Proyecto de Ley N°..3393/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 OCT. 2022
RECIBIDO
Firma ___ Hora 18:18

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

La Congresista de la República que suscribe, **NORMA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE MODIFICA Y PRECISA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 31313 LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

Articulo 1.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto modificar y precisar la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, con la finalidad de dinamizar los procedimientos para el Acondicionamiento Territorial, la formalidad y el Desarrollo Urbano Sostenible.

Artículo 2.- Modificación de los artículos 4, 7, 11, 21, 27, 37, 40, 50, 51, 52, 53, 62, 73, 76, 80, 87, 102 y la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Modifíquense el literal d. del numeral 4.1 del artículo 4; el numeral 5 del artículo 7; los numerales 11.1, 11.3, 11.4, 11.6 y 11.7 del artículo 11; el artículo 21; el numeral 27.2 del artículo 27; los artículo 37 y 40; el numeral 50.1, 50.3 y 50.5 del artículo 50; el numeral 51.1 del artículo 51; los artículos 52, 53 y 62; los numerales 73.1, 73.2 y 73.3 del artículo 73; el numeral 76.1 del artículo 76; el numeral 80.1 del artículo 80; el artículo 87; el literal 9 del numeral 102.1 del artículo 102; y, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

"**Artículo 4. Principios y Enfoques Orientadores del Acondicionamiento Territorial, la Planificación Urbana y el Desarrollo Urbano Sostenible**

4.1. El acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible se sustentan en los siguientes principios:

(...)

d. Participación ciudadana efectiva: La intervención, concertación y cooperación activa de la sociedad civil en ***los procedimientos de diseño y elaboración de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, conforme a los alcances*** de planificación urbana ***y gestión urbana comprendidos en*** la presente Ley.

(...)".

"Artículo 7. Atribuciones y obligaciones de los gobiernos locales en materia de desarrollo urbano

Sin perjuicio de las atribuciones establecidas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, le corresponde a los Gobiernos locales las siguientes atribuciones y obligaciones:
(...)

5. Garantizar la participación equitativa de la ciudad en los beneficios producidos por la planificación urbana y el desarrollo urbano en general, conforme con lo definido en la presente Ley. Asimismo, garantizar la participación ciudadana efectiva en los procedimientos de diseño ***y*** elaboración***; coproducción y aprobación*** de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
(...)".

"Artículo 11. Participación ciudadana efectiva en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano

11.1. La participación ciudadana efectiva, en materia de desarrollo urbano sostenible, es una condición de los ***procedimientos de diseño y elaboración*** de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de la cual la ciudadanía, sin exclusión alguna, de manera individual o agrupada, interviene en las propuestas referidas a las actuaciones e intervenciones relacionadas con los componentes físicos, socioeconómicos, ambientales y perceptuales de los centros poblados urbanos y rurales que les afecten a ellos o a su entorno, con pertinencia cultural y lingüística, de manera articulada con los principios y directrices establecidos en la presente Ley.

(...)

11.3. La participación ciudadana efectiva se desarrolla mediante el ejercicio de los mecanismos dispuestos en ***los numerales 2, 5 y 6 del artículo 113 de*** la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; ***los incisos b), c), d) y e) del artículo 2 de*** la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, o las que hagan sus veces o sus modificatorias, además de la presente Ley, su Reglamento y otras normas y herramientas vinculadas a la participación de la ciudadanía, tales como el derecho de petición, el ejercicio de la acción de cumplimiento y las establecidas por normativa especial.

11.4. Sin perjuicio de lo anterior, la participación ciudadana efectiva es institucionalizada, financiada, responsable e informada, por lo que las Entidades Públicas a cargo de la planificación urbana se encuentran obligadas a implementar los procesos e instrumentos que la garanticen durante todo el ***procedimiento de diseño y de elaboración de*** los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, tomando en consideración las características territoriales, sociales, económicas y culturales de la ciudadanía involucrada en dichos instrumentos. El Reglamento establece los parámetros mínimos que son cumplidos por los Gobiernos Regionales y

Locales para garantizar la participación ciudadana efectiva con pertinencia cultural y lingüística. La omisión de la observancia de los parámetros de participación ciudadana efectiva establecidos en la presente Ley y el Reglamento acarrea ***la conservación*** de los actos del proceso de planificación urbana***, sin perjuicio de las infracciones establecidas en el artículo 102.1, incisos 2 y 10 de la presente Ley, u otras consecuencias y/o responsabilidades administrativas que correspondan, de conformidad a lo establecido en la presente Ley y demás normas aplicables.***

(...)

11.6. El procedimiento de ***diseño y elaboración de*** los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano considera y se articula con los procesos participativos llevados a cabo en distintas actuaciones públicas, incluyendo aquellos que son propios de los proyectos de infraestructura sectoriales, tales como en salud o educación.

11.7. Cuando la participación ciudadana se realice en ámbitos con presencia de pueblos indígenas u originarios, los mecanismos de participación ***deben tomar en cuenta criterios*** culturales, geográficos y la diversidad lingüística de estos pueblos, asegurando la participación de intérpretes y traductores/as inscritos/as en el Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas u Originarias del Ministerio de Cultura, creado por Decreto Supremo N° 002-2015-MC y asegurando el respeto a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC.

(...)".

"**<u>Artículo 21</u>. Definición**

Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano son el producto de los procesos ***diseñados, elaborados, aprobados, implementados y monitoreados*** por los Gobiernos locales, ***con participación ciudadana efectiva***, que permiten la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico-territorial para el desarrollo sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente de las ciudades y centros poblados y de sus áreas de influencia, de conformidad con los principios en la presente Ley. Una vez aprobados pasan a formar parte del cuerpo normativo aplicable a la jurisdicción que corresponde. En su elaboración se consideran los proyectos de infraestructura sectoriales, tales como en salud o educación."

"**<u>Artículo 27</u>. Concordancia**

(...)

27.2 ***Las*** Municipalidades Provinciales ***gozan de la facultad de delegar*** a

favor de las Municipalidades Distritales, ***sus competencias y funciones específicas exclusivas de*** aprobación de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, en cualquier forma o modalidad, **mediante acuerdo de Concejo Municipal.** ***El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emitirá opinión sobre las circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que hagan conveniente la delegación, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala, conforme lo establece el artículo 76° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y los artículos 67° y 70° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, o las disposiciones normativas que hagan sus veces.***

(...)".

"**Artículo 37. Modificación de la zonificación**

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. La periodicidad de actualización deberá ser como mínimo de una vez al año, siempre considerando el análisis integral del ámbito de los Planes de Desarrollo Urbano.

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, ***para lo cual se debe cumplir con los siguientes criterios de evaluación:***

1. La acreditación de ser propietario y que dicho título conste inscrito en la SUNARP del titular de el/los inmuebles o instrumento de fecha cierta que acredite la misma.
2. Los usos predominantes y potencial de desarrollo urbano de la zona en donde se ubican el/los inmuebles materia de la solicitud.
3. La tendencia de la expansión urbana del entorno donde se ubican el/los inmuebles.
4. La existencia de servicios públicos de agua y saneamiento, o la existencia de factibilidades otorgadas sobre el/los inmuebles, o la circunstancia de encontrarse los mismos comprendidos en las zonas de concesión, en los planes maestros o en las zonas de ampliación de concesión de las empresas prestadoras de servicios.
5. Indicación expresa de las áreas destinadas a equipamientos urbanos suficientes para los requerimientos de la nueva actividad del/los inmuebles.
6. En caso de que los Planes de Desarrollo Urbano no fueran actualizados dentro del plazo establecido por la presente Ley, las Municipalidades Provinciales deberá implementar las acciones concretas que eviten la paralización del crecimiento urbano formal y acorde al Plan de Desarrollo Urbano vigente.

"<u>Artículo 40</u>. Parámetros Urbanísticos y Edificatorios

40.1 Para la gestión de la edificabilidad, las Municipalidades Provinciales deben usar obligatoriamente el coeficiente de edificabilidad, densidad y la altura ***en tanto no medie contradicción con la legislación de la materia y los derechos adquiridos por los administrados, los mismos que serán salvaguardados de manera excepcional, mediando o no el correspondiente Certificado de Parámetros Urbanísticos, durante el periodo que establezca el reglamento.***

Las Municipalidades Provinciales podrán utilizar complementariamente otros parámetros urbanísticos y edificatorios determinados en el reglamento de esta ley. Todos los parámetros que se utilicen deberán guardar estricta concordancia entre sí ***y con la zonificación vigente.***

40.2. En el caso de áreas residenciales, los Planes de Desarrollo Urbano ***deberán promover parámetros que hagan viable el desarrollo de Vivienda de Interés Social, incluyendo Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria; ello será posible a través de la determinación*** de áreas mínimas por departamento, alturas, coeficiente de edificación, densidades u otros requisitos."

"<u>Artículo 50</u>. Valor al Anuncio de Proyectos Públicos

(...)

50.1. Es el instrumento que permite a la entidad ejecutora o concedente determinar, de manera referencial, el valor comercial, a criterio de mercado, de los predios ubicados en el área de la futura ejecución de un programa, de un proyecto o de una obra de utilidad pública o interés social, o su área de influencia.
Los proyectos y obras públicas referidas en este artículo se circunscriben a aquellos listados en el Plan Nacional de Infraestructura o el que haga sus veces, que no se encuentren previamente anunciadas o en ejecución y se encuentren publicados y vigentes en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones o el que haga sus veces.

(...)

50.3. Este valor referencial (Valor al Anuncio del Proyecto Público) es determinado por la entidad ejecutora o concedente y se publica en el Diario Oficial El Peruano y en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará el programa, proyecto u obra; así como en el Portal Institucional de la entidad ejecutora o concedente. ***Dicho valor será calculado mediante una metodología conforme sea determinada en el Reglamento, que cumpla con segregar explícitamente la potencialidad del incremento del valor del suelo por causas de mercado u origen privado y/o público.***

(...)

50.5. En caso de no iniciarse el programa, proyecto u obra en el plazo de tres (3) años contados a partir de la fecha en que se hizo público el Valor al Anuncio del Proyecto Público, este quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarse a las y los propietarias/os y a el/la registrador/a para que proceda a la cancelación de la anotación preventiva correspondiente.

En caso dicha notificación no se haga efectiva, pero sí se haya vencido el plazo de tres (3) años desde que se hizo público el Valor al Anuncio del Proyecto Públicos, el propietario puede solicitar el levantamiento de la anotación preventiva ante Registros Públicos, pues ha caducado de pleno derecho.

(...)

"Artículo 51. Carga de Conservación

51.1 Autorízase a los Gobiernos locales a realizar obras de conservación con cargo a el/la propietario/a, en los casos en que el/la propietario/a de un predio ***declarado*** integrante del Patrimonio Cultural de la Nación ***no haya efectuado obras de conservación y dicha omisión ponga en riesgo inminente a la ciudadanía o al inmueble por haberse declarado inhabitable***. Los Gobiernos locales deben obtener la autorización sectorial de manera previa al inicio de las obras.

(...)".

"Artículo 52. Definición de Instrumentos de Financiamiento Urbano

Son 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***, cuando ello sea así***."

"Artículo 53. Instrumentos de Financiamiento Urbano

Los Instrumentos de Financiamiento Urbano incluyen los siguientes y otros establecidos en la normativa especial o definido por los Gobiernos locales, de acuerdo a sus competencias, en los Instrumentos de Planificación Urbana, que se encuentren sustentados en la función social del derecho de propiedad:

a. Derechos Adicionales de Edificación Transferibles.
b. Bonificaciones por Finalidades de Interés Público.
c. Compensación de Potencial Edificatorio."

"Artículo 62. Definición

62.1. Es el instrumento de financiamiento urbano que consiste en el traslado del derecho adicional de edificación del sobresuelo de un predio urbano ubicado en una zona generadora, a otro predio urbano ubicado en una zona receptora, el cual puede ser propio o de terceros, sin pérdida del derecho

de propiedad del suelo y subsuelo urbano donde se asienta el predio emisor de los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles-***DAET. La determinación de zonas receptoras y generadoras de los DAET serán señalados en el PDM Regional y/o PDU.***

62.2. El Gobierno Local correspondiente podrá emitir Certificados de Derechos Adicionales de Edificación Transferibles - CDAET, mediante los cuales se reconoce el derecho de la/el propietaria/o a una mayor edificabilidad. Este certificado es transferible entre personas naturales o jurídicas, a título oneroso o gratuito. La transferencia efectuada debe constar en el dorso. ***Las características y contenido de los CDAET serán desarrollados en el reglamento de esta Ley***."

