



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
TRIBUNAL FISCAL

"DECENIO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL PERÚ"
"AÑO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MAR DE GRAU"

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2016-02

TEMA : DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS CASOS DE PREDIOS COMPRENDIDOS EN PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y DE EDIFICACIÓN A QUE SE REFIERE LA LEY N° 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIÓN.

FECHA : 1 de febrero de 2016
HORA : 12:30 p.m.
LUGAR : Calle Diez Canseco N° 258, Miraflores
Javier Prado Oeste N° 1115, San Isidro

ASISTENTES	: Licette Zúñiga D.	Luis Ramírez M.	Juana Pinto de A.
	Víctor Castañeda A.	Pedro Velásquez L.R.	Mariella Casalino M.
	Raúl Queuña D.	Jorge Sarmiento D.	Jesús Fuentes B.
	Lorena Amico D.	Carmen Terry R.	Elizabeth Winstanley P.
	José Martel S.	Doris Muñoz G.	Patricia Meléndez K.
	Cristina Huertas L.	Gary Falconí S.	Rossana Izaguirre Ll.
	Roxana Ruiz A.	Zoraida Olano S.	

NO ASISTENTES	: Sergio Ezeta C.	Vacaciones a la fecha de la votación.
	Ada Flores T.	Vacaciones a la fecha de la suscripción.
	Gabriela Márquez P.	Vacaciones a la fecha de la votación.
	Marco Huamán S.	Vacaciones a la fecha de la suscripción.
	Rosa Barrantes T.	Vacaciones a la fecha de la votación.
	Caridad Guarníz C.	Descanso médico a la fecha de la suscripción.
	Lily Villanueva A.	Vacaciones a la fecha de la votación.

I. ANTECEDENTES:

- Memorando N° 048-2016-EF/40.01, mediante el que la Presidenta del Tribunal Fiscal convoca a los vocales a sesión de Sala Plena.
- Informe que sustenta el acuerdo adoptado.

II. AGENDA:

Suscripción de la presente Acta de Sesión de Sala Plena, que contiene los puntos de deliberación, los votos emitidos, el acuerdo adoptado y su fundamento, tal como se detalla en el cuadro que se transcribe a continuación, siendo la decisión adoptada la siguiente:

"A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor".

A collection of handwritten signatures and initials, likely representing the council members who signed the act. The signatures are scattered across the page, with some appearing in a grid-like fashion, possibly corresponding to a table of names and votes. The handwriting is cursive and varies in style, including some that are circled or crossed out.

TEMA:	DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS CASOS DE PREDIOS COMPRENDIDOS EN PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y DE EDIFICACIÓN A QUE SE REFIERE LA LEY N° 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIÓN.	
	PROPUESTA ÚNICA	
	A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.	
	SUB PROPUESTA 1	SUB PROPUESTA 2
	En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.	En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.
	Fundamento: Ver sub propuesta 1 del informe.	Fundamento: Ver sub propuesta 2 del informe.
Olano Silva	X	
Zúñiga Dulanto	X	
Ezeta Carpio	VACACIONES	VACACIONES
Ramírez Mlo	X	
Pinto de Aliaga	X	
Castañeda Altamirano	X	
Velásquez L.R.	X	
Casalino Mannarelli		X(*)
Queuña Díaz		X(*)
Sarmiento Díaz		X(*)
Flores Talavera	X	
Fuentes Borda	X	
Amico de las Casas	X	
Márquez Pacheco	VACACIONES	VACACIONES
Terry Ramos	X	
Huamán Sialer	X	
Winstanley Patio	X	
Martel Sánchez	X	
Muñoz García	X	
Barrantes Takata	VACACIONES	VACACIONES
Meléndez Kohatsu	X	
Huertas Lizarzaburu	X	
Falconi Sinche	X	
Izaguirre Llampasi	X	
Guarníz Cabell	X	
Villanueva Aznarán	VACACIONES	VACACIONES
Ruiz Abarca	X	
TOTAL	20	3

(*) VOTO DISCREPANTE DE LA SALA 3 RESPECTO DE LA SUB PROPUESTA 2:

Pág. 3 de 7

DESCRIPCIÓN

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación **se encuentre** vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

FUNDAMENTO

Como se indicó anteriormente, el segundo párrafo del artículo 31° de la Ley N° 29090, según modificación dispuesta por la Ley N° 29476, señala que: "El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso".

De lo señalado por este artículo se desprende que el incremento de la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el incremento del Impuesto Predial como consecuencia de las obras de habilitación urbana o de edificación, será exigible luego de obtenerse el acto administrativo de recepción o de conformidad de obras, según corresponda. En ese sentido, mientras el administrado no lo obtenga, no corresponderá que la municipalidad le exija un mayor Impuesto Predial.

Cabe agregar que según las citadas normas, compete a la municipalidad otorgar la recepción o la conformidad de obras, según sea aplicable, por lo que si ésta declara improcedente el otorgamiento de dicho acto administrativo, no podría exigir al administrado el mayor pago del Impuesto Predial.

Al respecto, se considera que si bien solicitar la recepción o la conformidad de obras corresponde al administrado, se entiende que si no presenta tal solicitud es porque la obra aún no se encuentra concluida, por lo que no se configura el supuesto previsto por los artículos 19° y 28° de Ley N° 29090, que señalan que dicha solicitud se presenta "una vez concluidas las obras".

Asimismo, aun en el supuesto que las obras estén concluidas, será responsabilidad del administrado solicitar la respectiva recepción o conformidad de obras, según sea el caso, pero ello de ninguna manera puede dar lugar a que la municipalidad incremente la base imponible del Impuesto Predial, pues mientras no se dicha recepción o conformidad, no se configurará el presupuesto previsto por el segundo párrafo del artículo 31° bajo análisis.

Cabe indicar que **en caso vencieran las licencias**, resulta de aplicación lo dispuesto por el tercer párrafo del referido artículo 31° y corresponderá el incremento del monto del impuesto predial.

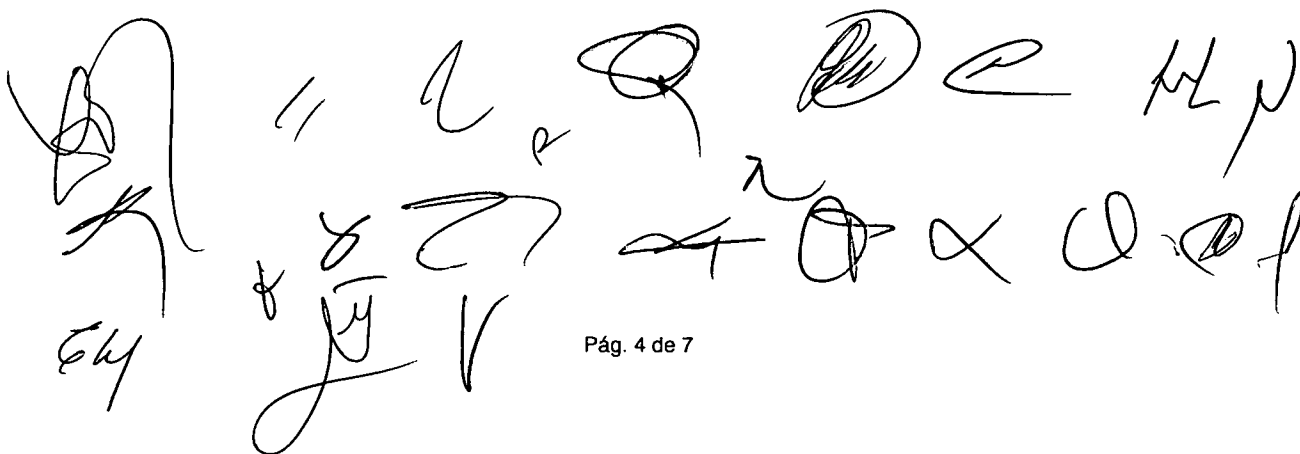
En ese sentido, se concluye que en el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación **se encuentre** vigente, **no** corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

PROPUESTA ÚNICA

A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.

SUB PROPUESTA DISCREPANTE

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación **se encuentre** vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

A collection of handwritten signatures and initials in black ink, arranged in two rows. The top row contains several distinct signatures, some with circular or oval shapes. The bottom row contains more varied marks, including what appear to be initials and stylized signatures.

TEMA:

DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS CASOS DE PREDIOS COMPRENDIDOS EN PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y DE EDIFICACIÓN A QUE SE REFIERE LA LEY N° 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIÓN.

PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL DIARIO OFICIAL EL PERUANO

PROPUESTA 1

PROPUESTA 2

El acuerdo que se adopta en la presente sesión se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario, y en consecuencia, la resolución que se emita debe ser publicada en el diario oficial El Peruano.

El acuerdo que se adopta en la presente sesión no se ajusta a lo establecido por el artículo 154° del Código Tributario.

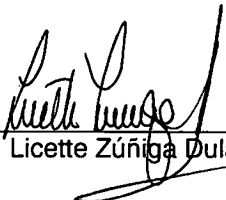
Olano Silva	X	
Zúñiga Dulanto	X	
Ezeta Carpio	VACACIONES	VACACIONES
Ramírez Mlo	X	
Pinto de Aliaga	X	
Castañeda Altamirano	X	
Velásquez L.R.	X	
Casalino Mannarelli	X	
Queuña Díaz	X	
Sarmiento Díaz	X	
Flores Talavera	X	
Fuentes Borda	X	
Amico de las Casas	X	
Márquez Pacheco	VACACIONES	VACACIONES
Terry Ramos	X	
Huamán Sialer	X	
Winstanley Patio	X	
Martel Sánchez	X	
Muñoz García	X	
Barrantes Takata	VACACIONES	VACACIONES
Meléndez Kohatsu	X	
Huertas Lizarzaburu	X	
Falconí Sinche	X	
Izaguirre Llampasi	X	
Guarniz Cabell	X	
Villanueva Aznarán	VACACIONES	VACACIONES
Ruiz Abarca	X	
TOTAL	23	

[Handwritten signatures and initials]

III. DISPOSICIONES FINALES:

Se deja constancia que forma parte integrante del Acta el informe que se indica en el punto I de la presente (Antecedentes).

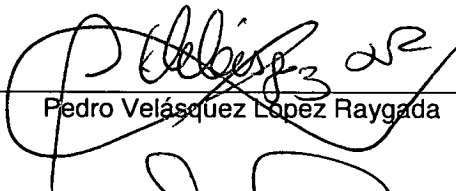
No habiendo otro asunto que tratar, se levantó la sesión iniciándose el trámite de firmas de la presente acta, en señal de conformidad.



Licette Zúñiga Dulanto



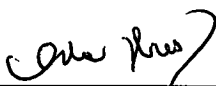
Juana Pinto de Aliaga



Pedro Velásquez López Raygada



Raúl Queuña Díaz

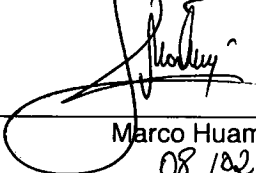


Ada Flores Talavera

11 / 02 / 16

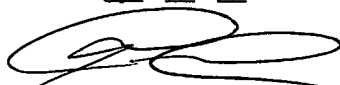


Lorena Amico de las Casas



Marco Huamán Sialer

08 / 02 / 16



José Martel Sánchez



Patricia Meléndez Kohatsu

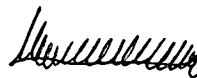


Gary Falconí Sinche

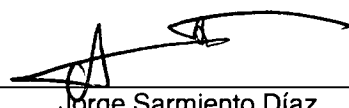


Luis Ramírez Mío

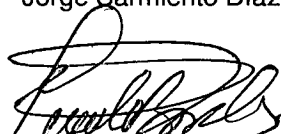
Víctor Castañeda Altamirano



Mariella Casalino Mannarelli



Jorge Sarmiento Díaz



Jesús Fuentes Borda




Carmen Terry Ramos



Elizabeth Winstanley Patio



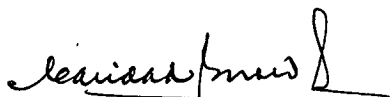
Doris Muñoz García



Cristina Huertas Lizarzaburu

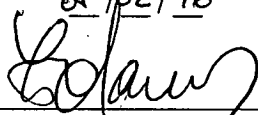


Rossana Izaguirre Llampsasi



Caridad Guarniz Cabell

05/02/16



Zoraida Olano Silva



Roxana Ruiz/Abarca

ACTA DE REUNIÓN DE SALA PLENA N° 2016-02

INFORME DE SALA PLENA

TEMA : DETERMINAR EL RÉGIMEN DEL IMPUESTO PREDIAL EN LOS CASOS DE PREDIOS COMPRENDIDOS EN PROYECTOS DE HABILITACIÓN URBANA Y DE EDIFICACIÓN A QUE SE REFIERE LA LEY N° 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIÓN.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

De conformidad con los artículos 8° y 9° de la Ley de Tributación Municipal, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF¹, son contribuyentes del Impuesto Predial, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza, considerándose como predios, a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, los ríos y otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación. Agrega el artículo 10° de la citada ley que el carácter de contribuyente del Impuesto Predial se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada al 1° de enero del año a que corresponde la obligación tributaria.

