

Alerta Inmobiliaria y Tributaria

Ley 31313
Ley de Desarrollo Urbano
Sostenible

Richard Allemant
Mercedes Arguedas
Carlos Cerpa
María Fé Chumpitasi
Fátima De Romaña
Macarena del Busto
Julio de la Piedra
Freddy Escobar
Fiorella Hidalgo
Elmer Huamán
José Antonio Jaramillo
Vanessa Lamac
Jorge Lazo
Luis Lazo
Daniel Lovón
Manuel Madrid
Ricardo Moron
Francisco Montoya
Frida Requejo
Katia Rodríguez
Rocío Saux
Claudia Távara
José Vera
Carolina Vivanco
Melany Zapata
Angela Zerga

LAZO & DE ROMAÑA

ABOGADOS

LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El domingo 25 de julio de 2021, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 31313, a través de la cual se regula, por primera vez con tanto detalle, el desarrollo urbano sostenible de nuestro país.

En vista de que se trata de una norma especializada, que agrupa disposiciones legales de diversa índole en materia de aprovechamiento del suelo urbano, enunciaremos algunas de las incorporaciones a nuestra legislación más resaltantes, como las siguientes:

- La Ley de Desarrollo Urbano Sostenible tiene por **objeto** establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, el uso y la gestión del suelo urbano. En estricto, se convierte en el cuerpo normativo que, de forma conjunta con sus futuros reglamentos, reglamentará el uso y aprovechamiento del territorio urbano de nuestro país.
- Para comprender mejor las disposiciones de la Ley 31313, **corresponde aguardar la publicación de la reglamentación que la complementa**. Según el propio texto normativo, las aprobaciones correspondientes deberán producirse antes del 24 de setiembre de 2021..
- La Ley 31313, promueve el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, razón por la cual ha ideado diversos instrumentos y mecanismos que facilitarán su ejecución, permitiendo, de esta manera, reducir la brecha del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo del país.
- Para lograrlo, ha establecido el uso (indispensable) de instrumentos de gestión urbana que permitan a las autoridades municipales la mejor planeación del territorio. En ese sentido, y con el fin de evitar eventuales discrepancias entre la ley comentada y alguna otra norma que se expida sobre procedimientos técnicos y administrativos, deberá considerarse el siguiente orden de prelación:
 1. La Ley 31313 y otras normas de carácter nacional con rango de ley.
 2. Los reglamentos de la Ley 31313.
 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; y,
 5. Las normas emitidas por las Municipalidades Distritales.
- A fin de garantizar el cumplimiento de lo anteriormente señalado, se ha ratificado que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente responsable de la resolución de discrepancias entre los Gobiernos Locales o entre éstos y las entidades sectoriales, cuya actuación influye en el urbanismo y el desarrollo urbano de un área específica.

En el caso de las controversias que versan sobre conflictos de competencia que surjan entre Gobiernos Locales, sean Municipalidades Distritales o Provinciales, así como entre Gobiernos locales y Gobiernos Regionales o con organismos del Gobierno Nacional, se ha previsto que éstos sean resueltos por el Tribunal Constitucional.

- De otro lado, la norma analizada reconoce, en la participación ciudadana efectiva, una gran oportunidad en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano. Se reconoce en la población, el Derecho de Petición y el ejercicio de la Acción de Cumplimiento para la aprobación e implementación de los diversos planes urbanos regulados por la propia ley.
- Del mismo modo, la Ley 31313 recoge en su texto precisiones referidas a la **Propiedad Predial**, al señalar que ésta se extiende al suelo, subsuelo y al sobresuelo, dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde lo permitan las limitaciones urbanísticas. Además, precisa que no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales.

También señala que, el subsuelo o el sobresuelo pueden pertenecer, total o parcialmente, a un propietario distinto al dueño del suelo.

