

Boletín Especial 08-21

Preguntas y respuestas sobre la Ley Nro. 31313, “Ley de Desarrollo Urbano Sostenible”, que crea “La Participación en el Incremento del Valor del Suelo”

El 25 de julio de 2021 se publicó en el diario oficial “El Peruano”, la Ley Nro. 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (en adelante, la Ley), que contiene diversas disposiciones destinadas a regular el acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible, en armonía con el bien común y el interés general.

Esta norma incentiva la construcción de obras de desarrollo urbano a cargo de los gobiernos locales, cuyo financiamiento no provendrá del tesoro público, sino de los particulares (propietarios del suelo), mediante la implementación de Instrumentos de Financiamiento Urbano (en adelante, **IFU**).

Los **IFU** se encuentran definidos por el artículo 52° de la Ley como los “*instrumentos destinados a financiar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades y centros poblados, con parte o la totalidad del mayor valor comercial del suelo que resulte de las actuaciones e intervenciones hechas total o parcialmente por el Estado*”.

Entre los IFU se encuentran: **(i)** la Participación en el Incremento del Valor del Suelo, **(ii)** los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles, **(iii)** las Bonificaciones por Finalidades de Interés Público, **(iv)** la Compensación de Potencial Edificatorio y **(v)** los Tributos.

Este boletín especial tiene por objeto responder algunas preguntas básicas sobre la naturaleza y la aplicación de la “Participación en el Incremento del Valor del Suelo” (en adelante, **PIVS**):

1. ¿Quiénes se encuentran obligados al pago de la PIVS?

Se encuentran obligados al pago de la **PIVS** los propietarios de predios que se hayan visto beneficiados por el “*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*”.

2. ¿Cuáles son los hechos generadores de la PIVS?

El incremento del valor del suelo se producirá cuando se verifique alguno de los siguientes hechos generadores:

Hechos generadores de la Participación del Incremento del Valor del Suelo urbano	
A) Hechos generadores por la clasificación del suelo	<p>Cuando, a través de una actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano (PDM) o Plan de Desarrollo Urbano (PDU)¹, se produzca la incorporación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • suelo urbanizable como suelo urbano, o • suelo rural como suelo urbanizable. <p><u>Condición:</u> El suelo urbano o urbanizable debe encontrarse dentro del área de concesión de las empresas prestadoras de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica, que efectivamente puedan brindarle los servicios públicos.</p>
B) Hechos generadores por la calificación del suelo	<p>Cuando en los PDU se produzca la asignación de zonificación y la actualización de la zonificación de los usos del suelo a otros de mayor rentabilidad o aprovechamiento</p> <p><u>Condición:</u> El suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de concesión de las empresas prestadoras de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica, que efectivamente puedan brindarle los servicios públicos.</p>
	<p>Cuando en los PDU y sus actualizaciones se produzca la aprobación de un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incremento del área techada, • Mayor coeficiente de edificabilidad, o • Mayor altura de edificación.
	<p>Cuando la autoridad correspondiente ejecute:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de inversión pública de equipamiento urbano, • Creación o mejoramiento de espacios públicos, • Obras vinculadas a la mejora del Patrimonio Cultural de la Nación y

¹ El Plan de Desarrollo Metropolitano y el Plan de Desarrollo Urbano son Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, los cuales son el producto de los procesos dirigidos por los Gobiernos locales, coproducidos con la ciudadanía, que una vez aprobados pasan a formar parte del cuerpo normativo aplicable a la jurisdicción que corresponde, según los artículos 21° y 22° de la Ley.

	<ul style="list-style-type: none"> Obras de infraestructura de servicios básicos. <p><u>Exclusión:</u> No se consideran aquellas obras en las que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas.</p>
	<p>Otros hechos determinados por los Gobiernos locales, mediante el PDM o PDU, que sean ejecutados con intervención del Estado y se encuentren debidamente sustentados en estudios técnicos.</p>

3. ¿Cuáles son los porcentajes que los administrados deben pagar por la PIVS?

Los porcentajes mínimos y máximos que se aplicarán para calcular la **PIVS** son los siguientes:

Porcentajes de participación	
Regla general	<p>El porcentaje de participación no será menor al 30%, ni mayor al 50% del incremento del valor comercial por metro cuadrado.</p> <p>Para fijar la tasa de participación se tomará en consideración las calidades urbanísticas del área sujeta al incremento del valor del suelo, según el Reglamento.</p>
Excepción	<p>A. Por hechos generadores por la clasificación del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> 20% para proyectos donde más del cincuenta por ciento del área techada se destine a Vivienda de Interés Social. 12% para proyectos donde más del cincuenta por ciento del área techada se destine a Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria.
<p>Cuando los predios beneficiados fueran destinados a la generación de Vivienda de Interés Social</p>	<p>B. Por hechos generadores por la calificación del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> 20% para proyectos donde más del cincuenta por ciento del área techada se destine a Vivienda de Interés Social

	<ul style="list-style-type: none"> • 10% para proyectos donde más del cincuenta por ciento del área techada se destine a Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria.
--	---

4. ¿Cuándo se torna exigible la obligación?