Asimismo, el artículo 11° de la referida ley señala que la base imponible para la determinación del Impuesto Predial está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital, para lo cual se aplicarán los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación. Añade que las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas de acuerdo con la metodología aprobada por el Reglamento Nacional de Tasaciones y considerando una depreciación conforme con su antigüedad y estado de conservación, siendo que en el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, su valor será estimado tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características.

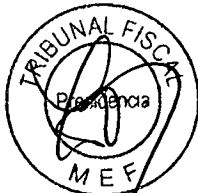
Ahora bien, a fin de fomentar la inversión inmobiliaria y simplificar los procedimientos administrativos para la obtención de licencias, se emitió la Ley N° 29090², Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. En efecto, el artículo 1° de la citada ley (conforme con su redacción original) señalaba que su objeto era establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación, con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria³.

En cuanto a los tributos municipales (Impuesto Predial y Arbitrios), el último párrafo del artículo 32° de la Ley N° 29090, establecía que: *"El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación, será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras, según sea el caso. No estarán permitidos aumentos de impuestos prediales o de arbitrios durante la ejecución de las obras en virtud de los avances de las mismas"*. Ahora bien, Ley N° 29476, modificó la Ley N° 29090, y entre otras disposiciones, derogó el

¹ Publicado el 15 de noviembre de 2004.

² Publicada el 25 de setiembre de 2007.

³ El artículo 1° de la Ley N° 29090 fue modificado por la Ley N° 29476, publicada el 18 de diciembre de 2009.



citado artículo 32° y modificó el artículo 31°, recogiendo en este último lo señalado por el último párrafo del artículo 32°⁴.

Como se aprecia, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 29090 coexisten dos normas referidas al Impuesto Predial, específicamente en cuanto a la determinación de la base imponible, pues la Ley de Tributación Municipal establece la regulación general que se aplica a todos los predios, y la Ley N° 29090 establece una regulación específica aplicable a los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o edificación⁵.

En ese sentido, corresponde determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación a que se refiere la Ley N° 29090, a fin de establecer cómo debe determinarse la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los predios.

Amerita llevar el presente tema a Sala Plena en aplicación del artículo 154° del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, modificado por Ley N° 30264, según el cual, las resoluciones del Tribunal Fiscal que interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de normas tributarias, constituirán jurisprudencia de observancia obligatoria para los órganos de la Administración Tributaria, mientras dicha interpretación no sea modificada por el mismo Tribunal, por vía reglamentaria o por ley. En este caso, en la resolución correspondiente el Tribunal señalará que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria y dispondrá la publicación de su texto en el diario oficial "El Peruano".

II. ANTECEDENTES

Los Antecedentes normativos y jurisprudenciales pueden revisarse en los Anexos I y II.

III. PROPUESTAS

PROPUESTA ÚNICA

DESCRIPCIÓN

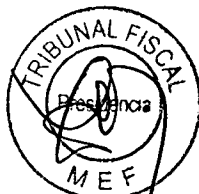
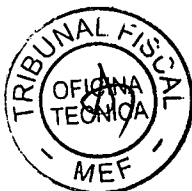
A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.

⁴ En efecto, el segundo y tercer párrafos del artículo 31° de la Ley N° 29090, según modificación dispuesta por la Ley N° 29476, señalan lo siguiente:

"El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso.

No están permitidos aumentos de impuestos prediales o arbitrios durante la ejecución de las obras en virtud de los avances de las mismas, salvo que, vencido el plazo de vigencia de la licencia, la obra de edificación o de habilitación urbana no se hubiere concluido."

⁵ Cabe precisar que el tema materia del presente informe se limita al Impuesto Predial, lo cual no implica que lo analizado no resulte de aplicación para los Arbitrios Municipales, en caso corresponda.



FUNDAMENTOS

El artículo 8° de la Ley de Tributación Municipal, cuyo Texto Único Ordenado ha sido aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF⁶, señala que el Impuesto Predial es de periodicidad anual y grava el valor de los predios, considerándose éstos a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, los ríos y otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

Agregan los artículos 9° y 10° de la citada ley que son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza⁷, y que el carácter de contribuyente se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada al 1 de enero del año a que corresponde la obligación tributaria.

Por su parte, el artículo 11° de la referida ley señala que la base imponible para la determinación del Impuesto Predial está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital, para lo cual se aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones (CONATA)⁸ y aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento⁹. Añade este artículo que las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas de acuerdo con la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones y considerando una depreciación conforme con su antigüedad y estado de conservación, siendo que en el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características.

En cuanto al cálculo del impuesto, el artículo 13° de la mencionada ley señala que para tal efecto se aplica a la base imponible la escala progresiva acumulativa siguiente: hasta 15 UIT: 0.2%, más de 15 UIT y hasta 60 UIT: 0.6%, y más de 60 UIT: 1.0%; y en cuanto a la exigibilidad, el artículo 15° de la misma ley señala que el impuesto puede cancelarse por las siguientes alternativas: a) al contado, hasta el último día hábil del mes de febrero de cada año, y b) en forma fraccionada, hasta en 4 cuotas trimestrales (febrero, mayo, agosto y noviembre).

Por otro lado, a fin de fomentar la inversión inmobiliaria y simplificar los procedimientos administrativos para la obtención de licencias, se emitió la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones¹⁰. Así, el artículo 1° de la citada ley, antes de la

⁶ Publicado el 15 de noviembre de 2004.

⁷ Cuando la existencia del propietario no pudiera ser determinada, son sujetos obligados al pago del impuesto, en calidad de responsables, los poseedores o tenedores, a cualquier título, de los predios afectos, sin perjuicio de su derecho a reclamar el pago a los respectivos contribuyentes.

⁸ El Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA fue absorbido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, mediante la modalidad de fusión por absorción, conforme con lo establecido por el Decreto Supremo N° 025-2006-VIVIENDA, publicado el 8 de setiembre de 2006.

⁹ Según lo previsto por el artículo 12° de la Ley de Tributación Municipal, cuando en determinado ejercicio no se publique los aranceles de terrenos o los precios unitarios oficiales de construcción, por Decreto Supremo se actualizará el valor de la base imponible del año anterior como máximo en el mismo porcentaje en que se incremente la Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

¹⁰ Publicada el 25 de setiembre de 2007.



modificación efectuada por la Ley N° 29476¹¹, señalaba que su objeto era establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación, con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria.

Al respecto, el artículo 3° de la Ley N° 29090, modificado por la Ley N° 29898¹², define lo que se entiende por habilitación urbana y por edificación.

Sobre el particular, señala que la habilitación urbana es el *"proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos"*.

Asimismo, prevé que edificación es el *"Resultado de construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella"*.

Por su parte, los artículos 7° y 11° de la Ley N° 29090 señalan que ambas licencias (de habilitación y de edificación) constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación, según corresponda, las que tienen una vigencia de 36 meses, prorrogables por 12 meses.

Ahora bien, los artículos 19° y 28° de la Ley N° 29090, modificados por la Ley N° 29476, señalan que una vez concluidas las obras de habilitación urbana o las obras de edificación, se solicita la recepción de obras (respecto de obras de habilitación) o la conformidad de obra (respecto de obras de edificación), respectivamente¹³.

Por otro lado, en cuanto a los tributos municipales, el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por la Ley N° 29476, señala que: *"El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso"* y agrega que: *"No están permitidos aumentos de impuestos prediales o arbitrios durante la ejecución de las obras en virtud de los avances de las*

Cabe señalar que mediante Sentencia recaída en el Expediente N° 0009-2008-PI/TC de 17 de febrero de 2009 el Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley N° 29090.

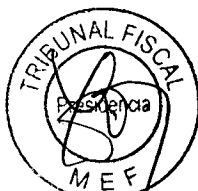
¹¹ El artículo 1° de la Ley N° 29090 fue modificado por la Ley N° 29476, publicada el 18 de diciembre de 2009, según lo siguiente:

"La presente Ley tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos, en un marco que garantice la seguridad privada y pública.

Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley".

¹² Publicada el 11 de julio de 2012.

¹³ En adelante, cuando se haga mención a la "recepción de obras", debe considerarse que se alude a las obras de habilitación urbana y cuando se haga referencia a la "conformidad de obras", debe considerarse que se alude a las de edificación.



mismas, salvo que, vencido el plazo de vigencia de la licencia, la obra de edificación o de habilitación urbana no se hubiere concluido"¹⁴.

Como se aprecia, la Ley N° 29090 estableció una regulación especial respecto del Impuesto Predial aplicable a los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y de edificación, pues conforme con lo señalado por el referido artículo 31° se advierte que no procede que se incremente la base imponible, y en consecuencia, que no se incremente el monto del Impuesto Predial durante la ejecución de las obras, siendo que dicho incremento se producirá recién luego de la recepción de obras o la conformidad de obras, según corresponda.

De esta manera, lo dispuesto por la Ley N° 29090, en relación a la determinación del Impuesto Predial, se aparta de lo establecido por la Ley de Tributación Municipal, cuyo artículo 11° dispone que la base imponible está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital, sin diferenciar si los predios se encuentran en comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación, por lo que el impuesto se devengaría el 1 de enero de cada ejercicio, y se calcularía considerando el valor total de dichos predios.

En ese sentido, a partir del 28 de setiembre de 2008, fecha en que entró en vigencia la Ley N° 29090¹⁵, coexisten dos normas referidas a la determinación de la base imponible y a la exigibilidad del Impuesto Predial, pues la Ley de Tributación Municipal establece la regulación general que se aplica a todos los predios, mientras que la Ley N° 29090 establece una regulación específica aplicable a los comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación.

En ese sentido, corresponde determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en los citados proyectos de habilitación urbana o de edificación a que se refiere la Ley N° 29090, a fin de establecer cómo debe determinarse la base imponible y a partir de cuándo es exigible el impuesto por los incrementos del valor.

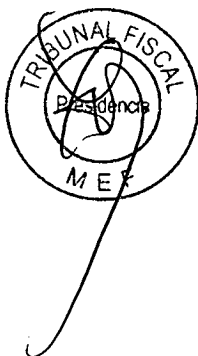
Para tal efecto, resulta pertinente recurrir a los diferentes criterios de solución de antinomias entre normas. Al respecto, en los fundamentos que sustentan el Acta de Reunión de Sala Plena N° 2008-12 de fecha 12 de mayo de 2008 se señaló lo siguiente¹⁶:

"...Las antinomias se presentan cuando existe contradicción entre distintas normas que pertenecen a un mismo sistema jurídico. La antinomia es total cuando las normas que entran en contradicción comparten el mismo ámbito de aplicación material, temporal y personal. En cambio, es parcial si no comparten la totalidad de dichos ámbitos, por ejemplo, cuando el ámbito de validez

¹⁴ Cabe precisar que similar disposición se recogía antes de la modificación dispuesta por la Ley N° 29476, pero en el artículo 32° de la Ley N° 29090, el cual fue derogado por aquélla.

¹⁵ Según lo dispuesto en la Primera y Novena Disposiciones Finales de la Ley N° 29090, esta ley entraba en vigencia al día siguiente de la publicación de los Reglamentos de Licencia de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, de los Revisores Urbanos y de Verificación Administrativa y Técnica, los cuales fueron publicados el 27 de setiembre de 2008 (Decretos Supremos N°s. 024-2008-VIVIENDA a 026-2008-VIVIENDA).

¹⁶ En esta Acta se adoptó el siguiente acuerdo: "A efecto de determinar el régimen de afectación al Impuesto Predial de los predios comprendidos o ubicados en concesiones mineras, resulta de aplicación el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM, publicado el 3 de junio de 1992, precisado por Decreto Legislativo N° 868, régimen que se mantiene vigente a la fecha", el cual fue recogido en la Resolución del Tribunal Fiscal N° 06906-1-2008 que constituye jurisprudencia de observancia obligatoria, publicada el 1 de julio de 2008.



de una norma se encuentra comprendido totalmente dentro del ámbito de validez de otra, pero al mismo tiempo esta segunda norma también prevé un ámbito de validez suplementario en el que no se produce contradicción alguna.

Asimismo, también se clasifica a las antinomias en reales y aparentes. La antinomia es aparente cuando finalmente encierra un problema de validez de alguna de las normas en conflicto (es aparente porque la norma que conlleva problemas de invalidez no debería existir en el sistema y ya sea que esta se anule o se inaplique debido a ello, el aparente conflicto dejará de existir) y será real cuando el conflicto se presenta entre dos normas válidas del sistema¹⁷.

Al respecto, existen criterios que permiten dar una respuesta a la interrogante vinculada con el marco normativo aplicable a un supuesto concreto: el criterio jerárquico, el cronológico, el de especialidad y el de competencia¹⁸. De acuerdo con el criterio jerárquico, en caso se observe que dos normas regulan un mismo supuesto, prevalecerá la norma de rango superior. La jerarquización de las normas obedece a razones de sistematicidad y de unidad del ordenamiento jurídico¹⁹, y se encuentra recogida en el artículo 51º de la Constitución Política. En este caso, existe en realidad un conflicto aparente pues existe un problema de invalidez de la norma de rango inferior que contradice a la norma de rango superior²⁰.

El criterio de competencia se vincula con la existencia de un orden articulado y coordinado de competencias básicas que tiene como origen la Constitución. Se trata de una distribución de competencias entre los distintos órganos hecha por ésta. De esta manera, el principio de competencia señala que la norma válida será aquella que emana de la autoridad o funcionario que ha recibido la atribución para tal efecto. Del mismo modo que en el caso anterior, la antinomia en este caso es aparente pues la norma dictada por un órgano incompetente es inválida de raíz pues estaríamos ante un caso de invalidez del acto normativo que dio origen a la norma, el cual es anterior a ella. Es por esto que la norma que es incompetente es inválida independientemente de que entre o no en contradicción con otra norma²¹.

