

Contenido

INFORME ESPECIAL	¿Por qué se cobra una tasa adicional del 100 % del impuesto predial a los terrenos?	I-1
ACTUALIDAD Y APLICACIÓN PRÁCTICA	Análisis de la regulación de la libre disposición de los fondos de detracción para las mypes	I-7
	Aspectos relevantes de las retenciones aplicables a las liquidaciones de compras	I-12
	Tratamiento tributario de las asociaciones sin fines de lucro: principales consideraciones	I-15
	El informe técnico para deducir las mermas: ¿es necesario que se elabore en el ejercicio que es materia de fiscalización o se puede elaborar con posterioridad?	I-19
NOS PREGUNTAN Y CONTESTAMOS	Aplicación del Régimen de Retenciones del IGTV	I-23
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	Compensación parcial del saldo a favor del impuesto a la renta	I-25
JURISPRUDENCIA AL DÍA	Análisis del Tribunal Fiscal sobre algunas aportaciones 2024	I-27
INDICADORES TRIBUTARIOS		I-28

¿Por qué se cobra una tasa adicional del 100 % del impuesto predial a los terrenos?

Mario Alva Matteucci^(*)

Pontificia Universidad Católica del Perú

Sumario

1. Introducción – 2. ¿Qué información contiene el texto del artículo 13-A que se incorporó a la Ley de Tributación Municipal? – 3. ¿Existen antecedentes normativos de una sobretasa? – 4. Opiniones de la doctrina acerca de la especulación inmobiliaria y las formas de reducirla



RESUMEN

En este año 2024, muchos propietarios de terrenos observaron con gran sorpresa, cuando recibieron en su domicilio la determinación mecanizada del impuesto predial de este año, que indicaba que deberían cumplir con el pago del 100 % adicional respecto a la tasa que le corresponda por la determinación de dicho tributo. La pregunta inmediata es ¿por qué? La respuesta es la aplicación de una modificatoria que se realizó a la Ley de Tributación Municipal en años anteriores por la Ley N.° 31313, la cual entró en vigencia a partir del 1 de enero del 2024.

Palabras clave: terrenos sin construir / impuesto predial / suelo urbano / desarrollo urbano / habilitación urbana / valor del suelo

Recibido: 08-04-24

Aprobado: 09-04-24

Publicado en línea: 17-04-24



ABSTRACT

In the year 2024, many landowners were very surprised when they received the mechanized property tax assessment for this year at their homes, which indicated that they would have to pay an additional 100% of the rate corresponding to them for the assessment of such tax. The immediate question is why? The answer is the application of a modification made to the Municipal Taxation Law in previous years by Law No. 31313, which became effective as of January 1, 2024.

Keywords: *unbuilt land / property tax / urban land / urban development / urban development / urban habilitation / land value*

Title: *Why is An Additional 100 % Property Tax Rate Charged on Land?*

1. Introducción

Con fecha domingo 25 de julio del 2021 se publicó en el diario oficial *El Peruano* el texto de la **Ley N.° 31313, la cual aprobó la Ley de Desarrollo Urbano Sostenible**.

En un comunicado de la Sociedad de Urbanistas del Perú se precisa que “La Ley 31313, Ley de Desarrollo Sostenible (Ley DUS) es uno de los mayores avances en calidad

regulatoria urbanística que ha tenido el Perú en las últimas dos décadas”¹.

El término ‘**Desarrollo Urbano Sostenible**’ se encuentra definido en el Reglamento de la Ley N.° 31313, específicamente en el numeral 7 del artículo 4. Allí se indica lo siguiente:

Desarrollo Urbano Sostenible: *Proceso de cambio integral vinculado a la transformación de las ciudades y/o centros po-*

(*) Abogado por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

¹ SOCIEDAD DE URBANISTAS DEL PERÚ. “Pronunciamento sobre el Proyecto de Ley que pretende modificar la Ley DUS. Publicado con fecha 30 de octubre del 2022”. Urbanistas Perú. <https://www.urbanistasperu.org/2022/10/30/pronunciamento-sobre-el-proyecto-de-ley-que-pretende-modificar-la-ley-dus/>

blados y de sus áreas de influencia para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, que asegure el manejo racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la ciudadanía sin comprometer la satisfacción de necesidades, salud y seguridad de las generaciones futuras buscando la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo, así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad territorial y urbana, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios.

