no un tributo), afectación al derecho de propiedad privada y constitucionalidad de la norma. Dejando ello planteado, el presente artículo busca identificar algunos aspectos importantes de la Ley. Así tenemos:

### **1.- Sobre la Participación en el incremento del valor del suelo (PIVs).**

Es uno de los temas que mayor controversia ha generado.

El Artículo 54.1 de la Ley define el incremento del suelo como: “al valor comercial adicional que se origina por las externalidades positivas directas o indirectas que generan proyectos, obras de habilitación urbana, renovación o regeneración urbana, inversión pública en infraestructura, ampliación de redes de servicios públicos y vías ejecutadas por el Estado. La participación en el incremento del valor del suelo se producirá cuando se verifique

Por:  
**Franco Soria**  
Socio | Partner  
Rubio Leguia Normand  
fsoria@rubio.pe



alguno de los hechos generadores establecidos en el artículo 55 de la Ley. (el subrayado es nuestro).

De acuerdo a la Ley, los Municipios obtendrán recursos para destinarlos a fines de utilidad pública y dicha recaudación se sustentaría en evitar el “enriquecimiento sin causa” de los propietarios. Será el Reglamento de la Ley, quien defina el procedimiento, formas de recaudación y pago.

Los hechos generadores de la PIVs son:

- Se determine mediante el Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano que el suelo urbano o rural se califique como suelo urbanizable.

- Por asignación y/o actualización de zonificación el uso del suelo pase a uno de mayor rentabilidad o aprovechamiento.

- El Plan de Desarrollo Urbano genera mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios (área techada, coeficiente de edificabilidad o altura).

- Si la ejecución de proyectos de inversión pública, equipamiento urbano o mejoramiento de espacios públicos generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar

su ejecución se hubiera utilizado la contribución especial por obras públicas.

- Otros determinados por los gobiernos locales, sustentados en estudios técnicos.

El porcentaje de participación del Municipio en el incremento del valor del suelo, será determinado pro la Municipalidad Provincial mediante Ordenanza y no será menor del 30% ni mayor al 50% del incremento del valor comercial por metro cuadrado.

**“ Por su parte, los Gobiernos Locales presentaron una ejecución de S/ 1 257 millones de la meta de S/ 1,851 millones para el mes de julio, lo que representa un avance de 68%. ”**

El pago será exigible cuando el propietario del predio que se haya visto beneficiado por el incremento del valor del suelo solicite:

- La recepción de obras de habilitación urbana. En este caso el pago será en efectivo, transferencia de áreas adicionales a los aportes u otras formas de pago.

- La conformidad de obra de la edificación. El pago será en efectivo o en aportes

- Realice actos que impliquen la transferencia del inmueble. El pago será en efectivo.

Al respecto, algunos comentarios, teniendo en cuenta

que se encuentra pendiente la aprobación del Reglamento:

- Una vez aprobada la norma, la viceministra de Vivienda, Elizabeth Añaños, declaró que la PIVs no es un impuesto, sino que busca generar un reparto equitativo del Estado con el propietario, por el aumento del valor del predio, cuando esto se ha generado por intervención estatal - municipal. Sin embargo, muchos especialistas en derecho tributario han opinado por que la norma efectivamente crea un tributo y no se ha seguido todo el procedimiento necesario para ello.

- En la práctica va a ser muy complicado determinar si alguno de los hechos generadores del PIVs efectivamente ha contribuido en el mayor valor del suelo.

- El hecho generador del PIVs podría también generar una disminución en el valor del predio. En esos casos: ¿el Estado compensará al propietario?

- Con la precariedad existente en la gran mayoría de Municipios en el Perú es difícil imaginar como podrán manejar y ejecutar la PIVs. Hay una gran necesidad de mejorar previamente, la gestión municipal.

- Con que criterios se establecerá: ¿si la participación municipal en el aumento del valor será del 30% o hasta el 50%? Y de la misma forma: ¿cómo podrán establecer la participación del Estado en el incremento del valor?