Por otro lado, el criterio cronológico, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior, bajo el supuesto de que de dos actos de voluntad legislativa, es válido el último en el tiempo²², y se concreta en la derogación de la norma anterior. Este criterio se encuentra recogido en el Artículo I del Título Preliminar del Código Civil²³ y resuelve antinomias reales en las que no hay duda respecto de la validez y competencia de las normas puestas en juego.

¹⁷ Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes de Teoría del Derecho*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 131 y ss.

¹⁸ PRIETO SANCHIS también hace referencia al criterio de prevalencia, el cual es aplicable cuando junto al sistema normativo central, conviven sistemas normativos autonómicos respecto de los cuales, existen materias que deben ser reguladas de manera exclusiva por los referidos sistemas. Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137 y ss.

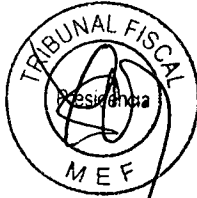
¹⁹ Al respecto, véase: MARTÍNEZ ROLDÁN, L., *Curso de teoría del derecho y metodología jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 106.

²⁰ Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 136.

²¹ Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137.

²² Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá, 1992, p. 192.

²³ Dicha norma señala que: "La ley se deroga sólo por otra ley. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado".



Por su parte, el criterio de especialidad establece que una ley especial debe prevalecer sobre la ley general. Así, se tiene que en caso de incompatibilidad entre normas, debe prevalecer aquella que tenga un ámbito de regulación más restringido o cuyo supuesto de hecho constituya una precisión o especificación en relación con el de la otra²⁴. En este caso, igualmente el criterio resuelve antinomias reales.

Ahora bien, como se ha indicado, la aplicación de estos criterios sirve para identificar la norma aplicable al caso concreto²⁵, pudiendo suceder que en ciertos casos resulte de aplicación más de un criterio y que cada uno conduzca a una solución diferente. A ello se le denomina antinomia de segundo grado²⁶, resultando necesario establecer las pautas o líneas de análisis que permitan abordar el tema de conflicto o relación entre criterios, a efecto de que en cada caso concreto se justifique la opción por cada uno²⁷. (...)

Al respecto, por ley especial se entiende a aquella norma que substraer de otra norma parte de la materia regulada o supuesto de hecho para someterla a una regulación diferente. Se trata de la existencia de una regla más amplia, que abarca un cierto género, a una regla menos amplia que abarca una especie de ese género, y que corresponde a un proceso de diferenciación de las categorías²⁸. Así, la noción de ley especial denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de supuestos de hecho, representando una excepción con respecto a otra de alcance más general con la que se la compara²⁹.

En ese sentido, la relación entre norma especial y norma general se puede apreciar en el hecho de que, si la norma especial no existiera o si desapareciera, su supuesto de hecho quedaría incluido en el de la norma general³⁰. Cabe anotar que no existe en puridad la "ley especial", lo que es especial es su contenido (norma jurídica) -parcial o total- y en ese sentido, la especialidad de la norma puede darse sólo respecto de parte de su contenido".

Según lo expuesto, en el caso bajo análisis se produciría una antinomia pues existiría un conflicto

²⁴ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *La Derogación de las Leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 348. Para PRIETO SANCHIS, el criterio de especialidad, más que resolver antinomias, ayuda a prevenirlas siendo norma especial aquella que presenta un ámbito de aplicación incluido en un ámbito más amplio que el de la norma general, aunque ofreciendo una consecuencia distinta. Por tanto, la norma especial se presenta como una excepción a la general. Al respecto, véase: *Ibidem*.

²⁵ PRIETO SANCHIS explica que la derogación a la que se hace referencia en cada uno de los criterios expuestos para resolver antinomias tiene un significado distinto según el criterio que se trate. En el caso del criterio jerárquico se establece que la norma superior deroga a la norma de inferior jerarquía. En ese supuesto, la palabra derogación implica la invalidez de la norma de inferior jerarquía que contraviene a la de superior rango. Asimismo, en el caso del criterio cronológico, la palabra derogación implica pérdida de vigencia de la norma anterior. Respecto del criterio de especialidad, sostiene que derogar supone solo la postergación de la norma para regular el caso concreto y finalmente, bajo el criterio de competencia, al igual que en el de jerarquía, la palabra derogación implica la invalidez de la norma incompetente. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, pp. 135 y ss.

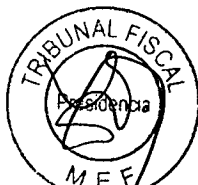
²⁶ Existen múltiples combinaciones en las que se produce una contradicción entre los criterios citados. Las que cuentan con una solución más clara son aquellas en las que intervienen los criterios de competencia pues como se ha dicho, el vicio de la incompetencia afecta al acto normativo por lo que la norma incompetente siempre será desplazada. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 139.

²⁷ A este proceso analítico, MARTÍNEZ ROLDAN lo denomina "jerarquización de criterios", señalando que es a partir de la práctica judicial y de la doctrina que las pautas de análisis han sido marcadas. Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 107.

²⁸ Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 195.

²⁹ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, p. 345.

³⁰ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, *Ibidem*, p. 349.



entre dos normas que regulan de manera distinta un mismo tema³¹, siendo que esta antinomia sería real pues dicho conflicto se presenta entre dos normas válidas, considerando que no se advierte conflicto en cuanto a la aplicación de los criterios jerárquicos y de competencia, pues ambas tienen rango de ley y han sido dictadas por órganos competentes, por lo que corresponde analizar si existe un conflicto en la aplicación de los criterios cronológico y de especialidad.

Conforme se señaló, en el caso del criterio cronológico, cuando existe incompatibilidad entre dos normas, prevalece la norma posterior, al entenderse que es válida la última norma expedida; y respecto del criterio de especialidad, la norma especial es la que substraer de otra norma parte de la materia regulada o supuesto de hecho para someterla a otra regulación. En ese sentido, en el caso bajo análisis, tanto la norma posterior en el tiempo como la norma especial es la misma (Ley N° 29090).

En efecto, el artículo 31° de la Ley N° 29090 regula lo referido a la determinación de la base imponible y a la exigibilidad del Impuesto Predial por los incrementos del valor de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación, siendo ésta la norma especial en relación con lo regulado por la Ley de Tributación Municipal, la cual establece la regulación general del Impuesto Predial que se aplica a todos los predios. Así, de no existir el referido artículo 31°, el régimen del Impuesto Predial aplicable a los predios comprendidos en los referidos proyectos estaría regulado por la Ley de Tributación Municipal³².

De lo señalado se advierte que aplicando tanto el criterio cronológico como el de especialidad se llega a una misma conclusión, pues ambos según ambos, prima la Ley N° 29090, y por consiguiente, a efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación, resulta aplicable lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe considerarse lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por la Ley N° 29476.

La conclusión a la que se arriba se encuentra respaldada por lo dispuesto por el Principio de Unidad, recogido por el artículo 2° de la misma Ley N° 29090, el cual señala que las normas que se expidan deben guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones.

En ese sentido, el incremento de la base imponible del Impuesto Predial, y por ende, el del monto de éste como consecuencia de la habilitación urbana nueva o de la edificación, será exigible a partir de la recepción o de la conformidad de obras, respectivamente, por lo que no procede ningún incremento durante la ejecución de las obras por los avances de éstas, salvo que habiendo vencido el plazo de vigencia de la licencia, la obra de edificación o de habilitación urbana no se hubiere concluido.

Al respecto, cabe precisar que si bien el artículo 31° de la Ley N° 29090 señala que dicho incremento será exigible "a partir" de la recepción o de la conformidad de obras, debe entenderse

³¹ La Ley N° 29090 y Ley de Tributación Municipal, respecto al Impuesto Predial de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana y edificación.

³² En cambio, no podría darse el supuesto contrario, considerando que la Ley N° 29090 es una norma sectorial, pues regula lo referente a las habilitaciones urbanas y edificaciones.



que ello aplica a partir del 1 de enero del año siguiente en que se produzca la referida recepción o conformidad, según corresponda, pues conforme con lo anotado, lo dispuesto por dicha ley debe leerse en concordancia con la Ley de Tributación Municipal, la cual establece que el hecho imponible del Impuesto Predial se configura el 1 de enero, aspecto que no ha sido materia de regulación especial o distinta por la Ley N° 29090.

De lo expuesto se aprecia que como regla general, el incremento de la base imponible del Impuesto Predial, y por ende, el incremento de su monto como consecuencia de la ejecución de las obras, se exigirá recién a partir del 1 de enero del año siguiente al que se tenga la recepción o la conformidad de obras, según se trate de una obra por la que se expidió una licencia de habilitación urbana o de una obra por la que se expidió una licencia de edificación, respectivamente.

Ahora bien, se han presentado distintas interpretaciones en relación con la aplicación del citado artículo 31° en el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación, que ya no están en ejecución de obras y no cuentan con la recepción o conformidad de obras, según sea el caso, o que no cuentan con una licencia de habilitación o edificación vigente.

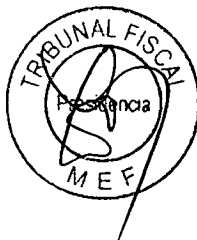
Así, según una primera interpretación, correspondería el incremento de la base imponible, y por tanto, del monto del Impuesto Predial dado que el caso de dichos predios estaría fuera del campo de aplicación de la Ley N° 29090, mientras que según una segunda interpretación, no correspondería dicho incremento, por no cumplirse el presupuesto previsto por el citado artículo 31° para que ello proceda.

En ese sentido, a continuación se procederá a analizar ambas interpretaciones.

Al respecto, de conformidad con lo previsto por los artículos 7° y 8° de la Ley N° 29090, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, propietarios, usufructuarios, superficiarios, concesionarios o titulares de una servidumbre o afectación en uso, o todos aquellos titulares que cuentan con derecho a habilitar o edificar, están obligados a solicitar a las municipalidades correspondientes las licencias de habilitación o edificación³³, respectivamente, constituyendo éstas actos administrativos que otorgan autorización para la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación, según corresponda.

Tal como lo señala el artículo 12° de la citada ley, el otorgamiento de dichas licencias determina la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea habilitando o edificando en los predios objeto de éstas, en los términos y condiciones expresados en ellas. Esto último guarda concordancia con lo previsto por el inciso a) del artículo 13° de la misma ley, que indica que el titular de la licencia de habilitación o de edificación debe ejecutar las obras con sujeción a los proyectos aprobados, de forma tal que se garantice la salubridad y seguridad de las personas, así como la estabilidad de los terrenos y edificaciones vecinas y de los elementos constitutivos del espacio público.

³³ El artículo 9° de la Ley N° 29090 establece las siguientes excepciones en la obtención de licencias de edificación, siempre que no se ejecuten en inmuebles que constituyen parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación: a) trabajos de acondicionamiento o de refacción, y b) construcción de cercos frontales hasta 20 m de longitud.



Para poder dar inicio a la ejecución de obras, el artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 29090, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA³⁴, señala que el titular de la licencia debe comunicar la fecha de inicio de obra, suscribir el cronograma de visitas de inspección (verificaciones técnicas), entregar la póliza en los casos que corresponda, y pagar la verificación técnica, siendo que en los casos de obras de edificación, debe acreditarse, por lo menos, que el predio cuenta con el proyecto de habilitación urbana aprobado.

El referido artículo 3° señala que las licencias de habilitación o edificación se otorgan por un plazo determinado, de acuerdo con los planos y especificaciones técnicas aprobadas. Agrega este artículo, en concordancia con el artículo 11° de la Ley N° 29090, que dichas licencias tienen una vigencia de 36 meses, prorrogables por 12 meses calendario y por única vez, siendo que en el caso de habilitaciones urbanas o edificaciones a ejecutarse por etapas, se puede solicitar una licencia por cada etapa, en base a un proyecto integral, cuya aprobación tendrá una vigencia de 10 años³⁵.

Ahora bien, conforme lo establece el inciso c) del artículo 13°, en concordancia con los artículos 19° y 28 de la mencionada ley, el titular de la licencia, una vez concluidas las obras de habilitación o de edificación, debe solicitar la recepción o la conformidad de obras, según corresponda, para lo cual se debe elaborar previamente la declaratoria de fábrica³⁶. Asimismo, se prevé que la recepción o conformidad de obras, según sea el caso, es el acto administrativo que autoriza la inscripción registral de la habilitación urbana o de la declaratoria de fábrica, respectivamente.

Por su parte, el último párrafo del artículo 2° de la Ley N° 29090 establece que los procedimientos previstos en ésta están sujetos al silencio administrativo positivo³⁷. Así, el numeral 36.4 del artículo 36° y el numeral 64.4 del artículo 64° del Reglamento de esta ley señala que transcurrido el plazo establecido sin que se otorgue la recepción o la conformidad de obra, según corresponda, se aplica el silencio administrativo positivo.

De otro lado, el numeral 36.3 del referido artículo 36° señala que si se detectan variaciones que implican modificaciones sustanciales, generando la disminución de las áreas del cuadro de aportes con las cuales fue autorizada la licencia de habilitación urbana, la municipalidad declarará la improcedencia de la solicitud de recepción de obras, y de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes.

