

# Apuntes sobre los certificados municipales como instrumentos de seguridad jurídica para la inversión inmobiliaria

Luis Francisco Paz Maury<sup>1</sup>

## SUMARIO

1. Nota Introductoria. 2. Algunas consideraciones previas. 3. Aproximación al certificado de zonificación y vías, y al certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios. 4. Sobre la naturaleza, los efectos y la utilidad de los certificados. 5. Comentarios finales.

## PALABRAS CLAVE

Seguridad Jurídica; Derechos Urbanístico; Certificados Municipales; Inversión Inmobiliaria.

## KEY WORDS

Legal Certainty; Urban Law; Municipal Certificates; Real Estate.

## RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo desarrollar algunos aspectos básicos relacionados a la naturaleza de los Certificados de Zonificación y Vías y de los Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, y a los efectos jurídicos que estos conllevan, para luego concluir que ambos certificados constituyen importantes actos administrativos emitidos por las municipalidades provinciales y distritales, respectivamente, que otorgan (en tutela de los actores inmobiliarios), la seguridad/estabilidad jurídica para sus proyectos.

## ABSTRACT

This paper aims to develop some basic aspects related to the fundamentals of “Certificados de Zonificación y Vías” and “Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios”, and the legal effects they entail. And then to conclude that both certificates are important administrative acts issued by the provincial and district municipalities, respectively, which provide (in protection of property actors), legal certainty for their projects.

## 1. Nota introductoria<sup>2</sup>

Es ampliamente conocido que en los últimos años el Perú ha sido parte de un desarrollo inmobiliario a gran escala, debido a la ejecución de grandes proyectos de urbanización y de edificación, tanto para vivienda como para centros comerciales o industria. Esto ha

<sup>1</sup> Abogado por la Universidad de Lima. Asociado del Estudio Ehecopar. Docente en la Universidad de Lima y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Miembro de la Asociación ADV Editores.

<sup>2</sup> No puedo dejar de agradecer a Omar Soca Guzmán, destacado estudiante de la Pontificia Universidad Católica del Perú, quien fue parte esencial en la discusión y elaboración de este artículo.

incrementado la demanda de terrenos, lo cual ha tenido un claro reflejo en el precio de estos. De acuerdo con las estadísticas reflejadas en los informes del Banco Central de Reserva, el precio de venta de departamento correspondiente al último trimestre de 2013 creció en 15.7% respecto al último trimestre de 2012.<sup>3</sup> Esto es un claro indicador del crecimiento del mercado inmobiliario.

Estos proyectos implican una gran inversión para quienes se enfocan en este mercado. Siendo así, es evidente que resulta altamente necesario que el inversionista, el desarrollador y el promotor inmobiliario puedan contar con la certeza de que el proyecto inmobiliario a desarrollarse sea legalmente viable de acuerdo con lo reglado por las normas en materia urbanística que se encuentren vigentes al momento de su proyección, y que dicha viabilidad vaya a perdurar por un determinado espacio de tiempo, más allá de los eventuales cambios o reajuste normativos que los gobiernos locales (léase, municipales) de turno pudiesen disponer sobre la provincia y distrito donde se ubique el terreno materia del proyecto.

En pocas palabras, los ejecutores de un proyecto de habilitación urbana o de edificación requieren que las reglas de juego aplicables a su proyecto sean claras, concretas y se mantengan aplicables no solo desde el inicio de las obras hasta su respectiva conclusión, sino desde el momento mismo en que deciden interesarse por un determinado terreno y empiezan a bosquejar el planeamiento técnico, legal y financiero de dicho proyecto. Es decir, requieren razonablemente que se les garantice una seguridad o estabilidad jurídica respecto al futuro proyecto.

Precisamente, por ello, nuestra normativa urbanística vigente permite que se pueda solicitar ante la administración pública la emisión de ciertos actos administrativos que otorgan dicha seguridad jurídica a quienes buscan emprender la travesía de llevar adelante una obra inmobiliaria. Dentro de tales actos, se suele mencionar a las licencias (ya sea de habilitación urbana o edificación) y a la resolución aprobatoria del anteproyecto en consulta. Sin embargo, estos no son los únicos mecanismos por los cuales todo inversionista, promotor o desarrollador inmobiliario puede adquirir la ansiada seguridad o estabilidad jurídica para llevar a cabo sus proyectos urbanos.

Efectivamente, tal y como pasaré a detallar en las siguientes líneas de este breve artículo, en nuestra regulación urbanística vigente también existen otros actos de la administración pública, que si bien no constituyen un pronunciamiento autoritativo por parte de los gobiernos locales para dar inicio la ejecución de un proyecto de orden inmobiliario (licencia de habilitación o de edificación), ni una aprobación del bosquejo técnico de la obra (aprobación del anteproyecto), sí otorgan la seguridad invocada (y necesitada) por los administrados. Específicamente, me refiero al Certificado de Zonificación y Vías, y al Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios, ambos regulados por la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones - Ley 29090 (en adelante, la "Ley"), y su actual Reglamento - Decreto Supremo 008-2013-Vivienda (en adelante, el "Reglamento").

