



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Pleno. Sentencia 28/2025

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente 00005-2023-PI/TC

## SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 22 días del mes de noviembre de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los señores magistrados se reunieron para votar la presente sentencia.

Los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich y Hernández Chávez votaron a favor de los puntos resolutivos 1 y 2 del fallo, declarando **FUNDADA** en parte la demanda. El magistrado Monteagudo Valdez emitió voto singular respecto de los puntos resolutivos 1 y 2.

Respecto al punto resolutivo 3 del fallo, que declara **IMPROCEDENTE** en parte la demanda, votaron a favor los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Domínguez Haro (vicepresidente), Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich, y Hernández Chávez.

En cuanto al punto resolutivo 4 del fallo, los magistrados Pacheco Zerga (presidenta), Gutiérrez Ticse y Ochoa Cardich votaron a favor, declarando infundada la demanda en ese extremo; el magistrado Domínguez Haro (vicepresidente) votó por declarar fundada en parte el extremo referido; y los magistrados Morales Saravia, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez votaron por declarar fundado dicho extremo. Estando a la votación descrita sobre el punto resolutivo 4 y al no haberse alcanzado cinco votos conformes para declarar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, corresponde declarar **INFUNDADA** en parte la demanda, en aplicación del artículo 107 del Nuevo Código Procesal Constitucional y del artículo 5, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

### **Caso de la participación en el incremento de valor del suelo**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Sur contra los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, y las disposiciones complementarias modificatorias primera y segunda de la Ley 31313, *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*.



Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.º 1412, Decreto Supremo N.º 029-2021-PCM y la Directiva N.º 002-2021-PCM/SGTD.

URL: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00005-2023-AI.pdf>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 2

**TABLA DE CONTENIDOS**

<b>Disposiciones impugnadas</b>	<b>Parámetro de control</b>
Artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, y las Disposiciones Complementarias Modificadorias Primera y Segunda de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.	Artículos 74, 79 y 118.8 de la Constitución.

**I. ANTECEDENTES**

**A. PETITORIO CONSTITUCIONAL**

**B. DEBATE CONSTITUCIONAL**

**B-1. DEMANDA**

**B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**II. FUNDAMENTOS**

**§1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA**

**§2. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO**

**§3. SOBRE LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO EN LOS ARTÍCULOS 54 AL 60 DE LA LEY 31313**

**§4. LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO CONSTITUYE UNA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIA**

**§5. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL ESTABLECIDA EN LAS DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS PRIMERA Y SEGUNDA DE LA LEY 31313**

**§5.1. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31313, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 3

**§5.2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31313, QUE INCORPORÓ EL ARTÍCULO 13-A DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

**5.3. EFECTOS EN EL TIEMPO DE LA PRESENTE SENTENCIA**

**III. FALLO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 4

### I. ANTECEDENTES

#### A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 24 de marzo de 2023, el Colegio de Abogados de Lima Sur interpone una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313, *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, alegando la vulneración de los principios de legalidad tributaria, de reserva de ley, de capacidad contributiva, de interdicción de la confiscatoriedad, contemplados en los artículos 74 y 79 de la Constitución.

En concreto, el demandante plantea que la normativa cuestionada contraviene los límites constitucionales que rigen la potestad tributaria del Estado, conferida por la Constitución.

Asimismo, el colegio recurrente solicita en la demanda que se declare la inconstitucionalidad por razón de conexidad de la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la mencionada Ley 31313.

Por su parte, con fecha 26 de junio de 2023, el apoderado especial del Congreso de la República contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos, por considerar que las disposiciones materia de control son compatibles con el texto constitucional.

#### B. DEBATE CONSTITUCIONAL

Las partes presentan una serie de argumentos sobre la constitucionalidad de la ley impugnada que, a manera de resumen, se presenta a continuación:

##### B-1. DEMANDA

- El Colegio de Abogados de Lima Sur alega que la imposición del cobro denominado “participación en el incremento del valor del suelo” es, en realidad, un fraude a la Constitución, pues el legislador no la reguló expresamente como un tributo, a fin de evadir el respeto de los límites constitucionales que rigen la potestad tributaria estatal.
- El demandante sostiene que la ley impugnada ha establecido un tributo oculto y, específicamente, un impuesto predeterminado. Al respecto, el colegio recurrente descarta que se trate de una contribución o tasa, pues el tributo en cuestión se calcula a partir de una manifestación de riqueza, como es el aumento del valor del suelo.
- El demandante afirma que los fines a los que se destinan los recursos recaudados no constituyen el hecho generador de la obligación tributaria.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 5

- Asimismo, refiere que la Ley 31313 no regula ninguna fórmula para determinar la cuantificación del eventual aumento de valor del predio. Explica que los artículos 54.4, 56.1, 57.1, y 58.1 de la Ley 31313 solo se limitan a disponer que el procedimiento y el método de cálculo de la plusvalía que experimentó un suelo serán recién determinados por el Poder Ejecutivo mediante el dictado de un reglamento.
- Sobre esto, asevera que la Ley de Tributación Municipal (LTM, aprobada por el Decreto Legislativo 776) establece que en ningún caso se puede cobrar una contribución cuyo destino sea ajeno a cubrir el total o una parte del costo de la actuación estatal, en este caso de la obra; de hacerlo, la exacción no sería una contribución, sino un impuesto.
- Y anota que, en cambio, la denominada “participación en el aumento del valor del suelo” no busca financiar proyectos de inversión pública, de equipamiento urbano, ni de creación o mejoramiento de espacios públicos.
- Con relación a la alegada contravención de los principios constitucionales tributarios, el demandante manifiesta que los gobiernos locales no tienen potestad para crear impuestos, y en tanto que la participación en el incremento del valor del suelo es un impuesto, el literal “d” del artículo 55.2 de la Ley 31313, así como el artículo 56.1 de la Ley 31313, resultan violatorios del principio de legalidad.
- Asimismo, el demandante sostiene que la regulación de la “participación en el incremento del valor del suelo” en la Ley 31313 contraviene el principio de reserva de ley, al omitir regular los elementos esenciales del tributo. Destaca que la ley en cuestión pretende delegar algunos de los elementos esenciales del tributo al Poder Ejecutivo, a través de un futuro reglamento. Asimismo, manifiesta que la Ley 31313 pretende delegar a los gobiernos locales la regulación de otros elementos del tributo, pese a que la Constitución no les concede potestad tributaria para regular impuestos, lo que contraviene el principio de reserva de ley.
- Alega también que la Ley 31313 no define elementos esenciales de la hipótesis de incidencia tributaria, como el aspecto mensurable (en relación con la base de cálculo del tributo) y el aspecto temporal. Es decir, para el demandante, la ley no fija ningún criterio para establecer la base de cálculo, no prohíbe el uso de presunciones, no indica qué criterios son relevantes, no establece si se permite fijar el valor comercial con referencia a terrenos en otras zonas de la propia provincia o fuera de ella, y no señala claramente qué elementos se deben tomar en cuenta para determinar que existió efectivamente un aumento del valor del suelo pasible del tributo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 6

- El demandante expone que el artículo 55.2, literal “d”, de la Ley 31313 delega a los gobiernos locales definir cuáles son los “hechos generadores” del tributo que se generarían como consecuencia del cambio en la calificación del suelo. En tal sentido, se trata de una norma abierta, que no brinda ningún criterio material, sino que delega por completo esa materia a los gobiernos locales, que carecen de competencia constitucional para regular impuestos, contraviniendo así el principio de reserva de ley.
- De acuerdo con el demandante, la Ley 31313 también transgrede los principios de legalidad y reserva de ley, cuando no regula el aspecto temporal de los hechos generadores de los impuestos contemplados en el artículo 55 de dicha ley; es decir, en la medida que no precisa cuándo nace la obligación tributaria.
- Sostiene que resulta inconstitucional que el legislador presuma que en todos los casos del artículo 57 de la Ley 31313 ha existido un aumento del valor del suelo y que, por ende, existe capacidad contributiva, cuando esa presunción carece de correlato con la realidad.
- Por otra parte, el demandante manifiesta que la participación en el incremento del valor del suelo con alícuotas que serían entre un 30 % a 50 % de ese supuesto incremento, grava la misma capacidad contributiva que es objeto de otros tributos, específicamente del impuesto a la renta -que es un ingreso del gobierno central- y del impuesto predial -que es un ingreso de los gobiernos locales-, generando así una carga excesiva para los contribuyentes. Así, advierte que la Ley 31313 no concilia las normas sobre la “participación en el incremento del valor del suelo” con otros tributos que se aplican sobre el mismo valor, lo que genera una doble y triple tributación sobre una misma capacidad contributiva.
- El demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad por conexidad de la primera y segunda disposiciones complementarias modificatorias de la Ley 31313.
- Sobre la primera, afirma que esta modifica el artículo 11 de la Ley de Tributación Municipal (Decreto Legislativo 776), donde se dispone que en el cálculo del impuesto predial se considere todo el mayor valor del suelo generado por las acciones del Estado. Enfatiza que, a pesar de que el propietario verá mermada su ganancia porque entregará a los municipios entre el 30 % al 50 % del aumento del valor del suelo del predio por concepto de “participación”, se exige que para el impuesto predial se considere que el propietario mantenga el 100 % del aumento del valor del suelo. Acota que esto genera una doble tributación sobre el mismo supuesto fáctico, lo que deviene desproporcionado y, por lo tanto, inconstitucional.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 7

- En cuanto a la segunda norma, el demandante aduce que es inconstitucional porque no respeta los principios de capacidad contributiva e igualdad, pues grava por igual a quienes tienen diferente capacidad contributiva y en forma diferente a quienes tienen igual capacidad contributiva, penalizando los terrenos sin construir, lo que constituye una sanción anómala e incurre en diferencias de trato que no son razonables ni proporcionales.
- Por tales consideraciones, el colegio de abogados demandante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la Ley 31313, como también, por razón de conexidad, de la primera y segunda disposiciones complementarias modificatorias de dicha norma legal.

### **B-2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

Los argumentos expuestos en la contestación de la demanda son los siguientes:

- El apoderado especial del Congreso de la República sostiene que la participación en el incremento del valor del suelo no es un impuesto, sino más bien una contribución, debido a que tiene como hecho generador beneficios derivados de actividades estatales y la realización de obras públicas, de conformidad con lo establecido en el TUO del Código Tributario.
- Alega que la actuación o actividad estatal, a través de la actualización de los planes de desarrollo metropolitano o de la aprobación o actualización de los planes de desarrollo urbano, y la ejecución de proyectos de inversión pública, previstos respectivamente en el artículo 55 de la Ley 31313, constituyen los hechos generadores de la obligación tributaria.
- Precisa que la aprobación o actualización de los planes de desarrollo metropolitano y los planes de desarrollo urbano no son un mero acto normativo, sino más bien, son el ejercicio de una atribución constitucional a cargo de los gobiernos locales, de acuerdo con el artículo 195 de la Constitución, el artículo 73 de Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo 012-2022-VIVIENDA.
- Señala en ese sentido que el beneficio al contribuyente, consistente en el incremento del valor del suelo, se deriva de la actividad estatal y la realización de obra públicas a consecuencia de la aprobación o actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano que impliquen la ejecución con intervención del Estado, por lo que, a su juicio, queda descartada la presunta vulneración de los principios de legalidad tributaria y reserva de ley.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 8

- En esa línea, sostiene que el artículo 56.1 de la Ley 31313 tampoco vulnera el principio de legalidad, ni la reserva de ley, por cuanto dicha norma establece que los gobiernos locales fijarán la alícuota con la que se calcula la cuantía a pagar por concepto de la participación en el incremento del valor del suelo, pero dentro los parámetros o rangos que la propia ley impugnada ha fijado.
- Asevera que el artículo 54 de la Ley 31313 ha regulado los elementos esenciales de la contribución de participación en el incremento del valor del suelo, y también ha delegado al Poder Ejecutivo, con los parámetros y límites correspondientes, la potestad de reglamentar dicha ley. Por tal razón, no se han vulnerado los principios de legalidad y de reserva de ley.
- Aduce que en aplicación del literal “d” del artículo 55.2 de la Ley 31313, los gobiernos locales pueden determinar otros hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo urbano, por la calificación del suelo, pero deben ejercer esta potestad en el marco de la Constitución, de la Ley de Tributación Municipal (LTM), la LOM y la Ley impugnada. Por lo expuesto, anota que este artículo cuestionado tampoco atenta contra el principio de reserva de ley.
- Por otro lado, manifiesta que, de conformidad con la Sentencia 01520-2004-AA/TC, el cobro, en el caso de las contribuciones, no surge por una manifestación de la capacidad contributiva, sino por el beneficio real o potencial que pueda obtenerse de la actividad estatal que brinda el Estado. Afirma que pretender probar la existencia de utilidades o pérdidas no resulta determinante para eximirse de la obligación contributiva, pues aquellas determinan básicamente la capacidad de pago respecto al impuesto a la renta, pero no respecto de la contribución.
- Resalta que las aseveraciones de la parte demandante sobre la incertidumbre que estaría generando la Ley 31313 para determinar el aumento del valor del suelo sin una comprobación efectiva, son erróneas, y que carece de sustento la alegada inconstitucionalidad del artículo 57 de la ley.
- El apoderado especial del Congreso indica que debe considerarse lo establecido en las demás disposiciones de la ley cuestionada, como es el caso del artículo 54, en cuanto establece que: “la participación en el incremento del valor del suelo urbano permite a la Municipalidad Provincial obtener, luego de una evaluación técnica, un porcentaje del incremento de este valor (...)”; y del artículo 58.1, según el cual: “los Gobiernos locales podrán determinar el incremento del valor del suelo y liquidar el cálculo de dichos incrementos mediante ordenanza que deberá emitirse dentro de los seis (6) meses de concluidas las obras, en donde se determinará el valor promedio del incremento de valor producido por metro cuadrado y definirá las exclusiones





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

a que haya lugar”.

- Arguye que el legislador, dentro del margen de lo constitucionalmente posible, ha desarrollado la contribución de participación en el incremento del valor del suelo, y ha regulado los elementos constitutivos del tributo, entre ellos la materia imponible y la alícuota, razón por la cual se confirma la constitucionalidad de la Ley 31313.
- En cuanto a la doble o triple tributación, precisa que el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 02302-2003-AA/TC, ha sostenido que el principio de no confiscatoriedad no se vulnera automáticamente si una misma actividad, o materia imponible en buena cuenta, sirve de base para gravar dos tributos distintos; y que esto deberá analizarse en el caso particular del contribuyente, y evaluar si ha existido una presión tributaria excesiva que termine afectando su patrimonio.
- El apoderado especial del Congreso sostiene que la contribución de la participación en el incremento del valor del suelo no genera una mayor carga tributaria con relación con el impuesto a la renta, como afirma la parte demandante, ya que para efectos del cálculo de la renta neta de tercera categoría son deducibles de la renta bruta los tributos que recaen sobre los bienes del contribuyente. Por lo tanto, alega que la Ley 31313 no resulta inconstitucional.
- Argumenta que la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313 no atenta contra los principios de capacidad contributiva e igualdad al incorporar el artículo 13-A a la LTM, pues dicha disposición realiza un trato desigual entre desiguales, por cuanto solo se grava con una tasa adicional al que, teniendo un predio en suelo urbano que cuenta con acceso a servicios, no tenga habilitación urbana con recepción de obras o, que, teniéndola, no cuente con edificación.
- Concluye enfatizando que la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313 no atenta contra el principio de proporcionalidad, al incorporar el artículo 13-A al Decreto Legislativo 776, toda vez que esta última norma establece una medida tributaria con un objetivo extrafiscal, consistente en desalentar los procesos de especulación, que elevan el precio del suelo ficticiamente.