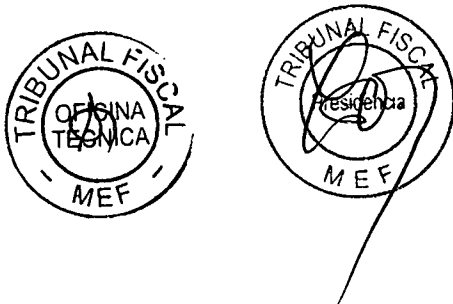
De igual manera, el numeral 63.3 del artículo 63° del Reglamento de la Ley N° 29090 señala, respecto de solicitudes de conformidad de obra, que si se constatan variaciones que impliquen cambio de uso, mayor densidad, aumento del área techada o modificación de estructuras del proyecto aprobado, con respecto a los planos de la licencia de edificación, la dependencia

³⁴ Publicado el 25 de setiembre de 2007.

³⁵ Agrega el referido artículo 11°, modificado por el Decreto Legislativo N° 1125 (publicado el 25 de setiembre de 2015), que la vigencia de las licencias sólo podrá ser interrumpida por las municipalidades, en los siguientes casos: a) incumplimiento de las normas urbanísticas y/o normas técnicas de edificación con las que fue otorgada la licencia; o, b) riesgo inminente contra la seguridad e integridad de las personas y/o edificaciones, previa opinión favorable de la Oficina de Defensa Civil o la que haga sus veces de la municipalidad competente.

³⁶ Consiste en una descripción de las condiciones técnicas y características de la obra ejecutada.

³⁷ A excepción del procedimiento de habilitación urbana de oficio. Según lo previsto por el artículo 40° del Reglamento de la Ley N° 29090, este procedimiento es aquél mediante el cual las municipalidades declaran habilitado de oficio un predio ubicado en zonas urbanas consolidadas que cuente con edificaciones destinadas a vivienda y demás complementarias a dicho uso, con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, e inscrito registralmente como predio rústico.



municipal encargada deberá declarar la improcedencia de lo solicitado, y de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes³⁸.

De lo expuesto se aprecia que luego de concluidas las obras de habilitación urbana o de edificación, corresponde que el administrado solicite la recepción o la conformidad de obras, según corresponda, y si la municipalidad no emite pronunciamiento dentro de los plazos establecidos, se aplicará silencio administrativo positivo, teniéndose por aprobada dicha solicitud.

Ahora bien, cabe precisar que el supuesto bajo análisis comprende tanto al caso en el que el administrado no ha solicitado la recepción o la conformidad de obras, según corresponda, o cuando habiéndola solicitado, ésta ha sido declarada improcedente por la municipalidad.

Es en este marco que se analizará si corresponde incrementar la base imponible del Impuesto Predial cuando no se cuenta con recepción o conformidad de obra (según sea el caso) respecto de predios que no están ejecución de obras o cuyas licencias de habilitación o edificación ya no están vigentes.

3.1. SUB PROPUESTA 1

DESCRIPCIÓN

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

FUNDAMENTO

Como se desprende de las normas de la Ley N° 29090 y su Reglamento, todo aquél que desee desarrollar un proyecto de habilitación o de edificación, debe solicitar y obtener la respectiva licencia ante la autoridad municipal, para lo cual se deben cumplir los requisitos establecidos. La obtención de la licencia de habilitación o edificación implica que su titular adquiere derechos de construcción y desarrollo, y por tanto, que cuenta con una autorización administrativa para ejecutar las obras, según los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia, siendo que tales derechos pueden ser ejercidos durante el plazo de vigencia otorgado por ésta.

Asimismo, luego de concluida la obra, sea de habilitación urbana o edificación, el titular de la licencia debe solicitar la recepción o conformidad de obras, según corresponda, ante la autoridad municipal correspondiente.

Como lo señala el artículo 1° de la Ley N° 29090, el objeto de dicha norma es establecer la regulación de los procedimientos administrativos para la obtención de la licencia de habilitación

³⁸ Conforme con lo previsto en el numeral 60.2 del artículo 60° del Reglamento de la Ley N° 29090, estas variaciones constituyen "modificaciones sustanciales", por lo que para poder ejecutarlas, y previas a su ejecución, el administrado debe solicitar la aprobación respectiva.



urbana y de edificación, así como el seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los proyectos. Esto es, se establecen las reglas que los administrados deben seguir para poder ejecutar proyectos de habilitación urbana y de edificación.

Con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria, el artículo 31° de la Ley N° 29090 estableció reglas especiales para la aplicación del Impuesto Predial de los predios materia de los citados proyectos, tal como se analizó precedentemente. Así, el segundo párrafo del citado artículo 31°, según modificación dispuesta por la Ley N° 29476, señala que: *"El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso"*. Asimismo, el tercer párrafo del citado artículo dispone que: *"No están permitidos aumentos de impuestos prediales o arbitrios durante la ejecución de las obras en virtud de los avances de las mismas, salvo que, vencido el plazo de vigencia de la licencia, la obra de edificación o de habilitación no se hubiere concluido"*.

La regulación especial prevista por el referido artículo 31° debe ser entendida haciendo una lectura conjunta de la Ley N° 29090 y su Reglamento, y en ese sentido, ésta es de aplicación a los proyectos de habilitación urbana o de edificación comprendidos en estas normas. Así, a fin que no proceda el incremento del Impuesto Predial, debe tratarse de una obra que está en ejecución y que cuenta con la respectiva licencia de habilitación urbana o de edificación vigente. En efecto, se advierte que la norma prevé expresamente dos condiciones para que no se produzca el aludido incremento, las que deben ser cumplidas de forma conjunta.

Lo señalado se desprende del tercer párrafo del mencionado artículo 31°, pues de vencerse el plazo de vigencia de la licencia, corresponderá incrementar el Impuesto Predial por los avances de la obra realizados, pese a que se trata de una obra que continúa en ejecución, esto es, de una obra que no ha concluido y por tanto, que no cuenta con la recepción o la conformidad de obras.

Así por ejemplo, si el administrado nunca obtuvo la licencia requerida, no estará dentro del campo de aplicación de la Ley N° 29090, y por ende de las reglas especiales previstas por su artículo 31°, y en tal caso, corresponderá el incremento de la base imponible del Impuesto Predial y de dicho impuesto aun cuando se encuentre en ejecución de obras.

Por otro lado, y en concordancia con lo señalado, si se tratara de una obra concluida pero que no cuenta con el acto administrativo de recepción o de conformidad de obras, según corresponda, sea porque no se solicitó o porque habiéndolo solicitado, la municipalidad lo declaró improcedente, corresponderá el incremento del Impuesto Predial. Ello por cuanto el administrado no se encuentra dentro del supuesto previsto por la norma, esto es, que la obra se encuentre "en ejecución" y con una licencia vigente, dado que como se ha mencionado, en el presente supuesto, la obra ya no se encuentra en ejecución (y no cuenta con la recepción o conformidad de obras).

Al respecto, cabe precisar que si bien el segundo párrafo del citado artículo 31° señala que el referido incremento aplicará a partir del acto administrativo de recepción o de conformidad de obras, ello no implica que en ningún caso procederá dicho incremento mientras no se tenga dicho acto administrativo.

En efecto, de una lectura concordada del segundo y tercer párrafo del citado artículo, se concluye



que su finalidad es no incrementar el Impuesto Predial mientras la obra esté en ejecución y con una licencia vigente, por lo que si la obra concluyó, pero el administrado no solicitó o se declaró improcedente su solicitud de recepción o de conformidad de obras, corresponderá tal incremento.

Así, si el administrado no solicitase el acto administrativo de recepción o de conformidad de obra, según corresponda, pese a que ésta ha concluido, no podría exigir que se le aplique la regulación especial prevista por el artículo 31° de la Ley N° 29090 bajo el argumento que aún no cuenta con dicho acto administrativo, pues ello constituiría un ejercicio abusivo del derecho, aprovechándose de un menor pago del Impuesto Predial originado por una omisión suya.

Asimismo, al administrado tampoco le será de aplicación la regulación especial del anotado artículo 31° de la Ley N° 29090 si habiendo presentado su solicitud de recepción o de conformidad de obras, ésta es declarada improcedente. Así por ejemplo, podría ocurrir que la municipalidad declare improcedente tal solicitud si el administrado no cumplió con ejecutar la obra de acuerdo con lo aprobado por la licencia pues efectuó modificaciones sustanciales, dado que en tal caso, correspondía que el administrado solicite la aprobación correspondiente, de manera previa a que las ejecute.

En ese sentido, el administrado tampoco puede verse favorecido del no incremento del Impuesto Predial alegando no contar con la recepción o con la conformidad de obras, pues ello se debe a un incumplimiento suyo.

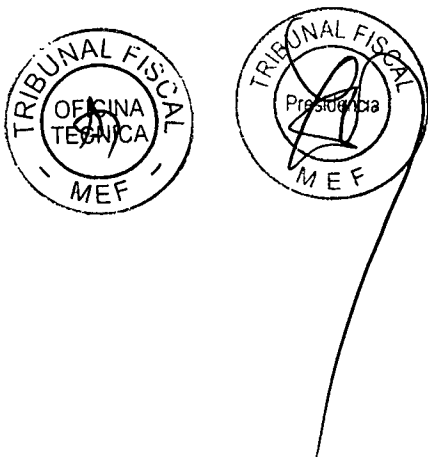
Cabe señalar que, considerando que el artículo 31° establece un régimen de excepción para casos concretos que conlleva la disminución de la base imponible del Impuesto Predial con el fin de fomentar la inversión inmobiliaria, no puede ser interpretado de manera amplia ni extendido a supuestos distintos a los señalados en éste, tal como lo prevé la norma VIII del Título Preliminar del Código Tributario.

En atención a lo expuesto, se concluye que en el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

3.2. SUB PROPUESTA 2

DESCRIPCIÓN

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.



FUNDAMENTO

Como se indicó anteriormente, el segundo párrafo del artículo 31° de la Ley N° 29090, según modificación dispuesta por la Ley N° 29476, señala que: *“El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso”*.

De lo señalado por este artículo se desprende que el incremento de la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el incremento del Impuesto Predial como consecuencia de las obras de habilitación urbana o de edificación, será exigible luego de obtenerse el acto administrativo de recepción o de conformidad de obras, según corresponda. En ese sentido, mientras el administrado no lo obtenga, no corresponderá que la municipalidad le exija un mayor Impuesto Predial.

Cabe agregar que según las citadas normas, compete a la municipalidad otorgar la recepción o la conformidad de obras, según sea aplicable, por lo que si ésta declara improcedente el otorgamiento de dicho acto administrativo, no podría exigir al administrado el mayor pago del Impuesto Predial.

Al respecto, se considera que si bien solicitar la recepción o la conformidad de obras corresponde al administrado, se entiende que si no presenta tal solicitud es porque la obra aún no se encuentra concluida, por lo que no se configura el supuesto previsto por los artículos 19° y 28° de Ley N° 29090, que señalan que dicha solicitud se presenta *“una vez concluidas las obras”*.

Asimismo, aun en el supuesto que las obras estén concluidas, será responsabilidad del administrado solicitar la respectiva recepción o conformidad de obras, según sea el caso, pero ello de ninguna manera puede dar lugar a que la municipalidad incremente la base imponible del Impuesto Predial, pues mientras no se dicha recepción o conformidad, no se configurará el supuesto previsto por el segundo párrafo del artículo 31° bajo análisis.

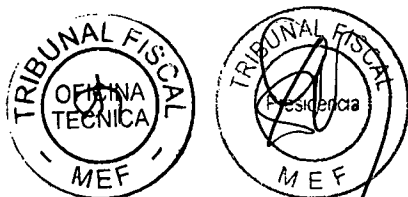
De otro lado, cabe indicar que no resulta de aplicación al supuesto planteado en el párrafo anterior lo dispuesto por el tercer párrafo del referido artículo 31°. En efecto, este artículo hace referencia a obras que están en “ejecución”, esto es, a obras que se están llevando a cabo, pero cuyas licencias ya no están vigentes; no obstante, en el caso bajo análisis, se trata de obras que no están en ejecución.

En ese sentido, se concluye que en el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

IV. CRITERIOS A VOTAR

PROPUESTA ÚNICA

A efecto de determinar el régimen del Impuesto Predial de los predios comprendidos en proyectos de



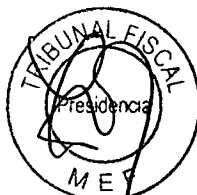
habilitación urbana y de edificación, resulta de aplicación lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal, no obstante, para la determinación de la base imponible y la exigibilidad del impuesto por los incrementos del valor de los citados predios debe tenerse en consideración lo establecido por el artículo 31° de la Ley N° 29090, modificado por Ley N° 29476.

SUB PROPUESTA 1

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, corresponde que, desde el primero de enero del año siguiente de producido alguno de los referidos hechos, se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.

SUB PROPUESTA 2

En el caso de predios comprendidos en proyectos de habilitación urbana o de edificación que ya no están en ejecución de obras y que no cuentan con recepción o conformidad de obras, según corresponda, o cuya licencia de habilitación o de edificación ya no está vigente, no corresponde que se incremente la base imponible del Impuesto Predial, y por tanto, el monto de dicho impuesto, por los incrementos del valor.