En ese orden de ideas, el presente artículo tiene como objetivo desarrollar algunos aspectos básicos relacionados a la naturaleza de tales certificados municipales y a los efectos jurídicos que estos conllevan, para luego concluir que tanto el Certificado de

<sup>3</sup> Notas de Estudio del Banco Central de Reserva del Perú, No. 5 de 27 de enero de 2014.  
Fuente: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Notas-Estudios/2014/nota-de-estudios-05-2014.pdf>>.

Zonificación y Vías como el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios constituyen importantes actos administrativos emitidos por las municipalidades provinciales y distritales, respectivamente, que otorgan (en tutela de los ya mencionados actores inmobiliarios), la seguridad/estabilidad jurídica para sus proyectos.

## 2. Algunas consideraciones previas

### 2.1. Derecho urbanístico y normativa reguladora

En breves líneas, el derecho urbanístico puede definirse como la disciplina del derecho que regula el ordenamiento y gobierno del suelo,<sup>4</sup> con fines de la generación y desarrollo de espacios habitables para el ser humano. De allí que se suele decir que el derecho urbanístico se encuentra constituido por el conjunto de normas referidas a “los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través la urbanización y edificación”.<sup>5</sup>

Dentro de los principales aspectos que forman parte del contenido esencial de esta disciplina, se encuentran la planificación del desarrollo urbano de las ciudades, la regulación de los estatus jurídicos del suelo y las limitaciones al derecho de propiedad predial. Pese a ello, tradicionalmente en nuestro país no se ha prestado hasta la fecha la suficiente atención a la importancia que tiene el derecho urbanístico como instrumento regulador para un progreso ordenado de nuestras ciudades y demás áreas urbanas.<sup>6</sup>

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con la Constitución Política del Perú,<sup>7</sup> actualmente son los gobiernos locales, quienes son responsables de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial; de ahí que la Ley Orgánica de Municipalidades - Ley 27972<sup>8</sup> establezca que son los gobiernos locales los encargados de la organización del espacio físico y uso del suelo en nuestro país.

Dicha labor es realizada mediante la aprobación de los instrumentos provinciales y locales de ordenación urbana,<sup>9</sup> los que son desarrollados a través de sus ordenanzas y decretos de alcaldía, y que son hechos valer a través de los actos administrativos (e. g. resoluciones municipales) mediante los cuales se autoriza, regula o prohíbe los proyectos inmobiliarios (e. g. proyectos de habilitación urbana o proyectos de edificación) elaborados por los administrados para su pretendida ejecución dentro de una determinada circunscripción territorial.

<sup>4</sup> Lo que, en palabras de Medina de Lemus, incluye “las actividades de gestión, ejecución y control de los procesos de transformación de dicho recurso [el suelo] encaminados a tu utilización” (acotación agregada). Medina De Lemus, Manuel (1999). *Derecho urbanístico*. Barcelona: JM Bosch, p. 12.

<sup>5</sup> Parada, Ramón (2004). *Derecho administrativo*. Tomo III. Madrid: Marcial Pons, p. 298.

<sup>6</sup> Por ejemplo, es lamentable que hasta la fecha nuestro ordenamiento jurídico no cuente con una norma de rango legal que regule los principios y detalle las bases rectoras de las instituciones del derecho urbanístico en nuestro país. Por lo pronto, el proyecto de la Ley General de Desarrollo Urbano no ha captado hasta la fecha la atención de nuestros legisladores.

<sup>7</sup> Artículo 195 inciso 6 de la Constitución Política de 1993: Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: [...] 6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

<sup>8</sup> Véase el amplio texto normativo contenido en el artículo 79 de la Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>9</sup> Tales como los Planes de Acondicionamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Urbano (o Metropolitano), los Planeamientos Integrales, entre otros, regulados por el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano actualmente vigente (Decreto Supremo 004-2011-Vivienda).

No obstante, lo expuesto no puede llevarnos a entender que son única y exclusivamente los gobiernos locales (provinciales o distritales) quienes pueden regular y pronunciarse sobre esta importante materia que incide directamente sobre el ordenamiento y ajuste de los suelos de la República (y con ello, de los proyectos que sobre estos se pretenden realizar), sino que dicha competencia constitucional debe ser ejercida en armonía con la política y lineamientos nacionales sobre la regulación del crecimiento y desarrollo del territorio de la República, los cuales son propios de las normas de alcance nacional dictadas por el Poder Legislativo o, inclusive, por el propio Ejecutivo.

De esta manera, comparto la opinión de Gonzales Barrón, quien señala que lo acotado en el párrafo precedente “es compatible con la Constitución, pues los principios generales y normas técnicas del urbanismo son propios de la potestad normativa del Poder Legislativo, complementando con los reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo, pues estamos en presencia de un Estado Unitario. Sin embargo, esta norma no impide que los Gobiernos Locales puedan aprobar una regulación complementaria, ya que los temas de acondicionamientos territorial, planificación urbana, y autorización de construcciones son propios de su competencia”.<sup>10</sup>

Dentro de tales normas de alcance nacional encontramos al Reglamento Nacional de Edificaciones (Decreto Supremo 011-2006-Vivienda), al Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo 004-2011-Vivienda), y a la propia Ley y su Reglamento, siendo estas dos últimas las normas legales que regulan precisamente el contenido y efectos de algunos de los principales Certificados Municipales de los que tratará la presente opinión, como son, el Certificado de Zonificación y Vías y el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios.