- El PIVs eventualmente podría generar aún mayores niveles de informalidad en la transferencia de predios y dificultar aún más el acceso de la transferencia de predios a Registros Públicos.

## 2.- Sobre el pago de aportes en habilitaciones urbanas.

El artículo 61 de la Ley establece: "61.2. A efectos de realizar el cálculo de los aportes exigibles, se descuenta del área bruta de los predios materia de Habilitación Urbana las áreas que deben cederse para vías, así como, la reserva para obras de carácter regional o provincial. 61.3. Las cesiones obligatorias de aportes se pueden cumplir mediante permuta con un terreno que tenga igual o mejor valor comercial que pertenezca a el/la gestor/a de la intervención urbanística o que se encuentre en áreas designadas para servir como aportes en el Plan de Desarrollo Urbano. 61.4. Las cesiones obligatorias de aportes no pueden ser redimidas en dinero con la única excepción de los casos en que las áreas de aporte no alcancen el lote mínimo normativo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones o el Plan de Desarrollo Urbano. En este último caso, la redención en dinero se dará considerando el valor comercial del área".

Lo principal a tener en cuenta:

- Los aportes se calculan descontando previamente del área bruta del predio: i) las áreas que deben cederse para vías y ii) obras de carácter regional o provincial.

- Los aportes no pueden redimirse en dinero. Con la única excepción de los casos en que las áreas de aporte no alcancen el lote mínimo normativo establecido en el RNE o el PDU. En este último caso, la redención en dinero se efectuará a valor comercial. Cabe tener en cuenta que a la fecha el RNE permite que los aportes se puedan redimir en dinero, casi en cualquier



supuesto y que ello ocurra a valor arancelario.

## 3.- Sobre el cambio de zonificación. El artículo 37 de la Ley establece que:

"La zonificación no puede modificarse salvo en el marco de la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano conforme a la periodicidad y procedimientos que se establecen en el Reglamento de esta Ley(...)Las Municipalidades Provinciales pueden aprobar de manera excepcional cambios de zonificación específicos o asignar zonificación con el objetivo de promover el desarrollo concreto y formal de proyectos de interés social y comunitario en el ámbito de su jurisdicción (...)"

Con ello, se busca que:

- Que los cambios de zonificación se generen dentro de los procesos de actualización de los planes de desarrollo urbano,





como un proceso integral y con ello, buscando evitar las solicitudes individuales de cambio de zonificación.

- De manera excepcional las Municipalidades provinciales podrán aprobar cambios o asignación específicos de zonificación; pero solo lo vincula a la promoción de proyectos de interés social y comunitario. Cabe preguntarse: ¿por qué la norma solo se refiera a este tipo de proyectos? Para proyectos de otro tipo: ¿no cabría la posibilidad de lograr el cambio de zonificación, sino solo por actualización del PDU? Habrá que esperar el Reglamento para tener mayores precisiones al respecto.

#### **4.- Sobre la actualización del Plan de Desarrollo Urbano - PDU**

El artículo 26° determina que la actualización debe ser permanente y de acuerdo a la periodicidad establecida

en el Reglamento mediante la recopilación y evaluación de las propuestas de actualización propuestas por la ciudadanía.

En ese sentido, tenemos que esperar el Reglamento para tener mayores luces sobre el proceso de actualización del PDU y verificar la posibilidad de lograr cambios de zonificación para proyectos cuya finalidad sea distinta al interés social y comunitario.

Asimismo, la Ley establece y/o ratifica el carácter vinculante de los planes de desarrollo territorial y desarrollo urbano. Al respecto, sería ideal ir logrando que la mayoría de Municipios lo emitan. A la fecha, muy pocos tienen dichos instrumentos y ello genera mucho desorden e incertidumbre para la ejecución de proyectos.

#### **5.- Sobre el Operador Público del Suelo**

El artículo 76 de la Ley establece que El Fondo MIVIVIENDA S.A.

será el Operador Público del Suelo, una especie de Banco de tierras y se encargará de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Estado en su conjunto, para priorizar la ejecución de proyectos de vivienda social, renovación o regeneración urbana o para el reasentamiento poblacional.