ANEXO I

ANTECEDENTES NORMATIVOS

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL, DECRETO SUPREMO N° 156-2004-EF

Artículo 8.- *“El Impuesto Predial es de periodicidad anual y grava el valor de los predios urbanos y rústicos.*

Para efectos del Impuesto se considera predios a los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua, así como las edificaciones e instalaciones fijas y permanentes que constituyan partes integrantes de dichos predios, que no pudieran ser separadas sin alterar, deteriorar o destruir la edificación.

La recaudación, administración y fiscalización del impuesto corresponde a la Municipalidad Distrital donde se encuentre ubicado el predio.”

Artículo 9.- *“Son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes, las personas naturales o jurídicas propietarias de los predios, cualquiera sea su naturaleza (...).”*

Artículo 10.- *“El carácter de sujeto del impuesto se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada al 1 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 1 de enero del año siguiente de producido el hecho”.*

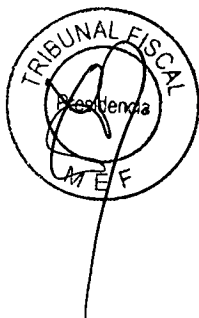
Artículo 11.- *“La base imponible para la determinación del impuesto está constituida por el valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital.*

A efectos de determinar el valor total de los predios, se aplicará los valores arancelarios de terrenos y valores unitarios oficiales de edificación vigentes al 31 de octubre del año anterior y las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación, que formula el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA y aprueba anualmente el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

Las instalaciones fijas y permanentes serán valorizadas por el contribuyente de acuerdo a la metodología aprobada en el Reglamento Nacional de Tasaciones y de acuerdo a lo que establezca el reglamento, y considerando una depreciación de acuerdo a su antigüedad y estado de conservación. Dicha valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte de la Municipalidad respectiva.

En el caso de terrenos que no hayan sido considerados en los planos básicos arancelarios oficiales, el valor de los mismos será estimado por la Municipalidad Distrital respectiva o, en defecto de ella, por el contribuyente, tomando en cuenta el valor arancelario más próximo a un terreno de iguales características”.

Artículo 14.- *“Los contribuyentes están obligados a presentar declaración jurada:*



a) Anualmente, el último día hábil del mes de febrero, salvo que el Municipio establezca una prórroga.

b) Cuando se efectúa cualquier transferencia de dominio de un predio o se transfieran a un concesionario la posesión de los predios integrantes de una concesión efectuada al amparo del Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, sus normas modificatorias, ampliatorias y reglamentarias, o cuando la posesión de éstos revierta al Estado, así como cuando el predio sufra modificaciones en sus características que sobrepasen al valor de cinco (5) UIT. En estos casos, la declaración jurada debe presentarse hasta el último día hábil del mes siguiente de producidos los hechos.

c) Cuando así lo determine la administración tributaria para la generalidad de contribuyentes y dentro del plazo que determine para tal fin.

La actualización de los valores de predios por las Municipalidades, sustituye la obligación contemplada por el inciso a) del presente artículo, y se entenderá como válida en caso que el contribuyente no la objete dentro del plazo establecido para el pago al contado del impuesto”.

Artículo 15.- “El impuesto podrá cancelarse de acuerdo a las siguientes alternativas:

a) Al contado, hasta el último día hábil del mes de febrero de cada año.

b) En forma fraccionada, hasta en cuatro cuotas trimestrales. En este caso, la primera cuota será equivalente a un cuarto del impuesto total resultante y deberá pagarse hasta el último día hábil del mes de febrero. Las cuotas restantes serán pagadas hasta el último día hábil de los meses de mayo, agosto y noviembre, debiendo ser reajustadas de acuerdo a la variación acumulada del Índice de Precios al Por Mayor (IPM) que publica el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), por el período comprendido desde el mes de vencimiento de pago de la primera cuota y el mes precedente al pago”.

Artículo 16.- “Tratándose de las transferencias a que se refiere el inciso b) del artículo 14, el transferente deberá cancelar el íntegro del impuesto adeudado hasta el último día hábil del mes siguiente de producida la transferencia”.

Artículo 20.- “El rendimiento del impuesto constituye renta de la Municipalidad Distrital respectiva en cuya jurisdicción se encuentren ubicados los predios materia del impuesto estando a su cargo la administración del mismo (...)”.

LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES, LEY N° 29090 Y NORMAS MODIFICATORIAS

Artículo 1.- Objeto de la Ley

“La presente Ley tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación;



seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos, en un marco que garantice la seguridad privada y pública”.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

“2.1 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional (...)

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.*
- b. Principio de Transparencia.- El régimen normativo debe ser explícito y público para los sujetos involucrados en los procedimientos contenidos en la presente Ley.*
- c. Principio de Participación.- Intervención conjunta del Gobierno Nacional, local y de las organizaciones representativas de los profesionales y de las actividades vinculadas a la presente Ley.*
- d. Principio de Subordinación.- En los procedimientos de habilitación urbana y de edificación deberá primar el interés general sobre el interés particular, a fin de lograr un desarrollo urbano armónico.*

Asimismo, serán de aplicación los principios contenidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (...).”.

Artículo 3.- Definiciones

“Para los fines de la presente Ley, entiéndese por:

1. Habilitación urbana

El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (...)

2. Edificación

Resultado de construir una obra cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella.

Para efectos de la presente Ley, se considerarán las siguientes obras de edificación:



- a. *Edificación nueva: Aquella que se ejecuta totalmente o por etapas, sobre un terreno sin construir.*
- b. *Ampliación: Obra que se ejecuta a partir de una edificación preexistente, incrementando el área techada. Puede incluir o no la remodelación del área techada existente.*
- c. *Remodelación: Obra que modifica total o parcialmente la tipología y/o el estilo arquitectónico original de una edificación existente.*
- d. *Refacción: Obra de mejoramiento y/o renovación de instalaciones, equipamiento y/o elementos constructivos. No altera el uso, el área techada, ni los elementos estructurales de la edificación existente.*
- e. *Acondicionamiento: Trabajos de adecuación de ambientes a las necesidades del usuario, mediante elementos removibles, como tabiquería, falsos cielos rasos, ejecución de acabados e instalaciones.*
- f. *Puesta en valor histórico monumental: Obra que comprende, separada o conjuntamente, trabajos de restauración, recuperación, rehabilitación, protección, reforzamiento y mejoramiento de una edificación (...)*
- g. *Cercado: Obra que comprende exclusivamente la construcción de muros perimétricos en un terreno y vanos de acceso siempre que lo permita la municipalidad.*
- h. *Demolición: Acción mediante la cual se elimina total o parcialmente una edificación existente (...).*

Artículo 7.- Definición de licencias de habilitación y de edificación

"Las licencias de habilitación y de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación.

Las licencias citadas podrán ser objeto de prórroga y modificación, así mismo de desistimiento de manera expresa y a solicitud del interesado".

Artículo 11.- Vigencia

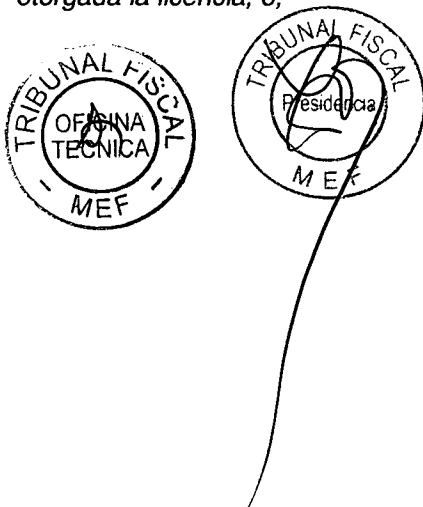
"Las licencias de habilitación urbana y de edificación, reguladas por la presente Ley, tienen una vigencia de treinta y seis (36) meses, prorrogables por doce (12) meses calendario y por única vez. La prórroga debe solicitarse dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento de la licencia otorgada, sin costo adicional alguno.

El inicio de la vigencia de las licencias es computado para todas las Modalidades, desde la fecha de su emisión.

Cuando se trate de una habilitación urbana o de edificaciones a ejecutarse por etapas, se puede solicitar una licencia por cada etapa, en base a un proyecto integral cuya aprobación tiene una vigencia de diez (10) años.

La vigencia de las licencias reguladas por la presente Ley, sólo puede ser interrumpida por las municipalidades, en los siguientes casos:

- a. *Incumplimiento de las normas urbanísticas y/o normas técnicas de edificación con las que fue otorgada la licencia; o,*



b. Riesgo inminente contra la seguridad e integridad de las personas y/o edificaciones, previa opinión favorable de la Oficina Nacional de Defensa Civil o la que haga sus veces de la Municipalidad competente.

El informe técnico de los Revisores Urbanos y los dictámenes de las Comisiones Técnicas tienen una vigencia de treinta y seis (36) meses”.

Artículo 12.- Efectos

“El otorgamiento de la licencia de habilitación o de edificación determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea habilitando o edificando, en los predios objeto de la misma, en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia (...)”.

Artículo 13.- Deberes del titular de la licencia de habilitación o de edificación

“El titular de la licencia de habilitación o de edificación tiene los siguientes deberes:

- a. Ejecutar las obras con sujeción a los proyectos aprobados, de forma tal que se garantice la salubridad y seguridad de las personas, así como la estabilidad de los terrenos y edificaciones vecinas y de los elementos constitutivos del espacio público.
- b. Mantener, en la obra, la licencia y los planos, debiendo exhibirlos cuando sean requeridos por la municipalidad competente y el respectivo reglamento.
- c. Solicitar la recepción de obras o la finalización de obras al concluir con la ejecución del proyecto de habilitación urbana o de edificación.
- d. Someterse a supervisión municipal, con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.
- e. Dar cumplimiento al Reglamento Nacional de Edificaciones y a las demás normas que rigen para el ámbito constructivo.”

Artículo 19.- Recepción de obras

“Una vez concluidas las obras de habilitación urbana se solicita la recepción de las mismas, presentando ante la municipalidad que otorgó la licencia, en original y copia, los siguientes documentos:

- a. Formulario Único, debidamente sellado con la recepción y el número de expediente asignado, es decir, la licencia de habilitación urbana.
- b. En el caso de que el titular del derecho a habilitar sea persona distinta a la que inició el procedimiento de habilitación urbana, debe presentar los documentos señalados en los literales b. y c. del artículo 16, según corresponda.
- c. En el caso de que sea persona jurídica, debe presentar vigencia de poder expedida por el Registro de Personas Jurídicas.
- d. Conformidad de obra de servicios emitidos por las entidades prestadoras de los servicios públicos.
- e. Copia legalizada notarialmente de las minutas que acrediten la transferencia de las áreas de aportes a las entidades receptoras de los mismos y/o comprobantes de pago de la redención de los mismos, de ser el caso.



f. Comprobante de pago por derechos de recepción de obras.

g. Planos de replanteo de trazado y lotización y de ornamentación de parques, cuando se requiera, y memoria descriptiva. Deben ser presentados en original y cuatro (4) copias impresas más una (1) copia en archivo magnético.

h. Boletas de habilitación de los profesionales que suscriben los planos señalados en el literal g.

Estos requisitos tienen la condición de declaración jurada. El funcionario municipal sólo verifica en el acto de presentación que los documentos coincidan; sella y firma en cada uno de ellos en original y copias.

El funcionario municipal remite en el día el expediente al órgano municipal encargado del control urbano para que en un plazo no mayor a quince (15) días calendario, bajo responsabilidad, efectúe las siguientes acciones:

a. Verificar que los planos de replanteo de trazado y lotización correspondan a la licencia otorgada.

b. Efectuar la inspección de las obras ejecutadas.

c. Anotar, suscribir y sellar en el Formulario Único la conformidad. Este acto constituye la recepción de obras de habilitación urbana y autoriza la inscripción registral.

Un juego de copias de los planos de replanteo de trazado y lotización y de la memoria descriptiva correspondiente es remitido a la municipalidad provincial para su conocimiento.

El registrador público se sujeta a lo establecido en la presente disposición, no debe requerir documentación adicional bajo responsabilidad".

Artículo 22.- Modificaciones sustanciales al proyecto de habilitación urbana

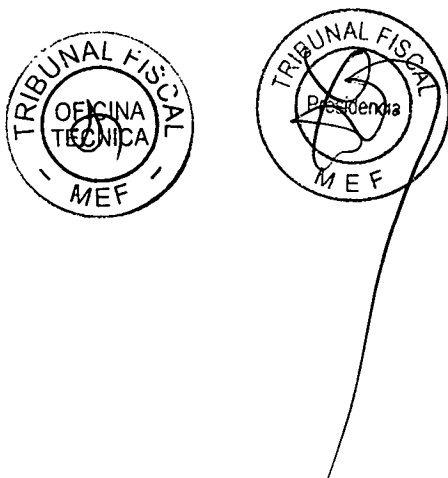
"Se considera modificación sustancial aquella que implique disminución de las áreas del cuadro de aportes con las cuales fue autorizada la licencia de habilitación urbana. Las habilitaciones urbanas que incurran en esta causal deberán reiniciar el procedimiento de aprobación".