"<u>Artículo 73</u>. Iniciativa de las Unidades de Gestión Urbanística

73.1. La agrupación de las y los propietarias/os de predios que se encuentran en Unidades de Gestión Urbanística - UGU puede darse a ***propuesta*** de:

a. Las y los propietarias/os del suelo.
b. Los Gobiernos locales a través de los Instrumentos de Planificación Urbana o Complementarios aprobados.
c. Personas naturales o jurídicas, previo acuerdo con las y los propietarias/os del suelo.

Sin embargo, para la validez de su conformación será necesario contar con la aprobación de todos los propietarios del suelo.

73.2. ***Los sujetos indicados en el artículo 73.1 precedente, para efectos de administrar los activos de las Unidades de Gestión Urbanística y/u obtener la representación de las Unidades de Gestión Urbanística, pueden*** constituir, ***como fideicomitentes y fideicomisarios, uno o más Fideicomisos*** de Desarrollo Urbano de conformidad con la normatividad vigente sobre ***fideicomisos y/o constituirse como persona jurídica bajo*** cualquiera de las modalidades societarias o asociativas normadas en la Ley General de Sociedades ***o el Código Civil, con la finalidad de representar a la Unidad de Gestión Urbanística***.

73.3. Las decisiones que se adopten por parte de la agrupación de las y los propietarias/os de predios que se encuentran en Unidades de Gestión Urbanística requieren para su aprobación el 60% (sesenta por ciento) de la superficie total involucrada."

"<u>Artículo 76</u>. Operador Público del Suelo

76.1 El Operador Público del Suelo es un ente, constituido como empresa pública de derecho privado, encargado de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por dicha entidad; para destinarlos a fines de interés o utilidad

pública, dándose prioridad a la utilización de los predios para la generación de Vivienda de Interés Social, fines de renovación o regeneración urbana o para el reasentamiento poblacional. El Operador Público del Suelo deberá contar con autonomía administrativa, técnica, económica y financiera. Previa opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ***y con informe favorable y vinculante del Operador Público General, se autoriza que*** las municipalidades provinciales pueden establecer Operadores Públicos de Suelo Municipales, con las funciones que se asignan en la presente ley, para lo cual recurren a la normativa que regula la actividad empresarial municipal conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades.

(...)".

"Artículo 80. Banco de Tierras

80.1. ***El Operador Público del Suelo***, asume la administración y gestión del Banco de Tierras, regulado en la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, y su Reglamento.

(...)".

"**Artículo 87. Fideicomiso comunitario de tierras**

A efectos de promover la creación, desarrollo y administración de proyectos de vivienda, los Gobiernos locales pueden constituir o promover la constitución de Fideicomisos Comunitarios de Tierras, los cuales administran el suelo donde se lleva a cabo el proyecto que incluye total o parcialmente Vivienda de Interés Social, otorgando ***el fiduciario del fideicomiso*** la titularidad de las viviendas que formen parte del proyecto por medio de la constitución de derechos reales de superficie."

"Artículo 102. Infracciones

102.1 Para efectos de lo dispuesto en el presente Título V de la presente Ley, se consideran infracciones las siguientes:

(...)

9. Incumplir de manera manifiesta la obligación de diseñar y aplicar instrumentos y procesos que garanticen la participación ciudadana efectiva en el diseño y; elaboración ***y aprobación*** de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

(...)".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

TERCERA. Adecuación de planes de los gobiernos locales

Las municipalidades provinciales adecúan los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano a las disposiciones contenidas en la Ley en un plazo máximo de **veinticuatro *(24)*** meses desde

la entrada en vigencia de la presente Ley, para lo cual el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento proporciona el apoyo técnico necesario."

Artículo 3.- Incorporación de los numerales 50.7 y 50.8 al artículo 50, el segundo y tercer párrafos al artículo 75, el segundo párrafo al numeral 76.1 del artículo 76, el segundo párrafo al numeral 81.3 del artículo 81, el segundo y tercer párrafos al artículo 87, la Decimoquinta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Incorpórense los numerales 50.7 y 50.8 al artículo 50, el segundo y tercer párrafos al artículo 75, el segundo párrafo al numeral 76.1 del artículo 76, el segundo párrafo al numeral 81.3 del artículo 81, el segundo y tercer párrafos al artículo 87, la Decimoquinta Disposición Complementaria Final y la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en los términos siguientes:

"Artículo 50. Valor al Anuncio de Proyectos Públicos

(...)

50.7. ***Sin perjuicio de lo regulado en el inciso 50.5, en tanto haya vencido el plazo para la ejecución del programa, obra o proyecto de utilidad pública o interés social y/o este quede suspendido por causa atribuible al Estado; y por tanto quede sin efecto la anotación preventiva del proyecto y la tasación que se hace referencia en el presente artículo, el propietario del suelo podrá exigir el pago de una indemnización que busque reparar el daño efectuado por el Estado.***

50.8 ***No se considerarán para efectos del presente artículo aquellos proyectos públicos:***

(i) Que hayan sido anunciados de forma previa a la fecha de promulgación de la presente Ley,
(ii) Que se encuentren en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (invierte.pe) o el que haga sus veces, a la fecha de promulgación de la presente Ley,
(iii) Que, habiendo sido anunciados, no hayan sido ejecutados total parcialmente,
(iv) Que sean formulados para sustituir un proyecto público previamente anunciado, no ejecutado íntegramente, y que cumplan la misma o similar utilidad pública o interés social."

"Artículo 75. Fideicomiso de Desarrollo Urbano

(...)

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, autorizase a los Gobiernos locales y/o a las y los propietarias/os a constituir, en calidad de

fideicomitentes y fideicomisarios, contratos de fideicomiso con la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE como fiduciario. Dichos contratos de fideicomiso deberán ser aprobados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El plazo máximo del Fideicomiso de Desarrollo Urbano será el establecido para los fideicomisos de conformidad con la Ley General del Sistema Financiero. Sin perjuicio de ello, el plazo podrá ser ampliado por treinta (30) años adicionales en caso se cuente con la aprobación de las y los propietarias/os de predios que se encuentran en Unidades de Gestión Urbanística que representen el 60% (sesenta por ciento) de la superficie total involucrada."

"<u>Artículo 76</u>. Operador Público del Suelo

76.1 (...)

Para efectos del presente artículo, entiéndase al Operador Público General como aquel funcionario que cuenta con la mayor jerarquía dentro de la entidad, asignándole la función de supervisar y velar por el correcto funcionamiento del Operador Público del Suelo Municipal, en caso se apruebe la constitución de este último."

"<u>Artículo 81</u>. Vivienda de Interés Social

81.3 (...)

El Estado promueve el desarrollo de proyectos de Viviendas de Interés social mediante el otorgamiento de subsidios o bonos habitacionales, que serán canalizados a través del Sistema Financiero dependiendo de las características y montos de los subsidios. La Vivienda de Interés Social puede ser promovida también a través de otras entidades, en cuyo caso el Estado tendrá un control y seguimiento constante que asegure el correcto funcionamiento y asignación de apoyo en la promoción."

"<u>Artículo 87</u>. Fideicomiso comunitario de tierras

(...)

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, autorizase a los Gobiernos Locales a constituir, en calidad de fideicomitentes, contratos de fideicomiso con la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE como fiduciario y con el Operador Público del Suelo como fideicomisario. Dichos contratos de fideicomiso deberán ser aprobados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

El plazo máximo de duración del fideicomiso es de noventa y nueve (99) años."

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BAZAN CALDERON Diego Alonso Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/10/2022 16:35:54-0500

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

DECIMOQUINTA. Adecuación de procesos e instrumentos de las Entidades Públicas, que garantizan la participación ciudadana efectiva

Las Entidades Públicas a cargo de la planificación urbana adecúan los procesos e instrumentos a los parámetros mínimos que garanticen la participación ciudadana efectiva durante todo el procedimiento de diseño y elaboración de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano conforme a los términos señalados en la presente Ley, en un plazo máximo de doce (12) meses desde la entrada en vigencia de la presente Ley, para lo cual el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento proporcionará el apoyo técnico necesario."

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS
ÚNICA. Otorgamiento de licencias de habilitación urbana y edificación
Durante los primeros 36 meses de vigencia de la presente norma, los Gobiernos Locales podrán otorgar licencias de habilitación urbana y edificación, período que guarda concordancia con aquel previsto para que las entidades públicas formulen, aprueben, adecúen y actualicen los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, conforme se detalla en la Tercera Disposición Complementaria Final."

<u>Artículo 4</u>.- Derogación de los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 67, 68, 69; el numeral 73.4 del artículo 73; la Única Disposición Complementaria Transitoria; y las Disposiciones Complementarias Modificatorias Primera, Segunda y Tercera de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

Deróguense los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 67, 68, 69; el numeral 73.4 del artículo 73; la Única Disposición Complementaria Transitoria; y las Disposiciones Complementarias Modificatorias Primera, Segunda y Tercera de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 18:25:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 10:58:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 17:32:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 19:11:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 18:05:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TUDELA GUTIERREZ Adriana Josefina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 17:33:09-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **octubre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3393-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN.**

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El 25 de julio del 2021 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 31313 "Ley de Desarrollo Urbano Sostenible", 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[1].

Participación ciudadana efectiva

Conforme al artículo 4.1.d. de la Ley, el acondicionamiento territorial, la planificación urbana y el desarrollo urbano sostenible se sustentan en el principio de "participación ciudadana efectiva". No obstante, se le ha otorgado a esta última ciertos alcances que podrían generar implicancias en el cauce regular que debieran tener los procedimientos de planificación y gestión urbana.

Así, los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo comprenden una serie de etapas, algunas de las cuales presentan aspectos principalmente técnicos, que repercuten directamente en la toma de decisiones de planificación urbana. Dichas etapas son la aprobación, implementación y monitoreo, las cuales, en nuestra opinión deben ser de principal competencia de las entidades públicas. Estas últimas ciertamente deberán compartir esfuerzos con la ciudadanía en las etapas de diseño y elaboración, donde incluso es posible señalar que el rol de esta última se torna más clave en términos de intervención, concertación y cooperación.

En este sentido, resulta necesario reformular el concepto de participación ciudadana efectiva, no solamente en el artículo 43.d), sino a lo largo de la Ley, con el objetivo de que se clarifiquen los escenarios de actuación en todos los momentos del procedimiento de planificación y gestión urbana.

Respecto del artículo 11.3 de la Ley, se hace mención a una serie de normas que comprenderían mecanismos para el ejercicio de la participación ciudadana efectiva. Al respecto, se han revisado los dispositivos legales mencionados y, como alcance general, es preciso señalar que ninguno de ellos regula mecanismos de participación ciudadana efectiva en materia de desarrollo urbano.

Acerca de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se revisó el total del articulado vigente, no siendo posible encontrar mecanismos de participación ciudadana de ningún aspecto. Con mayor razón, no existen mecanismos que posibiliten la participación efectiva que requiere y obliga la Ley. En tal sentido, no consideramos necesario ni adecuado citar esta norma para fundamentar la implementación de mecanismos de participación ciudadana efectiva, por no contar con ningún mecanismo en específico dentro de sus 92 artículos.

[1] Soria, Franco. Algunos comentarios sobre la Ley N° 31313 - Ley de Desarrollo Urbano Sostenible. ¿Que plantea y como afecta al sector inmobiliario?. Boletín del Gremio de Ingeniería y Construcción de la Cámara de Comercio de Lima.https://rubio.pe/wp-content/uploads/2021/09/Boletin-GCI-AGOSTO_2021-10-16.pdf

Respecto de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, si bien no se encontró regulación acerca de mecanismos de participación ciudadana, se aprecian mecanismos de "participación vecinal" a lo largo de su Título VIII (artículos de 111 al 126). Principalmente, estos mecanismos son:

1. Derecho de elección a cargos municipales
2. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales.
3. Derecho de referéndum.
4. Derecho de denunciar infracciones y de ser informado.
5. Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula.
6. Participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal.
7. Comités de gestión.

En atención a ello, podemos verificar que al menos en esta norma (Ley Orgánica de Municipalidades) existen ciertos mecanismos mayoritariamente de control político (numerales 2, 5 y 6, principalmente), que pueden válidamente ser usados para efectos de otorgar una participación ciudadana efectiva en el marco del cumplimiento de la Ley. Por tanto, consideramos viable mantener la mención únicamente a los literales previamente subrayados de esta norma en la Ley.

