

TEORIA DE LA CONTRIBUCIÓN MUNICIPAL

Christian Oscar Díaz Solís (*)

DÍAZ SOLÍS, Christian Oscar: TEORÍA DE LA CONTRIBUCIÓN MUNICIPAL. En: IPEF, Revista Jurídica del Instituto Peruano de Estudios Forenses, Año XV N° 79, Setiembre 2019, pps. del 69 al 74.

Print ISSN: 2308- 5401 / Line ISSN: 2617- 0566
La revista indexada en LATINDEX (folio 22495)
www.latindex.org.unam.mx

RESUMEN:

La contribución fiscal es una modalidad de tributo, que permite a los gobiernos locales la realización de obras públicas de mediana envergadura, mediante la aportación económica de la población vecinal; Denominado por un sector de la doctrina, como Contribución Especial por Mejoras, toda vez, que la ejecución de la obra pública, incrementará el valor de la propiedad de los obligados tributarios.

Considerando la limitación presupuestaria de los gobiernos locales, la Contribución por Obras Públicas, resulta un mecanismo eficiente para el desarrollo y ampliación de la infraestructura local. Sin embargo, al mantener su carácter obligatorio y coercitivo (Tributo), esta deberá ser instaurada mediante Ordenanza y reglamentada a través de Decreto de Alcaldía, previa publicidad y conocimiento de la población distrital.

Así mismo, su creación obedece a la previa sustentación y cumplimiento de ciertos requisitos de carácter técnico, como la publicidad del valor aproximado de la obra, la determinación del aumento de valor de las propiedades dentro de zona de beneficio (Obra Pública) y la participación ciudadana vecinal (Sujeto Pasivo del Tributo), quienes serán beneficiados de manera directa por la obra municipal.

ABSTRACT:

The fiscal contribution is a type of tribute, which allows local governments to carry out medium-sized public works, through the economic contribution of the local population; Named by a sector of the doctrine, as Special Contribution for Improvements, since the execution of public works will increase the value of the property of the taxpayers.

Considering the budget limitation of local governments, the Contribution for Public Works is an efficient mechanism for the development and expansion of local infrastructure. However, by maintaining its mandatory and coercive nature (Tax), it must be established by means of an Ordinance and regulated by means of a Mayor's Decree, prior publicity and knowledge of the district population.

Likewise, its creation is due to the prior support and compliance with certain technical requirements, such as the publication of the approximate value of the work, the determination of the increase in value of the properties within the benefit zone (Public Works) and the participation neighborhood citizen (Passive Subject of the Tribute), who will benefit directly from the municipal work.

PALABRAS CLAVES:

Tributo / Contribución / Contribución Especial / Obra Pública / Beneficio/ Zona de Beneficio

KEY WORDS:

Tribute / Contribution / Special Contribution / Public Works / Benefit / Benefit Area

Fecha de recepción de originales: 05 de Agosto de 2019.

Fecha de aceptación de originales: 26 de Agosto de 2019.

* (*) Abogado por las USMP

Magister en Ttributación y Política fiscal por la U. Lima Maestría en Ciencias Penales por la UNFV.
Ex - Fiscal Provincial Penal del Distrito Judicial de Lima Este.

I. INTRODUCCIÓN:

Fluye del Código Tributario, una taxonomía triptica del tributo en: Impuesto, Contribución y Tasa; En tal sentido, su literal b) de la Norma II (Título Preliminar), textualmente reza: *“Contribución: Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales”*. Así mismo, el segundo párrafo del artículo 74 de nuestra Constitución textualmente reza: *“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”*.

Así mismo, deviene importante precisar, la existencia de contribuciones fiscales (Tributos), creadas y recaudadas por la Administración Tributaria Municipal y Regional; Y contribuciones parafiscales (Aportaciones), creadas mediante ley y recaudadas por la Administración Tributaria Central (SUNAT); En tal sentido, la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario, a la letra dice: *“Las aportaciones al Seguro Social de Salud - ESSALUD y a la Oficina de Normalización Previsional - ONP se rigen por las normas de este Código, salvo en aquellos aspectos que por su naturaleza requieran normas especiales, los mismos que serán señalados por Decreto Supremo.”*

Por lo expuesto, resulta frecuente, el termino contribución desde el punto de parafiscal, con marcada finalidad social y previsional; Limitándose en la práctica, el uso fiscal de la contribución, entiéndase, herramienta jurídico tributaria por excelencia municipal, para el desarrollo de la infraestructura local (Obras Públicas).