- La nueva ley, define también el **Derecho a Edificar**, el cual consiste en la posibilidad de disponer del potencial edificatorio de la propiedad predial que se encuentra generado, regulado y limitado por la normativa urbanística y edificatoria y se ejerce conforme a la autorización otorgada por los Gobiernos Locales.
- Adicionalmente, se ha incorporado la definición del **Derecho a la Ciudad**, es decir, el derecho de los ciudadanos a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades o centros poblados justos, inclusivos seguros, sostenibles y democráticos, garantizando el acceso a los servicios que se aglomeran en la ciudad, y estando sujeto a las limitaciones establecidas por la normativa de la materia, el bien común y el interés general.
- Para alcanzar el adecuado aprovechamiento del suelo, la Ley 31313 ha previsto la implementación de diversos instrumentos de gestión, los cuales son diseñados y aplicados de acuerdo al nivel de organización territorial que busca regularse. Los procesos para su producción de los **Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano** son dirigidos por Gobiernos Locales con participación activa de la ciudadanía.

De acuerdo a la ley, el contenido (y mayores precisiones) de los planes será desarrollado en el reglamento que será publicado próximamente. Además, se ha establecido que los planes urbanos serán vinculantes a las actuaciones de los Gobiernos Locales, personas naturales y jurídicas, siendo nulos los actos administrativos que contravengan lo estipulado en los referidos instrumentos.

En ese sentido, se ha establecido que la formulación y aprobación de los planes urbanos son de carácter obligatorio para los Gobiernos Locales, con la única excepción de los planes maestros o temáticos. Por ello, los municipios tienen la obligación de actualizarlos de acuerdo a la normativa urbanística nacional, y sólo pueden otorgar licencias de habilitación urbana y edificación acordes con y en el marco de un plan aprobado y vigente.

La periodicidad de actualización de los planes urbanos será establecida en el Reglamento de la Ley 31313, mediante la recopilación y evaluación de las planteadas de actualización propuestas por la ciudadanía, para lo cual los Gobiernos locales deben mantener los mecanismos institucionales que permitan llevar a cabo esta actualización periódica.

- De otro lado, la ley bajo análisis define al **Suelo**, como aquel espacio físico en donde se producen las actividades que la ciudadanía lleva a cabo, en búsqueda de su desarrollo integral sostenible y en el que se materializan las decisiones y estrategias territoriales, de acuerdo con las dimensiones social, económica, cultural y ambiental.

Se prevé, además, que el aprovechamiento urbanístico del suelo se determina de acuerdo a la clasificación del mismo y en términos del uso, ocupación y edificabilidad que se le pueda otorgar.

Las categorías de clasificación son las siguientes:

1. Suelo Urbano:

- i. Consolidado
- ii. De transformación
- iii. En consolidación
- iv. Periurbano
- v. Urbanizable

2. De Protección

- i. De conservación
- ii. De Riesgo

3. Rural

- En cuanto a la **Zonificación**, la ley establece que tiene por objeto regular el ejercicio del Derecho de Propiedad Predial respecto del uso y ocupación que se le puede dar al suelo.

La Zonificación se concreta en Planos de Zonificación u otros medios de representación gráfica, en los Parámetros Urbanísticos y Edificatorios para cada sector y en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.

Se ha previsto, además, que la Zonificación no podrá 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. En ese sentido, la periodicidad de actualización deberá ser como mínimo de una vez al año.

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, siempre que cumplan con el criterio de análisis integral que aprueba el reglamento de la presente ley.

Adicionalmente, la Ley 31313 ha previsto que durante los primeros dos (2) años de su vigencia, se podrán iniciar procedimientos de Cambio Específicos de Zonificación en los casos en que la Municipalidad Provincial no cuente con plan de desarrollo urbano, éste se encuentre desactualizado o en proceso de actualización.

- Sumado a lo anterior, la norma define el **Uso** (del suelo), entendiéndose a este como el destino asignado al suelo, conforme a su clasificación y la Zonificación que la regula. Los usos serán precisados en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades

Urbanas, aprobado por las Municipalidades Provinciales. Además, se ha previsto que deberá interpretarse de manera extensiva, fomentando áreas de usos mixtos y en función a la heterogeneidad de actividades que se dan en las ciudades y centros poblados.