## II. FUNDAMENTOS

### §1. CUESTIÓN PROCESAL PREVIA

1. En el presente caso se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y de las Disposiciones Complementarias Modificatorias



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 10

Primera y Segunda de la Ley 31313, *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, por la presunta vulneración de los principios de legalidad tributaria, de reserva de ley, de capacidad contributiva y de interdicción de la confiscatoriedad, contemplados en los artículos 74 y 79 de la Constitución, así como de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. También se alega la contravención de lo dispuesto en el artículo 118.8 de la Norma Fundamental, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

2. Ahora bien, este Tribunal advierte que, con fecha 28 de setiembre de 2024, se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo 1674, *Decreto Legislativo que modifica la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*. Es decir, en el transcurso del presente proceso se modificaron algunas de las disposiciones impugnadas en la demanda.
3. Efectivamente, este Tribunal advierte que el artículo 2 del Decreto Legislativo 1674 ha modificado diversos artículos de la referida ley, entre los que se encuentran los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60, que han sido impugnados en la demanda. Asimismo, ha dispuesto la derogación del artículo 58 de la referida ley.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, debe recordarse que el artículo 106 del NCPC establece que:

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia.

El pronunciamiento que emita el Tribunal no puede extenderse a las normas que sustituyeron a las cuestionadas en la demanda *salvo que sean sustancialmente idénticas a aquellas* (énfasis añadido).
5. En consecuencia, este Tribunal tiene habilitada su competencia para emitir pronunciamiento sobre la constitucionalidad de disposiciones que sustituyan a las impugnadas, siempre que se verifique una relación de identidad sustancial; y que declarará improcedente la demanda respecto de aquellas infracciones derogadas cuyo contenido normativo no se haya reproducido.
6. Corresponde ahora determinar si dicha relación de identidad sustancial se ha configurado en los casos indicados, o no. Para ello, será necesario evaluar cada una de las nuevas disposiciones previstas en el Decreto Legislativo 1674, y determinar si han reproducido el contenido de las disposiciones impugnadas en la demanda, o no.
7. En primer lugar, el artículo 54 de la Ley 31313 establecía qué se entiende por “incremento del valor del suelo” (artículo 54.1); cuándo se configura (artículo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

54.1); qué facultades se otorgan a una Municipalidad Provincial en relación con dicho incremento (artículo 54.2); la obligación que sustenta la participación en el incremento del valor del suelo (artículo 54.3), y que el procedimiento -que incluye las formas de recaudación y pago- se establecería a través del reglamento correspondiente de la ley (artículo 54.4).

8. En relación con la modificación del citado artículo 54, incorporada por el Decreto Legislativo 1674, se advierte lo siguiente:

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
<p>54.1. Para efectos de la presente Ley, se entiende por incremento del valor del suelo al valor comercial adicional que se origina por las externalidades positivas directas o indirectas que generan proyectos, obras de habilitación urbana, renovación o regeneración urbana, inversión pública en infraestructura, ampliación de redes de servicios públicos y vías ejecutadas por el Estado.</p> <p>La participación en el incremento del valor del suelo se producirá cuando se verifique alguno de los hechos generadores establecidos en el artículo 55 de la presente Ley.</p>	<p>54.1 Para efectos de la presente Ley, se entiende por incremento del valor del suelo al valor comercial adicional que se origina en las ciudades por externalidades positivas, directas e indirectas, que producen los hechos generadores establecidos en la presente Ley.</p>
<p>54.2. La participación en el incremento del valor del suelo urbano permite a la Municipalidad Provincial obtener, luego de una evaluación técnica, un porcentaje del incremento de este valor a efectos de ser aplicado a los fines de utilidad pública que se establecen en la presente Ley.</p>	<p>54.2. La participación en el incremento del valor del suelo permite a la municipalidad provincial competente obtener un porcentaje del incremento del valor del suelo para destinarlo a fines de utilidad pública establecidos en la presente Ley.</p>
<p>54.3. La participación en el incremento del valor del suelo se sustenta en la obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa producidos por los hechos generadores indicados en el artículo 55 de la presente Ley.</p>	<p>54.3. Las disposiciones complementarias para la adecuada participación en el incremento del valor del suelo, como las formas de recaudación y de pago, entre otros, se establecen en el respectivo Reglamento de la presente Ley.</p>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

54.4. El procedimiento, incluyendo las formas de recaudación y de pago se establecen en el Reglamento de la presente Ley	
--	--

9. Como puede apreciarse, la modificatoria establecida en los incisos 1 y 2 del artículo 54 de la Ley 31313 no ha supuesto un cambio fundamental o relevante de lo regulado en el texto original de ambas disposiciones, relacionado con la definición del incremento del valor del suelo y su origen en la configuración de los hechos generadores establecidos en la ley (inciso 1) y con la posibilidad de que las municipalidades provinciales utilicen un porcentaje del incremento para fines de utilidad pública, de conformidad con la mencionada ley.
10. Esto significa, a criterio de este Tribunal, que las disposiciones modificatorias mantienen una identidad sustancial respecto de las normas impugnadas en la demanda, de modo que se ha reproducido el vicio por el que estas fueron cuestionadas.
11. Este Tribunal aprecia, asimismo, que se ha derogado lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 54, en el sentido de que “la participación en el incremento del valor del suelo se sustenta en la obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa producidos por los hechos generadores indicados en el artículo 55 de la presente Ley”.
12. En la medida que dicho contenido normativo ha sido dejado sin efecto y que el Decreto Legislativo 1674 no contiene una disposición similar, este Tribunal considera que corresponde declarar improcedente la demanda en este extremo.
13. Por su parte, el inciso 4 del texto original del artículo 54 ha sido reubicado como inciso 3, pero mantiene la referencia a que las formas de recaudación y pago se establecerán en el reglamento de la Ley 31313. Así pues, este Tribunal descarta que se haya configurado la sustracción de la materia en relación con dicho inciso, por lo que debe emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.
14. En relación con el artículo 55 de la Ley 31313, corresponde tener en cuenta que el texto de la modificatoria establece lo siguiente:

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
Artículo 55. Hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo urbano	Artículo 55-. Hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo urbano



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>Los hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo incluyen:</p> <p>1. Hechos generadores por la clasificación del suelo: La incorporación mediante una actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano de suelo urbanizable como suelo urbano y la incorporación de suelo rural como suelo urbanizable, siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de concesión de las empresas prestadoras de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica correspondientes, que efectivamente puedan brindarle los servicios públicos del caso.</p> <p>2. Hechos generadores por la calificación del suelo:</p> <p>a. La asignación de zonificación y la actualización de la zonificación de los usos del suelo a uno de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los Planes de Desarrollo Urbano, siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de concesión de las empresas prestadoras de servicios de agua, desagüe y energía eléctrica correspondientes, que efectivamente puedan brindarle los servicios públicos del caso.</p> <p>b. La aprobación en Planes de Desarrollo Urbano y sus actualizaciones de un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios, por el incremento del área techada o mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación.</p> <p>c. La ejecución de proyectos de inversión pública de equipamiento urbano, creación o mejoramiento de</p>	<p>Los hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo son los siguientes:</p> <p>1. Hechos generadores por la clasificación del suelo: La incorporación mediante la actualización de un Instrumento de Planificación Urbana de suelo urbanizable como suelo urbano y la incorporación de suelo rural como suelo urbanizable, siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica que aseguren su prestación.</p> <p>2. Hechos generadores por la calificación del suelo:</p> <p>a. La asignación de zonificación o la actualización de la zonificación a una de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los Instrumentos de Planificación Urbana o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica correspondientes que aseguren su prestación.</p> <p>b. La actualización de la zonificación por una de mayor rentabilidad es producto del cambio de alguno de sus componentes que genere mayores beneficios. En el caso del cambio de parámetros urbanísticos y edificatorios la mayor rentabilidad puede darse por un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios; por el incremento del área techada;</p>
---	---



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>espacios públicos, obras vinculadas a la mejora del Patrimonio Cultural de la Nación y obras de infraestructura de servicios básicos, por parte de la autoridad correspondiente, que generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas prevista en la legislación de la materia.</p> <p>d. Otros determinados por los Gobiernos locales, mediante el Plan de Desarrollo Metropolitano o Plan de Desarrollo Urbano, debiendo encontrarse los mismos ejecutados con intervención del Estado y debidamente sustentado en estudios técnicos correspondientes.</p>	<p>o, mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación.</p> <p>3. Hechos generadores por la ejecución de obras públicas:</p> <p>a. La ejecución de proyectos de inversión pública de carácter y alcance nacional conforme a Ley, o aquellos contenidos en el Instrumento de Planificación Territorial, Instrumentos de Planificación Urbana y/o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios, que generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas prevista en la legislación de la materia.</p> <p>b. Otros determinados en el respectivo Reglamento de la presente Ley, siempre que se ejecuten en el marco de la inversión pública.</p>
---	---

- 15. Se aprecia que la nueva regulación establecida en el Decreto Legislativo 1674 mantiene la clasificación de los hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo, pero con la particularidad de que se añade el supuesto relacionado con la ejecución de obras públicas, que ya había sido recogido en similares términos por el texto original del artículo 55 de la Ley 31313.
- 16. Así las cosas, teniendo en cuenta ambas regulaciones, este Tribunal aprecia que las modificaciones llevadas a cabo por la nueva norma no implican un cambio sustancial respecto del contenido normativo establecido en el texto original del artículo 55 de la Ley 31313, relativo a los hechos generadores de la participación del incremento del valor del suelo urbano.
- 17. En consecuencia, este Tribunal concluye que el texto vigente del artículo 55 de la Ley 31313 reproduce el vicio por el que fue impugnado en la demanda el texto original de dicha disposición.
- 18. Por otro lado, en cuanto a la modificatoria del artículo 56 de la Ley 31313, se advierte lo siguiente:



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
<p>56.1. La participación en el incremento del valor del suelo correspondiente será determinada por las Municipalidades Provinciales, quienes establecen, por ordenanza, el porcentaje de participación <i>que se imputará al incremento de valor comercial generado, la cual no será menor al treinta por ciento (30%) ni mayor al cincuenta por ciento (50%) del incremento del valor comercial por metro cuadrado. A efectos de fijar la tasa de participación se tomará en consideración las calidades urbanísticas del área sujeta al incremento del valor del suelo, según las previsiones establecidas en el Reglamento. El Gobierno Local puede emitir los actos administrativos que resulten necesarios para efectos del cobro de este concepto.</i></p>	<p>56.1. La participación en el incremento del valor del suelo es determinada por las Municipalidades Provinciales, quienes establecen por ordenanza el porcentaje de participación <i>en el incremento del valor del suelo producido conforme los supuestos en el artículo 55. La metodología para el cálculo del porcentaje de participación en el incremento del valor del suelo generado, así como la determinación de los rangos para los porcentajes se regula en el respectivo Reglamento de la presente Ley.</i></p>
<p>56.2. En caso de que los predios que se beneficien de un incremento de valor del suelo fueran destinados a la generación de Vivienda de Interés Social, la participación en el incremento del valor del suelo se sujeta a los siguientes porcentajes:</p>	<p>56.2. La participación en el incremento del valor del suelo se destina prioritariamente a la generación de viviendas de interés social, en especial la vivienda de interés social tipo prioritario, así como, a la infraestructura urbana y equipamiento urbano que se requiera.</p>
<p>1. Por hechos generadores por la clasificación del suelo:</p>	<p><i>Derogado</i></p>
<p>a) Veinte por ciento (20%) para proyectos donde más del cincuenta por ciento (50%) del área techada se destine a Vivienda de Interés Social.</p>	<p><i>Derogado</i></p>
<p>b) Doce por ciento (12%) para proyectos donde más del cincuenta por ciento (50%) del área techada se destine a Vivienda de Interés Social</p>	<p><i>Derogado</i></p>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

de tipo Prioritaria.	
2. Por hechos generadores por la calificación del suelo:	<i>Derogado</i>
a) Veinte por ciento (20%) para proyectos donde más del cincuenta por ciento (50%) del área techada se destine a Vivienda de Interés Social.	<i>Derogado</i>
b) Diez por ciento (10%) para proyectos donde más del cincuenta por ciento (50%) del área techada se destine a Vivienda de Interés Social de tipo Prioritaria.	<i>Derogado</i>

19. De la revisión de ambas disposiciones, se aprecia que el nuevo texto del artículo 56 mantiene la disposición según la cual los porcentajes de participación en el incremento del valor del suelo serán determinados, a través de una ordenanza, por las propias municipalidades provinciales.
20. Además, en la nueva norma también se ha establecido, de manera expresa, que la metodología para el cálculo del porcentaje de dicha participación, así como la determinación de los rangos para los porcentajes, deben ser regulados en el Reglamento de la Ley 31313.
21. En consecuencia, queda claro que la disposición original como la modificatoria del ya citado artículo 56 han regulado en un mismo sentido lo relacionado con la forma de determinación y el destino la participación en el incremento del valor del suelo, manteniéndose el vicio por el que dicha disposición fue impugnada en la demanda.
22. En lo que concierne al artículo 57, corresponde tomar en cuenta que:

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
57. La participación en el incremento del valor del suelo será exigible al momento en que el/la propietario/a del inmueble que se haya visto beneficiado del incremento del valor del suelo: 1. Solicite la recepción de obras de habilitación urbana, debiendo realizar el pago en efectivo, mediante transferencia de áreas adicionales a los aportes establecidos en el proceso de	57.1. La participación en el incremento del valor del suelo es exigible cuando el propietario del predio beneficiado con el incremento del valor del suelo: 1. Solicite la recepción de obras de habilitación urbana, pudiendo realizar el pago de la siguiente forma: a. Pago en efectivo. b. Transferencia de áreas adicionales a los aportes





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<p>habilitación urbana, a través de la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, equipamiento urbano o espacios públicos; u otra forma de pago a ser establecido con el Gobierno Local correspondiente. El procedimiento de cumplimiento de la participación en el incremento del valor será regulado en el reglamento de esta Ley.</p> <p>2. Solicite la conformidad de obra de la edificación correspondiente, debiendo realizar el pago en efectivo o mediante aportes.</p> <p>3. Realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble, debiendo realizar el pago en efectivo.</p> <p>57.2. Para la expedición de la recepción o conformidad de obra correspondiente en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en el incremento del valor del suelo, será necesario acreditar su pago.</p>	<p>establecidos en el proceso de habilitación urbana.</p> <p>c. Ejecución de obras de infraestructura urbana o equipamiento urbano.</p> <p>2. Solicite la conformidad de obra y declaratoria de edificación, pudiendo realizar el pago de la siguiente forma:</p> <p>a. Pago en efectivo.</p> <p>b. Pago a través de transferencia de terreno con igual o mayor valor comercial al incremento de valor determinado.</p> <p>3. Realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble, pudiendo realizar el pago de la siguiente forma:</p> <p>a. Pago en efectivo.</p> <p>b. Pago a través de transferencia de terreno con igual o mayor valor comercial al incremento de valor determinado.</p> <p>57.2. Para la emisión del certificado de recepción de obras o conformidad de obra y declaratoria de edificación, respecto de los predios sujetos a la aplicación de la participación en el incremento del valor del suelo, es necesario acreditar su pago o el cumplimiento de la obligación.</p> <p>57.3. La municipalidad solo puede hacer efectivo el cobro del incremento del valor del suelo por única vez respecto de las actuaciones mencionadas en los numerales 1, 2 y 3.</p>
---	---

23. El texto original del artículo 57.1 de la Ley 31313 regulaba los criterios de exigibilidad del pago de la participación en el incremento del valor del suelo; asimismo, en el artículo 57.2 se ha previsto que, para la expedición de la recepción o conformidad de obra correspondiente en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en el incremento del valor del suelo, sería necesario acreditar su pago.