## 2.2. Sobre las licencias y la aprobación del anteproyecto

Como acabo de detallar, las municipalidades provinciales y distritales, en el ámbito de su jurisdicción y en concordancia con la legislación urbanística nacional, se encargan del ordenamiento y desarrollo urbano, siendo dicha actividad esencial; puesto que implica armonizar el ejercicio del derecho de propiedad de los particulares (específicamente, la propiedad inmueble) con las normas que regulan dicho ejercicio y la afectan a consideraciones de orden público.<sup>11</sup>

Para lograr dicha finalidad, las municipalidades cuentan con la potestad de otorgar licencias de habilitación urbana o de edificación,<sup>12</sup> las que constituyen un pronunciamiento mediante la cual la municipalidad otorga autorización para la ejecución de las obras solicitadas por el administrado. De conformidad con lo dispuesto por la ley, una licencia

<sup>10</sup> Gonzales Barrón, Gúntner (2013). *Derecho urbanístico*. Tomo I. Lima: Legales, p. 437.

<sup>11</sup> Debe recordarse que el propio Código Civil establece, en su artículo 957, que “la propiedad predial queda sujeta a la zonificación, a los procesos de habilitación y subdivisión, y a los requisitos y limitaciones que establecen las disposiciones respectivas”.

<sup>12</sup> Artículo 92 de la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972): Toda obra de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, sea pública o privada, requiere de la licencia de construcción, expedida por la municipalidad provincial, en el caso del cercado, y de la municipalidad distrital dentro de cuya jurisdicción se halla el inmueble, previo certificado de conformidad expedido por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios o del Comité de Defensa Civil, según corresponda, además del cumplimiento de los correspondientes requisitos reglamentarios. Las licencias de construcción y de funcionamiento que otorguen las municipalidades deben estar, además, en conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial.

produce determinados efectos jurídicos: determina la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia para los predios sobre cuales recae<sup>13</sup> con una vigencia de 36 meses.<sup>14</sup>

Sin perjuicio de lo indicado, en el caso específico de las obras de edificación, la obtención de la licencia no es el único mecanismo por el cual el administrado puede lograr adquirir dichos derechos, o al menos parte de ellos. El administrado también puede solicitar la aprobación del denominado “anteproyecto en consulta”,<sup>15</sup> pronunciamiento de la entidad municipal que, si bien no es requisito para la obtención de la licencia, constituye (en caso este sea tramitado y obtenido) una aprobación por parte de la autoridad edil respecto a las características técnicas de la edificación.

En otras palabras, si bien la aprobación del anteproyecto no libera al administrado de tener que solicitar la correspondiente licencia para el inicio de las obras, esta aprobación constituye un pronunciamiento definitivo por parte del gobierno local en cuanto al cumplimiento de la obra a ejecutar frente a lo regulado por los parámetros urbanísticos y edificatorios<sup>16</sup>. Así, el anteproyecto tiene una vigencia de 36 meses y tiene efecto vinculante para la revisión del proyecto de edificación aun cuando hayan variado los parámetros urbanísticos y edificatorios con los que fue aprobado.<sup>17</sup>

Lo mencionado anteriormente tiene un significado de gran relevancia respecto a los derechos de los administrados, particularmente respecto a aquellos cuya actividad se centra en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. Ello porque la adquisición de derechos en los términos y condiciones expresados en la licencia o aprobación del anteproyecto implica que la normativa urbanística en materia de edificación y todo aquello que la afecte se “congela” por el periodo de tiempo en el cual se encuentra vigente la licencia o la aprobación del anteproyecto.<sup>18</sup> De esta manera, cualquier modificación en dicha normativa no tiene eficacia alguna para variar lo señalado tanto en la licencia de habilitación o de edificación como en la aprobación del anteproyecto en consulta. Vale decir, dichos

<sup>13</sup> Artículo 12 de la Ley: El otorgamiento de la licencia de habilitación o de edificación determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea habilitando o edificando, en los predios objeto de la misma [sic], en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia [...].

<sup>14</sup> Artículo 11 de la Ley: Las licencias de habilitación y de edificación, reguladas por la presente ley, tendrán una vigencia de treinta y seis (36) meses, prorrogables por doce (12) meses calendario y por única vez. La prórroga deberá solicitarse dentro de los treinta (30) días calendario, anteriores al vencimiento de la licencia otorgada, sin costo adicional alguno [...].

<sup>15</sup> Artículo 61 del Reglamento: En caso que el administrado requiera solicitar la aprobación de un Anteproyecto en Consulta, en cualquiera de las modalidades establecidas en el artículo 10 de la Ley, iniciará el procedimiento presentando a la Municipalidad respectiva, los siguientes documentos por duplicado: [...].