En atención a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, se pudo verificar que la naturaleza de la misma es propiciar que los gobiernos locales y regionales generen mecanismos de participación (no mencionados en esta Ley). Por tanto, si bien existen ciertos mecanismos de participación, estos son referidos primordialmente a la fiscalización del funcionamiento de las entidades (rendición de cuentas y acceso a la información pública), con lo cual no consideramos necesario ni adecuado citar esta norma para fundamentar la implementación de mecanismos de participación ciudadana efectiva, por no contar con mecanismos que se asemejen a los establecidos para el caso de la Ley.

Finalmente, para el caso de la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, solo se establecen mecanismos de participación ciudadana en general, siendo alguno de ellos, los siguientes:

a) Iniciativa de reforma constitucional;
b) iniciativa en la formación de leyes;
c) referéndum;
d) iniciativa en la formación de ordenanzas regionales y ordenanzas municipales; y,
e) otros mecanismos de participación establecidos en la legislación vigente.

En atención a ello, podemos verificar que en esta norma también existen ciertos mecanismos mayoritariamente de control político (literales b, d y e, principalmente), los mismos que pueden válidamente ser usados para efectos de otorgar una participación ciudadana efectiva en el marco del cumplimiento de la Ley. Por tanto, consideramos viable también mantener la mención únicamente a los literales previamente subrayados de esta norma en la Ley.

Respecto del artículo 11.4, se ha establecido que, ante el incumplimiento de los requisitos mínimos de participación ciudadana efectiva, ello acarreará la sanción de nulidad de los actos del proceso de planificación urbana. Ante ello, debemos señalar que la participación ciudadana efectiva, en los términos que se pretenden modificar, no supone un elemento de validez respecto de los actos administrativos vinculados a los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, dado que aquella se encuentra vinculada a las etapas de diseño y elaboración de la planificación urbana, siendo que las etapas de aprobación, implementación y monitoreo son de competencia directa de las Entidades Públicas.

En tal sentido, si bien no contar con los requisitos mínimos de participación ciudadana generaría un vicio de los actos administrativos del proceso de planificación urbana, tal vicio no tiene naturaleza trascendente, por lo que deberá prevalecer la conservación de los actos administrativos que competan, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas de quienes los hayan emitido. En ese sentido, se propone además eliminar la opinión previa del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dado que ya no se ameritará el sustento de una causal de nulidad.

En concordancia con lo hasta ahora mencionado, se propone incorporar una Decimoquinta Disposición Complementaria Final, sobre la fijación de un período de adecuación (12 meses) que deberán realizar las Entidades Públicas, respecto de los procesos e instrumentos a los parámetros mínimos que garanticen la participación ciudadana efectiva en los procedimientos de diseño y elaboración de la planificación urbana.

Ordenamiento Territorial y Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

El Acuerdo Nacional comprende la Política de Estado 34 "Ordenamiento y Gestión Territorial", la cual tiene como sustento, entre otros, el siguiente:

"El ordenamiento territorial constituye una herramienta de planificación para lograr el equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Permite desarrollar procesos interdisciplinarios, con una visión estratégica, prospectiva e integral del país. Articula propuestas entre los niveles de gobierno y con el sector privado."[2] (Subrayado agregado)

Como se puede observar, una de las características asociadas al concepto de ordenamiento territorial, es la necesidad de enlazar los ofrecimientos provenientes del conjunto de individuos u organizaciones cuya titularidad no corresponde al Estado. Con ello, en la planificación del ordenamiento territorial, resalta la importancia de una adecuada interacción entre el sector público y los diversos agentes privados.

En ese orden de ideas, la obligación de aprobación y actualización de los señalados planes se encuentra a cargo de los Gobiernos Locales. No obstante, tal y como se aprecia a lo largo del contenido de la Ley, los procedimientos para la aprobación de los planes también involucrarán a la población en mérito de la participación

[2] Acuerdo Nacional (2014). Política de Estado 33 RECURSOS HÍDRICOS, Política de Estado 34 ORDENAMIENTO Y GESTÓN TERRITORIAL. Ver http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Politica-de-Estado-33-y-34_reimp_2.pdf

ciudadana efectiva, con lo cual las propias autoridades también deberán tener a su cargo una etapa de adecuación respecto de los procesos e instrumentos a los parámetros mínimos que garanticen la participación ciudadana efectiva en dichos procedimientos de planificación urbana (situación que estamos planteando de manera expresa con la incorporación de la Decimoquinta Disposición Complementaria Final).

Sumado a ello, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley incorpora un período para la adecuación de los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano a las disposiciones contenidas en la Ley (cuyo plazo estamos proponiendo ampliar a 24 meses, debido al período de adecuación previa que proponemos realizar respecto de la participación ciudadana efectiva, antes comentado), lo cual permite también reafirmar que la aprobación y actualización de dichos planes no serán inmediatas.

Por lo anterior, resulta a todas luces inviable que, una vez se encuentre vigente la Ley, las autoridades dejen de otorgar licencias de habilitación urbana y edificación en tanto no se tengan los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobados y actualizados. En tal sentido, se propone incorporar una Disposición Complementaria Transitoria, que contemple un período de 36 meses para que los Gobiernos Locales puedan otorgar licencias de habilitación urbana, ya que como se ha mencionado con anterioridad, es necesario que aquellos realicen adecuaciones a los planes (plazo de 36 meses), procedimientos que requieren además adecuaciones a procesos e instrumentos a los parámetros mínimos que garanticen la participación ciudadana efectiva (plazo de 12 meses).

Respecto del artículo 27.2 de la Ley, es preciso indicar que, conforme al TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, es posible que los órganos administrativos realicen un cambio en el ejercicio de la competencia por motivos de delegación, siempre que existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente, y que no se trate de atribuciones esenciales que justifican su existencia, ni atribuciones para emitir normas generales, entre otros. Asimismo, los cambios de competencia deben ser temporales y motivados.

De otro lado, de acuerdo con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (artículos 73, 76 y 79) las competencias municipales generan funciones específicas, las cuales pueden ser exclusivas o compartidas. Así, las funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales son, entre otras: (i) aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, y (ii) aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. Y pueden delegar estas competencias y funciones específicas exclusivas, en los casos en que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o por economías de escala. Los convenios establecen la modalidad y el tiempo de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación.

De este modo, las municipalidades provinciales ya cuentan con la facultad de poder delegar sus competencias y funciones específicas exclusivas a favor de las

municipalidades distritales, por lo que la opinión previa por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento debiera ir encaminada únicamente a verificar las razones y justificación de dicha delegación. En tal sentido, se ha precisado la redacción del artículo 27.2. de la Ley.

Modificación de la Zonificación

Conforme al artículo 37 de la Ley, la zonificación no puede modificarse salvo en el marco de la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano, cuya periodicidad debiera ser como mínimo una vez al año. La exposición de motivos de la Ley refiere que:

Se restringe la posibilidad del cambio de zonificación, herramienta muchas veces utilizada indiscriminadamente y que genera un desorden urbanístico avalado por el propio Estado. De esta manera, la modificación de la zonificación de una jurisdicción es integrada a la actualización de los Planes de Desarrollo Urbano, siendo que estos deben realizarse de manera periódica, donde se podrá evaluar, de forma integral, las propuestas e iniciativas de actualización de la zonificación.

No obstante ello, el mismo artículo 37, en su parte final, menciona que esta finalidad no será cumplida siempre que se trate de la promoción de proyectos de interés social, en los cuales incluso se permitirá el salto del procedimiento establecido anteriormente (mediante la actualización del Plan de Desarrollo Urbano).

Todo ello genera una contradicción entre la finalidad del artículo y la excepción a la norma. Además, válidamente cabe hacerse la siguiente pregunta ¿Cuál es el criterio para habilitar o, en todo caso, mantener la flexibilización del cambio de zonificación en este tipo de proyectos, y no para proyectos de diferente envergadura? Si lo que se busca es promover los proyectos de interés social, esto no debería ser llevado a cabo en desmedro del desarrollo urbano sostenible, el ordenamiento o acondicionamiento urbano y el principio de igualdad, principios todos que fundamentan la regulación de la norma en su totalidad.

En ese sentido, se propone precisar el citado artículo, con relación a los casos en los que se cuente con los siguientes indicadores o criterios específicos:

1. La acreditación de ser propietario y que dicho título conste inscrito en la SUNARP del titular de el/los inmuebles o instrumento de fecha cierta que acredite la misma.
2. Los usos predominantes y potencial de desarrollo urbano de la zona en donde se ubican el/los inmuebles materia de la solicitud.
3. La tendencia de la expansión urbana del entorno donde se ubican el/los inmuebles.
4. La existencia de servicios públicos de agua y saneamiento, o la existencia de factibilidades otorgadas sobre el/los inmuebles, o la circunstancia de encontrarse los mismos comprendidos en las zonas de concesión, en los planes maestros o en las zonas de ampliación de concesión de las empresas prestadoras de servicios.
5. Indicación expresa de las áreas destinadas a equipamientos urbanos suficientes para los requerimientos de la nueva actividad del/los inmuebles.
6. En caso de que los Planes de Desarrollo Urbano no fueran actualizados dentro del plazo establecido por la presente Ley, las Municipalidades

Provinciales deberá implementar las acciones concretas que eviten la paralización del crecimiento urbano formal y acorde al Plan de Desarrollo Urbano vigente.

De esta forma, se regula de una manera más precisa a quienes sí podría apoyar esta modificación extraordinaria; acortando la definición de lo que podría entenderse como "Proyectos de interés social y comunitario".

Parámetros Urbanísticos y Edificatorios

Respecto al artículo referente a los parámetros urbanísticos y edificatorios (artículo 40°), la Ley acierta en el aspecto de establecer obligatoriamente el uso de coeficientes de edificabilidad, los cuales otorgarán un tratamiento mucho más flexible, pues se analizará caso por caso la altura que tendrán ciertos tipos de zona.

No obstante, se considera necesario precisar y/o añadir que este nuevo tratamiento normativo será posible siempre que no exista contradicción con la legislación de la materia y los derechos adquiridos por terceros. Si bien se generará un beneficio urbanístico a nivel macro, no debe perderse de vista que existen en la actualidad administrados inversores que cuentan con proyectos en proceso de ejecución o en etapas previas, y que basaron dicha inversión en los parámetros y zonificación que existían aprobados a nivel general al momento de su toma de decisión por el proyecto (muchos de ellos, no cuentan con Certificado de Parámetros Urbanísticos).

En ese sentido, resulta necesario establecer un régimen diferenciado y temporal que permita culminar el tránsito del régimen anterior al nuevo establecido por la Ley, de la manera menos desfavorable posible a todos los actores involucrados en este sector. Este régimen excepcional deberá englobar a todos los administrados posibles (cuenten o no con el Certificado de Parámetros Urbanísticos) y su regulación necesariamente tendrá que ser tratada en el reglamento de la Ley.

Del mismo modo que en el anterior caso, concordamos con la idea que la Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria debe ser promovida a nivel del Plan de Desarrollo Urbano; sin embargo, la redacción con la que cuenta la Ley no resulta ser la más certera posible debido a que prohíbe el establecimiento de zonificaciones que impidan el desarrollo de este tipo de proyectos.

Por tanto, se consideró conveniente reformular el artículo 40.2 a efectos de dotarle de una redacción más armoniosa y positiva a los demás artículos de la Ley.

Valor al anuncio de proyectos públicos

La Ley crea el siguiente instrumento a efectos de que la entidad ejecutora o concedente pueda hacer público el valor comercial, a criterio de mercado, de los predios ubicados en el área de la futura ejecución de un programa, proyecto o de una obra de utilidad pública o interés social.

A partir de lo desarrollado, con la publicación de la valorización comercial en el Diario Oficial El Peruano, en otro diario de mayor circulación en la localidad y con

la anotación en la Partida Electrónica del Inmueble, se busca hacer de conocimiento público el criterio de referencia para el cálculo que realice la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al momento de determinar el valor de la tasación del predio objeto de expropiación. De esa manera, se descontaría el mayor valor que se hubiera generado en dicho predio como consecuencia del anuncio del proyecto público, o por las obras de dicho proyecto, que se hubieran ejecutado hasta la fecha de inicio del proyecto expropiatorio. Es decir, lo que busca es generar predictibilidad y transparencia frente al valor del suelo al momento de informar al público en general sobre el proyecto, sin que, dentro del plazo de 03 años, este no se vea incrementado considerablemente por el mismo Proyecto a ejecutar.

