

# ALERTA EBS



## Aprueban Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.



Estimados:

Mediante la presente alerta informamos que el día 25 de julio del año 2021, se publicó en el Diario “El Peruano” La Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible<sup>1</sup>, la cual establece nuevos parámetros en materia de derecho urbanístico y también en materia tributaria.

En EBS Abogados hemos elaborado esta guía con las principales disposiciones reguladas en esta nueva ley.

### 1. Objeto y ámbito de aplicación

La presente norma tiene como objetivo establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano. De esta forma, se busca lograr un desarrollo urbano sostenible. Esta nueva normativa se aplica a nivel nacional.

### 2. Directrices

Para que la presente ley pueda cumplir con los objetivos por las cuales ha sido creada, se han establecido 3 directrices que deberán seguir tanto las autoridades como la ciudadanía:

1

El acondicionamiento, la planificación urbana y la gestión urbana en los niveles territorial y urbano deben estar orientados a través de un sistema articulado que considere los diferentes planes y parámetros sectoriales de infraestructura y edificación, encaminado a un pacto social urbano entre la autoridad y la ciudadanía en las distintas escalas del territorio nacional

<sup>1</sup> Puede encontrar el texto completo en el siguiente enlace:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-ley-n-31313-1976352-2/>



2

Las actuaciones urbanísticas deben impulsar una ocupación del suelo sostenible, eficiente, equitativa, segura y racional, que permitan tener ciudades seguras, accesibles, justas, sostenibles y diversas y que, a su vez, permitan proteger los valores paisajísticos, patrimoniales y naturales del territorio.

3

Una función urbanística, entendida como la función de elaborar, aprobar e implementar los instrumentos de planificación urbana y territorial debe garantizar condiciones territoriales y urbanas que aseguren la calidad y promoción de Vivienda de Interés Social, equipamiento, movilidad, servicios básicos y espacios públicos, en los barrios de las ciudades y centros poblados del territorio nacional.

### 3. Derecho a la ciudad

La presente norma define el derecho a la ciudad como: el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y estando sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.

Asimismo, comprende:

Derecho a un hábitat seguro y saludable	Derecho a una vivienda adecuada	Derecho a la participación ciudadana efectiva
Derecho a la propiedad predial	Derecho al acceso y uso de los espacios públicos para todos	Derecho de acceso a la información



Es importante señalar que esta lista de derechos es **enunciativa y no limitativa**.

### 4. Instrumentos de desarrollo urbano

#### Catastro Urbano

Es el inventario físico de los predios, infraestructura pública, espacios y mobiliario urbano de una ciudad o centro poblado. Es fuente de información para la planificación y la gestión urbana, por lo que está interconectada con el Registro de Predios. Debe mantenerse actualizado por los Gobiernos Locales



## Observatorio Urbano Nacional

Es el instrumento que permite generar, recolectar, seleccionar, manejar, analizar y aplicar la información urbana cualitativa y cuantitativa, así como la información geo-espacial para el seguimiento de las condiciones urbanas variables de las ciudades.

## SICCEP

Es el Sistema de Ciudades y Centros Poblados (SICCEP) es el sistema de organización y clasificación de ciudades y centros poblados, y sus ámbitos de influencia. Su objetivo es fortalecer la integración espacial, social, económica y administrativa del territorio nacional.

### 5. Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano son:

- El Plan de Acondicionamiento Territorial (PAT)
- El Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM)
- El Plan de Desarrollo Urbano (PDU)
- El Esquema de Acondicionamiento Urbano (EU)
- El Plan Específico (PE)
- El Planeamiento Integral (PI)

Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano **son vinculantes** para los gobiernos locales, personas naturales y jurídicas. Por tanto:

Son nulos los actos administrativos que contravengan lo estipulado en los referidos instrumentos.

Se formulan en concordancia con las políticas y regulaciones nacionales y regionales, y se alinean a la estrategia territorial determinada en los Planes de Desarrollo Concertado.