<sup>16</sup> Esto tiene como finalidad facilitar los trámites que se deben realizar, separando en momentos distintos los tipos de documentos que el administrado debe conseguir y presentar a la municipalidad para finalmente tener la autorización que le permita ejecutar la construcción.

<sup>17</sup> Artículo 61.6 Reglamento: En todas las modalidades de aprobación, el Anteproyecto tiene una vigencia de 36 meses y tiene efecto vinculante para la revisión del proyecto de edificación, siempre que no exista ningún cambio en el diseño aun cuando hayan variado los parámetros urbanísticos y edificatorios con los que fue aprobado. [...].

<sup>18</sup> No debe confundirse la seguridad jurídica relacionada al “congelamiento normativo”, de su manifestación en cuanto a asegurar el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, salvo causal prevista por norma jurídica. En relación con esta manifestación, Tomás Ramón Fernández señala que “en cuanto a actos favorables que son las licencias, están amparadas por el principio general de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, por lo que la Administración que las otorga no tiene posibilidad de volver sobre ellas sino en los casos y por los procedimientos que el otorgamiento establece específicamente a estos efectos”. Cfr. Fernández, Tomás Ramón (1986). Manual de derecho urbanístico. Madrid, p. 209.

actos otorgan seguridad/estabilidad jurídica,<sup>19</sup> y garantizan el cumplimiento y respeto de la normativa vigente al momento de la emisión de los mencionados pronunciamientos.

Ahora bien, ¿existe alguna duda que los referidos pronunciamientos (actos) constituyen actos administrativos? La respuesta es negativa. Ello debido a que la licencia de habilitación urbana o de edificación, y la aprobación del anteproyecto en consulta son precisamente declaraciones de la administración pública (autoridad municipal) que en el ámbito de las normas de derecho público tienen efectos directos y concretos sobre los derechos de propiedad (específicamente sobre el derecho a edificar) de los administrados.

De esta manera, no cabe duda que tanto la licencia de habilitación o de edificación, y la aprobación de un anteproyecto en consulta encajan dentro de la definición del acto administrativo contemplada por la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley 27444.<sup>20</sup> Adicionalmente, no puede dejar de señalarse que la propia ley y su reglamento establecen en sus propios textos, que las licencias de habilitación urbana y las licencias de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación, respectivamente.<sup>21</sup>

### 3. Aproximación al certificado de zonificación y vías, y al certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios<sup>22</sup>

La ya mencionada organización del espacio territorial dentro de una determinada circunscripción supone, entre otras cosas, la clasificación de los suelos en zonas con diferentes características urbanas (e. g. zonas residenciales, comerciales, industriales, etc.), el establecimiento

<sup>19</sup> Al respecto, creo que es interesante revisar lo señalado por el Tribunal Constitucional en torno al principio de la seguridad jurídica: “El principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el derecho, es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad. Tal como estableciera el Tribunal Constitucional español, la seguridad jurídica supone ‘la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del derecho’ (stce 36/1991, fj 5)”. Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 30 de abril de 2003 recaída en el Expediente 0016-2002-2002-AI-TC.

<sup>20</sup> Efectivamente, el artículo 1 de la referida ley dispone lo siguiente: 1.1. Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.

<sup>21</sup> Artículo 7 de la Ley: Las licencias de habilitación y de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación. Las licencias citadas podrán ser objeto de prórroga y modificación, asimismo de desistimiento de manera expresa y a solicitud del interesado.

De igual manera, véase el artículo 3 del Reglamento: La Licencia es un acto administrativo emitido por las municipalidades mediante la cual se autoriza la ejecución de una obra de habilitación urbana y/o de edificación prevista en la Ley 29090. Se otorga por un plazo determinado, de acuerdo a los planos y especificaciones técnicas aprobadas. Se encuentra afectada al pago de una tasa por concepto de Licencia que comprende la Verificación Administrativa y la Verificación Técnica. La Licencia por sí misma no autoriza a la ejecución de obras, excepto las obras preliminares [...].

<sup>22</sup> Debe tenerse en cuenta que la Ley, en el numeral 3 de su artículo 14, recoge un tercer certificado. Se trata del denominado Certificado de Factibilidad de Servicios, el que es emitido por las entidades prestadoras de servicios (no por las municipalidades) y contendrá, entre otros aspectos, “las condiciones técnicas bajo las cuales se otorgará el servicio, precisando las obras e instalaciones de infraestructura pública que deberán efectuar las empresas prestadoras”. Sin embargo, dicho certificado no forma parte del análisis del presente artículo, no solo por sus diferencias estructurales y de contenido, sino además porque el artículo 5 del Reglamento no le otorga a dicho certificado, el efecto de seguridad jurídica que es materia de desarrollo en este trabajo.

de reglas para la ubicación de las actividades urbanas, y la diagramación de las vías que recorrerán la circunscripción. Todo ello se encuentra bajo la competencia de las municipalidades provinciales y forma parte del denominado Plan de Desarrollo Urbano.<sup>23</sup>