¿Cuál es el objeto de la Ley N.° 31313?

Esta norma señaló en su artículo 1 que 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, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible, entendido como la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo, así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad urbana y territorial, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios.

¿Cuál es la finalidad de la Ley N.° 31313?

El artículo 2 de dicho dispositivo precisa que, esta norma tiene por finalidad orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Como complemento, podemos precisar que el Reglamento de la Ley N.° 31313 fue aprobado por el **Decreto Supremo N.° 012-2022-VIVIENDA** y fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, con fecha miércoles 5 de octubre del 2022². Este decreto supremo aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible.

Parte de la normatividad contenida en la Ley N.° 31313 ya entró en vigencia en años anteriores. Sin embargo, una modificatoria realizada a la Ley de Tributación Municipal, por medio de una inclusión a su articulado de dicha norma, entró en vigencia el pasado 1 de enero del 2024.

Nos referimos específicamente al texto del artículo 13-A, el cual contiene una regulación especial ligada a la afectación de los terrenos sin construir, el cual será materia de la presente publicación.

2. ¿Qué información contiene el texto del artículo 13-A que se incorporó a la Ley de Tributación Municipal?

Conforme lo indica la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N.° 31313, se efectúa una incorporación del artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal³, aprobada por el **Decreto Legislativo N.° 776**.

El artículo en mención tiene el siguiente texto:

Artículo 13-A.- Aquellos predios que, dentro de los Planes de Desarrollo Urbano de la jurisdicción a la que pertenecen, se encuentren ubicados en suelo urbano⁴, que cuenten con acceso a servicios públicos, y no cuenten con 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 autoavalúo sea menor a 17 UIT.

La tasa diferenciada se aplicará a partir del 1 de enero del 2024, incluso respecto de aquellos predios que no hubieran culminado las obras de habilitación urbana o edificación correspondientes.

El cobro sobre la base de dicha tasa diferenciada se realiza hasta que se hubiera cumplido con la habilitación y edificación sobre el predio afectado, lo cual se verifica una vez que el propietario del predio hubiera obtenido la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra, conforme a la normativa de la materia y según fuera el caso.

La actualización de las tasas se efectúa a partir del 1 de enero del año siguiente al año en el que se haya finalizado las obras de habilitación urbana o edificación, según corresponda.

De lo que se observa de esta modificatoria, la cual ya entró en vigencia desde el 1 de enero del año 2024, es que se busca penalizar a aquellos propietarios de predios cuyo valor sea por encima de las 17 UIT del año al que corresponde el pago del impuesto predial con una tasa equivalente al 100 %, lo que obliga a tributar un monto adicional a dicho propietario.

Pero esta sobretasa se impone respecto de aquellos predios que no se encuentren construidos. Por ello la norma destaca que se trate de predios que cuenten con los servicios públicos⁵, pero que no tengan habilitación urbana con recepción de obras⁶.

También se considera el caso en el cual el predio cuente con habilitación urbana con recepción de obras pero que

3 El Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal fue aprobado por el Decreto Supremo N.° 156-2004-EF. <https://diariooficial.elperuano.pe/Normas/obtenerDocumento?idNorma=29>

4 El numeral 1 del artículo 33 de la Ley N.° 31313 señala que, dentro del concepto de suelo urbano, podemos encontrar a los siguientes: a) Suelo urbano consolidado; b) Suelo urbano de transformación; c) Suelo urbano en consolidación; d) Suelo periurbano y e) Suelo urbanizable.

5 Dentro de los servicios públicos se puede hacer mención a que los predios cuenten con conexión a las redes de agua y desagüe, conexiones de luz, además de alumbrado público.