La obligación será exigible al momento en que el propietario solicite o realice cualquiera de los siguientes actos:

Supuestos de exigibilidad	Formas de pago
Solicite la recepción de obras de habilitación urbana	<ul style="list-style-type: none"> - En efectivo, - Mediante transferencia de áreas adicionales a los aportes establecidos en el proceso de habilitación urbana, - Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, equipamiento urbano o espacios públicos; u - Otra forma de pago que sea establecida por el gobierno local.
Solicite la conformidad de obra de la edificación	<ul style="list-style-type: none"> - Pago en efectivo o - Mediante aportes.
Realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble	<ul style="list-style-type: none"> - Pago en efectivo

Al respecto, la Ley realiza las siguientes precisiones:

- (i) Para la expedición de la recepción o conformidad de obra en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la **PIVS**, será necesario acreditar su pago.
- (ii) Se entiende por aportes a las cesiones de terrenos habilitados, gratuitos y obligatorios, requeridos en el proceso de Habilitación Urbana para:
 - Recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto;
 - Servicios públicos complementarios,
 - Educación, salud y
 - Otros fines establecidos en el Plan de Desarrollo Urbano,

- (iii) Para realizar el cálculo de los aportes exigibles, se descuenta del área bruta de los predios materia de Habitación Urbana las áreas que deben cederse para vías, así como, la reserva para obras de carácter regional o provincial.
- (iv) Las cesiones obligatorias de aportes se pueden cumplir mediante permuta con un terreno que tenga igual o mayor valor comercial, que pertenezca al gestor de la intervención urbanística o que se encuentre en áreas designadas para servir como aportes en el **PDU**.
- (v) Las cesiones obligatorias de aportes no pueden ser redimidas en dinero. Por excepción si procederá esta figura cuando 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.

5. ¿Qué autoridad determina el porcentaje de la PIVS?

El porcentaje de la **PIVS** será establecido por las municipalidades provinciales.

En la Ley se establece que dichas entidades deberán: **(i)** realizar una evaluación técnica para determinar y obtener el porcentaje del incremento del valor del suelo y **(ii)** establecer por ordenanza el porcentaje de participación que se imputará al incremento de valor comercial generado.

6. ¿Quién es el ente recaudador? ¿cómo se distribuye y a que se destina lo recaudado?

La Ley establece que los gobiernos locales (que incluyen a las municipalidades provinciales y distritales), pueden emitir los actos administrativos que resulten necesarios para determinar la **PIVS** y exigir su pago.

Esta participación conjunta de ambos niveles de gobiernos municipales se recoge en el numeral 4 del artículo 59° de la Ley, en el que se establece que *“Las municipalidades provinciales deben crear fideicomisos en los cuales se recaude, directamente, o a través de las municipalidades distritales, los flujos provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo”*.

En cuanto al destino de lo recaudado, en la Ley se establece que la **PIVS** será distribuida entre la municipalidad provincial (50%) y la

municipalidad distrital (50%) en donde se ubiquen los predios beneficiados.

Los gobiernos locales deberán destinar los recursos obtenidos por la **PIVS** a:

- El financiamiento de obras para la provisión de agua y saneamiento.
- La construcción y mantenimiento de equipamiento urbano y comunitario.
- La creación y mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes.
- El fomento de programas y proyectos de vivienda de interés social.
- La protección y promoción del patrimonio cultural, natural y paisajístico.
- La adquisición de terrenos que sean necesarios para destinarlos a los conceptos antes señalados.

7. ¿Desde cuándo es exigible la PIVS?

Si bien es cierto que la Ley entró en vigencia desde el día siguiente de su publicación (26/07/2021), la **PIVS todavía no resulta aplicable**, pues: i) faltan definir distintos elementos esenciales para su configuración, que la ley ha remitido al reglamento, y ii) es necesario que los gobiernos locales establezcan los montos de la participación, dentro de los rangos definidos en la Ley.

En la Ley se dispone que, en un plazo no mayor de 60 días calendario, el Poder Ejecutivo aprobará los reglamentos necesarios para la aplicación de la norma.

8. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de la PIVS? ¿se trata de un tributo? ¿a qué especie tributaria corresponde?

En la Ley no se califica a la **PIVS** como un tributo. Se justifica en la obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa, en tanto que se entiende que las externalidades positivas generadas por la intervención estatal no pueden beneficiar en forma exclusiva al propietario del suelo.

No obstante, la **PIVS** contiene todos los elementos exigidos para configurar un tributo, tanto por la doctrina especializada, como por el Tribunal Constitucional.

Este último, en las Sentencias que resuelven los Expedientes Nro. 3303-2003-AA/TC y Nro. 04899-2007-PA/TC, ha definido al tributo como: "*(...) la obligación jurídicamente pecuniaria, ex lege, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio,*

una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esa situación por voluntad de la ley”.