En relación con lo anterior, encontramos que, de acuerdo con lo indicado en la ley y su reglamento, el Certificado de Zonificación y Vías es el certificado emitido por las municipalidades provinciales a través del cual dichas municipalidades sintetizan y detallan para el administrado un análisis de las características urbanísticas correspondientes a un determinado terreno, tales como la zonificación del predio, su afectación vial, los usos conformes, los aportes reglamentarios y de diseño, entre otros aspectos legales y técnicos.<sup>24</sup>

En ese sentido, se observa que una primera finalidad del Certificado de Zonificación y Vías es consolidar la normativa urbanística que muy probablemente se encuentra dispersa en una gran cantidad de normas municipales. Sin embargo, una lectura con mayor detenimiento del texto de la Ley y su Reglamento permite apreciar que el referido certificado no solo se limita a una labor compilatoria, sino que este también debe establecer toda la normativa urbanística aplicable sobre un determinado polígono con una vigencia de 36 meses desde la fecha de su emisión.<sup>25</sup> Durante dicho periodo de tiempo, la ley y el reglamento disponen que el certificado genere “deberes y derechos” y a su vez otorgue “seguridad jurídica” al titular del predio y/o tercero con derecho a edificar.<sup>26</sup>

Por otro lado, y en sintonía con lo antes indicado, encontramos que el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios es el certificado emitido por las municipalidades distritales,<sup>27</sup> donde se especifican, entre otros aspectos, los parámetros edificatorios y de diseño que regulan el proceso de edificación sobre un predio urbano, los usos urbanos susceptibles de ser ejercidos, así como la afectación vial en materia de vías distritales.<sup>28</sup>

<sup>23</sup> Artículo 12 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo (Decreto Supremo 004-2011-Vivienda): Corresponde a las Municipalidades Provinciales la formulación, aprobación y ejecución de las acciones del Plan de Desarrollo Urbano. Las Municipalidades Distritales elaboran el Plan Urbano Distrital y ejercen el control del cumplimiento del Plan de Desarrollo Urbano, dentro de su jurisdicción. Las Municipalidades Provinciales ejercen este control en el ámbito del Cercado. La sociedad civil participa en todo el proceso de acuerdo a los mecanismos señalados en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

<sup>24</sup> Véase el numeral 1 del artículo 14 de la Ley: Certificado de Zonificación y Vías El Certificado de Zonificación y Vías es el documento emitido por las municipalidades provinciales o por la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en las que se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de habilitación urbana de un predio y deberá contener los siguientes aspectos: [...].

<sup>25</sup> Véase el numeral 2 del artículo 14 de la Ley: Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios El Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios es el documento emitido por las municipalidades distritales y provinciales o por la Municipalidad Metropolitana de Lima en el ámbito del Cercado, de sus respectivas jurisdicciones, donde se especifican los parámetros de diseño que regulan el proceso de edificación sobre un predio urbano, y deberá contener los siguientes aspectos: [...].

<sup>26</sup> Artículo 5.3. del Reglamento: Dichos documentos generan deberes y derechos y a su vez otorgan seguridad jurídica al titular del predio y/o al tercero con derecho a edificar.

<sup>27</sup> O por la municipalidad provincial, en los casos que el predio en consulta no sea de competencia de una municipalidad distrital, al encontrarse ubicado dentro del cercado (coloquialmente conocido como el “centro”) de cada provincia.

<sup>28</sup> Vale la pena recordar que si bien la regulación de los parámetros urbanísticos y edificatorios son competencia de las municipalidades provinciales, lo cierto es que estos parámetros son muchas veces complementados por los instrumentos legales emitidos por las municipalidades distritales, en sujeción de su ámbito de competencias, e inclusive por eventuales delegaciones por parte de las municipalidades provinciales. He ahí la razón por la que son finalmente las municipalidades distritales las emisoras del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorias.

De esta manera, al igual que el Certificado de Zonificación y Vías, una detenida lectura de la ley y el reglamento permite apreciar que el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios tiene como finalidad no solo consolidar la normativa urbanística aplicable a un predio, sino además el reconocer la normativa que será aplicable por un periodo de 36 meses desde su obtención. De esta manera, la ley y el reglamento disponen que el certificado en cuestión también genere “deberes y derechos”, y a su vez otorgue “seguridad jurídica” al titular del predio y/o tercero con derecho a edificar.<sup>29</sup>

Pues bien, teniendo claro los alcances que una aproximación literal de la ley y el reglamento permite considerar tanto para el Certificado de Zonificación y Vías como para el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios (en adelante, los certificados), surgen dos interrogantes: ¿Constituyen los certificados actos administrativos? De ser así, ¿qué clase de seguridad jurídica otorgan los certificados?