### 6. Clasificación del suelo

El suelo, entendido como es el espacio físico en donde se producen las actividades que la ciudadanía lleva a cabo, se clasifica bajo tres categorías:

**Suelo Urbano:** Áreas que predominantemente poseen adecuada dotación de servicios, equipamientos, infraestructuras y espacio público, necesarios para un nivel de vida de calidad y sobre las que se requieren acciones de mantenimiento y gestión.

**Suelo de Protección:** Puede ser de conservación (áreas naturales o de riesgo (expuesto a peligros para el asentamiento de la ciudadanía)).

**Suelo rural:** áreas destinadas, principalmente, a actividades agro-productivas, extractivas o forestales.

## 7. Instrumentos para la gestión del suelo

Se clasifican en 4:

- Instrumentos de Reajuste Predial
- Instrumentos de Regulación Urbana
- Instrumentos de Financiamiento Urbano
- Instrumentos Complementarios de Gestión.

## 8. Fiscalización y sanciones

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento norma sobre las sanciones e infracciones urbanísticas
- Los Gobiernos locales establecen la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en infracciones
- Las sanciones podrán alcanzar las veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias

## 9. Órganos competentes

Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

Gobiernos Regionales

Gobiernos Locales



El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el **ente rector** responsable de la conducción, establecimiento y evaluación de la política y estrategias nacionales en materia de urbanismo y desarrollo urbano

## 10. Participación en el Incremento del Valor del Suelo

- Se entiende por *incremento del valor del suelo* 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.

➤ **¿Qué hechos o circunstancias generan la participación en el Incremento del Valor del Suelo**

**a) Por la clasificación del suelo**

- Cuando se incorpora, mediante una actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano de suelo urbanizable como suelo urbano y la incorporación de suelo rural como suelo urbanizable, siempre que se tenga acceso a servicios públicos.

**b) Por la calificación del suelo**

- Cuando se produce la asignación o actualización de la zonificación a una de mayor o aprovechamiento en los planes de desarrollo urbano, siempre que se tenga acceso a servicios públicos.
- Aprobación de planes de desarrollo urbano o actualizaciones de un aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios (incremento área techada, mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación).
- La ejecución de proyectos de inversión pública de equipamiento urbano, creación o mejoramiento de espacios públicos, mejora del patrimonio cultural de la nación y obras de infraestructura de servicios entre otros, por parte de la autoridad correspondiente, salvo que se hayan financiado con la Contribución Especial por Obras Públicas.
- En el caso de la participación en el incremento del valor del suelo por ejecución de obras públicas, se dispone que los gobiernos locales podrán determinar el incremento del valor del suelo y liquidar el cálculo de dichos incrementos mediante ordenanza, que deberá emitirse dentro de los seis (6) meses de concluidas las obras en donde se determinará el valor promedio del incremento de valor producido por metro cuadrado.

El procedimiento de cumplimiento de la participación en el incremento de valor será regulado vía reglamento.

➤ **¿Cuál es el porcentaje aplicable para determinar el importe de la participación?**

- Las Municipalidades Provinciales mediante ordenanzas establecerán el porcentaje de participación que se imputará al incremento de valor comercial generado.

No obstante, dicho porcentaje no será menor al treinta por ciento (30%) ni mayor al cincuenta por ciento (50%) del incremento del valor comercial por metro cuadrado, teniendo la posibilidad de emitir actos administrativos necesarios para realizar la cobranza

Se establecen mínimos reducidos para el caso de proyectos con más de cincuenta por ciento de área techada destinada a vivienda de interés social (20%) o de interés social de tipo prioritaria (12%).

➤ **¿En qué oportunidad se debe pagar la participación?**

- La participación en el incremento del valor del suelo será exigible al momento en que el propietario del inmueble que se haya visto beneficiado del incremento del valor del suelo:
  1. Solicite la recepción de obras de habilitación urbana, debiendo realizar el pago en efectivo, mediante transferencia de áreas adicionales a los aportes establecidos en el proceso de habilitación, urbana, ejecución de obras de infraestructura pública, equipamiento urbano o espacios públicos u otra forma de pago con el Gobierno Local correspondiente.
  2. Solicite la conformidad de obra de la edificación correspondiente, debiendo realizar el pago en efectivo o mediante aportes.
  3. Realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble, debiendo realizar el pago en efectivo.