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

- 24. Sobre el artículo 57, modificado por el Decreto Legislativo 1674, este Tribunal aprecia que este se mantiene vigente una regulación sustancialmente idéntica, y se ha añadido que la municipalidad solo puede hacer efectivo el cobro del incremento del valor del suelo por única vez (artículo 57.3); por lo tanto, corresponde emitir un pronunciamiento sustantivo en dicho extremo.
- 25. A su vez, el artículo 58 de la Ley 31313 regulaba la participación en el incremento del valor del suelo por ejecución de obras públicas; sin embargo, dicha disposición fue derogada por la única disposición complementaria modificatoria prevista en el Decreto Legislativo 1674. Siendo así, al haber sido derogada dicha norma del ordenamiento jurídico, este Tribunal considera que ha operado la sustracción de la materia en relación con dicho extremo de la demanda.
- 26. Por otra parte, en lo que concierne al artículo 59 de la Ley 31311, se aprecia lo siguiente:

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
<p>Artículo 59. Recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo</p> <p>59.1. Los recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo se aplican a los siguientes conceptos:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Financiamiento de obras para la provisión de agua y saneamiento.</li><li>2. Construcción y mantenimiento de equipamiento urbano y comunitario.</li><li>3. Creación y mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes.</li><li>4. Fomento de programas y proyectos de vivienda de interés social.</li><li>5. Protección y promoción de patrimonio cultural, natural y paisajístico</li></ol> <p>59.2. Los recursos obtenidos podrán ser también utilizados para adquirir los terrenos que sean necesarios para destinarlos a los conceptos antes señalados.</p>	<p>Artículo 59. Recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo</p> <p>59.1. Los recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo se aplican únicamente a los siguientes fines:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Elaboración de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural</li><li>2. Financiamiento de obras públicas para la provisión de agua y saneamiento.</li><li>3. Construcción de equipamiento urbano.</li><li>4. Creación de espacios públicos y áreas verdes.</li><li>5. Desarrollo de vivienda de interés social, en especial la vivienda de interés social tipo prioritaria.</li><li>6. Protección y promoción de patrimonio cultural, natural y paisajístico.</li><li>7. Construcción de infraestructura de movilidad urbana sostenible.</li></ol>



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>59.3 Los recursos que recaudan los Gobiernos locales provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo se destinan a las finalidades indicadas en el numeral 59.1 de la presente Ley, priorizando su uso a la reducción de las desigualdades urbanas dentro de la provincia correspondiente, destinando los recursos a favor de los distritos que agrupan principalmente a las personas ubicadas en los sectores I, II y III de la población agrupada según quintiles de ingreso.</p> <p>59.4 Las municipalidades provinciales deben crear fideicomisos en los cuales se recaude, directamente, o a través de las municipalidades distritales, los flujos provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo.</p>	<p>8. Construcción de infraestructura para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.</p> <p>9. Otras finalidades urbanísticas establecidas en los Instrumentos de Planificación Urbana”.</p> <p>59.2. (...)</p> <p>59.3 Los recursos que recaudan los Gobiernos Locales provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo se destinan a las finalidades indicadas en el numeral 59.1 de la presente Ley, priorizando su uso a la reducción de las desigualdades urbanas dentro de la provincia correspondiente, destinando los recursos a favor de los distritos que agrupan principalmente las personas en condición de pobreza o pobreza extrema.</p> <p>59.4 (...).</p>
---	---

- 27. Como se ve, el artículo 59 de la Ley 31313 establecía en su texto original disposiciones relacionadas con el destino (incisos 1 y 2), y con los criterios de priorización (inciso 3) de los recursos obtenidos por dicha participación.
- 28. A su vez, el inciso 4 del artículo 59 de la referida ley mantiene su texto original, vale decir, habilita a las municipalidades provinciales para crear fideicomisos en los cuales se recaude, directamente, o a través de las municipalidades distritales, los flujos provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo.
- 29. Indicado lo anterior, este Tribunal concluye que el artículo 59 mantiene, en lo fundamental, el contenido normativo de los incisos modificados, por lo que debe emitirse un pronunciamiento sustantivo por razón de identidad.
- 30. En cuanto al artículo 60 de la Ley 31313, este Tribunal advierte lo siguiente:

Ley 31313	Decreto Legislativo 1674
Artículo 60. Redistribución de la participación en el incremento del valor del suelo	Artículo 60.- Redistribución de la participación en el incremento del valor del suelo



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

<p>La participación del incremento de valor del suelo será distribuida entre la Municipalidad Provincial y la Municipalidad Distrital en donde se ubiquen los predios beneficiados con este incremento de valor por la actuación pública. En ese sentido, el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado por dicha participación corresponde a la Municipalidad Distrital correspondiente y el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado corresponde a la Municipalidad Provincial.</p>	<p>La participación del incremento de valor del suelo será distribuida entre la Municipalidad Provincial y la Municipalidad Distrital en donde se ubiquen los predios beneficiados con este incremento de valor por la actuación o intervención urbanística. En ese sentido, el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado por dicha participación corresponde a la Municipalidad Distrital correspondiente y el cincuenta por ciento (50%) de lo recaudado corresponde a la Municipalidad Provincial”.</p>
---	---

31. Como puede apreciarse, el texto vigente del artículo 60 de la Ley 31313, modificado por el Decreto Legislativo 1674, mantiene casi el mismo contenido normativo de la disposición original, según la cual la participación del incremento de valor del suelo será distribuida entre la municipalidad provincial y la municipalidad distrital en donde se ubiquen los predios beneficiados con este incremento de valor, correspondiendo a cada una el 50 % de lo recaudado por dicha participación.
32. En consecuencia, la nueva disposición reproduce el alegado vicio de inconstitucionalidad planteado en la demanda respecto del texto original del artículo 60 de la Ley 31313.
33. A la luz de lo expuesto, corresponde concluir que este Tribunal tiene habilitada la competencia para llevar a cabo el control constitucional de las normas que modificaron las disposiciones impugnadas en la Ley 31313, en la medida que estas últimas reproducen el vicio por el cual las normas modificadas fueron cuestionadas en la demanda.
34. Por otro lado, sobre las cuestionadas disposiciones complementarias modificatorias de la Ley 31313, se advierte que la primera modifica el artículo 11 del Decreto Legislativo 776, que aprueba la Ley de Tributación Municipal (en adelante LTM), estableciendo criterios sobre la base imponible para la determinación del impuesto predial, como es el caso del valor total de los predios del contribuyente ubicados en cada jurisdicción distrital, el cálculo y actualización periódica de los valores arancelarios de los terrenos, entre otros.
35. Por último, la segunda disposición complementaria modificatoria incorpora el artículo 13-A al Decreto Legislativo 776, y en él se establece que los predios que se encuentren dentro de la jurisdicción de los planes de desarrollo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

urbano con ciertas especificaciones, se encontrarán sujetos al pago de una tasa adicional del 100 % respecto de la tasa que le corresponda del impuesto predial, que será aplicable al valor del suelo.

36. Por consiguiente, este Tribunal procederá a realizar el control de constitucionalidad del texto vigente de los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 de la Ley 31313, en los términos de lo establecido en el Decreto Legislativo 1674. Asimismo, llevará a cabo el control de la primera y segunda disposición complementaria modificatoria de la mencionada ley.

### §3. BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD APLICABLE AL PRESENTE CASO

37. En el presente caso, este Tribunal estima necesario evaluar los cuestionamientos realizados por el demandante sobre la base de las normas y principios constitucionales relativos a la materia tributaria y, en tal sentido, tener en consideración lo establecido en los artículos 74 y 79 de la Constitución.
38. Adicionalmente, también se evaluará si la Ley 31313, en cuanto dispone que el Reglamento abordará diversas materias relacionadas con la participación en el incremento del valor del suelo, vulnera el artículo 118.8 de la Constitución, que establece la competencia del presidente de la República para reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.
39. Con relación a lo primero, debe recordarse que el artículo 74 del texto constitucional desarrolla los principios rectores de la potestad tributaria del Estado y describe las potestades y los límites del Estado en el ámbito tributario. Así, dicha norma establece, en lo que aquí interesa, que:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

(...)

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

40. Como puede apreciarse, el constituyente ha reservado al legislador la creación, modificación o derogación de tributos o el establecimiento de una exoneración tributaria, a excepción de los aranceles y tasas, que se regulan



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

mediante decreto supremo.

41. Asimismo, queda claro que dicha competencia puede ser ejercida por el legislador ordinario o derivado, en este último caso cuando media la delegación de facultades, conforme a la Constitución.
42. Por su parte, el segundo párrafo del artículo bajo análisis estatuye las competencias de los gobiernos regionales y locales para, en el ámbito de su jurisdicción, crear, modificar, dejar sin efecto o exonerar de contribuciones y tasas, con los límites que la ley prevé.
43. En dicha disposición también se advierte el reconocimiento explícito de diversos principios que los poderes públicos deben observar al momento de ejercer la potestad tributaria; estos:
  - i) la reserva de ley;
  - ii) la igualdad;
  - iii) el respeto de los derechos fundamentales; y,
  - iv) no confiscatoriedad.
44. Además, se ha establecido la regla de que las normas tributarias que violen lo establecido en el artículo 74 de la Constitución no surten efecto.
45. Por otro lado, el artículo 79 prescribe la prohibición de crear tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.
46. Y en el último párrafo de dicho artículo se ha recogido el principio de reserva de ley absoluta, que rige para el caso del tratamiento tributario especial hacia una determinada zona del país. En dicho caso, se requiere la expedición de una ley expresa, aprobada por dos tercios del número legal de congresistas.
47. Expresado lo anterior, este Tribunal emitirá pronunciamiento respecto de las materias constitucionalmente relevantes involucradas en la presente controversia.

### **§4. SOBRE LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO EN LOS ARTÍCULOS 54 AL 60 DE LA LEY 31313**

48. En primer lugar, es necesario contextualizar el marco legal en el que se ubican las disposiciones impugnadas, tomando en consideración la modificatoria introducida por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1674.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

49. Así, cabe precisar que tales disposiciones integran la *Ley de Desarrollo Urbano Sostenible*, publicada el 25 de julio de 2021, cuyo objeto, de acuerdo con su artículo 1, modificado por el Decreto Legislativo 1674, es el establecimiento de “principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, planificación urbana, uso y gestión del suelo urbano”, a fin de lograr “el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, promoviendo la integración y el crecimiento ordenado, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes” (artículo 2).
50. Las disposiciones impugnadas (artículos 54 al 60), como ya se indicara *supra*, forman parte de los instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo que, a su vez, son *instrumentos de financiamiento urbano*.
51. En el artículo 52 de la ley se ha definido a tales instrumentos como aquellos “destinados a financiar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, a través de la participación en el incremento del valor del suelo que resulte de las actuaciones e intervenciones hechas total o parcialmente por el Estado, la transferencia de derechos edificatorios, bonificaciones u otros instrumentos que permitan el financiamiento de los proyectos priorizados en los Instrumentos de Planificación Urbana”.
52. A su vez, en el artículo 53 se ha previsto que los instrumentos de financiamiento urbano son aquellos establecidos en la normativa especial o definidos por los gobiernos locales en los instrumentos de planificación urbana, en el marco de sus competencias, “sustentados en la función social de la propiedad”.
53. Ahora bien, en cuanto a la participación en el incremento del valor del suelo, debe tenerse presente la definición del artículo 54, según la cual, dicho incremento consiste en el “valor comercial adicional que se origina en las ciudades por externalidades positivas”, sean directas o indirectas que producen los hechos generadores previstos en la mencionada Ley 31313.
54. Queda claro que la participación en el incremento del valor del suelo se producirá, de acuerdo con la ley, cuando se verifique alguno de los hechos generados previstos en el artículo 55.
55. Como se ha mencionado, los hechos generadores previstos en el artículo 55 de la Ley 31313 pueden versar sobre: i) la *clasificación* del suelo, ii) la *calificación* del suelo y iii) la ejecución de obras públicas.
56. La clasificación del suelo se refiere a la incorporación, mediante un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

instrumento de planificación urbana, de:

- i) Suelo urbanizable como suelo urbano; y de
- ii) Suelo rural como suelo urbanizable.

57. Lo anterior está condicionado a que el suelo urbano o urbanizable “se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica que aseguren su prestación”.

58. A su vez, los segundos hechos generadores, relacionados con la calificación del suelo, consisten en:

a. La asignación de zonificación o la actualización de la zonificación a una de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los Instrumentos de Planificación Urbana o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica correspondientes que aseguren su prestación.

b. La actualización de la zonificación por una de mayor rentabilidad es producto del cambio de alguno de sus componentes que genere mayores beneficios. En el caso del cambio de parámetros urbanísticos y edificatorios la mayor rentabilidad puede darse por un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios; por el incremento del área techada; o, mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación.

59. El tercer hecho generador de la participación del incremento del valor de suelo urbano se encuentra vinculado con la ejecución de obras públicas, conforme se detalla:

a. La ejecución de proyectos de inversión pública de carácter y alcance nacional conforme a Ley, o aquellos contenidos en el Instrumento de Planificación Territorial, Instrumentos de Planificación Urbana y/o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios, que generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas prevista en la legislación de la materia.

b. Otros determinados en el respectivo Reglamento de la presente Ley, siempre que se ejecuten en el marco de la inversión pública.

60. A ello debe añadirse que la ley habilita la posibilidad de que las municipalidades provinciales puedan obtener “un porcentaje del incremento del valor del suelo para destinarlo a fines de utilidad pública establecidos en la presente Ley”.

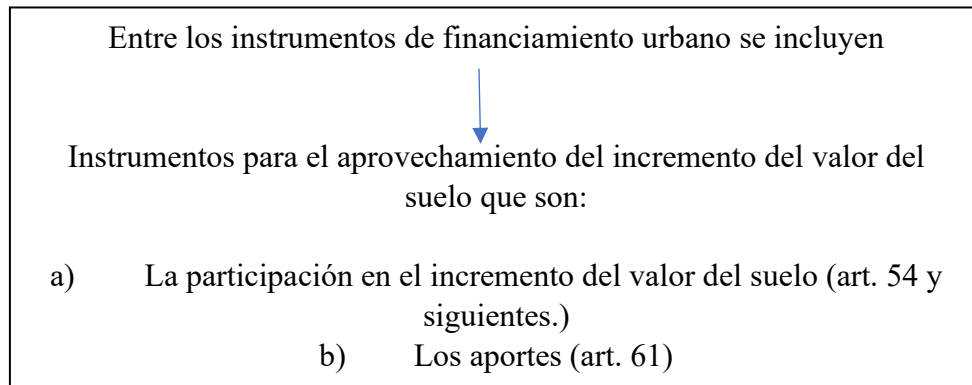
61. Asimismo, junto a la figura de la participación en el incremento del valor del





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suelo, se encuentra la de los aportes, desarrollada en el artículo 61 de la ley. Ambos constituirían los instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo.



62. En lo que aquí interesa, el artículo 53 de la ley ha previsto el conjunto de instrumentos de financiamiento urbano, entre los que se encuentran los denominados “instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo” (literal “a”).
63. Ahora bien, corresponde determinar si el incremento del valor del uso del suelo es un tributo, a efectos de esclarecer si en el presente caso son exigibles los principios constitucionales tributarios. De ser así, correspondería finalmente analizar si tales principios han sido conculcados, o no.

#### **§4. LA PARTICIPACIÓN EN EL INCREMENTO DEL VALOR DEL SUELO CONSTITUYE UNA PRESTACIÓN PATRIMONIAL DE CARÁCTER PÚBLICO NO TRIBUTARIA**

64. A continuación, este Tribunal debe determinar si la citada participación en el incremento del valor del uso del suelo es un tributo.
65. Al respecto, queda claro que dicha participación constituye un ingreso del Estado; sin embargo, no todo ingreso del Estado tiene la naturaleza jurídica de un tributo.
66. Efectivamente, entre los recursos con que cuenta el Estado se encuentran los ingresos no tributarios, conforme lo establece el artículo 15 del Decreto Legislativo 1441, *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería*
67. Debe determinarse entonces si la citada participación en el incremento del valor del uso del suelo es un tributo.
68. Sabido es que nuestra legislación no cuenta con una definición normativa de tributo. Así ha quedado evidenciado en algunos pronunciamientos previos de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

este Tribunal (cfr. Sentencia 03303-2003-AA/TC) y de órganos resolutivos como el Tribunal Fiscal (cfr. entre varias, la Resolución 1563-3-2011, de 28 de enero de 2011).