#### 4. Sobre la naturaleza, los efectos y la utilidad de los certificados

La calificación jurídica de un determinado instrumento no responde necesariamente a la denominación que pudiese haber recibido del texto normativo, sino que esta vendrá dada por el contenido y efectos que de dicho instrumento se deriven, de acuerdo con la norma que lo tipifica.<sup>30</sup> Inicio este apartado con dicha afirmación en tanto que, si bien el artículo 14 de la Ley otorga la denominación de “información/documentos previos” a los certificados, soy de la opinión que dichos “documentos” son, en esencia, actos administrativos otorgados por las municipalidades a petición de los administrados, tal y como lo son la licencia de habilitación urbana, la licencia de edificación y la aprobación del anteproyecto en consulta; claro que, como resulta evidente, con ciertos efectos jurídicos diferentes en lo concerniente a la aprobación y ejecución del proyecto inmobiliario (no obstante, sí vinculados a este fin, tal y como se verá en las siguientes líneas).

Como se mencionó líneas arriba, a partir de la definición que la Ley del Procedimiento Administrativo General concibe para los actos administrativos, es posible distinguir elementos que permiten calificar a los certificados como actos administrativos propiamente dichos. Estos elementos son los siguientes: (i) declaración de la entidad o autoridad; (ii) que se dé en el marco de normas de derecho público; (iii) que esté destinada a producir efectos jurídicos sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados; y (iv) que se dé en ocasión de una situación concreta.

<sup>29</sup> En cuanto a este punto, no puede dejar de mencionarse que dentro de la literatura jurídica nacional existen posiciones que sostienen que dichos “documentos” (haciéndose referencia a los Certificados Municipales) no otorgan seguridad jurídica al administrado, sino que esta se encuentra reservada para las licencias o para la aprobación del anteproyecto en consulta. Véase: Gonzales Barrón, Gunther (2013). *Derecho urbanístico*. Tomo I. Séptima edición. Lima: Legales, p. 492.

Por los fundamentos expuestos a lo largo del presente artículo, no coincido con dicha postura puesto que considero que esta niega no solo la naturaleza de acto administrativo que reviste a los Certificados Municipales más allá del “nombre documental” que le da la ley, sino que además porque desconoce que las disposiciones legales de la ley y el reglamento establecen (expresa o tácitamente, dependiendo de las diferentes disposiciones contenidas en ambas normas) que dichos Certificados Municipales imponen “deberes y deberes” y otorgan “seguridad jurídica” al administrado que los solicita.

<sup>30</sup> Nótese que la administración pública no puede expedir actos administrativos que no hallen regulados previamente por normas jurídicas (sean estas legales o reglamentarias). Esta premisa responde a la denominada regla de tipicidad de los actos administrativos. Véase: García-Trevijano Fos, José Antonio (1991). *Los actos administrativos*. Madrid: Civitas, p. 108. Asimismo, Rondón de Sanso, Hildegard (1995). *Teoría general de la actividad administrativa*. Caracas: Librería Álvaro Nora, p. 75.



- Por una declaración de la entidad o autoridad se debe entender, conforme lo expresa Morón Urbina, a la manifestación de ente de la administración que contiene una decisión, una opinión o inclusive una certificación de determinada información.<sup>31</sup>
- En cuanto al marco de derecho público, el legislador ha incluido este elemento pues resulta base para la actuación de la administración. En ese sentido, debe entenderse que, a diferencia de las normas de derecho privado que regulan la autonomía de la voluntad, las normas de derecho público abarcan las normas que se refieren a la constitución, organización y funcionamiento de las entidades u órganos del Estado. En ese sentido, es requisito de un acto administrativo que este encuentre respaldo en el reconocimiento de una potestad a la entidad que la emite.
- En cuanto a los efectos que debe producir sobre los administrados, se señala que la actuación de la administración debe estar dirigida hacia el exterior de forma que mediante dicha actuación cree, reconozca, modifique, transforme o cancele intereses, obligaciones o derechos de los administrados.<sup>32</sup>
- Por último, el acto administrativo debe responder a una situación concreta, es decir, que la actuación debe responder a un escenario o supuesto particular/individualizado, sea esta por iniciativa de la administración o a solicitud del administrado. Este elemento se contrapone al carácter general y abstracto que caracterizan a las normas reglamentarias.

Los certificados son, pues declaraciones emitidas por la administración pública,<sup>33</sup> ya que son las municipalidades quienes lo emiten. Esto se da en el marco de normas de derecho público, pues la atribución del diseño del Plan de Desarrollo Urbano y de la emisión de los certificados deriva de la Constitución y demás normas legales en materia urbanística, tales como la ley y el reglamento, junto con la Ley Orgánica de Municipalidades, el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y el Reglamento Nacional de Edificaciones. Asimismo, los certificados se dan por ocasión de situaciones concretas que responden a la solicitud de los administrados y producen efectos jurídicos que recaen sobre los predios de su interés.