6 La recepción de obras alude al proceso en el cual la construcción de un determinado inmueble se ha concluido de acuerdo con el proyecto aprobado, correspondiendo solicitar la recepción de obras ante la municipalidad correspondiente. Véase el procedimiento para solicitar la aprobación de recepción de obras de habilitación urbana en la municipalidad que corresponda, siendo ello un paso previo para proceder con la inscripción registral ante la Sunarp: <https://www.gob.pe/27616-solicitar-aprobacion-de-recepcion-de-obras-de-habilitacion-urbana-en-la-municipalidad?child=14292>

2 Véase <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2112560-6>

no cuenta con edificación, lo que equivale a decir que no tuviera construcción.

En estos dos supuestos, pueden presentarse casos en los cuales los propietarios no han efectuado alguna edificación, lo que implicaría que podrían estar esperando un mejor momento para la venta del predio⁷, a través de mecanismos de especulación del suelo.

Es importante analizar el concepto de **'especulación'** para poder contar con mayor información al respecto, para lo cual se realiza la consulta de dicho término al *Diccionario de la lengua española*, cuyo resultado es el siguiente:

especulación

Del lat. tardío *speculatio*, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de especular.

Sin.: suposición, conjetura, cábala, supuesto, hipótesis, teoría, reflexión, cavilación, elucubración,

2. f. Operación comercial que se practica con mercancías, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro.

*Sin.: negocio, comercio, tráfico, estraperlo.*⁸

Al consultar una publicación de la FUNDACIÓN DE ESTUDIOS BURSÁTILES Y FINANCIEROS, se define a la especulación financiera de la siguiente forma:

*La especulación es una operación comercial consistente en comprar mercaderías, inmuebles, valores o efectos públicos, con ánimo de obtener lucro en menos de un día, mediante su posterior venta a precios más altos. El especulador pretende maximizar su beneficio en el menor tiempo posible, minimizando la aportación de capital. Cuando se posee o se prevé detentar una posición firme de contado y no se adopta cobertura alguna, también se está especulando. Dicha actuación debe calificarse de especulación pasiva o estática, a diferencia de la anteriormente enunciada, que se refiere a especulación activa o dinámica.*⁹

La razón de ser de la modificatoria realizada a la Ley de Tributación Municipal, al incorporar el texto del artículo 13-A, es que precisamente a través de este dispositivo, que ya está vigente desde el 1 de enero del 2024, se trata de penalizar con la sobretasa del 100 %, lo que podría a futuro es modificar la conducta del propietario del predio que no está edificado para que lo construya, regularizando de este modo los trámites respectivos para que se logre la edificación.

En ese mismo orden de ideas, consideramos pertinente citar a ORTIZ SÁNCHEZ y LAU GASTELO, quienes precisan, con respecto a la Ley de Desarrollo Sostenible, que esta tiene diversas estrategias que buscan evitar la especulación, dentro de las que se puede mencionar lo siguiente:

Entre dichos instrumentos tenemos la denominada participación en el incremento del valor del suelo o la tasa diferenciada del

7 De seguir este patrón de conducta por parte del propietario, se aprecia que busca únicamente beneficios ligados a buscar un mejor precio del predio en tiempos posteriores, lo cual puede parecer válido como un mecanismo de inversión, pero perjudica al mercado al retener un predio sin que exista edificación y que el mismo no ingrese a las operaciones propias de los inmuebles a través de compras y ventas, encareciendo el valor de venta además de reducir la oferta de terrenos, cada vez más escasos.

8 REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). "Especulación". Diccionario de la lengua española. <https://dle.rae.es/especulación>

9 FUNDACIÓN DE ESTUDIOS BURSÁTILES Y FINANCIEROS. "La especulación financiera". FEBF. <https://www.febf.org/actualidad/la-especulacion-financiera/>

*impuesto predial. Instrumentos que han venido siendo cuestionados en los últimos días a través de distintos medios. El primero de ellos busca que los beneficios que genera el propio Estado con sus actuaciones no recaigan, completamente, en un número reducido de individuos, sino que retornen y se reinviertan, por lo menos en una parte, en la ciudad y a favor de todos los ciudadanos. Esto busca romper con la especulación en el incremento del valor del suelo y que la ciudad, y la ciudadanía, que son los que generan, finalmente, dicho beneficio, puedan participar del mismo. El segundo, que rememora la existencia del antiguo impuesto a los terrenos sin construir, busca reducir el número de lotes servidos vacantes (los denominados "lotes de engorde") en ciudades en donde es manifiesta la escasez de suelo apto para el desarrollo. Cabe mencionar que ambos instrumentos, si bien podrían categorizarse de novedosos en nuestro medio, tienen varios años de aplicación en países vecinos.*¹⁰

Pese a que la especulación es criticada y como se observará más adelante sancionada, algunos autores mencionan que forma parte de la esencia de la economía de mercado, sobre todo en el desarrollo de los mecanismos propios de la oferta y demanda.