A continuación, realizaremos un estudio sumario de la Contribución Especial por Obras Públicas, a luz de la doctrina internacional, base legal, finalidad, recaudación, fiscalización y condiciones jurídico técnicas para la creación y aprobación de esta modalidad de tributo.

II. LA CONTRIBUCIÓN FISCAL Y PARAFISCAL:

La contribución, es definida con mayor acierto, por parte de la doctrina, como “Contribuciones Especiales”; Al respecto, José María Martín Delgado, citando a Pugliese, Tesoro Ahumada, Fonrouge, etc., precisa que esta terminología es lo suficientemente amplia para comprender el

número de modernas contribuciones destinadas a fines sociales y económicos, las cuales conocidas comúnmente con nombres tan diversos como derechos, cuotas, aportes, etc. Así mismo, aclara, que en doctrina han sido agrupadas con la denominación de contribuciones parafiscales¹.

Según Héctor Villegas, las contribuciones especiales son los tributos debidos en razón de beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras o gastos públicos o de especiales actividades de Estado.² Así mismo, según Giuliani Fonrouge, la contribución especial es la prestación obligatoria debida en razón de beneficios individuales o de grupos sociales, derivados de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado³.

Por su parte, el artículo 12 del Modelo de Código Tributario para América Latina conceptúa como contribución especial al “tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que contribuyen al presupuesto de la obligación⁴.

Así mismo, la doctrina ha desarrollado la Contribución de Mejoras y las Contribuciones Parafiscales, entre las contribuciones más importantes. En la Contribución de Mejoras, se resalta el “principio de beneficio” a favor del contribuyente, como elemento calificante. En tal sentido, José María Martín define a la contribución de mejoras como “la prestación obligatoria debida en razón de un aumento del valor venal de la propiedad inmueble derivado a la realización de la obra pública⁵”. Para Manuel de Juano, la contribución de mejoras, “es una obligación pecuniaria única, impuesta por el Estado lato sensu, a cargo de los propietarios de

1 Martín Delgado, José María: “Derecho Financiero y Derecho Fundamentales” Universidad de Málaga, Málaga, 2,010.

2 VILLEGAS, Héctor: “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1997.

3 FONROUGE, Giuliani: “Derecho Financiero Volumen I”. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1986.

4 Centro Interamericano de Administraciones Tributarias: “Modelo de Código Tributario para América Latina”.

5 Martín Delgado, José María: “Derecho Financiero y Derecho Fundamentales” Universidad de Málaga, Málaga, 2,010.

determinados inmuebles hasta la concurrencia substancial, como máximo de la plusvalía que experimentan dichos inmuebles con motivo de la construcción de una obra pública de uso común⁶. Por su parte De la Garza, ilustra claramente el tema, precisando, que las contribuciones por mejoras “son aquellos que deben pagarse por propietarios o poseedores de bienes inmuebles que experimentan una ventaja económica como consecuencia de la realización de una obra pública de planificación o de urbanización⁷”. Y Gerardo Ataliba afirma que “la hipótesis de incidencia de la contribución de mejora es la valorización inmobiliaria por una obra pública “ y “si base imponible es la valorización; la medida de la valorización es la medida del tributo⁸”.

Según la jurista mexicana, Doricela Mabarack Cerecedo, las contribuciones por mejoras: “son las que corren a cargo de las personas tanto físicas como morales, que obtienen un beneficio directo de las obras públicas que realiza el Estado⁹”; Así mismo, el jurista ecuatoriano Álvaro Ojeda Hidalgo, opina: “En el caso de la contribución especial el elemento diferenciador con los otros impuestos lo constituye la ventaja real que el particular recibe, misma que se con vierte en el fundamento jurídico de este tributo, de tal forma que la deuda tributaria no surge si falta el mencionado beneficio. Del impuesto se diferencia que en la contribución especial hay siempre una actividad administrativa¹⁰”.