De acuerdo con lo mencionado en los párrafos anteriores, ¿puede aceptarse la definición de “documentos previos” para el caso de los certificados? Opino que no. Los certificados, como se ha ya detallado, no solo cumplen una primera labor compilatoria de la normativa urbanística aplicable a un polígono o extensión superficial, sino que constituyen declaraciones municipales que otorgan seguridad jurídica a los administrados, la cual consiste en garantizar la vigencia precisamente de la normativa urbanística (aplicable al predio) “desmenuzada” a lo largo de su contenido, la que ha de encontrarse, como resulta lógico, vigente al momento de la emisión de dichos actos administrativos. De allí que se pueda afirmar que los certificados sí comparten un efecto similar al con-

<sup>31</sup> Morón Urbina, Juan Carlos (2014). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Décima edición. Lima: Gaceta Jurídica, pp. 123 y 124.

<sup>32</sup> Morón, 2014: 125.

<sup>33</sup> Sobre el particular, José Roberto Dromi afirma que la clasificación que la doctrina suele dar a las declaraciones de la administración pública, como base del acto administrativo, son las siguientes: (i) declaraciones decisorias, (ii) declaraciones de opinión, y (iii) declaraciones de conocimiento. Es en el marco de estas últimas donde se encontrarían los certificados municipales bajo comentario. Véase: Dromi, José Roberto (1996). *El procedimiento administrativo*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, p. 16.

templado legalmente para la licencia (de habilitación o de edificación) y para la aprobación del anteproyecto en consulta: estos también otorgan seguridad/estabilidad jurídica respecto a la normativa urbanística por un determinado periodo de tiempo.

Como se ha ya expuesto, la licencia de habilitación urbana, la licencia de edificación y la resolución aprobatoria del anteproyecto en consulta permiten adquirir un “congelamiento” (por un periodo de tiempo de 36 meses) de la reglamentación urbanística aplicable a un predio o conjunto de predios. ¿Por qué entonces repetir el otorgamiento de dicho efecto jurídico para los certificados? La respuesta se halla en que para la obtención de las licencias y aprobación del anteproyecto resulta ineludible tener que elaborar y presentar información técnica del proyecto inmobiliario, lo cual no solo requiere de un importante lapso de tiempo para su elaboración, sino que además requiere ya contar con un predio en particular que haya sido objeto de inspecciones in situ, mediciones, y estudios legales y técnicos que permitan detectar la compatibilidad del inmueble con el proyecto inmobiliario.

De esta manera, la obtención de la licencia o de la aprobación de anteproyecto no solo no constituye un mecanismo ágil y lo suficientemente eficiente para asegurar la ansiada seguridad jurídica,<sup>34</sup> sino que además la obtención de tales instrumentos responde, en cada caso, a momentos diferentes. Los certificados no requieren tener un proyecto elaborado sobre un predio en específico, sino que precisamente su obtención formal parte de los estudios iniciales que un inversionista, desarrollador o promotor inmobiliario realizará a diversos inmuebles de una determinada zona, a fin de hallar aquel que por su reglamentación urbanística aplicable le sea más adecuado para el proyecto de su interés. Una vez hallado el predio más adecuado, el inversionista, desarrollador o promotor inmobiliario deseará que la reglamentación urbanística analizada para la elección se mantenga vigente hasta la fecha de obtención de su licencia de habilitación o edificación (o la aprobación del anteproyecto en consulta), cuya expedición también otorga una seguridad jurídica por un plazo adicional.

Lo expuesto, como se puede observar, constituye además la importante utilidad que tienen los certificados, y los fundamentos por los cuales considero que la ley y el reglamento los instituyó como instrumentos de seguridad jurídica. Veamos un ejemplo:

Imagine por un segundo que usted se encuentra interesado en adquirir un inmueble para desarrollar un proyecto inmobiliario en un determinado distrito del país. Su proyecto aún no se encuentra del todo definido, sino que tiene en mente algunos potenciales bosquejos, los cuales se terminarán ajustando a las características físicas y limitaciones urbanas del predio finalmente adquirido. Así, usted inicia la búsqueda del predio a adquirir dentro de una zona de su interés, encontrando tres candidatos; estos cumplen al menos con las características físicas de sus bosquejos.

No obstante, usted requiere tener además certeza de los parámetros urbanísticos y edificatorios de dichos candidatos, a fin de terminar de ajustar sus bosquejos y elegir al predio ganador para llevar a cabo su proyecto. Para tal finalidad, acude tanto a la municipalidad provincial como a la municipalidad distrital, y solicita la expedición de un Certificado

<sup>34</sup> Sobre la interesante contraposición que conlleva la relación “norma existente vs. seguridad jurídica”, sugiero revisar: Alchourro, Carlos y Bulygin, Egenio (1979). Sobre la existencia de las normas jurídicas. Valencia: Oficina latinoamericana de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo.

de Zonificación y Vías, y de un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios (respectivamente) para cada uno de los tres inmuebles. Luego de analizar lo dispuesto en los certificados, usted encuentra que los parámetros de uno de los inmuebles se ajusta a sus intereses; por lo que inicia las largas negociaciones de adquisición con su propietario. Como es natural, entre idas y venidas con el propietario, usted termina las negociaciones luego de varios meses, pero finalmente logra adquirir el dominio sobre su soñado predio.