De este modo, observamos la opinión de GARCÍA-BELLIDO, quien indica con respecto a este tema lo siguiente:

*Las relaciones económicas de producción en la llamada "economía de libre mercado" se basan en la especulación sustanciada por la ley de la oferta y la demanda. La especulación es el alma, sustento y estructura de las relaciones de producción basadas en la libre disposición de la propiedad privada.*¹¹

¿A quiénes no se les aplica la sobretasa del 100 %?

El segundo párrafo del artículo 13-A de la Ley de Tributación Municipal hace expresa mención que no se aplicará a aquellos inmuebles cuyo valor de autovalúo sea menor a 17 UIT.

Cabe indicar que, la UIT que debe ser utilizada es la del año en el cual corresponde la declaración jurada del impuesto predial.

Ello implica que si existe un predio que califica como un terreno que cumpla con las condiciones antes señaladas, se debe verificar si el valor del autovalúo es menor a las 17 UIT, que en el año 2024 equivaldría a la suma de S/ 87,550¹².

¿Desde cuándo se aplica la tasa diferenciada?

El tercer párrafo del artículo 13-A de la Ley de Tributación Municipal que fue agregado por la Ley N.º 31313, menciona que la tasa diferenciada se aplicará desde el 1 de enero del 2024, lo cual sorprendió a más de un propietario de

10 ORTIZ SÁNCHEZ, Iván y Erick LAU GASTELO. "La Ley de Desarrollo Sostenible, el Derecho a la Ciudad y los nuevos instrumentos de financiamiento urbano". Portal IUS 360, portal jurídico de IUS et Veritas, 04 de agosto del 2021. <https://ius360.com/la-ley-de-desarrollo-urbano-sostenible-el-derecho-a-la-ciudad-y-los-nuevos-instrumentos-de-financiamiento-urbano-ivan-ortiz-y-erick-lau/>

11 GARCÍA-BELLIDO, Javier. "La especulación del suelo, la propiedad privada y la gestión urbanística". Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales, N.º 53, 1982. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81686>

12 "La Unidad impositiva Tributaria – UIT del año 2024 equivale a S/ 5,150 Soles y fue aprobada por el Decreto Supremo N.º 309-2023-EF". Diario oficial El Peruano, 28 de diciembre del 2023. <http://blog.pucp.edu.pe/blog/blogdemarioalva/wp-content/uploads/sites/320/2024/01/DECRETO-SUPREMO-N%C2%B0-309-2023-EF.pdf>

terrenos cuando recibió la cartilla que contiene la información del autovalúo¹³.

Particularmente, en este año 2024 muchos propietarios de predios sin edificar se sorprendieron cuando recibieron la liquidación del impuesto predial con una suma mayor por pagar, ya que incluyó la tasa del 100 %.

En una nota aparecida en el diario oficial *El Peruano*, en la sección Derecho en la edición digital de fecha 18 de febrero del 2024, el abogado Eduardo PEDROZA AÑORGA indicó lo siguiente:

Al momento de recibir las declaraciones juradas mecanizadas emitidas por las municipalidades en las que consta el impuesto predial, las personas y empresas propietarias de terrenos urbanos sin construir deberán estar atentas a la posibilidad de que se les esté aplicando la tasa adicional del impuesto predial.¹⁴

¿Hasta qué momento se realiza el cobro de la tasa diferenciada?

El cuarto párrafo del artículo 13-A de la Ley de Tributación Municipal, hace mención que el cobro sobre la base de dicha tasa diferenciada se realiza hasta que se hubiera cumplido con la habilitación y edificación sobre el predio afectado.