Ahora, las Contribuciones Parafiscales, según José María Martín, son definidas como la prestación exigida coactivamente por el Estado a favor de un organismo público o semipúblico con el objeto de asegurar la financiación automática de éste y cumplir con determinadas finalidades de

carácter social o económico¹¹. Así mismo, Manuel de Juano, precisa que los llamados parafiscales, tienen tributariamente una naturaleza propia que los distingue de los anteriores. Son tributos que participan de la naturaleza del impuesto por su gravitación económica sobre el consumidor lo que les acuerda cierta semejanza con la imposición indirecta y por su obligatoriedad pero no tiene figuración específica en el Presupuesto del Estado y están afectados a gastos determinados, que se especifican por la disposición legal que los ha creado vale decir que la parafiscalidad deroga la regla de la no afectación de los recursos¹².

Por su parte, Valdez Costa, anota que la expresión de parafiscalidad, está restringida a los organismos no estatales, entendiéndose, a una actividad financiera lateral a la de Estado. En tal sentido, considera que se trata de una actividad financiera, que no es del Estado, pero tampoco es privada, toda vez, que cumple los fines previstos en las constituciones y está organizada libre y unilateralmente por del Estado. Finalmente, precisa, que el término parafiscal, traduce adecuadamente esta situación de lateralidad o paralelismo, en tal sentido, no considera que hay inconveniente en denominarla contribuciones o mejor aún paratributarias¹³.

Finalmente, se advierte, que diversos autores niegan la naturaleza tributaria de la contribución parafiscal, es así, que Enmanuel Morselli y otros autores, niega el carácter tributario a las exacciones parafiscales, sosteniendo que se trata de una imposición de carácter social y económica con finalidades especiales, cuya originalidad reposa en la necesidad de dar participación en ciertas funciones y en los organismos a los cuales éstas son confiadas, a los miembros que tienen intereses comunes, económicos, morales espirituales, incluyendo a los demás integrantes, de la sociedad política general para quienes el peso de la imposición tradicional serían obstáculos insuperables¹⁴.

6 Del Juano, Manuel: “Curso de Finanzas y Derecho Tributario”, Tomo I: Parte General, Ediciones Molachino, Rosario, 1969.

7 De la Garza, Sergio Francisco: “Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2,008.

8 ATALIBA, Geraldo: “Hipótesis de Incidencia Tributaria”. Instituto Peruano de Derecho Tributario, Lima, 1987.

9 MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho financiero público, McGraw-Hill, 2ª ed., México, 2000, p. 63.

10 Ojeda Hidalgo Álvaro, Artículo “La Contribución Especial (Un tributo complejo).web: file:///D:/Data/Downloads/560-Texto%20del%20art%C3%ADculo-983-1-10-20160823.pdf

11 Martín Delgado, José María: “Derecho Financiero y Derecho Fundamentales” Universidad de Málaga, Málaga, 2,010.

12 Del Juano, Manuel: “Curso de Finanzas y Derecho Tributario”, Tomo I: Parte General, Ediciones Molachino, Rosario, 1969.

13 Valdez Costa, Ramón: Curso de Derecho Tributario, Editorial Montevideo, Buenos Aires, Cuarta Edición, 2,013.

14 Citado en la obra, de Carrión Benites, Jorge Luis: “Los Tributos Parafiscales de la Comunidad Andina”, Corporación Editora Nacional, Quito 2,012.

III. LA CONTRIBUCIÓN POR OBRAS PÚBLICAS:

El artículo 62 del Decreto Supremo Nro. 156 – 2004 – EF: “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal”, regula la creación de contribuciones municipales, bajo el siguiente tenor: *“La Contribución Especial de Obras Públicas grava los beneficios derivados de la ejecución de obras públicas por la Municipalidad. Las Municipalidades emitirán las normas procesales para la recaudación, fiscalización y administración de las contribuciones”*; En tal sentido, según el literal a) del artículo 60 de la citada norma edil, las contribuciones se crean y aprueban mediante ordenanzas, entiéndase, norma con rango de ley dentro de los límites de la jurisdicción local.

Al respecto, las obras públicas municipales, que podrán ejecutarse vía contribución serán: Pavimentación de calles, Ensanchamiento de calzadas, Mejoramiento de la iluminación en el alumbrado público, Creación de bermas centrales con vegetación y bancas, Construcción de puentes a efectos de mejorar la circulación peatonal, Canalización de una acequia, Instalación de drenajes de lluvia en las pistas, entre diversas obras públicas locales. En tal sentido, deviene en condición obligatoria, un beneficio colectivo vinculado a una zona de influencia, por tanto, los contribuyentes con predios ajenos a la zona de influencia, no se encuentran obligados al pago de la contribución por mejora. Así mismo, la zona de influencia, necesariamente deberá ser delimitada por la ordenanza que crea y apruebe la contribución. Finalmente, mediante Decreto de Alcaldía, se reglamentará la recaudación, fiscalización y administración de los recursos monetarios vía contribución por obras públicas.