Consideramos que no parece razonable que el Fondo MIVivienda cumpla la labor de Operador de Suelo, dado que sus funciones son sobre todo financieras para la promoción de programas de vivienda y sobre todo existiendo otras entidades con experiencia en temas de saneamiento y gestión inmobiliaria (Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, COFOPRI, entre otros).

Asimismo, cabe recordar que a la fecha ya existe el Programa de Generación de Suelo Urbano que depende del Ministerio de Vivienda y anteriormente se había creado el Programa Mi Lote. Con finalidades muy parecidas a las establecida en la ley y lamentablemente sin mucho éxito.

## 6.- Modificación de impuesto predial

Se establecen dos modificaciones:

- Para la determinación de la base imponible del impuesto predial, se debe considerar, en lo que resulte aplicable, el mayor valor del suelo generados por la intervención estatal. Aquí parecería que se configura una doble imposición debido a que el mayor valor generará obligación de pago tanto por el impuesto predial como por el PIVs.

- Asimismo, se establece que, los

predios que se encuentre ubicados en suelo urbano, pero que no hayan tenido habilitación urbana con recepción de obras o que teniendo habilitación urbana con recepción de obras no cuenten con edificación, se encontrarán sujetos al pago de una tasa adicional del 100% respecto de la tasa que le corresponda del Impuesto Predial que será aplicable al valor del suelo. No se aplicará la tasa diferenciada a aquellos inmuebles cuyo valor de autovalúo sea menor a 17 UIT. (S/ 74,800 según la UIT vigente en el 2021). La tasa diferenciada se aplicará a partir del 01.01.2024, incluso respecto de aquellos predios.

“ En el mes de julio el Gobierno Nacional ejecutó S/ 971 millones respecto a la meta de S/ 1.142 millones, lo que representa un avance de 85%. ”

En este caso la norma buscaría “castigar” a aquellos predios que se ubican en zona urbana pero no tienen habilitación urbana y/o edificación; entendemos bajo la presunción que lo que se busca es especular con el valor de dichos inmuebles. Creemos que lo establecido por la norma es equivocado debido a:

- Solo se exonera predios cuyo valor de autoevalúo sea menor a 17 UIT, con lo cual en la práctica muchos pequeños predios, de carácter familiar y que no han podido construir o habilitar podrán ser afectados pro la sobre tasa.

- Parecen no tomar en cuenta que muchos predios se encuentran habilitados en la práctica, pero sin seguir el proceso formal de habilitación urbana. Entonces: ¿esos predios también sufrirán la tasa del 100% adicional?

- El 70% de las edificaciones en el Perú se efectúan si licencia de edificación. Se debe entender que dichos predios no estarán afectos a esa sobre tasa. En general es fundamental tener en cuenta el alto grado de informalidad en el sector.

- ¿Cómo se podrá asegurar la adecuada gestión municipal de estos recursos?

- La falta de construcción o de habilitación urbana en un sector tan altamente informal, no necesariamente constituye un deseo de especulación ni amerita, necesariamente, el pago de una sobre tasa.

Por lo tanto, la Ley es una norma

interesante que busca establecer lineamientos urbanísticos de alcance general y en ese sentido busca ser una norma ordenadora que claramente busca hacer prevalecer el interés público. Sin embargo, en ese camino parece entrar en conflicto con el derecho de propiedad privada, genera obligaciones tributarias por lo menos discutibles, con la precariedad de la mayoría de Municipios en el Perú y, por lo tanto, ha generado mucha discusión y algo de incertidumbre en el sector.

Esperemos el Reglamento para identificar cómo se precisan algunos puntos. El Reglamento será dictado por el Ministerio de Vivienda del actual gobierno y con su emisión la Ley será aplicable. Esperemos que tengan una visión amplia y práctica del tema, teniendo en cuenta las dificultades que afronta el sector.