Lo antes mencionado determinaría que sí, el propietario de un predio que no está construido y que supera las 17 UIT, realiza la habilitación y edificación del mismo, la sobretasa del 100 % del impuesto predial dejaría de aplicarse.

¿De qué manera se verifica este hecho?

La única manera de poder verificar que el terreno ya cuenta con alguna edificación, es que el propietario del predio regularice su registro administrativo, lo cual se verifica una vez que este hubiera obtenido la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra, por parte de la respectiva municipalidad, de acuerdo con el cumplimiento de la normativa vigente de la materia.

¿Desde qué fecha se realiza la actualización de las tasas?

Según lo precisa el último párrafo del artículo 13-A de la Ley de Tributación Municipal, el proceso de actualización de las tasas, se efectúa a partir del 1 de enero del año siguiente al año en el que se haya finalizado las obras de habilitación urbana o edificación, según corresponda.

Lo señalado en el párrafo anterior tiene sentido por el hecho que el impuesto predial es un tributo de periodicidad anual y cualquier cambio o alteración de los elementos que sirvan para la determinación de la base imponible, recién tendrán efectos a partir del 1 de enero del año siguiente, ello en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley de Tributación Municipal, cuando precisa lo siguiente:

¹³ En la carpeta que la Municipalidad envía al propietario del inmueble, se adjunta la descripción de las características del predio a través del Predio Urbano (PU), al igual que la Hoja Resumen (HR) que corresponden al autovalúo del impuesto predial. Adicionalmente se envía la liquidación del pago de los arbitrios municipales.

¹⁴ "Determinados terrenos pagarán tasa adicional". Diario oficial *El Peruano*, 18 de febrero del 2024. <https://elperuano.pe/noticia/236164-determinados-terrenos-pagaran-tasa-adicional>

El carácter de sujeto del impuesto se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada al 01 de enero del año a que corresponde la obligación tributaria. Cuando se efectúe cualquier transferencia, el adquirente asumirá la condición de contribuyente a partir del 01 de enero del año siguiente de producido el hecho.¹⁵

A manera de ejemplo, podemos observar que si el propietario de un terreno sin construir que superó las 17 UIT de valor del autovalúo en el año 2024, le corresponderá cumplir con el pago del 100 % adicional al pago del impuesto predial, durante el año 2024 en adelante, lo que equivale a decir que también estaría a la espera que se regularice.

Si la situación normativa del predio se soluciona en el año 2027, al contar el mismo con la habilitación urbana además de la existencia de una edificación, entonces ello implica que recién a partir del 1 de enero del año 2028 la municipalidad respectiva dejará de aplicar la tasa adicional del 100 % del impuesto predial.

En este caso, se observa que el propietario del terreno, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 13-A de la Ley de Tributación Municipal, le corresponderá el pago de la sobretasa del 100 % del impuesto predial por los años 2024, 2025, 2026 y 2027. Solo dejará de pagar la respectiva sobretasa a partir del año 2028, año en el cual se realizará un nuevo cálculo del impuesto predial considerando la edificación existente en el año 2027¹⁶.

3. ¿Existen antecedentes normativos de una sobretasa?

En el Perú, existen antecedentes normativos que determinan la aplicación de una sobretasa, respecto de aquellos terrenos sobre los cuales no se hubieran efectuado edificaciones.

Su finalidad fue desincentivar la especulación realizada por los propietarios de los terrenos, al no efectuar ninguna edificación en los mismos, solo para poder esperar su posterior venta a precios más elevados.

3.1. Primer antecedente normativo que consideró una sobretasa

El primer antecedente normativo que hemos ubicado en la legislación peruana es el **Decreto Ley N.º 19381**, el que se publicó en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 26 de abril de 1972, por medio del cual se crea el **impuesto adicional a los terrenos sin construir** en todo el país¹⁷.

Veamos los considerandos que sustentaban la aprobación del Decreto Ley N.º 19381, los cuales se transcriben a continuación.

Que la tierra debe ser utilizada en función social y que la vivienda es una necesidad fundamental para el desarrollo integral de la familia;

¹⁵ Cualquier cambio en la condición de propietario al igual que en las condiciones del predio, surten efectos a partir del 1 de enero del año siguiente.