Es preciso identificar para mayor predictibilidad aquellos proyectos y obras públicas referidas en la Ley, para lo cual, se propone considerar a aquellas listadas en el Plan Nacional de Infraestructura, que no se encuentren previamente anunciadas o en ejecución, excluyendo aquellos proyectos públicos que hayan sido anunciados, que se encuentren en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, que no hayan sido ejecutados total o parcialmente o que sean reformulados para sustituir un proyecto previamente anunciado pero no ejecutado íntegramente.

El valor al anuncio de proyectos públicos deberá prever una metodología a ser desarrollada en el Reglamento, que permita discernir entre el incremento del valor comercial (causas de mercado o causas de origen privado) en comparación al anuncio de la obra pública, debiendo sustentar técnicamente la plusvalía con aprobación de Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Economía y Finanzas, en atención a la afectación a la propiedad privada que este cálculo puede suponer.

Si bien es comprensible que el Estado promueva mecanismos que hagan más transparentes los procesos expropiatorios, se reformula el presente artículo en el sentido que, en caso venza el plazo de 03 años contados a partir de la fecha en que se hizo público el Valor del Anuncio del Proyecto Públicos sin que se haya ejecutado el programa, proyecto u obra (quedando sin efecto la valorización), no será necesario que la entidad ejecutora o concedente notifique al propietario o a SUNARP con la indicación del levantamiento de la anotación; sino que el propietario lo podrá hacer por su propia cuenta, por haber vencido de pleno derecho.

De otro lado, en tanto la no ejecución del proyecto sea imputable al Estado, es necesario también garantizar que el propietario será correctamente indemnizado por el tiempo en que su bien inmueble se encontró afectado por la expectativa de ejecución del proyecto.

Las modificaciones buscan continuar con la garantía de efectividad para la ejecución de proyectos expropiatorios que espera el Estado, pero garantizando que el propietario afectado por el Proyecto podrá, en tanto luego no se ejecute el Proyecto, levantar a la brevedad la anotación en la Partida Electrónica de su inmueble y, en tanto corresponda, exigir una indemnización por el tiempo en que se afectó su derecho de propiedad.

Carga de Conservación

Como se puede apreciar en el desarrollo del artículo 51° de la ley, se autoriza a que los Gobiernos Locales puedan realizar obras de conservación con cargo a el/la propietaria en los casos en que estos últimos tengan un predio ubicado en un área de regeneración, declarado inhabitable o declarado integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

Hemos reformulado el presente artículo de tal manera que la premisa de la realización de actos de conservación se lleve a cabo respecto de predios que sean considerados bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, que pongan en riesgo a la población o al inmueble por haberse declarado inhabitable. En este caso, hemos optado por retirar la premisa aplicada para "área de regeneración" pues la determinación de dicha categoría no puede autorizar a que cualquier Gobierno Local se encuentra autorizado a realizar obras de conservación.

Somos de la opinión que nuestra modificación no limita a que los Gobiernos Locales puedan, a través de la regeneración urbana, proponer al propietario la ejecución de algún tipo de proyecto en conjunto que conserve, mejore y hasta de mejor aprovechamiento a la propiedad; pero no a través de lo que propone el artículo 72° y 73° de la Ley respecto a las Unidades de Gestión Urbanística (tal como se desarrollará más adelante).

Participación en el incremento del valor del suelo

La Ley ha incorporado varios instrumentos de financiamiento urbano. Dentro de la categoría de instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo, se encuentra la denominada "participación en el incremento del valor del suelo", regulada en los artículos del 54° al 60°, los mismos que se proponen derogar por las razones que detallamos a continuación.

En primer lugar, la norma no señala de manera expresa que esta participación en el incremento del valor del suelo tiene el carácter de tributo. Así, el hecho gravado se obtiene de la propia definición del incremento del valor del suelo, como *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.*

Como hechos generadores del tributo, se cuentan: *(i)* la incorporación del suelo urbanizable como urbano, o la del suelo rural como urbanizable, *(ii)* la asignación de zonificación de mayor rentabilidad, *(iii)* la aprobación de Planes de Desarrollo Urbano para un mejor aprovechamiento del suelo, *(iv)* la ejecución de proyectos de inversión pública o mejoramiento de espacios públicos, y *(v)* otros determinados por los Gobiernos Locales, debidamente sustentados.

Los Gobiernos Locales son los sujetos activos de la obligación tributaria. Si bien la norma plantea que se deben crear fideicomisos para la administración de los flujos provenientes de la recaudación, precisa que esta última puede ser realizada,

alternativamente, por los fideicomisos o las municipalidades distritales. Con ello, queda clara la labor de vehículo del fideicomiso, el cual no reemplaza la calidad de sujeto activo de las personas públicas.

De este modo, los Gobiernos Locales obtendrán un porcentaje de esta plusvalía con fines de utilidad pública, el cual será determinado mediante Ordenanza y cuya tasa no será menor del 30% ni mayor al 50% del incremento del valor comercial por metro cuadrado. En el caso de Vivienda de Interés social, la tasa de participación podrá oscilar entre un 10% y 20%.

Pese a que la Ley tiene por objeto promover el desarrollo urbano sostenible, no otorga suficientes beneficios e incentivos para desarrollos de otros usos que precisamente promocionan el desarrollo sostenible y aportan una mejor calidad de vida a las personas tales, como aquellos proyectos que promuevan la sostenibilidad y generación de comunidad en la ciudad; por ejemplo la ejecución de proyectos que promuevan espacios privados de acceso público y proyectos que promuevan la sostenibilidad ecosistémica. A dichos proyectos básicamente se les otorga un mayor potencial edificatorio regulado en los artículos 65 y 66 de le Ley. Adicionalmente, la "participación" puede desincentivar la creación de estos proyectos debido a que los encarecerá.

La norma plantea que el pago sea exigible cuando el propietario del predio que se haya visto beneficiado por tal incremento del valor solicite: *(i)* la recepción de obras de habilitación urbana, con un pago en efectivo, transferencia de áreas adicionales a los aportes u otras formas de pago; *(ii)* la conformidad de obra de la edificación, con un pago en efectivo o en aportes; o *(iii)* realización de actos que impliquen la transferencia del inmueble, con un pago en efectivo.

Como se puede observar, se presentan todas las características de un impuesto al patrimonio, el cual se encontrará sujeto a los principios constitucionales que fungen de garantía a los contribuyentes.

En segundo lugar, resulta incomprensible la razón de generar un mecanismo tributario adicional a los ya establecidos con ocasión a titularidad de la propiedad de un inmueble o de su transferencia, como el impuesto predial, el impuesto temporal a los activos netos y el impuesto a la renta.

Si bien los tributos constituyen un límite el derecho a la propiedad, el artículo 74 de la constitución establece expresamente que los tributos no pueden ser confiscatorios, de lo cual se desprende el principio de capacidad contributiva.

Principio de no confiscatoriedad
"Artículo 74.-
(...)
Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Un aspecto del principio de capacidad contributiva está relacionada a la determinación de la proporción de la contribución individual del contribuyente. El

tributo debe determinarse a niveles razonables no asumiendo un carácter confiscatorio, es decir, una expropiación de la propiedad encubierta. A priori se podría considerar que el tributo podría afectar la fuente de la riqueza así como absorber parte sustancial de la propiedad, el capital o las rentas, de una forma tal que el contribuyente deba liquidar parte del patrimonio para pagar el tributo.

En adición, la prohibición de confiscatoriedad debe evaluarse a nivel de la carga tributaria global que sufre el contribuyente. Así, la aplicación de los nuevos tributos a la propiedad inmueble establecidos por la Ley conlleva a una múltiple imposición de la misma fuente de riqueza.

Por un lado, el Impuesto Predial que grava el valor total del inmueble determinado en base a valores arancelarios que se actualizan anualmente, al cual se le sumaría el mayor valor del suelo. El Impuesto Temporal a los Activos Netos que grava con la tasa de 0.4% el valor en libros de los inmuebles que forman parte del activo neto de las personas jurídicas. Entonces, el titular del bien tendría que pagar la participación en el incremento en el valor del suelo, la contribución especial por obras públicas, y, potencialmente, la sobre tasa adicional del Impuesto Predial.

En efecto, la Ley de Tributación Municipal dispone en su artículo 8 que el Impuesto Predial grava el valor de los predios urbanos y rústicos, teniendo como base imponible el valor total de los predios según los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes y las tablas de depreciación y estado de conservación formulados por el Consejo Nacional de Tasaciones – CONATA aprobado anualmente por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

El artículo 14 de la misma ley precisa que dichos valores arancelarios de predios son actualizados e incrementados por las municipalidades según se ejecuten habilitaciones urbanas, edificaciones, entre otros que contribuyen al desarrollo de la zona donde se ubican los predios, es decir, si se efectúan obras de saneamiento o infraestructura, el mayor valor del predio, a nivel arancelario, se ve reflejado en la base imponible para el cálculo del Impuesto Predial correspondiente.

El conjunto de tributos representa una afectación sustancial al patrimonio del contribuyente, más aún cuando la Ley no ha previsto mecanismos para aliviar esa múltiple imposición. Dicha situación podría agravarse si la SUNAT llegará a considerar que ese incremento en el valor de suelo constituye un incremento patrimonial o una renta ficta gravada con el Impuesto a la Renta y/o no permitiera la deducción de los tributos al patrimonio para la determinación de la renta gravada. La Ley debiera establecer expresamente que dicho incremento no constituye un concepto gravado y los tributos pagados son deducibles. Además, podría darse la posibilidad de que el propietario se encuentre sujeto a una doble imposición económica por el mayor valor generado en el predio.

De otro lado, es importante resaltar las siguientes estadísticas oficiales del INEI respecto de la planificación urbana a nivel de los Gobiernos Locales. Así, al año 2019, del total de 1690 municipalidades que informaron contar con instrumentos de gestión y desarrollo urbano: (i) el 32.1% contaba con Plan de Acondicionamiento Territorial de Nivel Provincial (solo respecto de las municipalidades provinciales),

(ii) el 15.1% contaba con Plan de Desarrollo Urbano, y (iii) el 7.7% contaba con Plan de Desarrollo Rural[3]. A continuación, se muestra el detalle de las municipalidades que contaban con tales instrumentos, según departamento:

Cuadro N° 11

PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE TIENEN INSTRUMENTOS DE GESTIÓN Y DESARROLLO URBANO Y/O RURAL, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2019

Departamento	Municipalidades	Municipalidades que informaron que tienen instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural	Planes Estratégicos				Instrumentos de Desarrollo Urbano y/o Rural		
			Plan de Desarrollo Municipal Concertado	Plan Estratégico Institucional	Plan de Desarrollo Económico Local	Plan de Acondicionamiento Territorial de Nivel Provincial	Plan de Desarrollo Urbano	Esquema de Ordenamiento Urbano	Plan de Desarrollo Rural
Total	1 874	1 690	1 206	671	243	63	256	150	130
Amazonas	84	79	54	21	8	3	9	4	6
Áncash	166	150	94	64	18	6	17	10	14
Apurímac	84	79	52	25	12	-	3	4	3
Arequipa	109	88	56	24	10	4	11	5	8
Ayacucho	119	109	93	46	35	4	18	13	13
Cajamarca	127	109	59	30	17	4	12	10	5
Prov. Const. del Callao	7	7	6	7	2	-	1	-	-
Cusco	112	103	74	36	12	5	19	15	7
Huancavelica	100	95	77	33	14	1	16	6	6
Huánuco	84	72	49	35	9	-	7	9	7
Ica	43	41	28	18	6	1	7	4	1
Junín	124	120	106	49	10	4	40	20	13
La Libertad	83	70	42	24	5	1	6	2	2
Lambayeque	38	37	26	15	8	2	7	3	5
Lima	171	149	113	78	18	7	17	10	7
Provincia de Lima 1/	43	43	41	36	6	-	5	3	-
Región Lima 2/	128	106	72	42	12	7	12	7	7
Loreto	53	49	32	26	7	5	6	2	5
Madre de Dios	11	11	9	4	3	2	3	1	-
Moquegua	20	19	14	9	2	-	2	1	-
Pasco	29	26	17	14	6	1	11	7	6
Piura	65	65	59	37	17	2	14	8	12
Puno	110	86	57	19	5	2	6	5	2
San Martín	77	69	52	35	14	3	11	5	3
Tacna	28	28	14	8	3	2	2	1	1
Tumbes	13	12	8	4	1	1	-	-	-
Ucayali	17	17	13	10	1	3	7	5	4

Fuente: INEI. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2019". Cuadro N° 11 – Páginas 220-221.