69. Este Tribunal entiende que los tributos, en la línea de lo establecido en el Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), son prestaciones de carácter pecuniario exigidas por el Estado al ejercer su potestad tributaria y que son consecuencia de la verificación o realización del hecho imponible previsto en la ley. Dicha exigencia viene establecida por el deber de contribuir con la satisfacción de necesidades públicas y no constituye una sanción por la comisión de un acto ilícito<sup>1</sup>.
70. De la definición antes expuesta se deriva que, según el CIAT, los tributos deben:
- i) Contener una prestación pecuniaria;
  - ii) Resultar obligatorios;
  - iii) Haber sido establecidos por mandato de la Ley; y,
  - iv) Estar orientados a satisfacer necesidades públicas.
71. Corresponde destacar que cuando en dicho modelo se alude a la “prestación pecuniaria” como elemento del tributo, se está haciendo referencia a “su calidad dineraria al constituir los tributos la fuente principal de financiamiento de la actividad estatal, siendo, en tal orden de ideas, la finalidad de hacer posible el gasto público la principal función del tributo, lo que permite diferenciarlos de la sanción por ilícito”<sup>2</sup>.
72. De acuerdo con la definición del CIAT que se ha glosado, se desprende que, si el tributo tiene como función principal la de coadyuvar al sostenimiento del gasto público, el elemento de prestación pecuniaria solo puede referirse al pago de una suma de dinero.
73. Por su parte, el Modelo de Código Tributario OEA/BID de 1968 establece en su artículo 13 que los tributos “son las prestaciones en dinero que el Estado,

---

<sup>1</sup> Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Modelo de Código Tributario del CIAT, pp. 35. En dicho modelo, se menciona que la definición de tributo que ha sido adoptada por la doctrina y diversos Códigos de Iberoamérica. Disponible en [https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Espanol/2015\\_Modelo\\_Codigo\\_Tributario\\_CIAT.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTécnicos/Espanol/2015_Modelo_Codigo_Tributario_CIAT.pdf), consultada el 19 de setiembre de 2023.

<sup>2</sup> Idem.

en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines”<sup>3</sup>.

74. Esta definición refuerza la definición técnico-jurídica de que el tributo es la *prestación pecuniaria* que el Estado impone, en el ejercicio de su potestad de imperio, con la finalidad principal de sufragar el gasto público. Este Colegiado en la Sentencia 03303-2003-AA/TC, en el fundamento 4, determinó que:

Así, el tributo como *obligación jurídicamente pecuniaria*, ex lege, que no constituye sanción de acto ilícito, cuyo sujeto activo es, en principio, una persona pública y cuyo sujeto pasivo es alguien puesto en esta solución por mandato de la ley (Gerardo Ataliba. *Hipótesis de Incidencia Tributaria*. Instituto Peruano de Derecho Tributario. 1987. Pág. 37).

A partir de esta noción, podemos establecer los elementos esenciales de un tributo, los cuales son: a) su creación por ley; b) la obligación pecuniaria basada en el *ius imperium* del Estado; y c) su carácter coactivo, pero distinto a la sanción por acto ilícito.

75. Este Colegiado ha asumido el principio de capacidad contributiva como uno constitucional implícito (Sentencia 04014-2005-AA/TC), que en la doctrina se ha ido perfilando como base jurídica del tributo. Siguiendo a Casás, este principio puede ser contemplado desde tres perspectivas: (i) como fundamento ético-jurídico del deber de contribuir, deber indispensable para la existencia del Estado y la efectiva garantía de la libertad del ciudadano; (ii) como base de medida, a partir de la cual habrá de fijarse la carga fiscal concreta que deberá soportar cada contribuyente, y (iii) como límite infranqueable de potestad tributaria normativa, ya que no podrá haber gravamen donde no exista capacidad contributiva –razón y fundamento de los mínimos de sustento exentos en el impuesto a la renta-, o por encima de la misma, -lo que nos aproxima a la noción de confiscatoriedad- pues, de lo contrario se atentaría contra la propiedad privada, vaciándola de contenido<sup>4</sup>.
76. Este Tribunal ha adoptado precisamente dicho enfoque, al sostener que a todo tributo le es implícita la finalidad de contribuir con el sostenimiento de los gastos públicos (cfr. Sentencia 00004-2004-PI/TC, fundamento 9).
77. Sin perjuicio de lo expuesto este órgano de control de la constitucionalidad ha puesto de relieve que el fundamento de la imposición no radica únicamente en el deber de los ciudadanos de pagar sus tributos, sino que incluye también el *deber de contribuir* con el sostenimiento de los gastos públicos y de colaborar con la Administración, como manifestación del principio de

<sup>3</sup> Modelo OEA-BID (1968), segunda edición. Disponible en [https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/LegislacionTributaria/Codigo+Tributario\\_OEA-BID\\_Ultimo.pdf](https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/LegislacionTributaria/Codigo+Tributario_OEA-BID_Ultimo.pdf), consultada el 19 de setiembre de 2023.

<sup>4</sup> Casás, José Oswaldo (2003). “Principios jurídicos de la tributación”. En Horacio García Belsunce (dir.), *Tratado de Tributación*, Tomo I, Vol I. Buenos Aires: Astrea, p. 314.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

solidaridad (cfr. Sentencia 06089-2006-PA/TC, fundamentos 18 a 21), que se encuentra consagrado implícitamente en la cláusula del Estado social de derecho (artículo 43 de la Constitución).

78. Así las cosas, este Tribunal debe evaluar si la denominada participación por incremento del valor del uso del suelo cumple con tales elementos. Solo en dicho supuesto correspondería continuar con el examen de los límites constitucionales al ejercicio de la potestad tributaria del legislador, para determinar si en el presente caso dichos límites habrían sido respetados o, por el contrario, transgredidos.
79. Tomando en cuenta dichos elementos, este Tribunal entiende que la referida participación por incremento en el valor del suelo es exigida por el Estado a través de la ley cuando se configuran los hechos generadores previstos en el citado artículo 55 de la ley.
80. Sin embargo, no resulta igualmente evidente que la participación por incremento del valor del uso del suelo implique la existencia de una obligación jurídica pecuniaria que suponga el deber de entregar una suma de dinero por mandato de la propia ley.
81. Y es que el artículo 57 de la norma impugnada establece no solo el momento a partir del cual sería exigible dicha participación (concretamente cuando el/la propietario/a del inmueble se haya visto beneficiado/a del incremento del valor del suelo), sino que también ha dispuesto la forma en que debe cumplir con el pago correspondiente.
82. Así pues, los supuestos previstos en el artículo 57 ocurren cuando se:
  1. Solicite la recepción de obras de habilitación urbana, pudiendo realizar el pago de la siguiente forma:
    - a. Pago en efectivo.
    - b. Transferencia de áreas adicionales a los aportes establecidos en el proceso de habilitación urbana.
    - c. Ejecución de obras de infraestructura urbana o equipamiento urbano.
  2. Solicite la conformidad de obra y declaratoria de edificación, pudiendo realizar el pago de la siguiente forma:
    - a. Pago en efectivo.
    - b. Pago a través de transferencia de terreno con igual o mayor valor comercial al incremento de valor determinado.
  3. Realice actos que impliquen la transferencia del dominio del inmueble,



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

pudiendo realizar el pago de la siguiente forma:

- a. Pago en efectivo.
- b. Pago a través de transferencia de terreno con igual o mayor valor comercial al incremento de valor determinado.

83. Resulta claro que la norma ha establecido que el pago en efectivo es solo una posibilidad, y habilita, además, otras modalidades como:

- i) La transferencia de áreas adicionales a los aportes establecidos en el proceso de habilitación urbana;
- ii) La ejecución de obras de infraestructura urbana;
- iii) La ejecución de obras de equipamiento urbano; y,
- iv) Pago a través de transferencia de terreno con igual o mayor valor comercial al incremento de valor determinado.

84. No se evidencia tampoco el cumplimiento del elemento relativo a la prohibición de fines predeterminados que resulta aplicable, en principio, a todo tributo.

85. Efectivamente, los incisos 1, 2 y 3 del artículo 59 preceptúan que:

59.1. Los recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo se aplican únicamente a las siguientes multas:

1. Elaboración de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural
2. Financiamiento de obras públicas para la provisión de agua y saneamiento.
3. Construcción de equipamiento urbano.
4. Creación de espacios públicos y áreas verdes.
5. Desarrollo de vivienda de interés social, en especial la vivienda de interés social tipo prioritaria.
6. Protección y promoción del patrimonio cultural, natural y paisajístico.
7. Construcción de infraestructura de movilidad urbana sostenible.
8. Construcción de infraestructura para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
9. Otras finalidades urbanísticas establecidas en los Instrumentos de Planificación Urbana

59.2. *Los recursos obtenidos podrán ser también utilizados para adquirir los terrenos que sean necesarios para destinarlos a los conceptos antes señalados.*

59.3 Los recursos que recaudan los Gobiernos Locales provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo *se destinan a las finalidades indicadas en el numeral 59.1 de la presente Ley, priorizando su uso a la reducción de las desigualdades urbanas dentro de la provincia correspondiente, destinando los recursos a favor de los distritos que agrupan principalmente a las personas en condición de pobreza o pobreza extrema.*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

86. En línea con lo anterior, el artículo 59.4 de la ley impugnada ha establecido el deber de crear fideicomisos para recaudar los ingresos relacionados con la participación en el incremento del valor del suelo.
87. De lo expuesto, se deriva que la figura de la participación en el incremento del valor del suelo no cumple con todos los elementos que caracterizan a un tributo en nuestro ordenamiento jurídico y, por ende, este Tribunal Constitucional considera que se debe descartar su naturaleza tributaria. Se trata de *prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza no tributaria* (esto es, de prestaciones coactivas que no constituyen ingresos públicos). Esto es, una prestación patrimonial pública no tributaria es una *prestación coactiva que no constituye un ingreso realizado a un ente público con la finalidad de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos*<sup>5</sup>.
88. En la jurisprudencia constitucional española se conceptúa como elemento definitorio de la prestación patrimonial pública, a la coactividad que se aplica tanto a las prestaciones patrimoniales tributarias como a las no tributarias [fundamento jurídico 3 de la Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre, en la que se analizó la constitucionalidad de la Ley de Tasas y Precios Públicos]. Al requisito de coactividad la jurisprudencia le ha agregado la finalidad de interés público [fundamento jurídico 15 de la Sentencia 182/1997].
89. Este Colegiado sigue esta jurisprudencia y asume que la figura de la participación en el incremento del valor del suelo, establecida en la Ley 31313, es una prestación patrimonial no tributaria, a la que no le resultan exigibles todos los límites y principios constitucionales a la potestad tributaria del Estado. Sin perjuicio de ello, este Colegiado asume que sí es un requisito que la prestación sea creada por ley, la que, a su vez, debe explicitar la finalidad de interés público.
90. Cabe reiterar que este Tribunal tiene resuelto al respecto que “las exigencias propias del régimen tributario constitucional previstas en el artículo 74º de la Constitución solamente son aplicables a las especies de tributos o sus sistemas directos de pago, tal y como lo establece y desarrolla nuestra jurisprudencia constitucional” (Sentencia 03769-2010-PA/TC, fundamento 28).
91. Asimismo, este Colegiado asume que, como las prestaciones patrimoniales de carácter público implican una injerencia del Estado en el derecho fundamental de propiedad, están sujetas a límites de razonabilidad y proporcionalidad. Así, el legislador está obligado a observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad al momento de establecer regulaciones en

---

<sup>5</sup> Gómez-Ferrer Rincón, Rafael (2015). “Las prestaciones patrimoniales de carácter público y naturaleza no tributaria”. En Fernando López Ramón, (coord.), *Las prestaciones patrimoniales públicas no tributarias y la resolución extrajudicial de conflictos*. Madrid: INAP/Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, p. 34.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

materia de desarrollo sostenible y, concretamente, en el ámbito urbanístico, que representen obligaciones para las personas.

92. Evidentemente, el hecho de que una exigencia económica prevista en la ley carezca de naturaleza tributaria -como se advierte en el presente caso- no significa que el legislador tenga una habilitación para regularla sin límites o contraviniendo los propios parámetros constitucionales, entre ellos, los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La intervención estatal solo será legítima y conforme a la Constitución si se traduce en medidas razonables, adecuadas y necesarias para los fines de orden público (cfr. Sentencia 00048-2004-PI/TC, *Caso de la Ley de Regalía Minera*, fundamento 49):

Quando el Estado interviene en materia económica a través de la creación de tributos, su actuación se encuentra sujeta al respeto de los principios constitucionales establecidos en el artículo 74 de nuestra Constitución (principios de legalidad, igualdad, capacidad contributiva, no confiscatoriedad y respeto a los derechos fundamentales). Ello quiere decir, claro está, que si una exigencia económica –como la regalía minera- no reviste cariz tributario, el legislador quede habilitado para establecerla sin ningún parámetro de objetividad y razonabilidad.

La intervención del Estado se considera como legítima y acorde con la Constitución, cuando es producto de una medida razonable y adecuada a los fines de las políticas que se persiguen. Es necesario, en consecuencia, que dicha medida no transgreda los derechos fundamentales de las personas o, en todo caso, que dicha afectación se lleve a cabo bajo cánones de razonabilidad y proporcionalidad.

93. Debe recordarse que el Tribunal Constitucional ha dejado establecido que la razonabilidad “es un criterio íntimamente vinculado al valor de la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho”, que posibilita el “control o interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos en el uso de las facultades discrecionales” (Sentencia 00006-2003-PI/TC, fundamento 9).
94. En tal sentido, como se ha venido afirmando en la jurisprudencia de este Alto Tribunal, los actos y decisiones de los poderes públicos llevados a cabo en el ejercicio de sus facultades deben responder a criterios de racionalidad y no deben ser arbitrarios (cfr. Sentencia 00006-2003-PI/TC, fundamento 9).
95. Cabe enfatizar que al legislador le asiste la competencia sobre la libre configuración de la ley, siempre que con ello no vulnere la Norma Fundamental.
96. A ello debe añadirse que este Tribunal considera que resulta legítimo que el Estado encuentre y diseñe mecanismos técnico-legales a fin de lograr que toda persona o particular que se beneficie económicamente de su actuación



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

deba luego retribuir de alguna manera -bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad- con los fines de interés público que se establezcan a través de la normatividad, en el marco que la Constitución establece.

97. En el presente caso, este Tribunal no advierte que las disposiciones impugnadas resulten manifiestamente arbitrarias o contrarias a criterios básicos de razonabilidad y proporcionalidad entre los medios empleados y los objetivos perseguidos, que den cuenta de actuaciones caprichosas, carentes de justificación en el marco de las competencias del legislador democrático.
98. Antes bien, se aprecia que las disposiciones cuestionadas responden a decisiones del legislador que razonablemente se pueden relacionar de manera directa con el mejor aprovechamiento del espacio urbano y su desarrollo sostenible en igualdad de condiciones para los ciudadanos.
99. Efectivamente, este Tribunal advierte que la regulación establecida en la mencionada ley respecto a la participación por el incremento del valor del suelo responde a finalidades de interés público, tales como determinados propósitos vinculados con el logro de un desarrollo urbano sostenible. En tal sentido, no se aprecia de forma manifiesta que el legislador haya incurrido en una arbitrariedad o falta de justificación racional en cuanto al establecimiento de la participación en el aumento del valor del suelo.
100. Se aprecia, por otra parte, que el establecimiento de la participación en el incremento del valor del suelo responde a la finalidad de lograr que los particulares contribuyan con el referido desarrollo urbano sostenible, a través del pago o realización de actividades como consecuencia del incremento del valor comercial de sus predios con el que se han beneficiado a causa de la intervención del Estado (artículos 52 y 53 de la norma impugnada cuyo texto vigente es el que introdujo el Decreto Legislativo 1674).
101. Además, el legislador ha previsto diversas opciones o alternativas a fin de que los particulares puedan cumplir con la referida participación, como ordena el artículo 57 de la Ley 31313. A ello debe añadirse que la propia ley ha estatuido que la metodología para el cálculo del porcentaje de participación en el incremento del valor del suelo generado y que la determinación de los rangos para los porcentajes se establecerá en el reglamento de la ley. Además, las municipalidades provinciales deberán ajustarse a tales parámetros al momento de establecer o determinar los porcentajes correspondientes a través de una ordenanza.
102. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la alegada vulneración del artículo 118.8 de la Constitución guardaba relación, según la demanda, con la inobservancia del principio de reserva de ley en materia tributaria. No obstante, ha quedado en evidencia que la figura en cuestión no constituye un





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 33

tributo, razón por la cual no se advierte en qué medida su regulación en la Ley 31313 incida en dicha disposición constitucional, que habilita la competencia del presidente de la República para reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

103. Estando a lo expuesto, este Tribunal considera que la demanda resulta infundada en este extremo.

### **§5. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL, ESTABLECIDA EN LA PRIMERA Y SEGUNDA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS DE LA LEY 31313**

104. En el presente caso también se cuestiona la regulación del impuesto predial prevista en las disposiciones complementarias modificatorias primera y segunda de la Ley 31313.