¹⁶ Ello es por la configuración propia del Impuesto Predial que considera la situación jurídica del contribuyente al 1 de enero del año siguiente, considerando además las condiciones del predio a esa fecha.

¹⁷ Véase el Decreto Ley N.º 19381: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/19381.pdf>

Que la concentración de terrenos urbanos sin construir en un número reducido de propietarios atenta contra el desarrollo armónico y ordenado de los centros poblados del país, supeditándolo al poder económico y decisión que esa situación representa;

Que, en consecuencia, es necesario dictar normas que permitan regular la tenencia de la tierra urbanizada, evitando el acaparamiento y la especulación, con el objeto de propender a solucionar el problema habitacional e incentivar la industria de la construcción.

Es pertinente indicar que en la década de los años 70 muchas haciendas empezaron a desaparecer y las tierras agrícolas en donde se ubicaban las mismas, fueron materia de habilitación para poder ofrecer lotes urbanos a personas que deseaban adquirirlos.

El problema que se observaba, es que en muchos casos los terrenos una vez habilitados y vendidos, no eran construidos por los nuevos propietarios, generando en cierto modo un mecanismo de especulación, esperando que los terrenos incrementen su precio, para posteriormente ofrecerlos en venta a un precio superior al de su adquisición.

En el artículo 1 de dicha norma se hace mención que la cobranza del impuesto adicional a los terrenos sin construir, es independiente de cualquier otro impuesto, arbitrio o tasa vigente a la fecha de publicación del Decreto Ley N.° 19381.

Adicionalmente, el texto del artículo 2 del Decreto Ley N.° 19381 indica que se entiende como 'terrenos urbanos sin construir' aquellos sobre los cuales los Concejos Municipales estén en aptitud de otorgar licencia de construcción de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Ya dentro del texto del artículo 3 se hace mención a las distintas tasas que serán aplicables sobre el valor total de los lotes de terrenos, partiendo desde el 1 % hasta llegar a la tasa máxima de 5 %.

También menciona que, si el terreno continúa perteneciendo al mismo dueño, las tasas establecidas se incrementarán anualmente en un 100 % de su monto original.

¿Cuándo fue derogado el impuesto adicional a los terrenos sin construir?

Cabe precisar que el Decreto Ley N.° 19381 fue derogado por el artículo 15 del Decreto Ley N.° 21980, motivo por el cual la vigencia de este tributo solo fue hasta el 31 de diciembre de 1977.

3.2. Segundo antecedente normativo que consideró una sobretasa

El segundo antecedente normativo es el **Decreto Ley N.° 21980**, el que se publicó en el diario oficial *El Peruano*, con fecha 01 de noviembre de 1977, por medio del cual se sustituyen impuestos que afectan a los terrenos sin edificar. Esta norma fue declarada como "No vigente" por la Ley N.° 29477.

Veamos los considerandos que sustentaban la aprobación del Decreto Ley N.° 21980, los cuales se transcriben a continuación.

Que los impuestos que afectan a los terrenos urbanos sin construir son normados actualmente por diversos dispositivos de carácter tanto nacional como local, los mismos que han establecido diferentes procedimientos de aplicación;

Que a fin de facilitar la administración y la forma de pago de los mencionados tributos es conveniente sistematizarlos y consolidarlos en un solo impuesto;

Que el referido impuesto debe tener como finalidades esenciales incentivar la construcción, evitar el acaparamiento y la especulación con los terrenos urbanos;

Que teniendo en cuenta su carácter eminentemente local, la administración del impuesto debe estar a cargo de los Concejos Municipales Provinciales en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los terrenos afectos, a fin de garantizar una adecuada fiscalización;

Que es conveniente dotar a los Concejos Municipales de la República de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines.

En el artículo 1 del Decreto Ley N.° 21980 buscó sustituir los impuestos que afectan a los terrenos urbanos sin construir por un impuesto único, el cual tendría periodicidad anual, que se aplicó en todo el territorio de la República de acuerdo con las normas que se establecieron en el presente decreto ley.

¿Qué tipos de predios se consideraron afectos al impuesto único a los terrenos sin construir?