Como se puede observar, existe un déficit de producción de instrumentos de gestión y desarrollo urbano y/o rural, lo cual demuestra la precaria situación municipal en esta labor. Y la reversión de tal situación tardará mucho más de lo que considera la Ley cuando incorpora instrumentos de financiamiento urbano como la participación en el incremento del valor del suelo. A manera de ejemplo, recién en mayo del 2021, se ha culminado la elaboración de 48 planes urbanos territoriales (14 PAT, 33 PDU y 1 PDM), ejecutados como parte de los proyectos de Reconstrucción con Cambios, en beneficio de los habitantes de 7 regiones afectadas por el Fenómeno del Niño ocurrido en el año 2017.[4]

De otro lado, los gobiernos locales necesitan asistencia técnica, lo cual fortalece la gestión municipal. De este modo, al año 2020, del total de 1671 municipalidades que requirieron asistencia técnica: (i) 528 la requirieron en temas Gestión de Desarrollo Urbano y Territorial; (ii) 762 la requirieron en temas de Catastro Urbano y Rural, y (iii) 655 la requirieron en temas de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.[5] A continuación, se muestra el detalle de las municipalidades

[3] Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2019". Lima, diciembre de 2019. Publicado en la página web del INEI en el siguiente enlace: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1720/libro.pdf, consultado el 13 de diciembre de 2021. Gráfico N° 28 - Página 69.

4El Peruano. Ministerio de Vivienda concluye elaboración de 48 planes urbanos territoriales. Publicado en la página web del Diario El Peruano en el siguiente enlace:https://elperuano.pe/noticia/121467-ministerio-de-vivienda-concluye-elaboracion-de-48-planes-urbanos-territoriales, consultado el 14 de diciembre de 2021.

[5] Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020". Lima, diciembre de 2020. Publicado en la página web del INEI en el siguiente enlace: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1791/, consultado el 13 de diciembre de 2021. Cuadro N° 03 - Página 31.

que requirieron las señaladas asistencias técnicas, según departamento:

Cuadro N° 03
PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE REQUIEREN ASISTENCIA TÉCNICA, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2020

Departamento	Municipalidades informantes	Municipalidades que requieren asistencia técnica	Requerimiento de Asistencia técnica										
			Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Administración Tributaria Municipal	Catastro Urbano y Rural	Control Gubernamental (Atención de Auditorías; Control Interno)	Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres	Evaluación del Riesgo de Desastres	Formulación y Evaluación de Proyectos Públicos	Gestión de Estándares para mejorar la Atención al Ciudadano	Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial	Gobierno Electrónico Municipal	Indicadores de Gestión Municipal
Total	**1 872**	**1 671**	**655**	**766**	**782**	**581**	**542**	**887**	**672**	**451**	**528**	**612**	**516**
Amazonas	84	76	27	32	39	15	19	45	27	19	17	23	25
Áncash	166	153	67	77	79	58	43	75	64	42	50	55	52
Apurímac	84	76	21	30	31	17	23	32	31	21	20	20	17
Arequipa	109	102	42	42	50	34	32	47	36	26	37	35	30
Ayacucho	119	110	50	55	57	54	43	55	57	40	40	40	33
Cajamarca	127	114	45	35	48	43	32	43	56	28	40	34	32
Prov. Const. del Callao	7	7	2	4	4	3	-	2	3	1	2	3	4
Cusco	112	95	32	39	34	29	32	41	38	29	26	33	24
Huancavelica	100	90	38	47	37	41	32	44	38	21	34	35	30
Huánuco	84	74	40	39	36	24	29	45	34	23	21	35	19
Ica	43	34	16	18	20	13	9	19	10	10	12	14	12
Junín	124	111	40	55	57	39	41	61	39	29	29	42	42
La Libertad	83	73	21	24	24	24	18	28	26	16	18	21	22
Lambayeque	38	34	11	20	19	11	8	20	8	7	12	12	13
Lima	169	152	58	74	66	56	46	67	61	46	50	63	57
Provincia de Lima 1/	43	36	10	15	11	17	10	16	15	13	10	15	16
Región Lima 2/	126	116	48	59	57	39	36	51	46	33	40	48	41
Loreto	53	46	22	24	24	12	19	26	16	10	12	15	12
Madre de Dios	11	8	5	5	5	4	3	5	5	4	3	4	8
Moquegua	20	16	7	7	7	8	7	8	7	5	5	6	8
Pasco	29	23	8	13	9	8	7	15	7	5	7	9	6
Piura	65	57	24	22	25	16	24	29	21	13	23	19	15
Puno	110	99	30	34	34	22	25	44	30	17	26	34	22
San Martín	77	73	28	47	37	28	30	37	37	25	27	30	28
Tacna	28	23	6	10	9	8	9	8	7	6	5	9	7
Tumbes	13	12	9	7	7	7	7	7	9	4	6	7	4
Ucayali	17	14	6	6	5	2	4	5	5	4	6	4	7

Fuente: INEI. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020". Cuadro N° 03 – Páginas 180-181.

Estos indicadores evidencian la poca preparación al interior de los gobiernos locales, para asumir sus labores de gestión municipal en materia Gestión de Desarrollo Urbano y Territorial; Catastro Urbano y Rural, y Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Finalmente, los gobiernos locales requieren capacitación, a fin de fortalecer capacidades del personal municipal en temas de su competencia. Con ello, al año 2020, del total de 1765 municipalidades que requirieron capacitación: (i) 599 la requirieron en temas de Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial, (ii) 787 la requirieron en temas de Catastro Urbano y Rural, y (iii) 687 la requirieron en temas de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.[6] A continuación, se muestra el detalle de las municipalidades que requirieron las señaladas capacitaciones, según departamento:

[6] Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020". Lima, diciembre de 2020. Publicado en la página web del INEI en el siguiente enlace: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1791/, consultado el 13 de diciembre de 2021. Cuadro N° 03 - Página 31.

Cuadro N° 04
PERÚ: MUNICIPALIDADES QUE REQUIEREN CAPACITACIÓN, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2020

Departamento	Municipalidades Informantes	Municipalidades que requieren capacitación	Capacitación											
			Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Administración Tributaria Municipal	Catastro Urbano y Rural	Control Gubernamental (Atención de Auditorías, Control Interno)	Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo de Desastres	Evaluación del Riesgo de Desastres	Formulación y Evaluación de Proyectos Públicos	Gestión de Estándares para mejorar la Atención al Ciudadano	Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial	Gobierno Electrónico Municipal	Indicadores de Gestión Municipal
Total	1 872	1 765	687	890	787	686	622	900	798	668	599	697	639
Amazonas	84	79	25	39	34	23	24	50	33	27	20	26	20
Ancash	166	158	67	80	74	61	59	74	77	58	54	68	65
Apurímac	84	76	23	31	32	23	25	36	29	26	23	23	23
Arequipa	109	104	45	60	43	49	49	68	60	48	42	48	43
Ayacucho	119	110	45	65	57	51	43	56	57	53	40	52	47
Cajamarca	127	121	55	54	60	43	40	68	68	34	40	48	41
Prov. Const. del Callao	7	7	4	3	3	4	2	2	2	3	4	5	3
Cusco	112	102	35	50	39	46	32	40	37	36	31	36	33
Huancavelica	100	91	34	42	46	35	30	51	42	25	32	41	30
Huánuco	84	80	39	34	39	29	29	40	35	25	25	31	23
Ica	43	42	18	20	22	14	15	28	17	19	14	13	17
Junín	124	118	40	65	45	43	39	62	60	47	39	44	47
La Libertad	83	76	21	30	27	26	25	35	32	23	24	24	31
Lambayeque	38	36	14	25	18	17	11	20	16	13	12	17	16
Lima	169	165	65	87	71	64	51	79	65	76	60	73	68
Provincia de Lima 1/	43	43	15	23	16	23	13	22	18	24	13	21	21
Región Lima 2/	126	122	50	64	55	41	38	57	47	52	47	52	47
Loreto	53	49	18	22	19	15	16	24	22	18	12	15	15
Madre de Dios	11	10	6	6	8	6	6	7	6	6	7	6	7
Moquegua	20	20	9	9	6	9	6	11	9	7	9	9	7
Pasco	29	28	9	16	10	8	10	15	13	13	7	9	6
Piura	65	63	28	36	26	25	24	30	28	23	27	15	19
Puno	110	101	33	39	38	36	32	50	39	35	24	39	30
San Martín	77	75	34	45	44	34	35	44	42	32	36	29	31
Tacna	28	27	7	15	11	15	9	11	13	7	8	16	9
Tumbes	13	11	8	7	10	6	5	6	7	5	5	5	5
Ucayali	17	16	5	4	4	4	5	6	7	9	4	5	3

Fuente: INEI. "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2020". Cuadro N° 04 – Páginas 182-183.

Lo anterior demuestra la latente necesidad de contar con conocimientos suficientes en materia de Gestión del Desarrollo Urbano y Territorial, Catastro Urbano y Rural y Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

De otro lado, y con ocasión a las estadísticas presentadas a nivel de Catastro Urbano y Rural, es importante señalar que, al año 2017, de las 1.851 municipalidades provinciales y distritales, solo el 55,2% ha realizado alguna vez un levantamiento catastral, y de ellas, solo el 20,2% ha realizado una actualización del mismo. Además, un cuarto de las municipalidades realizó el último registro catastral hace más de diez años. Además, se estima que las municipalidades que actualizaron este registro entre 2013-2017 se demoraron, en promedio, seis años.[7] Además, es preciso indicar que, al 2021, solo el 10% de municipalidades del país cuenta con un catastro urbano de su territorio y de este índice son muy pocos los que están bien hechos.[8]

Además, dado el contexto actual de pandemia y de recesión económica, y la consecuente falta de liquidez de personas naturales y jurídicas, no resulta oportuno el establecimiento de cargas tributarias adicionales. Incluso, sorprende que se pretenda aplicar una plusvalía (con tasas de entre el 10% y 20%) en caso de que los predios fueran destinados a la generación de Vivienda de Interés Social.

Sumado a ello, es preciso destacar el impacto que la "participación" generaría en el sector e industria inmobiliarios, con una potencial creación de desincentivos a la inversión privada, tanto respecto de propietarios de terrenos que pretendan desarrollar proyectos, como para las operaciones de compra y venta de terrenos para desarrollos de proyectos. O incluso, en operaciones de adquisición de predios con fines de inversión (por ejemplo, con flujos).

[7] El Comercio. "El catastrófico catastro peruano". Publicado en el siguiente enlace: https://www.ipe.org.pe/portal/el-catastrofico-catastro-peruano/, consultado el 14 de diciembre de 2021.
[8] El Peruano. "Cofopri: Solo el 10% de los municipios cuenta con un catastro urbano". Publicado en el siguiente enlace: https://elperuano.pe/noticia/105499-cofopri-solo-el-10-de-los-municipios-cuenta-con-un-catastro-urbano, consultado el 14 de diciembre de 2021.

Así, se tienen los siguientes casos a manera de ilustración, que no son poco usuales en el sector e industria inmobiliarios:

1. Se tiene un centro comercial con una fábrica de 04 pisos, y se le asigna una mayor altura de 08 pisos. Este mall no puede ser demolido para construir los 08 pisos asignados porque fue diseñado para soportar 04 pisos. Con ello, a un potencial comprador le interesa adquirir el mall a fin de mantener los flujos propios del comercio, no obstante, al existir una "participación" por la mayor altura que asumir, el giro del comercio no soportará la inversión realizada.

2. Al propietario de un predio con una fábrica existente se le asigna una mayor altura. No obstante, por razones de mercado, dicho propietario no desea aprovechar el 100% de la mayor altura sino sólo 50%.

Con ello, toma la decisión de no invertir en una ampliación del predio porque, a pesar de querer aprovechar sólo 50%, tendrá que asumir una "participación" del 100% del mayor valor. Se desincentiva entonces la versión en la ampliación del predio.