A partir de estas nociones se puede afirmar que la **PIVS** constituye un tributo, pues contiene todos los elementos esenciales exigidos para su configuración, tal como se detalla a continuación:

Elementos del tributo	Elementos de la PIVS
Obligación pecuniaria, que se materializa a través de una prestación de dar.	La obligación se cumple mediante el pago en efectivo o en aportes.
Es creado por ley, emanada del Ius Imperium del Estado.	La PIVS ha sido creada por la Ley 31313.
No constituye sanción por acto ilícito	La PIVS no constituye una sanción por la comisión de algún acto contrario a la ley.
El sujeto activo es una persona pública.	El acreedor (sujeto activo) es el gobierno local.

Conforme a lo expuesto, aun cuando en la Ley 31313 no se califica a la **PIVS** como una prestación tributaria, consideramos que es esa su naturaleza jurídica, por lo que se encuentra sujeta a los principios tributarios y normas aplicables a los tributos.

9. ¿A qué especie tributaria corresponde?

No es una contribución de mejoras, pues, entre otras diferencias, el importe del tributo no se determina en función del valor de las obras ejecutadas; sino de la plusvalía obtenida por la intervención estatal.

Tampoco es una tasa, pues lo recaudado no se destina a financiar el servicio, la obra o la actividad estatal, que generó la plusvalía.

Constituye un impuesto, cuyo cumplimiento no origina una actividad del estado vinculada con el sujeto obligado al pago, en tanto que sirve para financiar obras y actividades ajenas a dicho sujeto.

10. ¿La PIVS vulnera principios constitucionales?

Al tratarse de un tributo, la **PIVS** se encuentra sujeta a los principios tributarios consagrados en la Constitución Política del Perú: capacidad

contributiva, reserva de ley, igualdad, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales.

A partir de una primera aproximación, consideramos que la **PIVS** vulnera los principios de capacidad contributiva, no confiscatoriedad, y reserva de ley:

- Capacidad contributiva: la plusvalía generada en el suelo al producirse los supuestos previstos en la Ley 31313 no es reveladora de capacidad contributiva, pues, a pesar de verificarse un incremento en el valor de la propiedad, el sujeto podría generar pérdidas y no ganancias.

Esto es así en la medida que, para definir la plusvalía sobre la que se determina la **PIVS** no se toma en cuenta el costo de adquisición del activo.

En este escenario, si las condiciones del mercado cambian (por factores distintos a la intervención estatal) y la persona termina vendiendo el inmueble por debajo de su costo, no expresaría capacidad contributiva, aun cuando el suelo haya experimentado una revaluación como resultado de alguno de los supuestos previstos en la norma.

Imagínese que Juan compró un terreno en 300 y por circunstancias del mercado (originadas, por ejemplo, por un exceso de oferta) el valor de mercado del predio se redujo a 200.

Sin embargo, al producirse un cambio en los parámetros constructivos (que autorizó la construcción de más pisos sobre el terreno), el valor del predio experimentó un incremento de 60, alcanzando un valor de mercado de 260.

En ese momento, Juan decidió vender el bien, generando una pérdida de capital, pues obtuvo 260 por un terreno que le costó 300.

No obstante, ello, Juan tendría que pagar la **PIVS** equivalente a un porcentaje (que fluctúa entre el 30% y el 50%) de 60, que corresponde a la diferencia entre el valor de mercado del suelo antes de la intervención estatal (200) y el valor del mismo después de esa intervención (260).

Con este ejemplo se evidencia que el propietario tendría que pagar un tributo a pesar de no haber obtenido ganancia alguna, vulnerándose de esta forma el principio de capacidad contributiva.

- No confiscatoriedad: al tratarse de un tributo que afecta el patrimonio (la propiedad del suelo) una tasa que fluctúa entre el 30% y el 50% de la plusvalía puede afectar una parte significativa del derecho de propiedad y, en consecuencia, ser confiscatoria.
- Reserva de Ley: la Ley 31313 vulnera el principio de Reserva de Ley pues no establece todos los elementos esenciales del tributo, y efectúa remisiones en blanco (sin ningún límite o parámetro) al reglamento.

11. ¿Qué otros cuestionamientos pueden efectuarse?

En nuestra opinión se trata de una norma cuestionable, cuya aplicación va a generar múltiples conflictos. Además, contiene imprecisiones y vacíos, entre los que se pueden identificar los siguientes:

- No queda del todo claro si el incremento del valor del suelo solo se genera por la ejecución de obras o proyectos públicos; a partir del texto de la norma, también podrían considerarse los incrementos producidos por la intervención de privados.
- Incluye todas las operaciones que llevan aparejadas la transferencia de dominio del inmueble, sin distinción alguna, lo cual podría abarcar las transferencias gratuitas, las sucesiones u otros actos de transferencia que no involucren un pago.
- No toma en cuenta el costo de adquisición del inmueble.



Equipo tributario de Gálvez & Dolorier Abogados:

José Gálvez
Silvia Muñoz
Karina Arbulú
Martin Mantilla

Francis Gutiérrez
Eduardo Guerra
Karem Carrillo
Johana Salazar
Elena Chevarría
Edson Gómez
Valentina Rosas