105. Ahora bien, debe precisarse que las disposiciones impugnadas en este extremo de la demanda, a diferencia de las analizadas previamente, sí inciden de manera directa en la materia tributaria, pues se refieren a la regulación del impuesto predial.

106. Corresponde entonces a este Tribunal emitir pronunciamiento respecto de la constitucionalidad de tales disposiciones.

### **§5.1. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31313, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL (LTM)**

107. La Primera Disposición Complementaria Modificatoria introduce una reforma en el artículo 11 del Decreto Legislativo 776, que aprueba la LTM en los siguientes términos:

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, 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, que formula y aprueba anualmente el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento mediante Resolución Ministerial.

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

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*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 34

*valorización está sujeta a fiscalización posterior por parte del gobierno local respectivo.*

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.

108. En primer lugar, se aprecia que la disposición cuestionada se refiere a la base imponible para la determinación del impuesto predial, que es un tributo municipal.
109. Como es sabido, el artículo 52 del TUO del Código Tributario dispone que los gobiernos locales administran por excepción los impuestos que la ley establezca. Tal es el caso del impuesto predial, de acuerdo con lo indicado por el artículo 8 de la norma antes citada.
110. Efectivamente, en el artículo 8 de la LTM se ha establecido que el impuesto predial es un tributo de periodicidad anual que grava el valor de los predios urbanos y rústicos. Al respecto, se considera predios a:
  - i) los terrenos, incluyendo los terrenos ganados al mar, a los ríos y a otros espejos de agua; y
  - ii) 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.
111. Asimismo, tanto las personas naturales como las jurídicas que sean propietarias de los predios gravados al 1 de enero de cada año se encuentran obligadas al pago del referido impuesto, como establecen los artículos 9 y 10 de la citada ley.
112. La norma impugnada en autos ha introducido una modificación en el párrafo tercero del artículo 11 de la LTM, que establece cuál es la base imponible para la determinación del impuesto predial.
113. Dicha disposición estipula que en el cálculo de la actualización periódica de los valores arancelarios de terrenos se deberá considerar -en cuanto resulte aplicable- *el mayor valor del suelo generado por las acciones en las que haya participado el Estado, sea de forma total o parcial* (énfasis añadido).
114. Para el demandante, la nueva regulación que instaura la mencionada disposición contraviene la Constitución, en la medida que atenta contra el principio de no confiscatoriedad y el principio de proporcionalidad. Y es que, a su criterio, la “ganancia” del propietario resultaría afectada pues debería



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

entregar el porcentaje que establezca el reglamento respecto del valor del suelo; mientras que para el pago del impuesto predial el cálculo correspondiente se realizaría sobre el 100 % del aumento del valor del suelo.

115. En relación con dicho cuestionamiento, este Tribunal debe partir destacando que el artículo 74 de la Constitución establece que “ningún tributo puede tener carácter confiscatorio”. Queda claro entonces que el principio de no confiscatoriedad rige y condiciona el ejercicio de la potestad tributaria del Estado, a fin de respetar y garantizar el derecho fundamental de propiedad de los particulares.
116. Así, el principio en mención impide que el legislador tributario pueda afectar de manera *irrazonable y desproporcionada* la esfera patrimonial de las personas (cfr. Sentencia 02727-2002-AA, fundamento 4).
117. En la Sentencia 00041-2004-PI/TC, este Tribunal ha subrayado que este principio tiene la estructura de un concepto jurídico indeterminado, razón por la cual su contenido no puede ser precisado de forma general y abstracta, sino que debe ser analizado en cada caso, considerando para ello la clase de tributo, así como las circunstancias concretas de quienes son los obligados a pagarlo (cfr. fundamento 57).
118. Asimismo, debe recordarse que en la Sentencia 04227-2005-PA/TC, este Tribunal ha dejado enfatizado que:

(...) en los casos que se alegue confiscatoriedad, es necesario que la misma se encuentre plena y fehacientemente demostrada, de lo contrario, corresponderá atender estas pretensiones en otra vía, donde sí puedan actuarse otros medios de prueba y proceda la intervención de peritos independientes que certifiquen las afectaciones patrimoniales a causa de impuestos (fundamento 26).
119. Es por ello que en la Sentencia 00017-2010-PI/TC se precisó que “un análisis sobre la confiscatoriedad de un tributo, en principio, no podría efectuarse en un proceso de control abstracto de constitucionalidad como el de autos, al no girar el presente examen en torno a la situación de un sujeto en particular. Por estas consideraciones, adolece de razones jurídico-constitucionales la impugnación planteada” (fundamento 12).
120. Indicado lo anterior, este Tribunal aprecia que el fundamento central de la impugnación de la primera disposición modificatoria de la Ley 31313 radica en la consideración según la cual se habría incurrido en una doble imposición a partir de un mismo supuesto fáctico. Es decir, que por un mismo hecho generador el Estado cobre la participación en el incremento del valor del suelo y el impuesto predial.
121. Así las cosas, debe reiterarse, como ya se ha expresado *supra*, que la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

participación en el incremento del valor del suelo no constituye un tributo, aunque, como ya se ha apuntado, esta última conclusión no lo exime de respetar criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

122. En tal sentido, este Tribunal aprecia que debe descartarse que el establecimiento de la figura de la participación en el incremento del valor del suelo pueda generar situaciones de doble o triple tributación por su alegada concurrencia con otros impuestos como el impuesto predial o el impuesto a la renta, pues, como ya se ha dicho, carece de naturaleza tributaria.
123. Asimismo, debe recordarse que este Tribunal considera que el cobro de dicha participación a través de la ley responde a fines constitucionalmente legítimos y que encuentran sustento en el marco que establece la Constitución y cuya regulación en la ley -analizada en abstracto- no resulta manifiestamente desproporcionada. Entre los principales fines antes referidos se encuentra la realización del principio según el cual nadie puede enriquecerse sin causa, así como la procura del desarrollo urbano sostenible en favor de la ciudadanía.
124. Ambos fines se relacionan directamente con deberes del Estado que, por mandato del artículo 44 de la Constitución, este debe cumplir, como son: la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.
125. Por otra parte, este Tribunal concluye que las disposiciones que regulan la participación sobre el incremento del valor del suelo no inciden en el contenido constitucional del principio de no confiscatoriedad, no solo porque dicha figura no es un tributo, sino porque la vulneración de este principio no puede ser determinada en un examen de constitucionalidad en abstracto, característica básica del control que se realiza en el proceso de inconstitucionalidad (cfr. sentencias 02727-2002-AA/TC, 04227-2005-PA/TC, 00017-2010-PI/TC, entre otras).
126. Cabe agregar que la propia ley ha distinguido dos escenarios: i) cuándo se produce el beneficio por el incremento del valor del suelo y ii) cuándo resulta exigible su cobro. De ello se concluye, entonces, que la sola ocurrencia del beneficio por dicho incremento (definida en el artículo 54 de la ley) no habilita inmediatamente a su cobro. En realidad, el cobro de la participación por el incremento del valor del suelo podrá efectuarse cuando se configuren los supuestos previstos en el artículo 57 de la Ley 31313.
127. Asimismo, no necesariamente en todos los casos y en un mismo año fiscal se recaudaría, por un mismo predio, el pago del impuesto predial y la participación en el incremento del valor del suelo.
128. Efectivamente, no resulta evidente que dicha concurrencia se produzca de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 37

modo permanente en todos los casos en los que un propietario se haya visto beneficiado por el incremento en el valor del suelo.

129. No obstante, solo cuando dicha situación sí se configure, se deberá evaluar si tal concurrencia afecta, de manera desproporcionada, la esfera patrimonial del contribuyente del impuesto predial; menoscabo que debe ser acreditado en la vía que corresponda, donde se deberá considerar las circunstancias jurídicas y fácticas del caso concreto.
130. Por tales, consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el referido extremo.

### **§5.2. SOBRE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DE LA LEY 31313, QUE INCORPORÓ EL ARTÍCULO 13-A DE LA LEY DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL**

131. La Segunda Disposición Complementaria Modificatoria dispone la incorporación del artículo 13-A al Decreto Legislativo 776 (LTM), en los siguientes términos:

Artículo 13-A. Aquellos predios que, dentro de los Planes de Desarrollo Urbano de la jurisdicción a la que pertenecen, se encuentren ubicados en suelo urbano, que cuenten con acceso a servicios públicos, y no cuenten con habilitación urbana con recepción de obras o que teniendo habilitación urbana con recepción de obras no cuenten con edificación, se encontrarán sujetos al pago de una tasa adicional del 100% respecto de la tasa que le corresponda del Impuesto Predial que será aplicable al valor del suelo.

No se aplicará la tasa diferenciada a aquellos inmuebles cuyo valor de autoavalúo sea menor a 17 UIT.

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

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

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

132. En primer término, se advierte que la disposición glosada ha establecido el pago de una tasa adicional del 100 % respecto de la tasa que le corresponda del impuesto predial, aplicable al valor del suelo para predios que, según los planes de desarrollo urbano:
  - i) Se encuentren ubicados en suelo urbano;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- ii) Cuenten con acceso a servicios públicos; y,
  - iii) No cuenten con habilitación urbana con recepción de obras o, teniéndola, no cuenten con edificación.
133. La norma cuestionada dispone que, a partir del año 2024 se aplicará dicha tasa diferenciada, la que seguirá siendo cobrada hasta que se hubiera cumplido con la habilitación y edificación antes mencionadas.
134. Asimismo, la disposición en cuestión ha previsto una excepción para los inmuebles cuyo autoavalúo sea menor a 17 U.I.T.
135. La parte demandante alega que la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria cuestionada vulneraría el principio capacidad contributiva y el principio de igualdad, que se desprenden del artículo 74 de la Constitución, así como el principio de proporcionalidad.
136. En el presente caso, se advierte que la disposición que aquí se analiza tiene un contenido normativo que se enmarca, efectivamente, en la materia tributaria. Asimismo, la citada segunda disposición complementaria modificatoria, a diferencia de las anteriores normas, no se refiere ni guarda relación con la participación en el incremento del valor del suelo.
137. En la Sentencia 4014-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional se ha referido a la capacidad contributiva como “la aptitud de una persona para ser sujeto pasivo de obligaciones tributarias, sustentada con base en determinados hechos reveladores de riqueza” (fundamento 7).
138. Este Tribunal ha sostenido también que la capacidad contributiva tiene un nexo indisoluble con el hecho sometido a imposición; es decir, siempre que se establezca un tributo, este deberá guardar íntima relación con la capacidad económica de los sujetos obligados, ya que sólo así se respetará la aptitud del contribuyente para tributar (cfr. Sentencia 00033-2004-AI/TC, fundamento 12).
139. En suma, según el principio de capacidad contributiva “el reparto de los tributos ha de realizarse de forma tal que se trate igual a los iguales y desigual a los desiguales, por lo que las cargas tributarias han de recaer, en principio, donde exista riqueza que pueda ser gravada, lo que evidentemente implica que se tenga en consideración la capacidad personal o patrimonial de los contribuyentes” (Sentencia 02727-2002-PA/TC, fundamento 4).
140. Por otro lado, este Tribunal, ha resuelto con claridad que las leyes tributarias no deben incluir tasas irrazonables o *desproporcionadas*, que terminen desnaturalizando el ejercicio de la potestad tributaria.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

141. Ciertamente es que el Estado impone cargas a los ciudadanos, a fin de que contribuyan con el sostenimiento de los gastos públicos; pero, evidentemente, aquellas no pueden resultar desproporcionadas. Y es que el principio de proporcionalidad también resulta plenamente exigible al legislador tributario.
142. Ahora bien, en el presente caso, este Tribunal aprecia que la finalidad de la disposición sometida a control no es, propiamente, establecer una sanción para los propietarios que carezcan de habilitación urbana y/o de edificación, como alega la parte demandante. En realidad, dicha norma persigue desincentivar tales situaciones a través del cobro de la tasa adicional del 100 % respecto de la tasa correspondiente al impuesto predial, aplicable al valor del suelo.
143. En el presente caso, se advierte que dicha finalidad se encuentra en el marco de lo constitucionalmente posible y que, en todo caso, resulta legítimo que el legislador busque desalentar la falta de habilitación urbana y/o la falta de edificación como parte de las medidas tendientes al desarrollo urbano sostenible.
144. Así las cosas, este Tribunal aprecia que la disposición en cuestión introduce un fin extrafiscal, pero evidentemente, no por ello, su regulación queda exenta de observar los principios constitucionales tributarios. Antes bien, queda claro, en el presente caso, que la disposición cuestionada, al tener naturaleza tributaria, debe ser respetuosa de tales principios.
145. En atención a esto último, este Tribunal considera que el pago de una tasa del 100 % para aquellos casos en los que no se contase con habilitación urbana con recepción de obra y/o con edificación, resulta manifiestamente irrazonable y desproporcionado, pues duplicar la tasa que inicialmente sería pagada por concepto de impuesto predial constituye un cobro excesivo intolerable para el contribuyente. En consecuencia, corresponde este Colegiado ejercer un control de proporcionalidad de la mencionada tasa.
146. El aprovechamiento de los espacios urbanos, en el contexto de masificación de las ciudades, donde se hace necesaria la optimización del aprovechamiento del suelo en beneficio de la ciudadanía, resulta una finalidad claramente legítima; sin embargo, dicha finalidad no puede ser satisfecha mediante medidas desproporcionadas de tal magnitud, como la de imponer una tasa adicional de 100 % a la correspondiente al impuesto predial.
147. Debe quedar claro, entonces, que el vicio de inconstitucionalidad que se ha identificado radica en la tasa establecida por el legislador, pero no en el fundamento del pago de una tasa adicional por falta de habilitación urbana o por falta de edificación, que en sí mismo no resulta incompatible con la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 40

Constitución.

148. Corresponderá al legislador, conforme a las exigencias del Estado social de derecho, establecer una nueva regulación que observe los principios constitucionales tributarios.
149. Por tales consideraciones, este Tribunal estima que la demanda debe ser declarada fundada en el referido extremo.

### §5.3. EFECTOS EN EL TIEMPO DE LA PRESENTE SENTENCIA

150. Habiéndose determinado que la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313, mediante la cual se incorporó el artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal, es contraria a lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución, corresponde que este Colegiado, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 80 del Nuevo Código Procesal Constitucional, determine los efectos en el tiempo de la presente sentencia.
151. Al respecto y tomando en cuenta que la obligación tributaria impuesta rige a partir del presente año 2024 y que, por consiguiente, muchos pagos pueden haberse realizado a título de la misma, la administración tributaria podrá optar entre devolver lo indebidamente cancelado por concepto de tasa diferenciada o en su defecto y de conformidad con el artículo 40 del Código Tributario, compensar lo cancelado a título de futuras obligaciones deducibles por el mismo concepto.

### III. FALLO

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda contra la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313, en cuanto establece el pago de una tasa adicional del 100 % respecto de la tasa correspondiente al impuesto predial aplicable al valor del suelo, sin perjuicio de que el legislador actúe conforme a lo precisado en el fundamento 147.
2. Establecer que, en tanto la obligación tributaria impuesta por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313, mediante la cual se incorporó el artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal rige a partir del presente año 2024 y que, por consiguiente, muchos pagos pueden haberse realizado a título de la misma, la administración tributaria podrá optar entre devolver lo indebidamente cancelado por concepto de tasa diferenciada, o en su defecto y de conformidad con el artículo 40 del Código Tributario, compensar lo cancelado a título de futuras obligaciones deducibles por el mismo concepto.
3. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta por el Colegio de





**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 41

Abogados de Lima Sur respecto de los siguientes extremos de la Ley 31313:

- El inciso 3 del artículo 54;
- Los literales “a” y “b” del inciso 1 del artículo 56.2;
- Los literales “a” y “b” del inciso 2 del artículo 56.2; y
- El artículo 58.

4. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**PACHECO ZERGA**  
**GUTIÉRREZ TICSE**  
**OCHOA CARDICH**

**PONENTE OCHOA CARDICH**



### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO DOMÍNGUEZ HARO

Con el debido respeto por la posición de la sentencia, debo expresar que discrepo de su punto resolutivo 4, el cual desestima la demanda de inconstitucionalidad en lo demás que contiene. En este extremo, considero que, con relación a los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 de la Ley 31313 (recientemente modificados por el Decreto Legislativo 1674), también corresponde declararse fundada la demanda. **En mi opinión, el cobro denominado “Participación en el incremento del valor del suelo” no es, de ningún modo, solo una prestación patrimonial pública no-tributaria, como sostiene la mayoría, sino que se trata de un impuesto, el cual además no cumple con los elementos esenciales de un tributo y, por ende, infringe el artículo 74 de la Constitución.**

1. Con la presente demanda se solicita que se declare inconstitucionales los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60, así como la primera y segunda de las disposiciones complementarias modificatorias de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
2. El colegio profesional accionante reclama que el denominado cobro de “Participación en el incremento del valor del suelo” (en adelante, PIVS) es un tributo oculto, que el legislador no lo ha regulado como tal para evadir los límites constitucionales de la potestad tributaria del Estado, tanto así, que no se ha cumplido con los elementos esenciales como la reserva de ley, delegando en el reglamento y en los gobiernos locales la responsabilidad de definir el contenido de este cobro. Asimismo, alega que este tributo es confiscatorio, ya que impone una alícuota de hasta 50% sobre el incremento del valor del suelo, lo cual resulta excesivo para los contribuyentes.
3. La sentencia de mayoría ha declarado inconstitucional la segunda disposición complementaria modificatoria de la Ley 31313, que regula la tasa adicional del 100% del pago del impuesto predial para los propietarios que no cuenten con la habilitación urbana o, teniéndola, no hayan realizado ninguna edificación; e infundada la demanda en lo demás que contiene, es decir, en cuanto a la primera disposición complementaria modificatoria, que modifica el cálculo del impuesto predial; y en cuanto los artículos 54 al 60 de la Ley 31313, que introducen el cobro de la PIVS; e improcedente otros artículos por haber sido derogados por el Decreto Legislativo 1674.
4. Sin embargo, en mi opinión, considero que la demanda, también debe estimarse y declararse inconstitucionales los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 por contravenir el artículo 74 de la Constitución, que consagra la obligación de la reserva legal para la creación de los tributos.



**La PIVS sí tiene naturaleza tributaria, aunque se pueda abonar “en especie”**

5. Debe precisarse que la PIVS es un cobro que ha sido regulado como distinto del impuesto predial y del impuesto a la renta; y procura “participar” de la plusvalía causada por los actos del Estado que repercutan en el valor comercial del suelo de los propietarios.
6. Pues bien, desde mi perspectiva, este nuevo cobro es un tributo y no se trata, como sostiene la sentencia, de un cobro público *no* tributario. La mayoría indica que se trata de “una prestación patrimonial de carácter público y no tributaria”<sup>6</sup>, básicamente, porque, según el artículo 57 de la ley cuestionada, la PIVS no exige que el pago sea necesariamente en suma de dinero, cualidad indispensable de todo tributo.
7. Estoy en desacuerdo con esta afirmación. La PIVS es un tributo, en la medida que trata de una prestación patrimonial, es obligatorio, es coactivo, no es una sanción y pretende satisfacer necesidades públicas; y, el hecho de que el pago no sea exclusivamente en suma de dinero, sino que además en especie, no lo descarta como tributo. Debe tomarse en cuenta que nuestro sistema jurídico tributario en vigor no restringe la satisfacción de las obligaciones tributarias únicamente al pago en dinero.
8. El artículo 32 del T.U.O. del Código Tributario establece que el pago se podrá hacer en distintas formas, así como en aquella que la Administración Tributaria determine, como el pago en especie. Así, se indica que

**Artículo 32.- Formas de pago de la deuda tributaria**

El pago de la deuda tributaria se realizará en moneda nacional. Para efectuar el pago se podrán utilizar los siguientes medios:

- a) Dinero en efectivo;
- b) Cheques;
- c) Notas de Crédito Negociables;
- d) Débito en cuenta corriente o de ahorros;
- e) Tarjeta de crédito; y,
- f) Otros medios que la Administración Tributaria apruebe.

Los medios de pago a que se refieren los incisos b), c) y f) se expresarán en moneda nacional. El pago mediante tarjeta de crédito se sujetará a los requisitos, formas, procedimientos y condiciones que establezca la Administración Tributaria.

La entrega de cheques bancarios producirá el efecto de pago siempre que se hagan efectivos. Los débitos en cuenta corriente o de ahorro del deudor tributario, así como el pago con tarjeta de crédito surtirán efecto siempre que se hubiera realizado la acreditación en la cuenta correspondiente de la Administración Tributaria.

---

<sup>6</sup> Fundamento de 87 de la sentencia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 44

Cuando los cheques bancarios no se hagan efectivos por causas no imputables al deudor tributario o al tercero que cumpla la obligación por aquél, no surtirán efecto de pago. En este caso, si el pago fue realizado hasta la fecha de vencimiento del plazo a que se refiere el Artículo 29, la Administración Tributaria requerirá únicamente el pago del tributo, aplicándose el interés moratorio a partir de la fecha en que vence dicho requerimiento. Si el pago se hubiera efectuado después del vencimiento del plazo previsto en el citado artículo, no se cobrarán los intereses que se hubieran generado entre la fecha del pago y la fecha en que vence el requerimiento.

**Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se podrá disponer el pago de tributos en especie; los mismos que serán valuados, según el valor de mercado en la fecha en que se efectúen.**

**Los Gobiernos Locales, mediante Ordenanza Municipal, podrán disponer que el pago de sus tasas y contribuciones se realice en especie; los mismos que serán valuados, según el valor de mercado en la fecha en que se efectúen. Excepcionalmente, tratándose de impuestos municipales, podrán disponer el pago en especie a través de bienes inmuebles, debidamente inscritos en Registros Públicos, libres de gravámenes y desocupados; siendo el valor de los mismos el valor de autoavalúo del bien o el valor de tasación comercial del bien efectuado por el Consejo Nacional de Tasaciones, el que resulte mayor.**

Para efecto de lo dispuesto en el párrafo anterior, se considerará como bien inmueble los bienes susceptibles de inscripción en el Registro de Predios a cargo de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (negritas agregadas)

9. En efecto, el artículo 32 señala que la Administración Tributaria puede habilitar el pago de la deuda tributaria en especie, siempre que sea autorizado mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Lo mismo sucede en el caso de los gobiernos locales, quienes, mediante ordenanza municipal, pueden aprobar el pago en especie sus impuestos, contribuciones y tasas.
10. Es decir, se desprende que el pago al fisco en especie está permitido en nuestro sistema y, aunque no es la regla general, ya que la administración prefiere las sumas de dinero; tampoco se puede interpretar que el pago en especie esté excluido de nuestro ordenamiento o que su regulación legislativa convierta a las obligaciones patrimoniales automáticamente en *no* tributarias, como parece sostener la mayoría al leer el artículo 57 de la ley cuestionada. Tal interpretación no se condice con el T.U.O. del Código Tributario y tampoco se desprende de nuestra Constitución Política. Por ello, considero que la PIVS es un tributo independientemente de que su cobro se pueda realizar en especie.

### **La PIVS es un impuesto. No es una contribución**

11. Por otro lado, también se aprecia que la PIVS es un impuesto, toda vez que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

está destinado a gravar básicamente la riqueza económica del contribuyente y, específicamente, el valor del suelo de su propiedad con relación “al valor comercial adicional que se origina en las ciudades por externalidades positivas, directas e indirectas, que producen los hechos generadores establecidos en la presente Ley”, según el artículo 54 de la ley.

12. En efecto, la PIVS no podría ser clasificado como contribución, pues, según la Norma II del título preliminar del TUO del Código Tributario, la contribución “[e]s el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales”. El primero, obras públicas, se refiere a obras en asuntos como infraestructura, energía eléctrica, agua, desagüe, etc.; y el segundo, “actividades estatales”, como, por ejemplo, las contribuciones al Senati o al Sencico, los cuales son abonados por los empleadores del sector industrial y construcción. En la contribución, los contribuyentes costean la actividad estatal implicada (hecho generador), porque se realiza para favorecerlos directamente.
13. En el presente caso, el hecho que genera la obligación de la PIVS no está asociado con una obra pública o una actividad estatal que sea desplegada para favorecerlos, el cual el contribuyente tenga que financiar o costear. Aquí, el hecho generador de la PIVS está referido, en prácticamente todos sus supuestos, a actos de naturaleza normativa del Estado. El artículo 55 de la Ley 31313 señala que

**Artículo 55. Hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo urbano**

Los hechos generadores de la participación del incremento del valor de suelo son los siguientes:

**1. Hechos generadores por la clasificación del suelo:**

La incorporación mediante la actualización de un Instrumento de Planificación Urbana de suelo urbanizable como suelo urbano y la incorporación de suelo rural como suelo urbanizable, siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica que aseguren su prestación.

**2. Hechos generadores por la calificación del suelo:**

a. La asignación de zonificación o la actualización de la zonificación a una de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los Instrumentos de Planificación Urbana o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios siempre que el suelo urbano o urbanizable se encuentre dentro del área de prestación de servicios de las empresas prestadoras de servicios de agua y saneamiento y energía eléctrica correspondientes que aseguren su prestación.

b. La actualización de la zonificación por una de mayor rentabilidad es producto del cambio de alguno de sus componentes que genere mayores beneficios. En el caso del cambio de parámetros urbanísticos y edificatorios la

mayor rentabilidad puede darse por un mayor aprovechamiento del suelo con mayores derechos edificatorios; por el incremento del área techada; o, mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación.

**3. Hechos generadores por la ejecución de obras públicas:**

a. La ejecución de proyectos de inversión pública de carácter y alcance nacional conforme a Ley, o aquellos contenidos en el Instrumento de Planificación Territorial, Instrumentos de Planificación Urbana y/o Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios, que generen un incremento en el valor de la propiedad, salvo que para financiar su ejecución se hubiera empleado la Contribución Especial por Obras Públicas prevista en la legislación de la materia.

b. Otros determinados en el respectivo Reglamento de la presente Ley, siempre que se ejecuten en el marco de la inversión pública.

14. Así es, según el artículo 55, los hechos que generan la obligación de pago de la PIVS, esencialmente, versan sobre actos de carácter normativo, los cuales son competencias propias asignadas por la Constitución Política a los gobiernos locales.
15. Según se observa, el artículo 55 establece como presupuesto para el pago de la PIVS que el gobierno local haya actualizado un instrumento de planificación urbana, donde se varíe la clasificación del suelo de urbanizable a urbano o de rural a urbanizable. Asimismo, también incluye el acto de asignación de zonificación o su actualización a una de mayor rentabilidad o aprovechamiento en los instrumentos de planificación urbana o que genere mayores beneficios (mayores derechos edificatorios, incremento de área techada, mayor coeficiente de edificabilidad o altura de edificación).
16. Es decir, salvo el numeral 3 del artículo 55, que sí contempla obras públicas a cargo de los gobiernos locales o del gobierno nacional, aunque tampoco suponen *per se* que beneficiarán al vecino; la PIVS no trata de una contribución, porque no tiene que ver en sí con obras públicas o una actividad estatal que genere el deber del contribuyente de retribuir económicamente el financiamiento que estas implicaron. Los hechos generadores de la PIVS está restringido básicamente a cambios normativos en materia urbanística, los cuales no implican obras públicas u otras actividades estatales y municipales.
17. Lo mismo sucede con el artículo 59 de la Ley 31313, que ha establecido el *destino* de la recaudación obtenida por la PIVS, pues nuevamente ninguno de estos pretende beneficiar directamente al vecino contribuyente. Dicho artículo señala que

**Artículo 59.- Recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo**

59.1. Los recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

suelo se aplican únicamente a los siguientes fines:

1. Elaboración de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural
2. Financiamiento de obras públicas para la provisión de agua y saneamiento.
3. Construcción de equipamiento urbano.
4. Creación de espacios públicos y áreas verdes.
5. Desarrollo de vivienda de interés social, en especial la vivienda de interés social tipo prioritaria.
6. Protección y promoción de patrimonio cultural, natural y paisajístico.
7. Construcción de infraestructura de movilidad urbana sostenible.
8. Construcción de infraestructura para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
9. Otras finalidades urbanísticas establecidas en los Instrumentos de Planificación Urbana

59.2. Los recursos obtenidos podrán ser también utilizados para adquirir los terrenos que sean necesarios para destinarlos a los conceptos antes señalados.

59.3. Los recursos que recaudan los Gobiernos Locales provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo se destinan a las finalidades indicadas en el numeral 59.1 de la presente Ley, priorizando su uso a la reducción de las desigualdades urbanas dentro de la provincia correspondiente, destinando los recursos a favor de los distritos que agrupan principalmente las personas en condición de pobreza o pobreza extrema.

59.4. Las municipalidades provinciales deben crear fideicomisos en los cuales se recaude, directamente, o a través de las municipalidades distritales, los flujos provenientes de la participación en el incremento del valor del suelo.

18. El artículo 59 establece que lo recaudado de la PIVS será gastado en la elaboración de instrumentos técnico-normativos en materia urbana, en obras de agua y saneamiento, construcción de equipamiento urbano, creación de espacios públicos y áreas verdes, en desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, en la protección y promoción de patrimonio cultural, natural y paisajístico, etc. Todo lo cual será financiado priorizando “la reducción de las desigualdades urbanas” dentro de la provincia correspondiente y a favor de los distritos con mayor “pobreza o pobreza extrema”.
19. Es decir, el gasto de lo recaudado por la PIVS es independiente de que favorezca o no al contribuyente. Mas bien, el gasto tomará como guía el criterio de “la reducción de las desigualdades urbanas” y de los distritos con mayor “pobreza o pobreza extrema”, con lo cual el favorecimiento al contribuyente que abonó la PIVS será accidental o eventual, dependiendo de que su caso particular coincida eventualmente con el universo de personas consideradas como afectados por una situación de desigualdad urbana en una provincia determinada y “pobreza o pobreza extrema”.
20. En conclusión, la PIVS no es una contribución, sino un auténtico impuesto, dado que se trata de un tributo no vinculado dirigido a gravar la expresión de



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 48

riqueza de los propietarios de terrenos cuyo valor se incremente por actos del Estado.

### La PIVS no ha regulado los elementos esenciales de un impuesto

21. Si la PIVS es un impuesto, según sostenemos; debe cumplir entonces con todas las limitaciones constitucionales del ejercicio de la potestad tributaria del Estado contenidas en el artículo 74 de la Constitución, el cual prevé que

**Artículo 74.-** Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

22. En efecto, el principio de reserva de ley se encuentra establecido en el artículo 74 de la Constitución Política, según el cual, el ámbito de creación, modificación, derogación o exoneración de tributos queda reservado a las leyes o a los decretos legislativos. El Tribunal Constitucional ha precisado que el principio de reserva “tiene como fundamento la fórmula histórica ‘*no taxation without representation*’; es decir, que los tributos sean establecidos por los representantes de quienes van a contribuir”<sup>7</sup>. Con ello se pretende que las exacciones estatales a los ciudadanos gocen de legitimidad representativa, respetándose el principio democrático y los derechos fundamentales.
23. Por otro lado, el Tribunal también ha señalado que, al crearse un cobro tributario, “podrá decirse que se ha respetado la reserva de ley cuando, vía ley o norma habilitada, se regulen los elementos esenciales y determinantes para reconocer dicho tributo como tal, de modo que todo aquello adicional pueda ser delegado para su regulación a la norma reglamentaria en **términos de complementariedad**, más nunca de manera independiente. Respecto a los elementos esenciales que deben integrar la materia reservada, se señala que son aquellos que mínimamente deben estar contenidos en la creación de un

<sup>7</sup> Fundamento 10 de la sentencia del Expediente 00042-2004-AI/TC.



tributo; es decir, ‘[...] los hechos imponible, los sujetos pasivos de la obligación que va a nacer, así como el objeto y la cantidad de la prestación; por lo que todos esos elementos no deben quedar al arbitrio o discreción de la autoridad administrativa’ (Sergio F. de la Garza. Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa S.A, 1976. Pág. 271)”<sup>8</sup>.