3. Un desarrollador inmobiliario que construye en un predio para negocio o alquiler deberá de pagar con la conformidad de obra el 100% de la "participación" al inicio de la operatividad del proyecto, cuando su inversión recién se irá pagando a lo largo de los años con los flujos. En ese sentido, tener una carga (que podría ser significativa en función al mayor valor generado) al inicio del proyecto encarece el financiamiento y las tasas de retorno, lo que evitaría que el proyecto se realice.

Todo lo anterior no hace más que confirmar la necesidad de derogar los artículos del 54° al 60° de la Ley, respecto de la mal denominada "participación" (y más bien tributo) en el incremento del valor del suelo.

El concepto de valor comercial referencial, elemento indispensable para la determinación de la base imponible del tributo no está definido en el artículo 54 ni demás disposiciones del Subcapítulo I "Instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo", limitándose a mencionar los hechos generadores de la participación.

En este sentido, al no establecer qué conceptos son comprendidos en el valor comercial referencial es posible que existan imprecisiones en la determinación de este valor.

En adición, dicho valor referencial no garantiza reconocimiento explícito de la potencialidad del valor del suelo y el mayor valor generado por causas de mercado u origen privado y/o público, incluyendo causas o iniciativas originadas por el mismo propietario en beneficio de su comunidad.

Ahora bien, en el Capítulo III "Instrumentos de Regulación Urbana" del Título II de la Ley, específicamente en el artículo 50 encontramos referencias a los términos "valor comercial" o "valor referencial (Valor al Anuncio del Proyecto Público)", como criterio referencial para calcular el incremento en el valor de los predios. Sin

embargo, ni dicho valor ni su procedimiento de determinación es definido en la Ley, limitándose a indicar que será determinado por "la entidad ejecutante o concedente", sujetos que tampoco son definidos en la Ley

Otro concepto no definido se observa en el artículo 54.2 de la Ley, cuando se refiere a una "evaluación técnica" que debe ser realizada por la Municipalidad Provincial para obtener el porcentaje del incremento del valor, sin embargo, la Ley no ha fijado parámetros para dicha evaluación, por lo que vemos una fuente de subjetividad en su aplicación, y con ello, de potenciales conflictos con los administrados.

En la misma línea de falta de claridad, el artículo 56.1 de la Ley establece que la participación será determinada por las Municipalidades Provinciales, mientras que el artículo 50.3 el valor comercial referencial será determinado por la entidad ejecutante o concedente; por lo que debería aclararse si para el cálculo de la participación se tomara el valor comercial referencial determinado por la entidad ejecutante o concedente; de lo contrario habrían dos entidades estatales determinando el valor comercial de un mismo inmueble, lo cual podría generar dualidad de criterio y con ello controversias en su implementación, generando sobre costos administrativos para el Estado y costos legales de defensa para el contribuyente.

Otro aspecto controvertido es la determinación del porcentaje de participación (alícuota) que se imputará al incremento de valor comercial generado, entre 30% a 50%, para lo cual se debe tomar en cuenta las calidades urbanísticas del área sujeta al incremento del valor del suelo, delegándose al reglamento determinar dichas cualidades urbanísticas. Sobre el particular, se observa una afectación al principio de seguridad jurídica al no existir mayor detalle en qué consisten dichas calidades urbanísticas, y delegarse al reglamento definir la tasa aplicable.

De lo antes expuesto, es evidente que las citadas normas vulneran el principio de seguridad jurídica y legalidad. Por un lado, la Ley afecta el principio de predictibilidad de las normas, pues existen conceptos que no han sido desarrollados y/o precisados en las disposiciones que regulan la determinación de la base imponible de la participación ni en su alícuota. Estas imprecisiones y vacíos no permiten tener claridad en los elementos para la aplicación del tributo.

Asimismo, se afecta al principio de reserva de ley, pues la determinación de la base imponible es un aspecto importante en la creación de los tributos. Dicha labor se ha reservado únicamente al Poder Legislativo y al Ejecutivo vía delegación de facultades. Así, cuando la norma menciona que será la entidad ejecutante o concedente la responsable en la determinación del valor comercial, ello denota una delegación ilegal al Reglamento.

Por otro lado, el Artículo 57 vulnera el principio de capacidad contributiva pues exige el pago de la participación en casos en que el Estado no ha ejecutado obras públicas que conlleven al incremento del valor del suelo.

En efecto, la Ley establece que el pago de la participación es exigible cuando: 1) se solicite la recepción de obras de habilitación urbana, 2) se solicite la conformidad de obra de la edificación, o 3) se realicen actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble. Sin embargo, en el supuesto 1 y 2 cuando las obras de habilitación son realizadas por el propietario o el Estado no ha ejecutado obras públicas que conlleven al incremento en el valor del suelo, no se habría configurado

el supuesto gravado por la participación. Sin perjuicio de ello, también se estaría adelantando el pago de la participación en un momento en que el contribuyente aún no ha generado renta gravada de la explotación del inmueble.

Por ello, el pago de la contribución debería ser exigido recién cuando se produzca la transferencia de título de propiedad o posesión sobre el inmueble. Nótese que la Ley utiliza el término "dominio" sin desarrollar su alcance, lo cual también puede generar controversias, sobre todo en las estructuras de financiamiento donde se realizan transferencias fiduciarias con retorno, en las cuales no existe una transferencia de propiedad.

Finalmente, la Ley debería establecer los supuestos de inafectación a contribuyentes que no denoten capacidad contributiva, y no delegarla al Reglamento ni a la subjetividad de los gobiernos municipales.

Aportes reglamentarios

La Ley, en su artículo 61°, regula a los denominados "Aportes" como instrumentos de financiamiento urbano para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo, norma que proponemos derogar por los fundamentos que desarrollamos a continuación.

El Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090 reconoce el principio de unidad en los procedimientos de habilitación urbana, con lo cual las normas que se expidan posteriormente deben guardar coherencia con dicha ley. Con ello, ante una contradicción normativa, se debe seguir el siguiente orden de prelación:

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios
(...)
2.4 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, se sujetan a lo siguiente:
a. Principio de Unidad.- Las normas que se expidan, a partir de la presente Ley, deberán guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones. De existir discrepancias entre la presente Ley y alguna otra norma que se expida sobre procedimientos administrativos regulados en esta, el orden de prelación para su aplicación es:
a.1) La Ley Nº 29090.
a.2) Los reglamentos de la Ley Nº 29090.
a.3) Las normas de carácter nacional.
a.4) Las normas de carácter local provincial.
a.5) Las normas de carácter local distrital.
Debiendo mantenerse obligatoriamente este orden de prelación. Esta disposición es de orden público.
(...)
Subrayado agregado.

Como se puede observar, el TUO de la Ley 29090 es de obligatorio cumplimiento, siendo que de presentarse contradicciones normativas respecto normas sobre procedimientos administrativos que se expidan con posterioridad, deberá

prevalecer el TUO por sobre otras normas de alcance nacional. Además, se indica que el orden de prelación es de obligatorio cumplimiento, y que tiene la calidad de orden público.

Con ello, por orden público entendemos al conjunto de "principios fundamentales y de interés general (aunque no se trate de normas concretas) sobre los que se apoya el ordenamiento jurídico de un determinado Estado, en su aspecto de derecho coactivo, o sea, a observarse inderogablemente por todos, porque consta de normas imperativas o prohibitivas (perfectas)."[9]

Ahora bien, podría señalarse que el concepto de norma imperativa no debe ser asimilado necesariamente al concepto de orden público, dado que aquella se identifica con una norma insustituible por la voluntad de los particulares[10]. No obstante, en el caso que nos compete, no cabe dudas sobre la asimilación, dado que el artículo 2 del TUO de la Ley N° 29090 comprende textualmente ambos conceptos, se trata de una norma imperativa y además de orden público.

Así, conforme al artículo 36° de la Ley N° 29090, el Reglamento Nacional de Edificaciones ("RNE") es de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales. Asimismo, el Reglamento de la Ley N° 29090[11] señala que: (i) los aportes reglamentarios a los que están obligados de efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo establecido en la Norma GH.020 "Componentes de Diseño Urbano" del RNE (artículo 16.4°); y (ii) en los casos que corresponda, el monto de la redención por aportes reglamentarios se calcula al valor de tasación arancelaria por metro cuadrado del terreno urbano, conforme lo dispuesto en el RNE y los valores vigentes (artículo 16.9°). Del mismo modo, el RNE establece el área mínima para cada uno de los aportes reglamentarios (para recreación pública, servicios públicos complementarios, educación y otros fines), señalando que cuando el área del aporte sea menor al área mínima podrá ser redimida en dinero, redención que se calculará en función del valor arancelario del terreno. Finalmente, la Ley N° 29090 señala que: (i) para modificaciones al proyecto de habilitación urbana, en caso el predio posea mayor área, procederá la redención en dinero de la diferencia de aportes (artículo 22°), y (ii) para regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas, en caso no existan áreas para aportes reglamentarios, se procederá al pago de una redención de dinero (artículo 23°).

Como se observa, las normas antes señaladas no contienen discrepancias, al contrario, se complementan. El problema radica en que, a pesar de la claridad del RNE, desde hace algunos años ciertas Municipalidades Provinciales optaron por realizar el cobro de los aportes reglamentarios a valor comercial. En tal sentido, el INDECOPI ha desarrollado este tema, siendo que mediante variada jurisprudencia, ha resuelto que es correcto aplicar la regulación establecida en el RNE en lugar de las disposiciones municipales, con lo cual los cobros de aportes reglamentarios debieran ser a valor arancelario.

Así por ejemplo, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (SEL) del INDECOPI ha declarado las siguientes barreras burocráticas, entre otras:

---

[9] MESSINEO. Manual de Derecho Civil y Comercial. Traducido por Sentís Melendo. Tomo II. Buenos Aires: EJEA, 1979. p. 480.
[10] Espinoza, Juan (2002). El orden público y las buenas costumbres en la experiencia jurídica nacional. Ius et Veritas. 24. P. 304.
[11] Decreto Supremo 29-2019-VIVIENDA, de fecha 06.11.2019.

a. La exigencia impuesta por la Municipalidad Metropolitana de Lima para que el pago de los aportes para parques zonales para las habilitaciones urbanas con fines industriales deba realizarse en función al valor comercial del área que se pretende habilitar. Esta exigencia se estableció mediante el artículo 10 de la Ordenanza 836-MML, que aprueba el Régimen de los Aportes Reglamentarios para las Habilitaciones Urbanas en la provincia de Lima.[12]

b. La exigencia impuesta por la Municipalidad Provincial del Callao para que el pago de los aportes para el proceso de habilitación urbana con fines industriales deba realizarse en función al valor comercial del área que se pretende habilitar. Esta exigencia se estableció en el numeral 12.2.2 del inciso 12.2 del artículo 12 de la Ordenanza 010-2018, que aprueba el Régimen de los Aportes Reglamentarios para las Habilitaciones Urbanas en la mencionada provincia.[13]

En ambos casos, el sustento principal ha sido que, si bien las municipalidades provinciales tienen competencia para regular el régimen de sus aportes reglamentarios, la misma debe ser ejercida en concordancia con el propio RNE, por lo que se vulneran los artículos: (i) 27° de la Norma GS.020 del RNE; (ii) 16.9° del Reglamento de la Ley N° 29090, (iii) 2° y 36° del TUO de la Ley N° 29090; y (iv) VIII del Título preliminar y 78° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Incluso, a nivel judicial, también existen pronunciamientos en ese sentido. Así se tiene la Casación 11483-2018, la Corte Suprema ha señalado que, en aplicación del principio de competencia, las contradicciones entre las normas de carácter local, como ordenanzas municipales); y las normas de carácter nacional, como la Norma GH.020 del RNE, se deberán resolver apelando a la predominancia de esta última en atención a su carácter de norma nacional.

Ahora bien, la Ley N° 31313 señala en su artículo 8° lo siguiente:

Artículo 8. Prelación normativa

8.1. En caso de existir discrepancias entre la presente Ley y alguna otra norma que se expida sobre procedimientos técnicos y administrativos regulados en esta, dicha discrepancia se resuelve considerando las siguientes normas:

1. La presente Ley y otras normas de carácter nacional con rango de ley.
2. Los reglamentos de la presente Ley.
3. Otras normas de carácter nacional emitidas por las Entidades Públicas de los diferentes sectores del Gobierno Nacional.
4. Las normas emitidas por las Municipalidades Provinciales, aun cuando tengan régimen especial.
5. Las normas emitidas por las Municipalidades Distritales.