Artículo 28.- Conformidad de obra

"Una vez concluidas las obras de edificación, quien las realice efectúa una descripción de las condiciones técnicas y características de la obra ejecutada, la cual se denomina declaratoria de fábrica. Este documento, acompañado con los planos o gráficos correspondientes, motiva la solicitud de conformidad de las mismas, para lo cual se debe presentar, ante la municipalidad que otorgó la licencia de edificación, los siguientes documentos en original y copia, según sea el caso:

Para la Modalidad A:

a. Formulario Único, debidamente sellado con la recepción y el número de expediente asignado, es decir, la licencia de edificación.



- b. En el caso de que el titular del derecho a edificar sea una persona distinta a quien inició el procedimiento de edificación, debe presentar los documentos señalados para la Modalidad A, en los literales b. ó c. del artículo 25, según corresponda.
- c. En caso de que quien solicite la licencia no sea el propietario del predio, debe acreditar la representación del titular.
- d. En los casos de persona jurídica, se acompaña la vigencia del poder correspondiente.
- e. Plano de ubicación, plano en planta de la obra ejecutada y declaratoria de fábrica. En el caso de ampliaciones o remodelaciones de inmuebles que cuenten con licencia o declaratoria de fábrica anterior, el plano de planta desarrollado sobre copia del plano de la edificación anterior, con indicación de las obras nuevas ejecutadas.
- f. Comprobante de pago por derechos de conformidad de obras.

Para todas las modalidades de aprobación, debe existir documento que registre la ejecución de la obra, el cual se presenta al momento de solicitar la recepción o conformidad de obras, de acuerdo a los alcances que se establece en el Reglamento respectivo.

Para las Modalidades B, C y D:

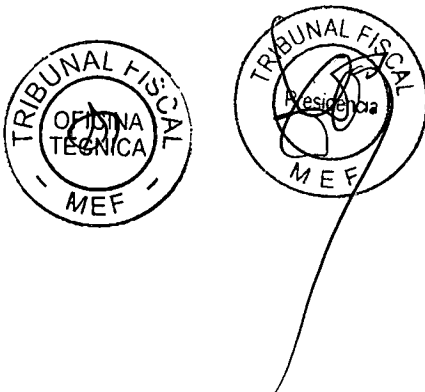
- a. Formulario Único, debidamente sellado con la recepción y el número de expediente asignado, es decir, la licencia de edificación.
- b. En el caso de que el titular del derecho a edificar sea una persona distinta a quien inició el procedimiento de edificación, debe presentar los documentos señalados en los incisos b. o c. del artículo 16, según corresponda.
- c. En caso de que quien solicite la licencia no sea el propietario del predio, debe acreditar la representación del titular.
- d. Planos de replanteo en obra de los planos de arquitectura y declaratoria de fábrica otorgada por el constructor, en original y cuatro (4) copias impresas más una (1) copia digital.
- e. Boletas de habilitación de los profesionales que suscriben los documentos señalados en el literal d.
- f. Comprobante de pago por derechos de conformidad de obras.

Todos los requisitos antes enumerados tienen la condición de declaración jurada de las personas que los suscriben; por tanto, el funcionario municipal que los recibe solo se limita a verificar, en el acto de presentación, que los documentos coincidan con los antes señalados.

Para el caso de la Modalidad A, sella y firma cada uno de los documentos presentados, tanto los originales como las copias. Este acto constituye la conformidad de obra de edificación y autoriza la inscripción registral de la declaratoria de fábrica.

Para el caso de las Modalidades B, C y D, el funcionario municipal que recibió los documentos remite el expediente al órgano municipal encargado del control urbano para que, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario, bajo responsabilidad, efectúe las siguientes acciones:

- a. Verificar que los planos de replanteo en obra del proyecto arquitectónico y la declaratoria de fábrica, correspondan a la licencia otorgada.



b. Efectuar la inspección de las obras ejecutadas.

c. Anotar, suscribir y sellar en el Formulario Único la conformidad. Este acto constituye la conformidad de obra de edificación y la declaratoria de fábrica. Documentos que dan mérito a su inscripción registral.

Transcurridos los quince (15) días calendario, sin que se otorgue la conformidad, se aplica el silencio administrativo positivo.

Para todas las modalidades de aprobación, debe existir documento que registre la ejecución de la obra, el cual se presenta al momento de solicitar la recepción o conformidad de obras, de acuerdo a los alcances que se establecen en el Reglamento respectivo".

Artículo 31.- De las tasas

"Las tasas que se fijen por los servicios administrativos en los procedimientos establecidos en la presente Ley no deben exceder el costo de la prestación de los mismos y su rendimiento es destinado exclusivamente al financiamiento del mismo, bajo responsabilidad.

El incremento del monto de impuestos prediales y/o arbitrios, producto de la habilitación urbana nueva y/ o edificación será exigible a partir de la recepción de obras y/o la conformidad de obras según sea el caso.

No están permitidos aumentos de impuestos prediales o arbitrios durante la ejecución de las obras en virtud de los avances de las mismas, salvo que, vencido el plazo de vigencia de la licencia, la obra de edificación o de habilitación urbana no se hubiere concluido".

DECRETO LEGISLATIVO N° 1225, QUE MODIFICA LA LEY N° 29090

Cuarta Disposición Complementaria Final.- Aplicación de las normas de edificación

"Las disposiciones de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, se aplican en concordancia con las normas sectoriales correspondientes, lo cual comprende las normas a las limitaciones a la propiedad privada".

REGLAMENTO DE LICENCIAS DE HABILITACIÓN URBANA Y LICENCIAS DE EDIFICACIÓN, DECRETO SUPREMO N° 008-2013-VIVIENDA

Artículo 36.- Requisitos y procedimiento para la Recepción de Obras de Habilitación Urbana

"36.1 Una vez concluidas las obras de habilitación urbana el administrado deberá solicitar la recepción de las mismas, para lo cual deberá presentar ante la Municipalidad respectiva, además de los documentos que se indican en el artículo 25 a excepción del literal a), los siguientes:

a) La sección del FUHU correspondiente a la Recepción de Obra, por triplicado.

b) Documentos emitidos por las entidades prestadoras de los servicios públicos otorgando conformidad a las obras de su competencia.



c) *Copia legalizada notarialmente de las minutas que acrediten la transferencia de las áreas de aportes a las entidades receptoras de los mismos y/o copia de los comprobantes de pago de la redención de los mismos, de ser el caso.*

d) *En caso existan modificaciones al proyecto de Habilitación Urbana, que no se consideren sustanciales de acuerdo a la definición contemplada en el artículo 22 de la Ley, se deberá presentar por triplicado y debidamente suscritos por el profesional responsable de la obra y el solicitante, los documentos siguientes:*

- *Plano de replanteo de trazado y lotización.*
- *Plano de ornamentación de parques, cuando se requiera.*
- *Memoria descriptiva correspondiente.*
- *Carta del proyectista original autorizando las modificaciones, junto con la declaración jurada de habilidad del profesional que suscribe los documentos, de ser el caso.*

36.2 El funcionario municipal que recibió los documentos, con o sin variaciones respecto del proyecto aprobado, para la Recepción de Obras, al amparo de lo dispuesto en el Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica, remitirá en el día el expediente al órgano municipal competente para que, bajo responsabilidad, realice los siguientes actos:

36.2.1 Recepción de Obras sin variaciones:

Dentro de un plazo no mayor a diez (10) días hábiles el funcionario municipal competente deberá:

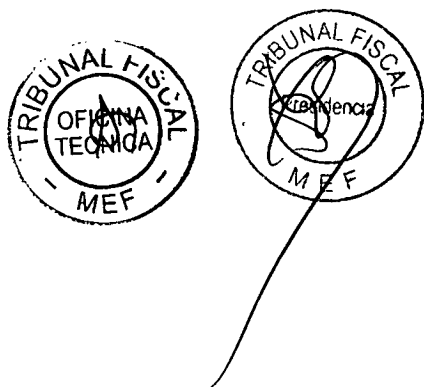
- a) *Efectuar la inspección de las obras ejecutadas emitiendo el informe respectivo;*
- b) *Verificar que las obras ejecutadas correspondan al plano de trazado y lotización de la Licencia de Habilitación Urbana otorgada;*
- c) *Anotar la Resolución, suscribir y sellar en el Fuhu en caso de estar conforme las obras recepcionadas. Este acto constituye la recepción de obras de habilitación urbana y autoriza la inscripción registral, para lo cual se entregará al interesado dos (02) originales debidamente suscritos de la documentación correspondiente.*

Si en la inspección se constata variaciones que impliquen disminución de las áreas del cuadro de aportes que fueran autorizadas en la licencia de habilitación urbana, la dependencia municipal encargada deberá declarar la improcedencia de lo solicitado y, de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes.

36.2.2 Recepción de Obras con variaciones:

Para los casos en que existan modificaciones al proyecto de Habilitación Urbana que no disminuyan las áreas del cuadro de aportes con las cuales fue autorizada la licencia de habilitación urbana; salvo que por razones de rectificación de áreas y linderos se reduzcan las áreas materia de los aportes pero se respeten los porcentajes aplicables; la Municipalidad dentro de un plazo no mayor a diez (10) días hábiles deberá:

- *Efectuar la inspección de las obras ejecutadas emitiendo el informe respectivo;*
- *Constatar que las obras ejecutadas correspondan a los planos de replanteo presentados.*
- *Realizar la Verificación Administrativa de acuerdo con lo previsto en el respectivo Reglamento.*



En caso de ser conforme la verificación, el funcionario municipal designado para tal fin, deberá anotar la Resolución, suscribir y sellar el FUHU y los planos de replanteo correspondientes. Este acto constituye la recepción de obras de habilitación urbana y autoriza la inscripción registral, para lo cual se entregará al interesado dos (02) originales debidamente suscritos de la documentación correspondiente.

De haber observaciones en la Verificación Administrativa, se procederá según lo previsto en el respectivo Reglamento.

36.3 En caso se detecten variaciones que impliquen modificaciones sustanciales generando la disminución de las áreas del cuadro de aportes con las cuales fue autorizada la licencia de habilitación urbana y que cumpla con lo establecido en el numeral 36.2.2, la municipalidad deberá declarar la improcedencia de lo solicitado y de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes.

36.4 En cualquiera de las modalidades de aprobación contempladas en la Ley, transcurrido el plazo establecido sin que se otorgue la Recepción de Obras de Habilitación Urbana, se aplica el silencio administrativo positivo.

Los administrados podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras entidades de la administración, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado (...).

Artículo 41.- Edificación

"Es una obra de carácter permanente, cuyo destino es albergar al hombre en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella".

Artículo 60.- Requisitos y Procedimiento para la Modificación de Proyectos y/o Licencia de Edificación

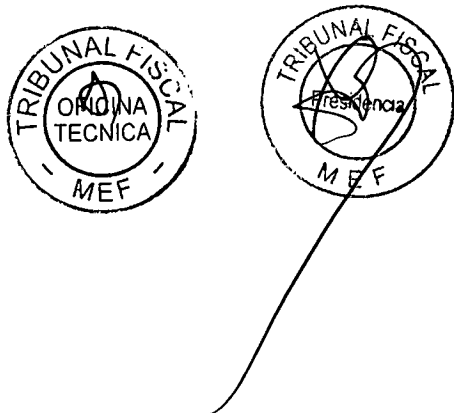
60.1 Modificación del proyecto antes de emitida la Licencia de Edificación

El administrado puede solicitar la modificación de un proyecto aprobado en cualquiera de sus especialidades abonando la tasa municipal correspondiente, el pago por derecho de revisión según corresponda y adjuntando la documentación necesaria siempre que no se varíe la modalidad solicitada en la cual se está tramitando el expediente. Los plazos y procedimientos serán los que correspondan para cada modalidad de aprobación; no siendo de aplicación para los proyectos aprobados en la Modalidad A.

60.2 Modificación de la licencia de edificación:

a) Modificaciones no sustanciales

Las modificaciones que no impliquen aumento del área techada, incremento de la densidad neta ni cambio de uso, o disminución de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables, disminución de las condiciones mínimas de diseño previstas en el Reglamento Nacional de



Edificaciones, podrán ser regularizadas en el trámite de Conformidad de Obra previsto en el artículo 64 del presente Reglamento.

A requerimiento del administrado podrá solicitarse la aprobación de modificaciones no sustanciales en el proceso constructivo de una obra autorizada, debiendo tramitarse la modificación de la licencia respectiva, según lo previsto en los numerales 60.4, 60.5, 60.6, 60.7 y 60.8 en lo que corresponda.

b) Modificaciones sustanciales

Después de otorgada la Licencia de Edificación y de requerirse variaciones que impliquen aumento del área techada, incremento de la densidad neta, cambio de uso, disminución de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables, así como de las condiciones mínimas de diseño previstas en el Reglamento Nacional de Edificaciones, y/o modificación de estructuras del proyecto aprobado; el administrado deberá solicitar, previa a su ejecución, la aprobación respectiva, conforme a la modalidad que corresponda la totalidad del proyecto modificado (...).

Artículo 63.- Requisitos y Procedimientos para otorgar la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación sin Variaciones

"63.1 Concluidas las obras de edificación sin ninguna variación de acuerdo a los planos correspondientes a la licencia y para cualquiera de las modalidades de aprobación establecidas en el artículo 10 de la Ley, el administrado deberá solicitar a la Municipalidad correspondiente la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación sin variaciones (...).

63.2 Los requisitos serán presentados a las unidades de recepción documental, quienes procederán conforme a lo establecido en el artículo 48 del presente Reglamento, de estar conforme los requisitos se sellarán y firmarán cada uno de los documentos presentados, tanto los originales como las copias que conforman el cargo del administrado, el cual será devuelto en el mismo acto de presentación.