24. Sin embargo, en el presente caso, la PIVS no cumple con estos requisitos. En primer lugar, la tasa del impuesto no está determinado. El numeral 56.1 del artículo 56 traslada el establecimiento de la tasa a las municipalidades provinciales y al reglamento de la ley. En efecto se indica que:

**Artículo 56.- Porcentajes de participación en el incremento del valor del suelo**

56.1. La participación en el incremento del valor del suelo es determinada por las Municipalidades Provinciales, quienes establecen por ordenanza el porcentaje de participación en el incremento del valor del suelo producido conforme los supuestos en el artículo 55. La metodología para el cálculo del porcentaje de participación en el incremento del valor del suelo generado, así como la determinación de los rangos para los porcentajes se regula en el respectivo Reglamento de la presente Ley. [...]

25. Según el artículo citado, el reglamento se encargará de señalar el rango de la tasa del impuesto y las municipalidades provinciales determinarán la tasa exacta mediante ordenanza municipal. Esto es manifiestamente inconstitucional, ya que el artículo 74 de la Constitución establece que los tributos se crean por ley o decreto legislativo y los gobiernos locales únicamente están autorizados a crear y regular contribuciones y tasas, más no impuestos como la PIVS. O en todo caso, estas fuentes normativas, tales como el reglamento o la ordenanza, podrían coadyuvar a definir la tasa del impuesto, pero siempre que intervengan de forma complementaria, pero de ningún modo en forma independiente como es el caso de la ley cuestionada.
26. Por otro lado, la base imponible de la PIVS tampoco está contenida en la ley. No se establece cuál es el valor sobre el cual se aplicará la tasa del impuesto. La ley cuestionada establece que se grava el aumento del valor comercial del predio (hecho imponible), pero no desarrolla en qué consiste y cómo se determina ese incremento de valor (base imponible). Es decir, no se establece en la ley qué métricas o referentes se van a tomar en cuenta para definir el incremento de valor sucedido por los actos del Estado y que servirá para que el propietario pueda calcular el porcentaje de la tasa del impuesto.
27. Por ejemplo, en el impuesto predial, que es un impuesto similar al PIVS, se

---

<sup>8</sup> Fundamento 8 de la sentencia del Expediente 02762-2002-PA/TC.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

grava el valor del predio y ese valor se determina expresamente, según el artículo 11 del Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, tomando en cuenta los valores arancelarios de terrenos, los valores unitarios de edificación vigente al 31 de octubre de cada año, las tablas de depreciación por antigüedad y estado de conservación del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; entre otros criterios.

28. Es decir, la misma Ley de Tributación Municipal define la forma de determinación de la base imponible. Pero, la PIVS no especifica este asunto, a pesar de que se trata de un elemento esencial del tributo. El numeral 56.1 del artículo 56 de la ley no contiene información de cómo se definirá la base imponible del impuesto, lo cual es claramente inconstitucional en tanto que se deja dicho desarrollo a fuentes normativas distinta de ley, y nuevamente, que no tendrán una naturaleza de complementariedad, sino que será una regulación independiente e inédita que se encarga a agentes ajenos de la representación nacional, lo cual es incompatible con el principio de reserva de ley del artículo 74 de la Constitución.
29. Por otro lado, también se observa que la ley cuestionada deja abierta la posibilidad para que los gobiernos locales “inventen” nuevos supuestos para el pago la PIVS, distintos de los expresamente ya mencionados y determinados en el artículo 55. El numeral 3, literal b) del citado artículo 55 indica que son hechos generadores de la PIVS también aquellos “Otros determinados en el respectivo Reglamento de la presente Ley, siempre que se ejecuten en el marco de la inversión pública”. Esto último también es una clara contravención con el principio de reserva de ley y, por ende, inconstitucional.

### Conclusión

30. En vista que la PIVS es un impuesto y que su ley de creación, la cuestionada Ley 31313, no contiene todos sus elementos esenciales, pues se ha omitido regular la tasa del impuesto, la base imponible y, además, se ha determinado que el hecho imponible sea abierto conforme al numeral 3, literal b) del artículo 55 de la ley; es que en mi opinión la PIVS es inconstitucional por contravenir el artículo 74 de la Constitución y, en consecuencia, pone en peligro la propiedad de los contribuyentes.
31. Debe precisarse que el inciso 3 del artículo 54, los literales “a” y “b” del inciso 1 del artículo 56.2, los literales “a” y “b” del inciso 2 del artículo 56.2, y el artículo 58 de la Ley 31313, conforme se explica en la sentencia, han sido derogados por el Decreto Legislativo 1674; por lo que en estos extremos la demanda es improcedente por sustracción de la materia.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 51

Por ello, mi voto es por declarar:

1. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda contra la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313 en cuanto establece el pago de una tasa adicional del 100% respecto de la tasa correspondiente al impuesto predial aplicable al valor del suelo, sin perjuicio que el legislador actúe conforme a lo señalado en el fundamento 147.
2. Establecer que en tanto la obligación tributaria impuesta por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313 mediante la cual se incorporó el Artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal rige a partir del presente año 2024 y que, por consiguiente, muchos pagos pueden haberse realizado a título de la misma, la administración tributaria podrá optar entre devolver lo indebidamente cancelado por concepto de tasa diferenciada o en su defecto y de conformidad con el Artículo 40 del Código Tributario, compensar lo cancelado a título de futuras obligaciones deducibles por el mismo concepto.
3. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda contra los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 de la Ley 31313, modificados por el Decreto Legislativo 1674, que regulan el cobro denominado Participación en el Incremento del Valor del Suelo por contravenir el artículo 74 de la Constitución.
4. **ORDENAR** que el cobro denominado “Participación en el Incremento del Valor del Suelo” que haya sido abonado por el contribuyente sea devuelto por la Administración Tributaria, salvo que proceda la compensación de deudas tributarias, de conformidad con el artículo 40 del T.U.O. del Código Tributario, en cuyo caso deberá operar esta última.
5. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda contra los siguientes extremos de la Ley 31313, por haber sido derogados por el Decreto Legislativo 1674:
  - El inciso 3 del artículo 54
  - Los literales “a” y “b” del inciso 1 del artículo 56.2
  - Los literales “a” y “b” del inciso 2 del artículo 56.2
  - El artículo 58.
6. Declarar **INFUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

S.

**DOMÍNGUEZ HARO**



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 52

### VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS MORALES SARA VIA Y HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Con el debido respeto por la decisión adoptada por nuestros colegas magistrados en el presente proceso de inconstitucionalidad, disintimos de su posición y emitimos el presente voto singular, sustentado en los siguientes fundamentos:

1. En el presente caso, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, y las Disposiciones Complementarias Modificadorias Primera y Segunda de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (LDUS).
2. El demandante, Colegio de Abogados de Lima Sur, alega que las normas cuestionadas crean un tributo oculto, y contravienen los límites constitucionales que rigen la potestad tributaria del Estado: los principios de legalidad tributaria, de reserva de ley, de capacidad contributiva y de interdicción de la confiscatoriedad, contemplados en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política. Asimismo, aduce que se transgrede lo dispuesto en el artículo 118.8 de la Norma Suprema en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo.
3. Con fecha 28 de setiembre de 2024, se publicó en el diario oficial *El Peruano* el Decreto Legislativo 1674, Decreto Legislativo que modifica la LDUS. Es decir, en el transcurso del presente proceso se modificaron las siguientes disposiciones impugnadas: los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 de la LDUS. Asimismo, se derogó el artículo 58 de la referida ley.
4. Al respecto, suscribimos los fundamentos contenidos en el primer acápite de la ponencia, denominado “Cuestión Procesal Previa”, en el cual se aplica al presente caso el artículo 106 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), el cual establece que:

Si, durante la tramitación del proceso de inconstitucionalidad, las normas impugnadas fueran derogadas, el Tribunal Constitucional continuará con la tramitación del proceso en la medida en que estas continúen siendo aplicables a los hechos, situaciones o relaciones producidas durante su vigencia.

El pronunciamiento que emita el Tribunal no puede extenderse a las normas que sustituyeron a las cuestionadas en la demanda *salvo que sean sustancialmente idénticas a aquellas* (énfasis añadido).

5. Como consecuencia, consideramos que corresponde declarar la improcedencia de la demanda respecto de los artículos 54.3, 56.2.1, literales “a” y “b”, 56.2.2., literales “a” y “b”, y respecto del artículo 58 de la LDUS. Asimismo, consideramos que corresponde realizar el control de constitucionalidad del texto vigente de los artículos 54, 55, 56, 57, 59 y 60 de la LDUS, conforme se deriva



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 53

de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1674, y de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias Modificatorias de la LDUS, por cuanto no han sido modificadas o derogadas.

6. Ahora bien, el artículo 74 de la Constitución Política desarrolla los principios rectores de la potestad tributaria del Estado. En su parte pertinente establece lo siguiente:

Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

(...)

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

7. Como puede apreciarse, el citado artículo consagra el principio de reserva de ley, pues solo mediante ley o decreto legislativo se pueden crear, modificar o derogar tributos, salvo en el caso de los aranceles o tasas, que se crean mediante decreto supremo. La competencia en materia tributaria de los gobiernos regionales y locales se encuentra sujeta a los límites establecidos por ley para la creación, modificación, supresión o exoneración de contribuciones o tasas en su jurisdicción. Por su parte, el artículo 79 de la Constitución Política señala, entre otras cosas, que el Congreso de la República no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.
8. Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en la STC 03303-2003-AA/TC ha dejado en claro que los tributos tienen como finalidad sufragar el gasto público, y poseen los siguientes elementos esenciales: (i) son creados por ley; (ii) son una obligación pecuniaria, que no constituye sanción por acto ilícito, basada en el *ius imperium* del Estado; y, (iii) tienen carácter coactivo, pero distinto a la sanción por acto ilícito.
9. Asimismo, en la STC 04014-2005-PA/TC, el Tribunal Constitucional estableció el principio de capacidad contributiva, que se encuentra vinculado con la no confiscatoriedad, y que implica en esencia que no podrá imponerse carga tributaria a quien no tenga capacidad contributiva, o por encima de su capacidad. Lo contrario implicaría una vulneración del derecho a la propiedad, reconocido en el artículo 2.16 de la Constitución Política.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10. El Capítulo IV de la LDUS se denomina “Instrumentos de Financiamiento Urbano”. De acuerdo con su artículo 52 vigente, se trata de “instrumentos destinados a financiar el desarrollo urbano sostenible de las ciudades, a través de la participación en el incremento del valor del suelo que resulte de las actuaciones e intervenciones hechas total o parcialmente por el Estado, la transferencia de derechos edificatorios, bonificaciones u otros instrumentos que permitan el financiamiento de los proyectos priorizados en los Instrumentos de Planificación Urbana”. El artículo 53 vigente cita entre tales instrumentos a los “instrumentos para el aprovechamiento del valor del suelo” (literal “a”). Cabe anotar que el texto del artículo 53 recientemente derogado contenía el mencionado literal “a”, pero también mencionaba a los “tributos” como literal “e”, aunque tal referencia ha sido modificada recientemente con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1674.
11. Es oportuno destacar que la naturaleza tributaria o no tributaria de los instrumentos de financiamiento urbano no se encuentra determinada por su clasificación en la LDUS dentro de un rubro distinto al de los tributos. Una obligación puede tener naturaleza tributaria aun cuando no sea reconocida por el ente emisor de la misma como tal.
12. Las normas cuestionadas en el presente proceso se refieren específicamente a los instrumentos para el aprovechamiento del incremento del valor del suelo. En estas se establece la obligación de realizar un pago a favor de las municipalidades, denominado **participación en el incremento del valor del suelo**, cuando se genera un incremento en el valor del suelo (incremento en el valor comercial adicional del suelo) como consecuencia de externalidades positivas directas o indirectas que producen los hechos generadores establecidos en la ley (artículo 54.1 vigente de la LDUS).
13. Los hechos generadores de la participación en el incremento del valor del suelo se encuentran identificados en el artículo 55 de la LDUS, e incluyen la actualización de un Instrumento de Planificación Urbana, la asignación o actualización de la zonificación de los usos del suelo, la ejecución de proyectos de inversión pública, entre otros.
14. Como puede apreciarse de los artículos cuestionados de la LDUS, el pago por participación en el incremento del valor del suelo cumple con todos los requisitos para ser considerado un tributo. Y esto porque:
  - (i) Ha sido creado por ley. No puede existir controversia al respecto, pues el pago en cuestión ha sido establecido mediante ley.
  - (ii) Constituye una obligación pecuniaria basada en el *ius imperium* del Estado. Se aprecia que, conforme al artículo 57 vigente de la LDUS, la participación en el incremento del valor del suelo será exigible al



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

momento en que el propietario del predio beneficiado con el incremento del valor del suelo solicite la recepción de obras de habilitación urbana, solicite la conformidad de obra y declaratoria de edificación, o realice actos de transferencia de dominio del inmueble. En todos los supuestos se menciona el pago en efectivo. Que exista una alternativa al pago en efectivo no implica que no se genere la obligación tributaria. Además, estos “aportes” son en realidad inversiones en efectivo que el sujeto obligado tendrá que realizar a favor del Estado, minando sus recursos.

- (iii) Tiene carácter coactivo. Este elemento del tributo queda acreditado también con lo dispuesto en el artículo 57 vigente de la LDUS, que habla de la exigibilidad del pago por participación en el incremento del valor del suelo, y establece restricciones que condicionan el ejercicio del derecho a la propiedad de los propietarios de los inmuebles sujetos al mismo, que no podrán disponer de sus bienes hasta que realicen el referido pago.
15. En esta línea, consideramos que el mencionado tributo vulnera, además, el principio de no confiscatoriedad y de capacidad contributiva, **pues se trata de un tributo *adicional* a todos los que ya asume el propietario por sus bienes inmuebles.**
  16. La regulación de la participación en el incremento del valor del suelo también infringe el principio de reserva de ley, contemplado en el artículo 74 de la Constitución Política, por cuanto aspectos esenciales del tributo serán regulados vía reglamento, lo que también vulnera lo dispuesto en el artículo 118.8 de la Norma Suprema. Así, se aprecia que los siguientes artículos vigentes de la LDUS transgreden las citadas normas constitucionales:
    - (i) El artículo 54.3, que señala que las disposiciones complementarias para la adecuada participación en el incremento del valor del suelo, como las formas de recaudación y de pago, se establecen vía reglamento.
    - (ii) El artículo 56.1, que estipula que los porcentajes de participación en el incremento del valor del suelo serán determinados por las municipalidades provinciales, las cuales establecerán, vía ordenanza, el porcentaje que corresponda, conforme a los supuestos establecidos en el artículo 55 de la LDUS, y a los rangos para los porcentajes que serán regulados en el reglamento de la citada ley.
  17. Por otro lado, la participación en el incremento del valor del suelo conculca lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política, pues el artículo 59.1 vigente de la LDUS dispone específicamente que los recursos obtenidos por la participación en el incremento del valor del suelo se aplican a los siguientes conceptos:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- (i) Elaboración de Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano y Rural.
  - (ii) Financiamiento de obras para la provisión de agua y saneamiento.
  - (iii) Construcción y mantenimiento de equipamiento urbano y comunitario.
  - (iv) Creación y mantenimiento de espacios públicos y áreas verdes.
  - (v) Desarrollo de vivienda de interés social, en especial la vivienda de interés social tipo prioritaria.
  - (vi) Protección y promoción de patrimonio cultural, natural y paisajístico.
  - (vii) Construcción de infraestructura de movilidad urbana sostenible.
  - (viii) Construcción de infraestructura para la reducción del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático.
  - (ix) Otras finalidades urbanísticas establecidas en los Instrumentos de Planificación Urbana.
18. Asimismo, se precisa en el artículo 59.2 que los recursos obtenidos podrán ser utilizados para adquirir terrenos necesarios para destinarlos a los fines antes señalados. Como puede apreciarse, no se ha establecido un único uso con fines predeterminados, sino varios de forma alternativa. Sin embargo, ello vulnera la prohibición contenida en el citado artículo 79 de la Constitución Política, que no permite que se establezca ningún fin predeterminado, salvo a solicitud del Poder Ejecutivo, lo que no se ha acreditado en el presente caso.
19. Ahora bien, un punto aparte es que, conforme a lo que establecía el artículo 54.3 original de la LDUS, el pago por participación en el incremento del valor del suelo se sustentaba en la “obligación derivada del principio de exclusión del enriquecimiento sin causa”. Si bien la citada norma ya ha sido modificada, estimamos pertinente hacer un comentario sobre el particular, pues sirve para graficar cómo fue concebido este tributo.
20. El artículo 1954 del Código Civil preceptúa que: “Aquel que se enriquece indebidamente a expensas de otro está obligado a indemnizarlo”. Como puede advertirse, se trata de una norma civil destinada a ser aplicada a las relaciones entre particulares. Así, tanto la lógica intrínseca del enriquecimiento sin causa, como su ámbito de aplicación como norma civil que regula relaciones entre particulares, no es trasladable a la actividad de una entidad estatal (como son las municipalidades) cuando esta actúa en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, e invierte los recursos obtenidos vía tributación para hacer obras públicas o para ejecutar planes de desarrollo rural a favor de la población. Esto es así porque el Estado busca el bienestar general, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Constitución Política.
21. En cuanto a la dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la LDUS, que modifica el artículo 11 de la Ley de Tributación Municipal, se advierte que esta norma establece en su extremo





## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 57

modificatorio la base imponible para la determinación del impuesto predial, y agrega que “Para el cálculo y actualización periódica de los valores arancelarios de terrenos se deberá considerar, en cuanto resulte aplicable, el mayor valor del suelo generado por las acciones en las que haya participado total o parcialmente el Estado”. Consideramos que esta norma resulta inconstitucional porque genera un supuesto de doble tributación, lo que vulnera el principio de no confiscatoriedad, pues el contribuyente tendrá que entregar a los municipios entre el 30 % al 50 % del incremento del valor del predio, mientras que para el pago del impuesto predial el cálculo correspondiente se realizará sobre el 100 % del aumento del valor del suelo. Esto genera una mayor carga contra el propietario que, como fuera indicado *supra*, ya asume una carga tributaria importante por su propiedad.