8.2. En la interpretación de las normas antes mencionadas se utilizan los principios de especialidad, de jerarquía, de temporalidad, de unidad y los demás que resulten aplicables.

[12] Resolución N° 0209-2019/SEL-INDECOPI de fecha 17.06.2019.
[13] Resolución N° 0095-2020/SEL-INDECOPI, de fecha 23.08.2020.

Como se puede observar, el orden de prelación no tiene la designación expresa de orden público, ni menos, de rango imperativo.

Así, el artículo 61° de la Ley señala que 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 Plan de Desarrollo Urbano. No obstante, conforme a las normas vigentes, se permite que los aportes reglamentarios correspondientes, que forman parte de un procedimiento de habilitación urbana, sean redimidos en dinero para casi cualquier supuesto, y no de manera excepcional, tal como lo señala la Ley.

De otro lado, la Ley señala que, en caso se presente la excepción de tener que aportar en dinero, la redención se efectuará a valor comercial. Nuevamente, ello se contradice con las normas vigentes, las cuales permiten que el pago de aportes se realice a valor arancelario del área, con el establecimiento de tasas razonables.

Como se puede observar, aquí no podría aplicarse el artículo 8° de la Ley sobre prelación normativa, dado que esta opera respecto de normas "que se expidan", esto es, con posterioridad a la expedición de la Ley. Lo que sí, aplicará el artículo 2° del TUO de la Ley N° 29090, en el sentido que, ante contradicción normativa, primará esta última y su Reglamento. Incluso, tanto la Ley como el RNE tendrían el mismo orden de prelación.

Ahora bien, cabe señalar que no existe en la Ley una disposición sobre derogación expresa de normas expedidas con anterioridad a la misma, ni tampoco debiera entenderse que exista una derogación tácita. Ello, porque en su Segunda Disposición Complementaria Final, se señala que se deberán adecuar a la Ley los documentos normativos vinculados a esta, incluyendo el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA.

En tal sentido, y para el caso que nos compete, ¿se espera entonces que la Ley N° 29090, su Reglamento y el RNE posteriormente modifiquen sus disposiciones, en el sentido de que los aportes reglamentarios solo puedan redimirse en dinero excepcionalmente y de ser ese caso, a valor comercial, a pesar de que la prelación normativa de la Ley N° 29090 es de orden público y carácter imperativo (lo que no sucede con la Ley), lo que significa que sea la Ley la que deba compaginar sus disposiciones, y no retroceder?

Por lo demás, se encuentran serias indefiniciones en el artículo 61° materia de revisión, dado que no se señala como procederán las tasaciones ni de qué manera se van a definir los valores comerciales, mucho menos se desarrolla la forma de recaudación de este aporte. Además, si quisieran realizarse cambios normativos, debiera empezarse por entender la lógica de los aportes reglamentarios, esto es, que tengan un destino a la cuidad y no mantenerse únicamente en suelo, que es lo que sucede muchas veces cuando se entregan terrenos a entidades como el Ministerio de Educación, en lugares donde no pueden ser edificados colegios, o cuando se solicitan aportes en zonas industriales cuando operativamente tampoco funcionan, con lo cual económicamente no resulta eficiente entregar suelo al Estado.

En ese sentido, se deberían plantear modificaciones normativas (pero respecto de la legislación existente) que permitan brindar un uso distinto al suelo a fin de que las entidades puedan utilizarlo de forma eficiente. Asimismo, no basta que la redención sea a valor comercial, sino que los aportes sean otorgados en función a las necesidades rales existentes de las entidades públicas.

Derechos Adicionales de Edificación Transferibles

Anteriormente, los Derechos Adicionales de Edificación Transferible- DAET constaban reguladas en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible-RATDUS (Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA). Sin embargo, hasta la fecha no encontraba alguna regulación que le otorgue un reconocimiento a nivel legal para todo el ordenamiento jurídico.

La Ley recoge dicha necesidad regulando, aunque de manera sumamente general, los DAET y CDAET mediante los cuales se desarrollará este instrumento de financiamiento urbano.

Como propuesta de modificación, se hizo la salvedad que *la determinación de zonas receptoras y generadoras de los DAET serán señalados en el PDM Regional y/o PDU*; debido a que, de la lectura del artículo 62° original, podría interpretarse la libertad de determinación de zonas receptoras con las que contaría el adquiriente de los DAET, lo cual, por razones obvias no puede ser avalado.

Del mismo modo, se menciona, únicamente para efectos de postergar su aplicación, que los demás aspectos procedimentales de los DAET y CDAET serán señalados en el Reglamento de la Ley, debido a que esta última no regula mayores aspectos sobre la figura.

Creación de Contribuciones generadas por beneficios de obras públicas

Los Artículos 67°, 68° y 69° (Subcapítulo V- Tributos) se encuentran ligados uno a otro, y tienen como finalidad servir de mecanismos tributarios para el financiamiento urbano de obras públicas.

Según el artículo 67° el hecho generador en este tipo de contribuciones se encuentra en el beneficio derivado de la realización de obras públicas o actividades estatales. Al respecto, la Exposición de Motivos explica su creación en la necesidad de flexibilización para ejecutar el pago de las contribuciones por beneficio generado de obras públicas (flexibilización con la que no cuenta la Contribución Especial de Obras Públicas):

En ese sentido, simplificar el procedimiento para viabilizar el pago de dicha contribución, evitará que el cobro se deje sin efecto e incentivará el uso del tributo y su aplicación. No se afecta la información previa, ni la participación de los contribuyentes en el diseño de la obra que será objeto de la contribución, toda vez que ello se habrá realizado al momento de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano correspondiente.

Sin embargo, el hecho generador del nuevo tributo regulado en dicho artículo guarda mucha similitud con el hecho generador de la participación en el incremento del valor del suelo del artículo 54. Así:

HECHO GENERADOR DE LA CONTRIBUCIÓN	HECHO GENERADOR DE LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO
Artículo 67. Mecanismos tributarios para el financiamiento urbano 67.1. La contribución es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, cuyo costo es cubierto total o parcialmente con el cobro de este tributo por los Gobiernos locales a las y los propietarias/os de predios dentro de la jurisdicción en que se llevaron a cabo las mencionadas obras o actividades.	Artículo 55. Hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo urbano Los hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo incluyen: 2. Hechos generadores por la calificación del suelo: (...) c. La ejecución de 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 obras de infraestructura de servicios básicos, por parte de la autoridad correspondiente, que generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas prevista en la legislación de la materia.

De esta forma, si bien ambos mecanismos cuentan con finalidades distintas, de ser aplicadas de manera conjunta por el Gobierno Local, por considerarla un "beneficio" especial sobre el suelo, evidentemente ocasionará que no en pocos casos exista un supuesto de doble imposición a favor de las entidades públicas, debido a la poca delimitación o técnica legislativa que se tuvo al momento de la aprobación de los dos mecanismos. Por ello, debería incorporarse mecanismos que atenúen dicha doble imposición.

Adicionalmente, la Ley incorpora el Artículo 65-A a la Ley de Tributación Municipal, aprobada por Decreto Legislativo 776, en el cual se establece una Contribución Especial de Obras Públicas derivadas de la ejecución de proyecto de inversión. De esta manera resulta confuso si la contribución a que se refiere el artículo 67 de la Ley es una contribución adicional a la incorporada en el Artículo 65-A de la Ley de Tributación Municipal, así como a la creada en el Artículo 62° de dicha Ley.

LEY	LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL
Artículo 67. Mecanismos tributarios para el financiamiento urbano 67.2. La contribución es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales, cuyo costo es cubierto total o parcialmente con el cobro de este tributo por los Gobiernos locales a las y los propietarias/os de predios dentro de la jurisdicción en que se llevaron a cabo las mencionadas obras o actividades.	Artículo 62. La Contribución Especial de Obras Públicas grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas por la Municipalidad. Las Municipalidades emitirán las normas procesales para la recaudación, fiscalización y administración de las contribuciones. Artículo 65-A. Los gobiernos locales podrán 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. En este caso, en la descripción del proyecto de inversión en los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, se debe establecer la zona de influencia, el costo total del proyecto y el monto aproximado de la contribución. Esta inclusión en los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano reemplaza la comunicación previa a la que se refiere el artículo 65 de la presente ley. En ningún caso, el monto total de la contribución podrá exceder el valor total del proyecto correspondiente

Además, un hecho que no puede ser dejado de lado es que el debate, aprobación y promulgación de la Ley no pasó por el filtro de la Comisión de Economía del Parlamento, ni tampoco tuvo la revisión del Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de establecerlo así la Constitución Política:

Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público
Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.
En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.
Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede

establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

Probablemente, ambos órganos especializados pudieron haber saldado y delimitado de una mejor manera la naturaleza y consecuencias de cada uno de los mecanismos antes mencionados.

En atención a todo lo mencionado, y debido a la poca claridad con la que cuenta la contribución descrita, se propone suprimir todo el Subcapítulo V de la Ley, hasta que cuente con la aprobación o el visto bueno del Ministerio de Economía y Finanzas o se perfeccione la naturaleza y su ámbito de aplicación.

Unidades de Gestión Urbanística

Las Unidades de Gestión Urbana cuentan en la Ley con un mejor tratamiento y más clara redacción, respecto del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. No obstante, preocupa la forma en la que se trata de regular la iniciativa para formar parte de las Unidades de Gestión. A saber:

Artículo 73. Iniciativa de las Unidades de Gestión Urbanística

73.1. La agrupación de las y los propietarias/os de predios que se encuentran en Unidades de Gestión Urbanística - UGU puede darse a iniciativa de:

a. Las y los propietarias/os del suelo.
b. Los Gobiernos locales a través de los Instrumentos de Planificación Urbana o Complementarios aprobados.
c. Personas naturales o jurídicas, previo acuerdo con las y los propietarias/os del suelo.

Con lo señalado, no pretende negarse la propuesta u opinión para la agrupación en Unidades de Gestión Urbanística (UGU), que tenga alguno de los sujetos mencionados en el artículo descrito. Únicamente se hace la salvedad válida que el término "iniciativa" supondría instaurar una UGU sobre cierta área determinada, aun en contra de la aprobación de los propietarios del suelo para su conformación, o sin siquiera contar con su consentimiento. Vale recordar que una vez agrupada la UGU, esta solo necesitará de la aprobación el 60% de los propietarios del suelo para la toma de decisiones sobre el total del área determinada.

De esta forma, si se admitiese que los Gobiernos Locales pueden agrupar UGU´s sin previo acuerdo de todos los propietarios del suelo (contrario a lo que sucede en el literal c. del artículo 73.1.), ello evidenciaría que la norma es abiertamente inconstitucional debido a que contraviene el núcleo duro del derecho fundamental a la propiedad regulado en la Constitución:

Inviolabilidad del derecho de propiedad
Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio.

La propiedad, de esta forma, se vería violentada por actos generados por los Gobiernos Locales al momento de la aprobación de sus Planes Urbanos, al no seguirse el procedimiento regular instaurado constitucionalmente, que comprenda además el pago de un justiprecio.

En tal sentido, a efectos de dotar una mejor interpretación al artículo en cuestión, se propone: (i) reemplazar el término "a iniciativa de" por "a propuesta de"; e (ii) incorporar que para la validez de la conformación de las UGU's será necesario contar con la aprobación de todos los propietarios del suelo.

Del mismo modo, y en atención a lo señalado, preocupa también la regulación establecida en el artículo 73.4 de la Ley, pues expresamente indica que "*una vez delimitada la UGU, <u>los predios afectados no podrán ser objeto de licencias de edificación para su desarrollo individual</u> sino dentro de lo establecido en el Plan Específico correspondiente.*"

En tal sentido, cabría la posibilidad de que exista incluso una especie de 'doble castigo' a los propietarios que no prestaron su consentimiento a la conformación de las UGU's; pues, además no podrán disfrutar más de su propiedad (en atención a que no será posible la expedición de licencias de edificación).

Esta última situación agrava incluso más el derecho de propiedad de los titulares del suelo pues, incluso después de constar agrupada y delimitada la UGU, ello no les hace perder automáticamente la titularidad de su derecho, sino hasta que el proyecto se ejecute o al menos se encuentre en etapas iniciales. En el periodo anterior a ello, el titular del suelo legítimamente conservará todos los atributos que le otorga la propiedad (dentro de ellos, el de edificar o modificar el mismo).