- En lo que concierne a la **Edificabilidad**, la Ley 31313 la define como el volumen de aprovechamiento constructivo atribuido al predio mediante la planificación urbana, para la creación de obras de carácter permanente cuyo destino es albergar al ser humano en el desarrollo de sus actividades. Para el aprovechamiento de la edificabilidad se requiere la emisión de una Licencia de Edificación adecuada a lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Edificaciones, la Zonificación asignada a un predio, a sus Parámetros Urbanísticos y Edificatorios demás normativa aplicable.
- En cuanto a la **Gestión del Suelo**, se ha previsto a estas como las actuaciones que se llevan a cabo en relación al suelo para el cumplimiento de los Instrumentos de Planificación Urbana y los objetivos del desarrollo urbano, orientando el mejor aprovechamiento y optimización de la rentabilidad del suelo urbano a través de instrumentos técnicos y jurídicos que permiten fomentar un acceso equitativo y eficiente a este, contribuyendo a los principios establecidos en esta ley.

Los Instrumentos de Gestión del Suelo se clasifican en:

1. Instrumentos de Reajuste Predial
 2. Instrumentos de Regulación Urbana
 3. Instrumentos de Financiamiento Urbano
 4. Instrumentos Complementarios de Gestión
- Conviene precisar que, la ley bajo análisis incorpora el concepto de **Zonificación Inclusiva**, la cual consiste en la exigencia a toda habilitación urbana residencial ubicada en áreas con Zonificación de Densidad Media o Alta, de prever, necesariamente, un porcentaje mínimo de Vivienda de Interés Social o Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria. Dicho porcentaje mínimo será establecido en el Plan de Desarrollo Urbano correspondiente y considerará un mínimo del 10% (diez por ciento) del área total que se habilite, atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características del territorio de la jurisdicción correspondiente.
 - Asimismo, se ha previsto la utilización de diversos **Instrumentos de Financiamiento Urbano**, los cuales están 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.

Los Instrumentos de Financiamiento Urbano son los siguientes:

1. Instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo
 2. Derechos Adicionales de Edificación Transferibles
 3. Bonificaciones por Finalidades de Interés Público
 4. Compensación de Potencial Edificatorio
 5. Tributos
- En lo que se refiere a los **Derechos Adicionales de Edificación Transferibles**, se precisa que 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.

Además se prevé que el Gobierno Local correspondiente podrá emitir Certificados de Derechos Adicionales de Edificación Transferibles - CDAET mediante los cuales se reconoce el derecho del propietario 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.

Los objetivos de los Derechos Adicionales de Edificación Transferibles son los siguientes:

1. Proteger y conservar las zonas monumentales y centros históricos
2. Preservar áreas agrícolas y ecosistemas vulnerables
3. Preservar o implementar áreas para la creación o ampliación de equipamiento urbano o espacios públicos o para la construcción o ampliación de vías en el área urbana de las ciudades y centros poblados
4. Promover el desarrollo urbanístico y la infraestructura de movilidad urbana priorizando las zonas deterioradas o subutilizadas identificadas en los Planes de Desarrollo Urbano
5. Promover la renovación o regeneración urbana
6. Promover el desarrollo de Vivienda de Interés Social

➤ Adicionalmente, se ha establecido la **Bonificación por Finalidades de Interés Público**, la cual se materializa mediante ordenanzas de los Gobiernos Locales, las cuales podrán establecer bonificaciones en edificabilidad o áreas techadas o densidad en los proyectos de habilitaciones urbanas y edificaciones que promuevan el desarrollo urbano sostenible, tales como:

1. Creación de viviendas de interés social
2. Incremento de espacios públicos, pudiendo otorgarse una mayor edificabilidad en caso el desarrollador inmobiliario destine una mayor área como retiro o lo aporte como espacio público
3. Construcción de infraestructura que fomente el uso de movilidad sostenible
4. Acumulación de lotes urbanos para proyectos de densificación
5. Construcción de infraestructura que constituya o proporcione servicios de cuidado
6. Otras finalidades de interés social establecidos por los Gobiernos Locales en los Planes de Desarrollo Metropolitano o Planes de Desarrollo Urbano

➤ En lo que concierne a la **Compensación de Potencial Edificatorio**, se ha establecido que es instrumento que permite compensar a los desarrolladores de aquellos proyectos de edificación que, de manera voluntaria, destinen un porcentaje de área libre en el predio. Los desarrolladores podrán recuperar como compensación una mayor edificabilidad, siempre y cuando destinen dichas áreas libres como Espacios Privados de Acceso Público (EPAP) con las condiciones y características en la propia ley.