22. Finalmente, en cuanto a lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la LDUS, que incorporó el artículo 13-A a la Ley de Tributación Municipal, suscribimos los fundamentos de la ponencia en mayoría.

Por las razones expresadas, nuestro voto es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Sur respecto de los siguientes extremos de la Ley 31313:
  - El inciso 3 del artículo 54 original;
  - Los literales “a” y “b” del inciso 1 del artículo 56.2 original;
  - Los literales “a” y “b” del inciso 2 del artículo 56.2 original; y
  - El artículo 58 original.
2. Declarar **FUNDADA** la demanda en lo demás que contiene.

**SS.**

**MORALES SARAVIA  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO  
MONTEAGUDO VALDEZ**

Emito el presente voto, con el debido respeto por la opinión de mis colegas, porque me aparto de lo decidido en los puntos resolutiveos 1, 2 y 4 de la sentencia suscrita por la mayoría. En ese sentido, me referiré a los siguientes aspectos: i) la inconstitucionalidad de la figura del cobro por “aumento del valor del suelo”; y ii) la constitucionalidad de la tasa adicional del 100% en el cobro del impuesto predial.

Sin perjuicio de ello, y de manera previa al análisis de las disposiciones impugnadas, debo mencionar que, por las consideraciones expuestas en la sentencia, me encuentro de acuerdo con lo resuelto en el punto resolutiveo 3 del pronunciamiento suscrito por la mayoría, como lo precisaré con posterioridad.

**i) La inconstitucionalidad del cobro por el “aumento del valor del suelo”, por la vulneración del principio de legalidad en materia tributaria**

La parte demandante argumenta que la ley impugnada ha establecido un tributo oculto y, específicamente, un impuesto predeterminado. Asimismo, refiere que la Ley 31313 no regula ninguna fórmula para determinar la cuantificación del eventual aumento de valor del predio. Y es que los artículos 54.4, 56.1, 57.1, y 58.1 de la Ley 31313 solo se limitan a disponer que el procedimiento y el método de cálculo de la plusvalía que experimentó un suelo será recién determinado por el Poder Ejecutivo mediante el dictado de un reglamento.

Del mismo modo, sostiene que la denominada “participación en el aumento del valor del suelo” no busca financiar proyectos de inversión pública, de equipamiento urbano, ni de creación o mejoramiento de espacios públicos. El demandante agrega que la regulación de la “participación en el incremento del valor del suelo” en la Ley 31313 contraviene el principio de reserva de ley al omitir regular los elementos esenciales del tributo. Sobre ello, destaca que la ley en cuestión pretende delegar algunos de los elementos esenciales del tributo al Poder Ejecutivo, a través de un futuro reglamento. Asimismo, manifiesta que la Ley 31313 pretende delegar a los gobiernos locales la regulación de otros elementos del tributo.

En ese sentido, sostiene que la Ley 31313 no define elementos esenciales de la hipótesis de incidencia tributaria como el aspecto mensurable (en relación con la base de cálculo del tributo) y el aspecto temporal. Es decir, para el demandante, dicha ley no fija ningún criterio para establecer la base de cálculo, no prohíbe el uso de presunciones, no indica qué criterios son relevantes, no establece si se permite o no fijar el valor comercial con referencia a terrenos en otras zonas de la propia provincia o fuera de ella y que no señala claramente qué elementos se deben tomar en cuenta para determinar que existió efectivamente un aumento del valor del suelo pasible del tributo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 59

Al respecto, advierto que, para el análisis de constitucionalidad respecto de este extremo de la demanda, corresponde examinar si es que el “aumento del valor del suelo” ostenta o no naturaleza tributaria.

La mayoría de mis colegas ha señalado que la participación por el “incremento del valor del suelo” no cumple con todos los elementos que caracterizan a los tributos en el ordenamiento jurídico peruano. Sin embargo, el Congreso de la República, que es el autor de la Ley 31313, ha precisado, en el escrito de contestación a la demanda, que este cobro tendría la naturaleza de una contribución (Escrito de Contestación a la demanda, página 7). Esto implica que, el propio órgano emisor de las disposiciones impugnadas, ha precisado el aspecto relacionado a si se trataría de un tributo o no. Ciertamente, la interpretación o precisión de normas que efectúe el Poder Legislativo no es, por sí solo, suficiente para vincular la lectura que el Tribunal Constitucional pueda efectuar al analizar la constitucionalidad de las leyes; sin embargo, es un elemento relevante para examinar la naturaleza tributaria del denominado pago por el “aumento del valor del suelo”.

Ahora bien, independientemente de que comparto la idea de que el cobro ostenta naturaleza tributaria, estimo que, en realidad, el concepto recaudado tiene las características propias de un tributo-impuesto, tal y como lo ha expuesto la parte demandante. En efecto, puedo advertir que, si se considera la clasificación establecida en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, el pago ostentaría la naturaleza de un impuesto, ya que gran parte de los supuestos que dan origen al cobro se relacionan con la emisión de normas o actos administrativos, los cuales no se equiparan a la realización de obras públicas o actividades estatales.

El que la naturaleza del cobro sea de un “tributo-impuesto” ostenta consecuencias relevantes. En efecto, como ha señalado el Tribunal Constitucional, “para la plena efectividad del principio de legalidad, los elementos constitutivos del tributo deben estar contenidos cuando menos en la norma de rango legal que lo crea, es decir, el hecho generador (hipótesis de incidencia tributaria), el sujeto obligado, la materia imponible y la alícuota” (STC 02835-2010-PA, fundamento 34).

En el presente caso, de la revisión de las disposiciones impugnadas, es posible concluir que la Ley 31313 no hay precisado la fórmula para determinar la cuantificación del posible aumento de valor del predio. En efecto, los artículos 54.4, 56.1, 57.1, y 58.1 de la Ley 31313 solo se limitan a disponer que el procedimiento y el método de cálculo de la plusvalía que experimentó un suelo será recién determinado por el Poder Ejecutivo mediante el dictado de un reglamento, aspecto que no resulta compatible con los estándares fijados por el Tribunal Constitucional. Sobre ello, debe recordarse que el intérprete final de la Ley Fundamental ya ha tenido la oportunidad de precisar que

nuestro texto constitucional habilitará remisiones de elementos esenciales del tributo a normas reglamentarias, única y excepcionalmente, cuando la ley misma establezca parámetros y límites de actuación a dicha norma, la



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 60

razonabilidad así lo justifique, y se haya superado el análisis de proporcionalidad; es decir, cuando la referida remisión quede sustentada como una medida necesaria e ineludible. Sin embargo, en ninguno de estos casos podrá aceptarse la deslegalización de la materia tributaria, lo que significa la entrega abierta al Ejecutivo de facultades para determinarla (STC 02762-2002-AA, fundamento. 13).

En ese orden de ideas, la Ley 31313 tampoco brinda pautas específicas que permitan alguna eventual precisión o complemento en el Reglamento respectivo. De esta manera, al no referirse a los elementos esenciales del tributo, la regulación del impuesto por “aumento del valor del suelo”, resulta inconstitucional. Del mismo modo, y en la medida en que nos referimos a un tributo-impuesto, los gobiernos locales no tienen potestad para crear impuestos, y dado que la participación en el incremento del valor del suelo es un impuesto, el literal “d” del artículo 55.2 de la Ley 31313, así como el artículo 56.1 de la Ley 31313, resultan violatorios del principio de legalidad. Así, el artículo 55.2, literal “d”, de la Ley 31313 delega a los gobiernos locales definir cuáles son los “hechos generadores” del tributo que se generarían como consecuencia del cambio en la calificación del suelo. En tal sentido, se trata de una norma abierta, que no brinda ningún criterio material, sino que delega por completo esa materia a los gobiernos locales que carecen de competencia constitucional para regular impuestos, contraviniendo así el principio de reserva de ley.

Por lo expuesto, la regulación de la “participación en el incremento del valor del suelo” en la Ley 31313 contraviene el principio de reserva de ley y de legalidad tributaria al omitir regular los elementos esenciales del tributo y delegarlo a entidades no facultadas para ello, por lo que las disposiciones impugnadas -esto es, del artículo 54 al 60 del referido cuerpo normativo-, resultan inconstitucionales. Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, y en la medida en que no se ha acreditado que este impuesto haya sido recaudado por las municipalidades, no corresponde ordenar alguna clase de devolución.

En todo caso, considero importante precisar que solo serán objeto de expulsión las disposiciones sobre las que no ha operado la sustracción de la materia. En efecto, conforme a lo expuesto en la sentencia suscrita por la mayoría, esta declaración de inconstitucionalidad no se extendería a las siguientes disposiciones:

- El inciso 3 del artículo 54;
- Los literales “a” y “b” del inciso 1 del artículo 56.2;
- Los literales “a” y “b” del inciso 2 del artículo 56.2; y
- El artículo 58.

### ii) **La constitucionalidad de la tasa adicional del 100% en el cobro del impuesto predial**

En relación con la alegada inconstitucionalidad de la Primera Disposición



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 61

Complementaria Modificatoria de la ley 31313, que reforma el artículo 11 de la ley de tributación municipal, y de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, que incorpora el artículo 13-A en el Decreto Legislativo 776, la parte demandante argumenta que la nueva regulación que establecen las mencionadas disposiciones contravienen la Constitución en la medida que atentan contra el principio de no confiscatoriedad y el principio de proporcionalidad. Y es que, a su criterio, la “ganancia” del propietario resultaría afectada pues debería entregar el porcentaje que establezca el reglamento respecto del valor del suelo; mientras que para el pago del impuesto predial el cálculo correspondiente se realizaría sobre el 100% del aumento del valor del suelo.

Respecto de la Primera Disposición Complementaria Modificatoria, en la medida en que he considerado que el denominado impuesto por el aumento del valor del suelo resulta inconstitucional, también ocurre lo mismo con la referida cláusula, y ello en la medida en que se relaciona con la determinación del Impuesto Predial a ser calculado por parte de los gobiernos locales. Este cálculo, como he expresado, no debería ser objeto de delegación abierta por parte del legislador.

Ahora bien, en cuanto a la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, se señala que esta resultaría como inconstitucional en la medida en que resultaría contradictoria con el principio de no confiscatoriedad y de proporcionalidad. Sobre ello, deseo precisar, en primer lugar, que en el marco de un proceso de inconstitucionalidad, en el que se discute si, en abstracto, una norma de rango legal infringe por la forma o por el fondo la Constitución, se debería probar que la regulación introducida por el legislador afectaría, de forma general y real, el patrimonio de las personas.

En este orden de ideas, la jurisprudencia del Tribunal ha precisado que la eventual vulneración del principio de no confiscatoriedad no puede asociarse a cualquier afectación del patrimonio (*cf.* STC 01414-2013-PA, fundamento 3.3.6). De este modo, “se transgrede el principio de no confiscatoriedad [...] cada vez que un tributo excede del límite que razonablemente puede admitirse como justificado en un régimen en el que se ha garantizado constitucionalmente el derecho subjetivo a la propiedad y, además, ha considerado a esta institución como uno de los componentes básicos y esenciales de nuestro modelo de Constitución económica” (STC 02727-2002-PA, fundamento 5).

En el presente caso, es importante recordar que las Municipalidades están facultadas para establecer un monto mínimo a pagar por concepto del impuesto equivalente a 0.6% de la UIT vigente al 01 de enero del año al que corresponde el impuesto. En efecto, de conformidad con el artículo 13 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, el impuesto predial se calcula aplicando a la base imponible una escala progresiva acumulativa que puede ser graficada de la siguiente forma:



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 62

Trama del autovalúo	Alícuota
Hasta 15 UIT	0.20%
Hasta 60 UIT	0.60%
Más de 60 UIT	1.00%

Al respecto, el valor del autovalúo se relaciona con la base imponible con la que se calcula el impuesto predial, sin que se estimen las deducciones establecidas para el referido impuesto. Por lo general, como criterios se consideran el valor arancelario del terreno en el que se encuentra el inmueble, los precios de la construcción respectiva, o la depreciación por antigüedad y el estado de conservación.

Esto implica que este cálculo se inicia desde el 0.2% y llegar hasta el 1% del valor del inmueble, por lo que, con la duplicación adicional que establece la disposición impugnada -esto es, el 100%-, en realidad se llegaría a una alícuota de poco más del 2.0%, por lo que, en realidad, dicha operación no puede ser asumida, en abstracto, como de carácter confiscatorio, y ello en la medida en que no supone una alícuota que represente una carga desproporcionada para el contribuyente. En todo caso, es una medida implementada por el legislador con la finalidad de promover el uso del predio, cuestión que tampoco considero que sea inconstitucional.

En ese sentido, no considero que la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria sea contradictoria con la Ley Fundamental.

Finalmente, deseo expresar que no existe una contradicción entre la declaración de inconstitucionalidad del denominado “impuesto por el aumento del valor del suelo”, y la validación de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313. En efecto, mientras que, en el primer caso, he considerado que el legislador ha delegado indebidamente la regulación de aspectos que deberían ser objeto de una ley -en virtud del principio de legalidad tributaria-, no ocurre lo mismo con la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, la cual solo se refiere al pago de una tasa adicional del 100% respecto de la tasa que le corresponda del Impuesto Predial que será aplicable al valor del suelo, cuestión que, en realidad, es más una regla relativa al incentivo del uso de predios que un aspecto vinculado con el cobro del aumento del valor del suelo.

Por todo lo expuesto, mi voto es por:

1. **FUNDADA en parte** la demanda; en consecuencia, inconstitucionales los artículos 54, 55, 56, 57, 59, 60 y la Primera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313; sin embargo, por haber operado la sustracción de la materia, corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Sur respecto de los siguientes extremos de la Ley 31313:

- El inciso 3 del artículo 54;



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la participación en el incremento de valor del suelo | 63

- Los literales "a" y "b" del inciso 1 del artículo 56.2;
- Los literales "a" y "b" del inciso 2 del artículo 56.2; y
- El artículo 58.

2. **INFUNDADA** la demanda en relación con la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**