En atención a lo anterior, se consideró conveniente suprimir dicha disposición del texto original de la Ley.

<u>Fideicomiso de Desarrollo Urbano</u>

Se precisa en los artículos 73.2 y 75 de la Ley, que las y los propietarias/os junto con los Gobiernos locales puedan constituir Fideicomisos de Desarrollo Urbano como fideicomitentes y fideicomisarios para así percibir de manera ordenada los derechos derivados del desarrollo urbano o la renta que genere la explotación de los bienes fideicometidos. Se incluye a la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE como fiduciario (dada su *expertise* en la administración de activos del Estado mediante fideicomisos), para la administración de dichos fideicomisos y adicionalmente se establece que los Fideicomisos de Desarrollo Urbano, podrán excepcionalmente ser renovados por 30 años adicionales a los que establece la Ley General del Sistema Financiero.

Con la finalidad de asegurar un criterio uniforme para la gestión de dichos fideicomisos, se establece que los contratos de fideicomiso deberán ser aprobados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Operador Público del Suelo

Según la Exposición de Motivos, el Operador Público del Suelo:

Cumple la función de gestor inmobiliario del Estado, siendo que se encarga a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales la labor colaborativa para reservar y transferir predios del Estado a favor de dicho operador. A partir de ello, se busca que el Fondo MIVIVIENDA S.A. pueda también generar suelo habilitado que facilite la participación de la inversión privada para la ejecución de obras de utilidad pública, priorizando el destino de dicho suelo a la generación de Vivienda de Interés Social, fines de renovación urbana y/o para el reasentamiento poblacional.

Asimismo, se regula la necesaria coordinación que debe existir entre el Operador Público del Suelo y el ente rector del Sistema Nacional de Abastecimiento, para el caso de transferencia de inmuebles del Estado a favor de dicho Operador Público del Suelo.

Para efectos prácticos, se trata de un ente, constituido como empresa pública de derecho privado, encargado de sanear o habilitar bienes inmuebles a efectos de viabilizar proyectos, prioritariamente, dirigidos a la ejecución de viviendas de interés social.

Dentro de la configuración del artículo que trae a colación esta figura (Artículo 76° de la Ley), se menciona la posibilidad del establecimiento de Operadores Públicos del Suelo Municipales, los cuales solo necesitarían de la aprobación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Sin embargo, se consideró conveniente agregar en el artículo en discusión que, para la constitución de Operadores Públicos del Suelo Municipales, se deberá contar también con *informe favorable del Operador Público del Suelo General*. Ello, en atención a que el organismo central encargado de estas funciones deberá tener conocimiento de ello y así evitar eventuales superposiciones de competencias o contradicción de las mismas. Además, con ello el Operador Público General podrá prestar apoyo técnico, logístico o material para lograr las finalidades establecidas en la Ley.

Banco de Tierras

La Ley, en su Artículo 80° asigna la función de Operador Público del Suelo al Fondo MIVIVIENDA S.A., misma empresa que sería la encargada de la administración y gestión del Banco de Tierras.

Al respecto, la Exposición de Motivos no fundamenta el porqué de la asignación de estas facultades al Fondo MIVIVIENDA. Incluso, este mismo documento, en más de una oportunidad menciona expresamente que el Operador Público del Suelo recibirá el apoyo de la Superintendencia Nacional de Bienes del Estado-SBN y la Dirección General de Abastecimiento-DGA, para la administración de la propiedad estatal.

Teniendo en cuenta que el Fondo MIVIVIENDA cuenta con facultades principalmente financieras para la promoción de programas de vivienda de interés social, y que a la fecha existen organismos estatales que cuentan con más experiencia en la labor de saneamiento y gestión inmobiliaria, que se pretende

asignar al Fondo MIVIENDA (Por ejemplo, COFOPRI, SBN, DGA, etc.), no parece razonable que sea esta última entidad la llamada a asumir tales funciones.

En todo caso, se plantea evaluar la creación de una nueva entidad que se encargue de estas labores, en concordancia con lo dispuesto por el Artículo 76° de la Ley. Ello, debido a la naturaleza con la que fue constituida y funciona en la actualidad el Fondo MIVIENDA, por lo que se considera conveniente asignar las funciones de administración del Banco de Tierras a una entidad distinta de aquella.

Vivienda de Interés Social

Respecto a la Vivienda de Interés Social, regulado en el artículo 81 de la Ley, se visualiza con buenos ojos su incorporación a nivel legal. De hecho, puede apreciarse a lo largo de la Ley que una de las finalidades de la misma es la promoción e impulso de la Vivienda de Interés Social, lo cual resulta sumamente positivo al cumplimiento del objetivo del Estado de disminuir el déficit de vivienda existente en la actualidad a nivel nacional.

A efectos de cumplir con dicho objetivo, se propone en primer lugar que el Estado cuente con el apoyo del sector privado (principalmente, banca privada) en la promoción de la vivienda de interés social. Este apoyo debería ir de la mano con la promoción que también pueda realizar el propio Estado mediante otras entidades que estime pertinentes.

Respecto a los subsidios otorgados por el Estado, se propone mantener los mismos en apoyo a la promoción señalada anteriormente. Sin embargo, y debido a la mayor capacidad, eficiencia y celeridad con la que cuenta el sector privado, se consideró necesario incluirla en este sistema de entrega de subsidios. De esta forma, la banca privada tendrá un rol importantísimo pues fungirá de intermediario mejor capacitado que dinamizará la entrega y asignación de los bonos.

Como no podría ser de otra forma, se consideró también que el Estado mantenga su rol de garante o fiscalizador del buen funcionamiento de todo este engranaje, pues contará con un *control y seguimiento constante que asegure el correcto funcionamiento y asignación de apoyo en la promoción*.

Fideicomiso Comunitario de Tierras

Se precisa en el artículo 87 de la Ley que, para efectos del Fideicomiso Comunitario de Tierras, los Gobiernos Locales podrán participar como fideicomitentes, la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. – COFIDE como fiduciario (dada su *expertise* en la administración de activos del Estado mediante fideicomisos) y el Operador Público del Suelo como fideicomisario (para efectos de que este pueda supervisar el cumplimiento de la finalidad del fideicomiso como gestor inmobiliario del Estado).

Dado que el Fideicomiso Comunitario de Tierras podrá otorgar mediante derechos reales de superficie la titularidad de las viviendas que formen parte del proyecto incorporado en el fideicomiso, se establece en excepción al plazo de 30 años normado en la Ley General del Sistema Financiero, que el plazo máximo de

duración del fideicomiso comunitario de tierras será de 99 años, en línea con el plazo máximo reconocido por el Código Civil para los derechos de superficie.

Modificaciones e Incorporaciones a la Ley de Tributación Municipal

La Ley regula, en su Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias Modificatorias, modificaciones e incorporaciones al Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal, las cuales proponemos derogar en base a las siguientes consideraciones.

La observación general es que el debate, aprobación y promulgación de la Ley no pasó por el filtro de la Comisión de Economía del Parlamento, ni tampoco tuvo la revisión del Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de establecerlo así la Constitución:

Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público
Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.
En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.
Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

De este modo, nos encontramos ante un vicio de inconstitucionalidad de forma, dado que no se han respetado los requisitos y procedimientos que la Constitución establece para la creación/modificación de leyes de índole tributaria.

De otro lado, respecto del contenido de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Modificatorias en cuestión, se tiene que ambas establecen modificaciones al Impuesto Predial:

a. Primera Disposición Complementaria. 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.

En este caso, en la práctica, tendremos que el mayor valor del suelo generará obligación de pago tanto por el Impuesto Predial como por la denominada participación en el incremento del valor del suelo. En ese sentido, es incorrecto que solamente se proponga actualizar la referencia al órgano que formula los valores arancelarios prediales (antes en el Consejo Nacional de Tasaciones – CONAT, ahora en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento), tal y como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley.

b. Segunda Disposición Complementaria. 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. La tasa diferenciada se aplicará a partir del 01.01.2024, incluso respecto de aquellos predios.

Por lo anterior, si a partir del 01 de enero del 2024 nos encontramos ante los supuestos antes señalados, se deberá asumir, en la práctica, con un doble Impuesto Predial.

La Segunda Disposición Complementaria Final solo se estarían exonerando a los predios cuyo valor de autoevalúo sea menor a las 17 UIT, con lo cual en la práctica muchos pequeños predios, que tienen carácter familiar y no han podido ser construidos o habilitados por diversos motivos, se verán afectados por la nueva tasa.

Además, es necesario tener en cuenta el alto grado de informalidad del sector, donde: (i) gran parte de las edificaciones se efectúan sin licencia de edificación, por lo que se entendería que dichos predios no estarán afectos a esta sobre tasa, (ii) la falta de construcción o de habilitación urbana no necesariamente constituye un deseo de especulación ni amerita, necesariamente, el pago de una sobre tasa; (iii) muchos predios se encuentran habilitados en la práctica, pero sin seguir el proceso formal de habilitación urbana, con lo cual es incierto si dichos predios sufrirán también la tasa del 100% adicional; y (iv) pueden existir predios que no cuenten con edificaciones pero que vengan siendo explotados o alberguen actividades humanas tales como estacionamientos.

Esta norma actúa como una suerte de sanción económica para los propietarios de los inmuebles, a quienes se les exige construir sus predios para evitar la sobretasa. Esta situación es una intromisión al derecho de propiedad de las personas, pues se les impone una obligación que limita su libertad para decidir qué hacer o no con sus propiedades. Además, la Ley no toma en cuenta que existen propietarios que no tienen la suficiente capacidad económica para construir sus predios, forzándolos a desprenderse de todo o parte de su propiedad para cumplir con el pago de este sobrecosto injustificado.

Adicionalmente, los desarrollos o construcciones de proyectos se encuentran estrechamente vinculados a situaciones de mercado y no sólo a una voluntad de construir. En ese sentido, si el mercado no se encuentra preparado o no absorberá la oferta del proyecto, no es posible exigir que el terreno sea materia de desarrollo de proyectos inmobiliarios.

La Ley debería regular los supuestos o criterios para aplicar inafectaciones a propietarios que no pueden construir por falta de capacidad económica y no por una finalidad especulativa. Por ejemplo, propietarios en que el predio haya sido su única vivienda en los últimos 10 años o pensionistas con única vivienda; o propietarios que han iniciado lo procedimientos administrativos que correspondan de acuerdo con la ley aplicable ante los Gobiernos Locales, para contar con licencias de habilitación urbana, edificación u otra sobre sus predios, pero que no cuentan con las aprobaciones que les permitan dar el uso solicitado de los mismos. También podría establecerse mecanismos de financiamiento para puedan construir.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley reduce el costo de acceso a la vivienda formal y digna para la población más necesitada del país. Entre los beneficios que se buscan con la dación de esta norma se encuentran la flexibilización de varios de los procedimientos normados en el texto original de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, otorgándoles un mayor dinamismo en su relación con el particular; lo cual repercutirá en un mayor atractivo para el fomento de la inversión privada a través de proyectos inmobiliarios de gran y mediana envergadura.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa busca uniformizar los criterios entre las distintas normas integrantes del ordenamiento jurídico vigente, a efectos de evitar la posible existencia de antinomias futuras.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente Proyecto de Ley no vulnera la Constitución Política del Perú, ni contraviene norma legal vigente, su objetivo es demarcar y ofrecer una mejor sistematización de la regulación actual del acondicionamiento territorial, el uso y la gestión del suelo urbano y los beneficios que esta conlleva para la población, así como la obligación de estos últimos.

En este sentido, se modifica y precisa diversos artículos de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa guarda concordancia con la Política de Estado 34 "Ordenamiento y Gestión Territorial", la cual tiene como sustento, entre otros, el siguiente:

"El ordenamiento territorial constituye una herramienta de planificación para lograr el equilibrio entre el crecimiento económico, la equidad social y la sostenibilidad ambiental. Permite desarrollar procesos interdisciplinarios, con una visión estratégica, prospectiva e integral del país. Articula propuestas entre los niveles de gobierno y con el sector privado."[14]

[14] Acuerdo Nacional (2014). Política de Estado 33 RECURSOS HÍDRICOS, Política de Estado 34 ORDENAMIENTO Y GESTÓN TERRITORIAL. Ver http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2016/03/Politica-de-Estado-33-y-34_reimp_2.pdf