El texto del artículo 2 del Decreto Ley N.° 21980 indicó que tipo de predios son los que se consideraban afectos con el Impuesto Único a los Terrenos sin Construir¹⁸, conforme se describe a continuación:

Artículo 2.- Para los efectos del impuesto se entiende por:

a. Terrenos Urbanos:

Aquellos terrenos que se encuentran comprendidos en los planos arancelarios de áreas urbanas formuladas por el Consejo Nacional de Tasaciones y aprobados por el Ministerio de Vivienda y Construcción, con excepción de los que correspondan a parcelaciones pre-urbanas, lotizaciones semi-rústicas para usos agropecuarios y habilitaciones diferentes al sistema convencional de manzanas y lotes.

b. Terrenos sin construir:

Aquellos terrenos en que no se ha construido por lo menos las dos terceras partes y fachadas del proyecto, según Licencia de Construcción, y no están en condiciones de servir al fin para el cual hayan sido edificados.

Se consideran también terrenos sin construir:

- *Los predios que hayan sido objeto de demolición.*
- *Los terrenos ubicados en zonas industriales que solo tengan muros, tinglados y cobertizos, salvo que estén dedicados a establecimientos industriales con licencia de funcionamiento y sujetos al pago de arbitrios municipales.*

¿Cuál era la base de cálculo del impuesto único a los terrenos sin construir?

Según lo precisa el texto del artículo 3 del Decreto Ley N.° 21980, se considera que la base del cálculo del impuesto está constituida por el valor de los terrenos que resulte de aplicar los valores arancelarios de áreas urbanas vigentes al 31 de diciembre del año anterior.

¹⁸ Véase el Decreto Ley N.° 21980: <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/21980-oct-25-1977.pdf>

¿Cuáles eran las tasas que se pagaban por el impuesto único a los terrenos sin construir?

El texto del artículo 4 del Decreto Ley N.º 21980 es el que contiene la regulación de las tasas aplicables. Es pertinente mencionar que este artículo fue modificado hasta en cuatro oportunidades¹⁹ mientras estuvo vigente este impuesto.

La última modificatoria al texto original de este impuesto fue realizada por el artículo 21 de la Ley N.º 25289 y quedó redactado de la siguiente forma:

Artículo 4.- El impuesto se aplica sobre el valor de cada terreno, con las siguientes tasas:

- a) Terrenos de propiedad de personas no dedicadas a actividades inmobiliarias 0.5 %; y
- b) Terrenos de propiedad de personas dedicadas a actividades inmobiliarias 1 %.

¿Cuándo fue derogado el impuesto a los terrenos sin construir?

Cabe precisar que el Decreto Ley N.º 21980 fue derogado por el literal d) de la Primera Disposición Final de la Ley de Tributación Municipal, por lo que su vigencia fue desde el 01 de enero de 1978 hasta el 31 de diciembre de 1993.

Con la derogatoria de este tributo, lo que sucedió con el mercado es que se retornó a la figura de la especulación respecto de las propiedades inmobiliarias que no se encuentran construidas, los que serían entonces los terrenos sin edificar que no cuenten con habilitación urbana.

En esa misma línea apreciamos la opinión de CALDERÓN COCKBURN, quien indica que, “en 1993 con la eliminación (DL 776) de los impuestos a los terrenos sin construir, originalmente establecido en 1977 para frenar la especulación inmobiliaria, se dio más oportunidades a los propietarios para retener el suelo”²⁰.

A manera de anécdota, recuerdo que en la última cuadra de la avenida Salaverry²¹ con el cruce de la avenida El Ejército entre los distritos de Magdalena y San Isidro quedaba una pollería llamada **La granja del Abuelo**. En dicho restaurante vendían pollo a la brasa que, según los consumidores era una delicia, pese a tener años en el mercado, la pollería cerró y la casa donde atendía se demolió.

Durante muchos años, el terreno quedó vacío y no se edificó nada sobre el mismo, pese a que su ubicación era envidiable para cualquier urbanizadora, ya que tenía dos frentes, no se construyó nada. Sin embargo, en el último año se ha construido, luego de mucho tiempo un edificio que seguramente se inaugurará pronto y que ocupa todo el terreno del antiguo restaurante.