➤ Se introduce la figura del **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.

Esta nueva entidad, de manera conjunta con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y con la colaboración de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales – SBN, y de la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas - DGA, según corresponda, se encarga de la creación y actualización del inventario de suelo con fines de desarrollo urbano. El propósito de esta actividad es:

1. Identificar, cuantificar y caracterizar el suelo urbano posible de ser utilizado con fines de producción de nuevo suelo urbano y recuperación de suelo urbano existente
2. Contar con un registro permanente del crecimiento de las ciudades y centros poblados
3. Establecer estrategias para apoyar la toma de decisiones en materia de manejo del suelo urbano

- En línea con lo antes mencionado, el Fondo MIVIVIENDA S.A., en su calidad de Operador Público del Suelo, asume la administración y gestión del **Banco de Tierras**.

Los Gobiernos Regionales y Locales podrán seleccionar, para su incorporación en este instrumento, terrenos eriazos de su propiedad.

- En lo que concierne a la **Vivienda de Interés Social**, la Ley 31313 prevé que esta es promovida por el Estado y se implementan, preferentemente, en Suelo Urbano Consolidado, dotado de infraestructura y servicios necesarios para servir a la edificación, primordialmente el equipamiento urbano necesario, con acceso a transporte público.

En ese sentido, la ley prevé que las Municipalidades Distritales están prohibidas de excluir directa o indirectamente la ejecución de programas o proyectos de Vivienda de Interés Social en sus jurisdicciones.

Finalmente, a efectos de promover la creación, desarrollo y administración de proyectos de vivienda, los Gobiernos Locales podrán 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 la titularidad de las viviendas que formen parte del proyecto por medio de la constitución de derechos reales de superficie.

- Respecto de las sanciones, producto del **Control Urbano**, la ley ha previsto que sean los Gobiernos Locales los que establezcan la responsabilidad de las personas naturales y jurídicas públicas o privadas que incurran en infracciones a la nueva normativa y a los Planes para el Acondicionamiento Territorial y la Planificación Urbana, en el marco de sus competencias y jurisdicción, con respeto al Debido Proceso y con la garantía del Derecho a la Defensa.
- Asimismo, con la finalidad de garantizar la aplicación de las disposiciones urbanísticas, la ley ha incorporado a su texto al **Interés Difuso**, siendo este el que corresponde a la ciudadanía a tener un desarrollo urbano sostenible.

Para el patrocinio de este interés es aplicable, en lo que corresponda, el Artículo 82 del Código Procesal Civil.

Además, se prevé que en los procesos en defensa del desarrollo urbano sostenible se puede solicitar la paralización de las acciones de actores públicos o privados mediante mandato judicial o la indemnización de los daños que se hubieran ocasionado.

- La ley dispone, también, **la adecuación del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible** (aprobado por Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA) a su texto.
- Dispone también que, las Municipalidades Provinciales **adecúen a esta los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano en un plazo máximo de dieciocho (18) meses**, computado desde la entrada en vigor de la ley.
- Se prevé también que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente rector en materia de urbanismo y desarrollo urbano, responsable de emitir la normativa urbanística de carácter nacional. Además, emite opinión sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa nacional en materia de urbanismo y desarrollo urbano de su sector.
- En lo que se refiere al **uso prioritario de los predios o inmuebles** ubicados en suelo Urbano, estos pueden ser destinados de manera prioritaria a la generación de Vivienda de Interés Social, de espacios públicos o para la dotación de equipamiento que determine el Plan de Desarrollo Urbano, en caso de que:
 1. No cumplan una finalidad pública, debidamente demostrada
 2. Se encuentren cumpliendo un destino distinto a la finalidad asignada por ley, acto administrativo u otro título
 3. Sin tener finalidad expresa, se encuentran en situación de abandono por las entidades a las que fueron asignadas, y siempre que cumpla lo dispuesto por el Código Civil.
- Por último, se ha previsto que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento cree la **Comisión de Seguimiento, Fiscalización y Emisión de Informes Técnicos en materia de Vivienda de Interés Social**, la cual deberá estar constituida como mínimo por representantes del propio ministerio, de gremios profesionales y empresariales, de organizaciones de la sociedad civil, de universidades públicas y privadas y de los Gobiernos Locales.