➤ **¿Qué destino tendrá la participación?**

Los montos recaudados obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo deberán utilizarse para financiar obras de agua y saneamiento, construcción y mantenimiento de equipamiento urbano y comunitario, espacios públicos y áreas verdes, fomento de programas y proyectos de viviendas de interés social, protección del patrimonio cultural, social y paisajístico; así como en la adquisición de terrenos destinados a dichos conceptos.

➤ **Modificaciones a la Ley de Tributación Municipal**

Asimismo, la Ley No. 31313 realiza modificaciones a la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo No. 776), a fin de armonizar el marco normativo aplicable.

Así, la base imponible para la determinación del Impuesto Predial (artículo 11°) incorporará el mayor valor del suelo generado por las acciones en las que haya participado total o parcialmente el Estado.

De igual modo, se establece una tasa adicional del 100% respecto de la tasa que le corresponda del Impuesto Predial que será aplicable al valor del suelo a los terrenos ubicado en suelo urbano que no cuenten con habilitación urbana o que contando con ella no cuenten con edificación. La tasa diferenciada se aplicará a partir del 01 de enero de 2024, y su cobro se efectuará hasta que se hubiera cumplido con la habilitación y edificación sobre el predio afectado, lo cual se verifica una vez que el propietario del predio hubiera obtenido la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra.

Por último, se dispone la facultad de los Gobiernos Locales a establecer una Contribución Especial de Obras Públicas para gravar los beneficios derivados de la ejecución de proyectos de inversión que se encuentren incluidos en el Programa de Inversiones Urbanas de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, sobre la base del incremento del valor de los predios que se ubiquen en las zonas de influencia de dichos proyectos.



➤ **Comentarios EBS ABOGADOS Participación en el Incremento del Valor del Suelo**

- En cuanto a sus aspectos tributarios, deberá tenerse en cuenta que nuestro sistema no cuenta con una definición de lo que se entiende por *tributo*, cuestión que más bien ha sido abordada por la jurisprudencia, especialmente, constitucional

Por ejemplo, en el caso de la Sentencia Tribunal Constitucional recaída en el Expediente No. 3303-2003-AA/TC de fecha 28 de junio de 2004), en los que se ha resaltado dentro sus características las siguientes: a) su creación se haya efectuado por ley; b) que se trate de una obligación pecuniaria basada en el poder del Estado; c) y su carácter coactivo, pero distinto a la sanción por acto ilícito, características en las que, al menos desde un punto de vista preliminar, encaja el carácter de la participación en el incremento del valor del suelo.

La Norma II del Título Preliminar del Código Tributario si bien no establece una definición de tributo, si prevé las especies tributarias (Impuesto, Contribución y Tasa), definiendo al **Impuesto** como “*el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado*”, y a la **Contribución**, como “*el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales*”.

Cabe decir que la Ley bajo comentario no ha establecido la *naturaleza tributaria* de la participación en el incremento del valor del suelo y la *especie tributaria* a la que pertenecería, cuestión de suma relevancia dado que ello incide directamente en los cuestionamientos que podrían formularse sobre su constitucionalidad, dado que, como se sabe, la potestad tributaria del Estado se encuentra delimitada por una serie de principios y garantías establecidas en nuestra Constitución Política, especialmente en el artículo 74° de nuestra Carta Política.