Este puede ser uno de los casos en los cuales se mantienen los terrenos sin edificar durante mucho tiempo, esperando que el precio se incremente para poder transferirlo en venta a terceros por un precio muy por encima del precio que inicialmente se pagó, precisamente por la especulación inmobiliaria.

19 Las modificaciones se realizaron en los años 1980, dos veces en el año 1984 y una en el año 1990.

20 CALDERÓN COCKBURN, Julio. “Las ciudades peruanas y la Ley de Desarrollo Sostenible”. *Derecho & Sociedad*, N.º 59, 2022, pp. 8-9. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/26295/24769>

21 La dirección exacta era avenida Salaverry #3580, San Isidro.

Como tarea para usted amigo lector, seguramente recordará casos similares en donde la especulación inmobiliaria se presentó y retrasó la venta de los terrenos o la edificación de algún inmueble. Al llegar a este punto piense en el tema y relacione sus experiencias. De seguro se podrán mostrar más casos.

4. Opiniones de la doctrina acerca de la especulación inmobiliaria y las formas de reducirla

Consideramos pertinente en este punto, incorporar opiniones de la doctrina relacionadas con la especulación inmobiliaria, sobre todo de predios sin edificar, con la finalidad de poder generar el estudio del tema, al igual que experiencias de otros territorios.

En las citas que exponemos, se señalan mecanismos para desalentar la especulación, como la imposición de sobretasas como también impuestos adicionales.

Una de las formas de reducir la especulación sobre la tierra, se presentan en el portal *Faster Capital*, donde se muestran como alternativas: i) la imposición de una mayor tasa del impuesto predial; o ii) la creación de un impuesto a la tierra, conforme se menciona a continuación:

[Con una mayor tasa del impuesto predial o un impuesto sobre el valor de la tierra (LVT) se puede] *Reducir la especulación con la tierra: La especulación con la tierra, donde individuos o entidades retienen tierras con el único propósito de venderlas a un precio más alto, puede inflar los precios de las propiedades y limitar la tierra disponible para el desarrollo. LVT desalienta esta práctica imponiendo un costo a la tenencia de tierras sin uso productivo, estabilizando así potencialmente los mercados inmobiliarios.*²²

En una publicación del año 2016, el especialista LÓPEZ realiza una crítica a la especulación de las tierras, opinando con respecto a este tema lo siguiente:

*La especulación con los precios de la tierras es uno de los mayores desafíos que enfrentarán los gobiernos en la planeación de las nuevas ciudades pues ese fenómeno comercial convierte en inaccesibles los hogares para la inmensa mayoría de la población que habita en las urbes y requiere espacios para desarrollarse en la vida.*²³

En un interesante artículo elaborado por el portal *Libertad y Desarrollo (LYD)*, se analizó algunas propuestas de modificatoria de la Constitución de Chile, en dicho proceso y a manera de crítica se indicó que “no existe claridad por lo que se entiende por ‘especulación’, dado que cuando es el Estado quien tiene terrenos sin desarrollar se habla de reservar terrenos para desarrollos futuros orientados para abordar el déficit habitacional, mientras que cuando es el privado se habla de ‘especulación’ en un contexto negativo”²⁴.

22 FASTER CAPITAL. “Impulsar el desarrollo urbano sostenible mediante el impuesto al valor del suelo”. *FasterCapital*, 18 de marzo del 2024. <https://fastercapital.com/es/contenido/Impulsar-el-desarrollo-urbano-sostenible-mediante-el-impuesto-al-valor-del-suelo.html>

23 LÓPEZ, Juan Manuel. “Dique a especulación con terrenos urbanos”. *SITQUIJE*, 21 de octubre del 2016. <https://sitquije.com/mundo/dique-especulacion-terrenos-urbanos>

24 LIBERTAD Y DESARROLLO. “¿Qué dice la propuesta de la Nueva Constitución del Acceso a la Vivienda?”. *Portal Lyd*, 30 de junio del 2022. <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2022/06/que-dice-la-propuesta-de-la-nueva-constitucion-del-acceso-a-la-vivienda/>