La dependencia municipal en un plazo no mayor a cinco (05) días hábiles verificará que las obras se hayan ejecutado de acuerdo a la licencia otorgada, la correspondencia de la información presentada y emitirá el informe respectivo.

De ser conforme, en el plazo previsto, consignará la Resolución en el FUE - Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación; así como extenderá la Declaratoria de Edificación correspondiente, para lo cual debe sellar y firmar los planos presentados así como la parte del FUE - Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación.

En caso de observaciones en la verificación que no impliquen modificación del proyecto, se procederá según lo previsto en el Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica.

Este acto constituye la Conformidad de Obra y autoriza la inscripción registral de la Declaratoria de Edificación, para lo cual se entregará al interesado dos (02) juegos suscritos de los formularios y de la documentación correspondiente.



63.3 Si en la inspección se constata variaciones que impliquen cambio de uso, mayor densidad, aumento del área techada o modificación de estructuras del proyecto aprobado, con respecto a los planos de la licencia de edificación, la dependencia municipal encargada deberá declarar la improcedencia de lo solicitado y de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes.

63.4 Transcurrido el plazo previsto en el numeral 63.2 sin pronunciamiento por parte de la Municipalidad, se aplica el silencio administrativo positivo, procediendo a otorgar la Declaratoria de Edificación correspondiente.

Los administrados podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras entidades de la administración, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado (...).

Artículo 64.- Requisitos y procedimiento para otorgar la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación con variaciones

"64.1 Solo en los casos que las modificaciones efectuadas se consideren no sustanciales según lo previsto en el numeral 60.2 del artículo 60 y siempre que éstas cumpla con las normas aplicables ó en el caso que le sea favorable, las normas vigentes, el administrado podrá solicitar la conformidad de obra con variaciones.

64.2 Modalidades A y B (...)

64.2.2 La dependencia municipal correspondiente, en un plazo no mayor a cinco (05) para la Modalidad A y a diez (10) días hábiles para la modalidad B realizará los siguientes actos:

- a) Efectuar la inspección de las obras ejecutadas verificando que los planos de replanteo correspondan a las mismas; el cumplimiento de la normativa aplicable ó en el caso que le sea favorable, las normas vigentes y emitir el Informe correspondiente.
- b) En caso que los planos de replanteo no correspondan a la obra y/o de existir otras observaciones subsanables, éstas deberán ser comunicadas al administrado dentro del plazo establecido, pudiendo subsanarlas en un plazo máximo de cinco (05) días hábiles prorrogables por diez (10) días adicionales. Con el ingreso de la subsanación de observaciones se renueva el plazo.
- c) En caso que las variaciones transgredan las normas, se comunicará al administrado la improcedencia de lo solicitado y, de ser el caso, dispondrá las acciones pertinentes.
- d) De corresponder los planos de replanteo con la obra ejecutada y de cumplir la normativa, el funcionario municipal designado para tal fin, dentro del plazo establecido en el numeral 64.2.2, debe sellar y firmar los planos de replanteo presentados, así como la parte del FUE correspondiente a la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación, consignándose en el mismo la respectiva Resolución. Dos juegos del FUE- Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación y de la documentación técnica se entregará al administrado, los cuales constituyen



título suficiente para su inscripción registral. No se aplicarán multas, moras o intereses por las modificaciones ejecutadas.

64.3 Modalidades C y D (...)

64.3.2 En un plazo no mayor a quince (15) días hábiles, se realizarán los siguientes actos:

a) En los primeros los cinco (05) días hábiles de iniciado el trámite, la Municipalidad realizará la preverificación del expediente, la verificación de la habilidad del profesional que suscribe los planos de replanteo; la inspección de las obras ejecutadas, verificando que se hayan realizado conforme a los planos de replanteo y emitirá el informe respectivo. Durante este plazo el Presidente de la Comisión convocará a la Comisión Técnica y de ser el caso a los Delegados Ad Hoc.

b) En un plazo máximo de ocho (08) días hábiles la Comisión Técnica emitirá su dictamen considerando, en lo que corresponda, lo establecido en los artículos 8 y 11, debiendo confrontar los planos de replanteo con el proyecto aprobado y con el informe mencionado en el literal a). En este caso la Comisión Técnica verificará el cumplimiento de la normativa aplicable y/o vigente en lo que favorezca a la edificación.

c) Obtenido el dictamen Conforme, el funcionario municipal designado para tal fin, en un plazo máximo de dos (02) días hábiles de haberse dictaminado debe sellar y firmar los planos de replanteo presentados, así como la parte del FUE correspondiente a la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación, consignándose en el mismo la respectiva Resolución. Dos juegos del FUE-Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación y de la documentación técnica se entregarán al administrado, los cuales constituyen título suficiente para su inscripción registral.

d) En caso que la Comisión Técnica dictamine No Conforme, el funcionario municipal comunicará al administrado la improcedencia de lo solicitado y, de ser el caso disponiendo las acciones pertinentes.

64.4 En cualquiera de las modalidades de aprobación contemplados en la Ley, transcurrido el plazo establecido sin que se otorgue la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación, se aplica el silencio administrativo positivo.

Los administrados podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras entidades de la administración, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado".

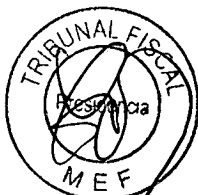
Artículo 65.- Subsanación de observaciones

"65.1 En los casos que las observaciones formuladas por la Municipalidad, para las obras contempladas en las modalidades A y B; y por la Comisión Técnica, para las obras contempladas en las modalidades C y D; demanden de una intervención física en la obra, el plazo para subsanarlas no excederá de los treinta (30) días hábiles, prorrogables por quince (15) días más.



65.2 El propietario deberá subsanar las observaciones antes del término del plazo otorgado. Realizadas las correcciones, solicitará a la municipalidad que efectúe la nueva inspección.

65.3 Vencido el plazo otorgado sin subsanarse las observaciones efectuadas, o de existir transgresiones a la normativa vigente o estructuras que no cumplan con los requisitos mínimos de estabilidad y seguridad, se declarará la improcedencia del trámite, sin perjuicio de la obligación de corregir la obra e incluso de efectuar las demoliciones que fuesen necesarias”.



ANEXO II

ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL (RTF)

Resolución del Tribunal Fiscal N° 06906-1-2008 (30 de mayo de 2008)

"Que como se advierte, a partir del 1 de enero de 1994, coexistían dos normas en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, esto es, el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (los titulares de actividades mineras estaban gravados con los tributos municipales aplicables solo en zonas urbanas) y el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal (Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial).

Que en ese sentido debe determinarse la norma que resultaba aplicable a partir de dicha fecha, pues en caso de ser la primera, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que de aplicarse la segunda, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

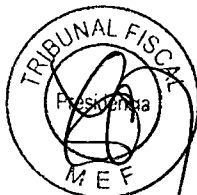
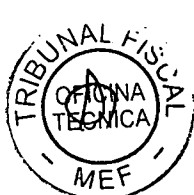
Que a efecto de realizar tal análisis, resulta pertinente recurrir a los diferentes criterios de solución de antinomias entre normas. Las antinomias se presentan cuando existe contradicción entre distintas normas que pertenecen a un mismo sistema jurídico. La antinomia es total cuando las normas que entran en contradicción comparten el mismo ámbito de aplicación material, temporal y personal. En cambio, es parcial si no comparten la totalidad de dichos ámbitos, por ejemplo, cuando el ámbito de validez de una norma se encuentra comprendido totalmente dentro del ámbito de validez de otra, pero al mismo tiempo esta segunda norma también prevé un ámbito de validez suplementario en el que no se produce contradicción alguna.

Que asimismo, también se clasifica a las antinomias en reales y aparentes. La antinomia es aparente cuando finalmente encierra un problema de validez de alguna de las normas en conflicto (es aparente porque la norma que conlleva problemas de invalidez no debería existir en el sistema y ya sea que ésta se anule o se inaplique debido a ello, el aparente conflicto dejará de existir) y será real cuando el conflicto se presenta entre dos normas válidas del sistema³⁹.

Que al respecto, existen criterios que permiten dar una respuesta a la interrogante vinculada con el marco normativo aplicable a un supuesto concreto: el criterio jerárquico, el cronológico, el de especialidad y el de competencia⁴⁰. De acuerdo con el criterio jerárquico, en caso se observe que dos normas regulan un mismo supuesto, prevalecerá la norma de rango superior. La jerarquización de las normas obedece a razones de sistematicidad y de unidad del ordenamiento

³⁹ Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes de Teoría del Derecho*, Trotta, Madrid, 2005, pp. 131 y ss.

⁴⁰ PRIETO SANCHIS también hace referencia al criterio de prevalencia, el cual es aplicable cuando junto al sistema normativo central, conviven sistemas normativos autonómicos respecto de los cuales, existen materias que deben ser reguladas de manera exclusiva por los referidos sistemas. Al respecto véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137 y ss.



jurídico⁴¹, y se encuentra recogida en el artículo 51° de la Constitución Política. En este caso, existe en realidad un conflicto aparente pues existe un problema de invalidez de la norma de rango inferior que contradice a la norma de rango superior⁴².

Que el criterio de competencia se vincula con la existencia de un orden articulado y coordinado de competencias básicas que tiene como origen la Constitución. Se trata de una distribución de competencias entre los distintos órganos hecha por ésta. De esta manera, el principio de competencia señala que la norma válida será aquella que emana de la autoridad o funcionario que ha recibido la atribución para tal efecto. Del mismo modo que en el caso anterior, la antinomia en este caso es aparente pues la norma dictada por un órgano incompetente es inválida de raíz pues estaríamos ante un caso de invalidez del acto normativo que dio origen a la norma, el cual es anterior a ella. Es por esto que la norma que es incompetente es inválida independientemente de que entre o no en contradicción con otra norma⁴³.

Que por otro lado, el criterio cronológico, es aquel según el cual entre dos normas incompatibles prevalece la posterior, bajo el supuesto de que de dos actos de voluntad legislativa, es válido el último en el tiempo⁴⁴, y se concreta en la derogación de la norma anterior. Este criterio se encuentra recogido en el Artículo I del Título Preliminar del Código Civil⁴⁵ y resuelve antinomias reales en las que no hay duda respecto de la validez y competencia de las normas puestas en juego.

Que por su parte, el criterio de especialidad establece que una ley especial debe prevalecer sobre la ley general. Así, se tiene que en caso de incompatibilidad entre normas, debe prevalecer aquella que tenga un ámbito de regulación más restringido o cuyo supuesto de hecho constituya una precisión o especificación en relación con el de la otra⁴⁶. En este caso, igualmente el criterio resuelve antinomias reales.

Que ahora bien, como se ha indicado, la aplicación de estos criterios sirve para identificar la norma aplicable al caso concreto⁴⁷, pudiendo suceder que en ciertos casos resulte de aplicación más de

⁴¹ Al respecto, véase: MARTÍNEZ ROLDÁN, L., *Curso de teoría del derecho y metodología jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994, p. 106.

⁴² Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 136.

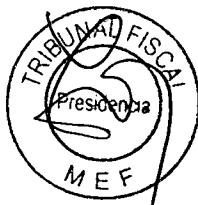
⁴³ Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 137.

⁴⁴ Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría General del Derecho*, Temis, Bogotá, 1992, p. 192.

⁴⁵ Dicha norma señala que: "La ley se deroga sólo por otra ley. La derogación se produce por declaración expresa, por incompatibilidad entre la nueva ley y la anterior o cuando la materia de ésta es íntegramente regulada por aquélla. Por la derogación de una ley no recobran vigencia las que ella hubiere derogado".

⁴⁶ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *La Derogación de las Leyes*, Civitas, Madrid, 1990, p. 348. Para PRIETO SANCHIS, el criterio de especialidad, más que resolver antinomias, ayuda a prevenirlas siendo norma especial aquella que presenta un ámbito de aplicación incluido en un ámbito más amplio que el de la norma general, aunque ofreciendo una consecuencia distinta. Por tanto, la norma especial se presenta como una excepción a la general. Al respecto, véase: *Ibidem*.

⁴⁷ PRIETO SANCHIS explica que la derogación a la que se hace referencia en cada uno de los criterios expuestos para resolver antinomias tiene un significado distinto según el criterio que se trate. En el caso del criterio jerárquico se establece que la norma superior deroga a la norma de inferior jerarquía. En ese supuesto, la palabra derogación implica la invalidez de la norma de inferior jerarquía que contraviene a la de superior rango. Asimismo, en el caso del criterio cronológico, la palabra derogación implica pérdida de vigencia de la norma anterior. Respecto del criterio de especialidad, sostiene que derogar supone solo la postergación de la norma para regular el caso concreto y finalmente, bajo el criterio de competencia, al igual que en el de jerarquía, la palabra derogación implica la invalidez de la norma incompetente. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, pp. 135 y ss.



un criterio y que cada uno conduzca a una solución diferente. A ello se le denomina antinomia de segundo grado⁴⁸, resultando necesario establecer las pautas o líneas de análisis que permitan abordar el tema de conflicto o relación entre criterios, a efecto de que en cada caso concreto se justifique la opción por cada uno⁴⁹.