- Partiendo del supuesto que la participación en el incremento del valor del suelo tuviera tiene naturaleza tributaria, ésta se sustentaría en la capacidad contributiva que quedaría reflejada en el incremento patrimonial y no únicamente en una obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa. Sin embargo, aspectos relevantes como el procedimiento de determinación de la participación en el incremento del valor del suelo será materia de las disposiciones reglamentarias próximas a publicarse, lo que entraría en conflicto con principios constitucionales como la Reserva de Ley.
- Asimismo, no deja de llamar la atención que el porcentaje de la participación a pagar se sitúe entre un 30% o 50%, haciendo referencia a experiencias en derecho comparado pero sin evaluar la carga tributaria que ya soporta actualmente la transferencia de inmuebles (Impuesto a la Renta, Impuesto de Alcabala), y que podría conllevar a la transgresión del principio de proscripción de la confiscatoriedad de los tributos según lo establecido en nuestra Constitución Política.

En efecto, en el caso del Impuesto a la Renta, éste grava con 29.5% en el caso de empresas y con 5% en el caso de personas naturales, la ganancia de capital obtenida por la venta de inmuebles (ingreso deducido el costo). Especialmente en el caso de propietarios personas naturales sin negocio, quienes no tendrán la posibilidad de deducir como costo o gasto la participación a ser pagada.

En el caso particular de personas naturales sin negocio, además, es necesario recordar que recientemente la Administración Tributaria mediante el Informe No. 024-2021-SUNAT/7T0000 estableció que los ingresos obtenidos por la enajenación de terrenos rústicos bajo la modalidad de parcelación realizada por una persona natural sin negocio califican como renta producto para efectos de la Ley del Impuesto a la Renta; es decir, la enajenación realizada por una persona natural de terrenos rústicos que son lotizados se encuentra gravada con la tasa corporativa del Impuesto a la Renta ascendente a 29.5%.

Asimismo, la Ley de Tributación Municipal dispone que se gravan en cabeza del adquirente con el Impuesto al Alcabala, las transferencias de propiedad de bienes inmuebles urbanos o rústicos a título oneroso o gratuito, cualquiera sea su forma o modalidad, inclusive las ventas con reserva de dominio (3% sobre el valor de inmueble, el cual no podrá ser menor al valor del autovaluo, deduciendo a la base resultante el valor de 3 UIT).

No obstante lo anterior, lo cierto es que el Tribunal Constitucional en anteriores oportunidades ha optado por no declarar, *in abstracto*, la confiscatoriedad de tributos (Expediente No. 0004-2004-AI/TC, caso sobre Impuesto a las Transacciones Financieras – ITF), menos aun considerando no solo la carga del tributo cuestionado sino en conjunción con la carga de otros tributos, por lo que es probable que, de ser el caso, deba cuestionarse o impugnarse el pago o devolución de la participación en cada caso en concreto, en cuyo caso la carga de la prueba de su carácter confiscatorio recaerá en manos del contribuyente afectado.

## **EBS ABOGADOS**

Dada las implicancias del pronunciamiento bajo comentario y el impacto que tiene en el desenvolvimiento de sus operaciones o actividades, EBS Abogados pone a disposición a sus especialistas para asesorarlo y ofrecer la solución más adecuada con base del marco normativo peruano.

En ese sentido, puede comunicarse con nosotros a las siguientes direcciones de correo electrónico o teléfonos:



**David Bravo Sheen – Socio Principal** ([dbravosh@ebsabogados.com](mailto:dbravosh@ebsabogados.com))

**Luis Ricardo Valderrama** ([lvalderrama@ebsabogados.com](mailto:lvalderrama@ebsabogados.com))

**Juan Carlos Alvarado** ([jalvarado@ebsabogados.com](mailto:jalvarado@ebsabogados.com))

**Sofía Urbina** ([surbina@ebsabogados.com](mailto:surbina@ebsabogados.com))

**Álvaro Portocarrero** ([aportocarrero@ebsabogados.com](mailto:aportocarrero@ebsabogados.com))

**Alejandro Pedemonte** ([apedemonte@ebsabogados.com](mailto:apedemonte@ebsabogados.com))



**998 085 616 | 995 716 860**



**Av. Caminos del Inca 390 Of.901-902**

**Santiago de Surco**