No obstante, lo antes señalado, es conveniente formular las siguientes precisiones en materia tributaria-predial, las cuales se han incorporado a la Ley 31313:

- **Participación por Incremento del Valor del Suelo**

¿Qué es el incremento del valor del suelo?

Se entiende por incremento del valor del suelo al valor comercial adicional que se origina por las externalidades positivas directas o indirectas que generan proyectos, obras de habilitación urbana, renovación o regeneración urbana, inversión pública en infraestructura, ampliación de redes de servicios públicos y vías ejecutadas por el Estado.

La participación en el incremento del valor del suelo se sustenta en la obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa producido por los hechos generadores indicados en el siguiente punto.

Hechos generadores de la participación del incremento de valor de suelo urbano

a. Hechos generadores por la clasificación del suelo:

La incorporación mediante una actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano de suelo urbanizable como suelo urbano y la incorporación de suelo rural como suelo urbanizable, siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de concesión de las empresas prestadoras de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica correspondientes, que efectivamente puedan brindarle los servicios públicos del caso.

b. Hechos generadores por la calificación del suelo:

- La asignación de zonificación y la actualización de la zonificación de los usos del suelo a uno de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los Planes de Desarrollo Urbano.
- La aprobación en Planes de Desarrollo Urbano y sus actualizaciones de un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios, por el incremento del área techada o mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación.
- 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.
- Otros determinados por los Gobiernos locales, mediante el Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano, debiendo encontrarse los mismos ejecutados con intervención del Estado y debidamente sustentado en estudios técnicos correspondientes.

Porcentajes de participación en el incremento del valor del suelo

Esta participación será determinada por las Municipalidades Provinciales quienes establecerán, por Ordenanza, el porcentaje de participación que se imputará.

Este porcentaje no será menor al 30% ni mayor al 50% del incremento del valor comercial por metro cuadrado.

Exigibilidad del pago:

La participación en el incremento del valor del suelo será exigible al momento en que el/ la propietario/a del inmueble que se haya visto beneficiado del incremento del valor del suelo:

- Cuando solicite la recepción de obras de habilitación urbana.
- Cuando solicite la conformidad de obra de la edificación correspondiente.
- Cuando realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble, debiendo realizar el pago en efectivo.

➤ **Creación de Una Tasa Adicional del Impuesto Predial**

Se incorpora el Artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal, el cual establece un incremento de la tasa del Impuesto Predial para los inmuebles en zonas consolidadas o de expansión urbana que no se encuentren desarrollados.

La norma establece el pago de una tasa adicional del 100% aplicable a predios ubicados en suelo urbano, (i) que cuenten con acceso a servicios públicos y (ii) no cuenten con habilitación urbana culminada (esto es, con la correspondiente recepción de obras) o, teniendo habilitación urbana culminada, no cuenten con edificación.

Esta norma pretende aplicar la tasa a suelos eminentemente urbanos, que gozan del acceso a servicios públicos, pero que, por decisión del propietario no han desarrollado su uso de la manera más eficiente (como ejemplo, las denominadas "islas rústicas").

La norma dispone que la tasa diferencial no se aplicará a inmuebles cuyo valor de autoavalúo sea menor a 17 UIT. Asimismo, esta tasa diferenciada se aplicará a partir del 1° de enero de 2024.

➤ **Actualización de Valores para el Impuesto Predial**

Los valores arancelarios de terrenos, así como las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación serán formulados por el Ministerio de Vivienda y ya no por el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA.

Asimismo, para el cálculo y actualización periódica de los valores arancelarios de terrenos se deberá considerar, en cuanto resulte aplicable, el mayor valor del suelo generado por las acciones en las que haya participado total o parcialmente el Estado.