Ello no queda allí, porque luego de concretar la adquisición, usted toma posesión del inmueble y empieza a realizar los últimos estudios físicos que le permitan llegar a la versión final de su proyecto (características técnicas). Sin embargo, días antes de que el estudio de arquitectos cumpla con enviarle la última versión de la documentación técnica para su presentación ante la municipalidad distrital, solicitando la aprobación de un anteproyecto en consulta, la municipalidad provincial decide efectuar un reajuste integral del área donde se ubica su recientemente adquirido inmueble, variando sustancialmente los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables de este, los cuales difieren diametralmente de cualquier viabilidad de su ansiado proyecto.

Pues bien, como usted, atento lector, puede apreciar, de negarle a los certificados la naturaleza jurídica de actos administrativos, cuyos efectos son el “congelamiento de la normativa urbanística”,<sup>35</sup> se tendría que el reajuste de los parámetros<sup>36</sup> en los términos antedichos no solo habría paralizado cualquier intento de obtener a la aprobación del anteproyecto (o la licencia correspondiente), sino que, además, habría tirado por la borda toda la inversión hasta ahora realizada.

Entonces, es de verse que la utilidad de los efectos contemplados por la ley y el reglamento para los certificados es precisamente evitar el riesgo antes descrito. En términos económicos, la utilidad de los certificados coadyuva a la reducción de los costos de transacción (que, siguiendo con el ejemplo, supondría al inversionista o la búsqueda de la modificación de los parámetros urbanísticos, a favor de su proyecto, ante la autoridad municipal correspondiente, o la previsión en su contrato de adquisición de una cláusula que le asegure poder dejar sin efectos dicha adquisición en caso no se apruebe la licencia de habilitación o edificación y/o el anteproyecto en consulta), colaborando así con el desarrollo de la inversión inmobiliaria en nuestro país.

## 5. Comentarios finales

A partir de lo señalado en los párrafos precedentes, puede apreciarse que el Certificado de Zonificación y Vías, y el Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios son actos administrativos emitidos por las municipalidades provinciales y distritales res-

<sup>35</sup> Dicho efecto se da también, por ejemplo, en el ámbito de los convenios de estabilidad jurídica. Efectivamente, “los convenios de estabilidad jurídica tienen como propósito permitir que, durante un tiempo determinado, el marco legal establecido en los mismos, mantenga plena eficacia respecto de las inversiones amparadas por los mismos. Ello aun cuando dicho marco legal sea posteriormente sustituido”. Véase: Salazar Benza, Juan Manuel y Grández Villareal, Renzo. El fondo complementario de jubilación minera, metalúrgica y siderúrgica, y su inexigibilidad frente a los convenios de estabilidad jurídica. En *Themis* 64, p. 223.

<sup>36</sup> Recuérdese que para que dicho cambio se entienda vigente, bastará la expedición y entrada en vigencia de la norma que deroga o modifica el régimen urbanístico preexistente. Al respecto, es interesante tener en cuenta que “para que una norma jurídica se encuentre vigente, solo es necesario que haya sido producida siguiendo los procedimientos mínimos y necesarios previstos en el ordenamiento jurídico, y que haya sido aprobada por el órgano competente”. Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 10 de diciembre de 2013 en el Expediente 0014-2003-AI-TC.

pectivamente; actos cuyos efectos son tanto informativos (compilación normativa) como constitutivos de una seguridad jurídica (aseguramiento de eficacia) en materia normativa.

Es precisamente el segundo de sus efectos aquel que considero, por las razones detalladas a lo largo de este trabajo, como de suma importancia y utilidad para la reducción de los costos de transacción de los negocios en bienes raíces, así como para el desarrollo continuo y sin obstáculos de los proyectos de habilitación urbana o de edificación en nuestro país.

Dicha seguridad jurídica, después de todo, permite que cualquier persona, como usted o como yo, pueda apostar por una inversión inmobiliaria sobre un determinado predio sin miedo al siempre latente riesgo que significa un eventual cambio normativo de los parámetros urbanísticos y edificatorios aplicables al suelo materia del proyecto y que se encuentran vigentes y plenamente aplicables a la fecha de acercamiento al inmueble o a la fecha de su adquisición; momentos en los cuales, pese a que los costos relativos a dicha inversión han empezado ya a correr, aún no resulta legamente posible obtener una licencia de habilitación o de edificación, ni una aprobación del anteproyecto inmobiliario.

Es por lo antes expuesto que, en mi opinión, los certificados no solo no constituyen un “documento” previo o preliminar a la tramitación y obtención de la aprobación de un anteproyecto o de una determinada licencia, sino que dichos certificados municipales constituyen pieza clave en el desarrollo de los proyectos inmobiliarios en nuestro país.

Sirva entonces el presente artículo para reivindicar la importancia tanto teórica como práctica que revisten los certificado municipales bajo comentario dentro del rubro inmobiliario, así como para aportar a usted, paciente lector, algunas reflexiones en torno al vigente valor del derecho urbanístico, y el largo camino que queda por recorrer en nuestra realidad nacional para su adecuada comprensión y desarrollo.