Que para fines del supuesto bajo comentario, el análisis se limitará a la relación entre los criterios de especialidad y cronológico, siendo que los antecedentes jurisprudenciales sobre el tema reflejan que el problema ha sido enfocado en ese sentido.

Que el conflicto entre el criterio de especialidad y el cronológico tiene lugar cuando una norma anterior especial es incompatible con una norma posterior general. En ese supuesto, al aplicar el criterio de especialidad primaría la primera norma, en tanto que al aplicar el criterio cronológico primaría la segunda. Ante la posible aplicación de ambos criterios, la solución dependerá de la interpretación efectuada por el operador jurídico, que en algunos supuestos podrá dar preferencia a la norma general posterior, por exigencias de orden lógico y sistemático, caso por ejemplo en el que la norma posterior regula de manera general e integral la materia, con una clara vocación de regulación uniforme⁵⁰.

Que en cambio, se optará por la norma especial cuando a partir de su interpretación, se concluya que existen razones que justifican que la ley general no haya perseguido incluirla en su nueva regulación.

Que en ese sentido, se aprecia que el aforismo que señala "ley general posterior no deroga una ley especial anterior" puede ser refutable, pues tal como señala Luis Díez-Picazo, opera como una mera presunción hermenéutica que puede ser destruida por una clara voluntad legislativa en sentido contrario⁵¹.

Que como se advierte, el problema planteado se evidencia cuando no existe una derogación expresa de la norma anterior por la norma posterior, verificándose un supuesto de incompatibilidad entre ellas o de regulación integral de la materia por la última norma. Al respecto, cabe anotar que por el acto de derogación una norma deja de pertenecer al ordenamiento jurídico por haber sido

⁴⁸ Existen múltiples combinaciones en las que se produce una contradicción entre los criterios citados. Las que cuentan con una solución más clara son aquellas en las que intervienen los criterios de competencia pues como se ha dicho, el vicio de la incompetencia afecta al acto normativo por lo que la norma incompetente siempre será desplazada. Al respecto, véase: PRIETO SANCHIS, L., *Apuntes...*, p. 139.

⁴⁹ A este proceso analítico, MARTÍNEZ ROLDAN lo denomina "jerarquización de criterios", señalando que es a partir de la práctica judicial y de la doctrina que las pautas de análisis han sido marcadas. Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 107.

⁵⁰ En ese sentido, DÍEZ PICAZO afirma que "el propio brocado *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* no pueden aspirar, sin embargo, a un valor absoluto e incondicional; y ello, al menos por dos motivos. Por un lado, (...) los criterios de resolución de antinomias y sus eventuales conflictos recíprocos padecen de un escaso grado de positivación, por lo que más que un carácter genuinamente normativo, tienen naturaleza de reglas doctrinales para la interpretación. (...) Por otro lado, si la preferencia del criterio de especialidad se sustenta en una opción hermenéutica (...), es claro que, al menos en ciertos supuestos, puede haber sólidos argumentos interpretativos de signo inverso para afirmar la prioridad del criterio cronológico. Al respecto, véase: DÍEZ- PICAZO, L., *La derogación...*, p. 362. En la misma línea argumentativa, BOBBIO señala que la regla de "ley posterior general no deroga la ley anterior especial", debe ser tomada con cierta cautela, ya que tiene un valor menos perentorio que el de la regla de "ley de rango superior anterior no es derogado por ley de rango inferior posterior". Afirma el autor que la ley especial tiene menos fuerza y por ello, su victoria sobre la ley posterior es más discutida. Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 204.

⁵¹ DÍEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, pp. 362 y ss.



excluida del mismo a través de una norma posterior, del mismo rango o de rango superior en el ordenamiento⁵², pudiendo darse por declaración expresa, cuando la nueva ley declara taxativamente que deroga la antigua, o de manera tácita, en caso de incompatibilidad o de regulación integral de la materia.

Que por lo tanto, para el desarrollo del presente análisis, en primer lugar, debe establecerse si efectivamente existían dos normas, una especial anterior, y una general posterior, que no eran compatibles, contexto en el que resultaría necesario recurrir a los lineamientos esbozados anteriormente a efectos de definir el criterio que debe prevalecer con el objetivo de determinar la norma aplicable.

Que al respecto, por ley especial se entiende a aquella norma que substrahe de otra norma parte de la materia regulada o supuesto de hecho para someterla a una regulación diferente. Se trata de la existencia de una regla más amplia, que abarca un cierto género, a una regla menos amplia que abarca una especie de ese género, y que corresponde a un proceso de diferenciación de las categorías⁵³. Así, la noción de ley especial denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de supuestos de hecho, representando una excepción con respecto a otra de alcance más general con la que se la compara⁵⁴.

Que en ese sentido, la relación entre norma especial y norma general se puede apreciar en el hecho de que, si la norma especial no existiera o si desapareciera, su supuesto de hecho quedaría incluido en el de la norma general⁵⁵. Cabe anotar que no existe en puridad la "ley especial", lo que es especial es su contenido (norma jurídica) -parcial o total- y en ese sentido, la especialidad de la norma puede darse sólo respecto de parte de su contenido.

En el presente caso se aprecia que se está ante una norma anterior especial que es incompatible con una norma posterior general. Como se advierte, teniendo en cuenta los antecedentes y marco conceptual expuestos, en relación con la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (Los titulares de la actividad minera están gravados con los tributos municipales aplicables sólo en zonas urbanas), es la norma especial en relación con lo regulado por el inciso d) del artículo 17° de la Ley de Tributación Municipal aprobada por el Decreto Legislativo N° 776 (Los predios comprendidos en concesiones mineras están inafectos al Impuesto Predial).

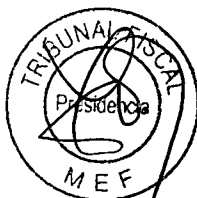
En efecto, de no existir el artículo 76° de la Ley General de Minería, el tema de los tributos municipales aplicables a los titulares de la actividad minera, siendo el caso que nos ocupa el del Impuesto Predial, quedaría incluido en lo regulado por la Ley de Tributación Municipal, norma que regula lo referente a los tributos municipales en general. En cambio, no podría darse el supuesto contrario, considerando que la Ley General de Minería es una norma sectorial, esto es, que regula lo referente a la actividad minera.

⁵² En síntesis se puede establecer que la derogación implica la supresión de una norma, o la cesación de la vigencia de las leyes, radicando su esencia en un cambio de voluntad del legislador. Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *Ibidem*, p. 33.

⁵³ Al respecto, véase: BOBBIO, N., *Teoría...*, p. 195.

⁵⁴ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, L., *La derogación...*, p. 345.

⁵⁵ Al respecto, véase: DIEZ-PICAZO, *Ibidem*, p. 349.



Ahora bien, como se ha indicado, la aplicación de los criterios cronológicos y de especialidad, puede, como en el caso bajo análisis, conducir a una respuesta diferente, dependiendo finalmente la solución de la interpretación que efectúe el operador jurídico. Así, al aplicar el criterio de especialidad primaria la Ley General de Minería, en tanto que al aplicar el criterio cronológico lo haría la Ley de Tributación Municipal, siendo que, en el primer caso, no estarían gravados los predios ubicados en concesiones mineras solo en zonas no urbanas, mientras que en el segundo caso, no estarían gravados en ningún caso, sea en zonas urbanas o no.

Atendiendo, en el presente caso, a que el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería regula de manera integral lo referente a la actividad minera, incluyendo la afectación a los tributos municipales, entre ellos, el Impuesto Predial, debe optarse por el criterio de especialidad, justificándose en consecuencia la subsistencia de la norma anterior, esto es, del artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, en cuanto a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, lo que se condice con el aforismo que señala "ley general posterior no deroga una ley especial anterior".

Si bien el indicado aforismo podría ser refutable en algunos supuestos, donde se podrá dar preferencia a la norma general posterior, por exigencias de orden lógico y sistemático, en el que la norma posterior regula de manera general e integral la materia, con una clara vocación de regulación uniforme⁵⁶, ello no se aprecia en el presente caso, pues no se advierten razones para que la ley especial no siga regulando lo referente a la afectación al Impuesto Predial de los predios ubicados en concesiones mineras, atendiendo a que se trata de una norma que regula la actividad minera.

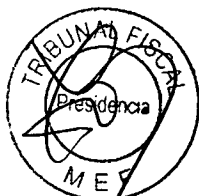
En consecuencia, de acuerdo con el artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, los predios comprendidos en concesiones mineras se encuentran inafectos en zonas no urbanas."

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Expediente N° 0009-2008-PI/TC (17 de febrero de 2009)

"27. Existe, por tanto, una reserva de ley orgánica del artículo 195°, inciso 6, de la Constitución a favor de la competencia de los gobiernos locales en materia de regulación del otorgamiento de licencias para habilitaciones urbanas y de licencias de construcción. En ese sentido, cualquier ley que pretenda vaciar de contenido la competencia de los gobiernos locales para otorgar las licencias de habilitación urbana y de edificación deben cumplir con el procedimiento legislativo que se exige para modificar una ley orgánica (o una parte de ella).

⁵⁶ En ese sentido, DIEZ PICAZO afirma que "el propio brocado *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* no pueden aspirar, sin embargo, a un valor absoluto e incondicional; y ello, al menos por dos motivos. Por un lado, (...) los criterios de resolución de antinomias y sus eventuales conflictos recíprocos padecen de un escaso grado de positivación, por lo que más que un carácter genuinamente normativo, tienen naturaleza de reglas doctrinales para la interpretación. (...) Por otro lado, si la preferencia del criterio de especialidad se sustenta en una opción hermenéutica (...), es claro que, al menos en ciertos supuestos, puede haber sólidos argumentos interpretativos de signo inverso para afirmar la prioridad del criterio cronológico. Al respecto, véase: DIEZ- PICAZO, L., *La derogación...*, p. 362.



28. La cuestión, entonces, es: ¿el artículo 10º de la Ley N.º 29090 vacía de contenido esa competencia de los gobiernos locales? A juicio del Tribunal Constitucional la respuesta es negativa. En estricto, la previsión legal del artículo 10º mencionado no comporta un despojo de dicha competencia. Los gobiernos locales mantienen la competencia reconocida en la Constitución y en su respectiva ley orgánica en cuanto se refiere al otorgamiento de las licencias de habilitación urbana como de las de edificación. La intervención legislativa del artículo 10º sólo incide en el procedimiento de otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de construcción, mas no en el ámbito de sus competencias constitucionales reconocidas, lo que sí está reservado a la ley orgánica.
29. Y es que el procedimiento para el otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de construcción es una materia compartida del gobierno nacional, el mismo que tiene una competencia de regulación nacional, y los gobiernos locales asumen una competencia de regulación específica. En caso de duda, existe una presunción de competencia a favor del gobierno nacional, de conformidad con el artículo 43º de la Constitución.
30. En ese sentido, el artículo 10º de la Ley N.º 29090, en tanto no comporta un vaciamiento de las competencias de los gobiernos locales, sólo debió seguir para su aprobación el procedimiento legislativo establecido para la tramitación de las leyes ordinarias. De hecho así fue. El proyecto de ley que dio lugar a la Ley impugnada fue aprobado (aunque sin un debate detenido) como si fuera una ley ordinaria y con el voto aprobatorio de cincuenta y seis (56) congresistas; según se aprecia del Diario de Debates de la Primera Legislatura Ordinaria de 2007, de 13 de setiembre de 2007. Así también lo admite el propio demandado (folio 77).
31. Desde un punto de vista estrictamente formal se aprecia, pues, que el artículo 10º de la Ley N.º 29090, en relación con la Constitución y con la Ley Orgánica de las Municipalidades, no adolece de un vicio formal de inconstitucionalidad.
- (...)
37. Lo que se quiere decir con esto es que la presente Ley impugnada no podría ser declarada inconstitucional en este momento por los acontecimientos fácticos ya señalados (los accidentes en el ámbito de la construcción civil), porque, como se dijo ya en el fundamento 33, estos se han producido durante la vigencia de la legislación anterior y la legislación que ahora se cuestiona en su constitucionalidad. Sin embargo, corresponde al Congreso de la República debatir y aprobar los respectivos proyectos de ley que están en trámite parlamentario a fin de evitar cualquier situación que pueda poner en riesgo la salud, vida e integridad de los trabajadores de construcción, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución.
38. Así, por ejemplo, el Congreso de la República debería preocuparse de debatir y aprobar, si correspondiese, el Proyecto de Ley N.º 2846/2008-CR, de 6 de noviembre de 2008, referida a las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los "actores" (término que utiliza la propia Ley impugnada) vinculados con las habilitaciones urbanas y las edificaciones; el Proyecto Ley N.º 2448/2007-CR, de 28 de mayo de 2008, referido a la responsabilidad por accidentes o muerte de los trabajadores de la obra, a la responsabilidad por daños a la propiedad contigua o del entorno, a la responsabilidad por el cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo, y a la constitución de un fondo de garantía; el Proyecto de Ley N.º 2700/2008-CR, de 16 de setiembre de 2008, así como el Proyecto de Ley presentado el



19 de enero de 2009 (folio 183) presentado por el demandante, la Municipalidad Metropolitana de Lima, entre otros.

(...)

HA RESUELTO

1. Declarar INFUNDADA la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 29090.
2. Exhortar al Congreso de la República a debatir y decidir sobre los proyectos de ley señalados enunciativamente en el fundamento 38 de la sentencia".