Prosiguiendo, el artículo 63 del Decreto Supremo Nro. 156 – 2004 – EF: “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal”, textualmente reza: *“En la determinación de la contribución especial por obras públicas, las Municipalidades calcularán el monto teniendo en consideración el mayor valor que adquiera la propiedad beneficiada por efecto de la obra municipal.”*

Al respecto, la ordenanza que apruebe la contribución por obras públicas, deberá contener una prognosis del mayor valor que

adquirirán las propiedades beneficiadas, entiéndase, una vez ejecutada la obra pública. Sin embargo, determinar el mayor valor de las propiedades y la zona de beneficio, obligan al conocimiento de ciertas condiciones técnicas; Al respecto, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante su Ordenanza Nro. 1790-2014, de fecha 13 de junio del 2014, estableció los siguientes criterios para establecer la zona de beneficio: “Características de la obra municipal a ejecutar, Magnitud de la obra municipal, Área en que se localiza la obra municipal, plan o conjunto de obras, Beneficios que genera la obra municipal, Distancia que exista entre los predios y la obra municipal, Uso actual y potencial de los predios, Impacto de la obra municipal, entre los principales criterios que deberán ser sustentarse técnicamente”.

Por su parte, el artículo 64 del Decreto Supremo Nro. 156 – 2004 – EF: “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal”, a la letra dice: *“En ningún caso las Municipalidades podrán establecer cobros por contribución especial por obras públicas cuyo destino sea ajeno a cubrir el costo de inversión total o un porcentaje de dicho costo, según lo determine el Concejo Municipal. Para efectos de la valorización de las obras y del costo de mantenimiento, las Municipalidades contemplarán en sus normas reglamentarias, mecanismos que garanticen la publicidad y la idoneidad técnica de los procedimientos de valorización, así como la participación de la población”*.

Al respecto, la citada norma municipal determina el uso exclusivo (Obra Pública), de la suma de dinero recaudado vía contribución; Prohibiendo de manera categórica, un destino distinto de la contribución, por acarrear sanciones administrativas y penales. Así mismo, deviene en imperativo, la publicidad del Decreto de Alcaldía que reglamenta la ordenanza tributaria y comunicación de los alcances de la obra por ejecutar a la población distrital, la cual se verá beneficiada con el incremento de valor de sus propiedades.

Finalmente, el artículo 65 del Decreto Supremo Nro. 156 – 2004 – EF: “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal”, textualmente reza: *“El cobro por contribución especial por obras públicas procederá exclusivamente cuando la Municipalidad haya comunicado a los beneficiarios, previamente a*

la contratación y ejecución de la obra, el monto aproximado al que ascenderá la contribución”.

La presente norma, bajo los principios de Legalidad, Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana Vecinal, exige previa a la contratación de obra, que el gobierno local, haya comunicado el valor aproximado a recaudar por concepto de la contribución especial, a los beneficiarios de la obra pública; Para tal efecto, mediante Decreto de Alcaldía que reglamenta la ordenanza tributaria, se comunicará los detalles de la obra, su costo y financiamiento vía contribución. Así mismo, resulta factible, que mediante Cabildo Abierto (Artículo 119 de la Ley Orgánica de Municipalidades), se permita el conocimiento de la obra pública a la población vecinal.

IV. EL HECHO IMPONIBLE DE LA CONTRIBUCIÓN:

La Ordenanza N° 1790 – 2014, de fecha 13 de julio de 2014, emitido por la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante su artículo 5) estableció el siguiente criterio técnico legal, para determinar el hecho imponible de la Contribución por Obras Públicas: *“Es el mayor valor que adquieren los predios ubicados dentro de la Zona de Beneficio por la ejecución de Obras Municipales está afecto a la Contribución Especial de Obras Públicas”.* Así mismo, el artículo 6) de la citada ordenanza municipal precisa: *“Son sujetos pasivos en calidad de contribuyentes las personas naturales, las sucesiones indivisas, las asociaciones de hecho de profesionales y similares, las sociedades conyugales y las personas jurídicas propietarias de los predios ubicados en la Zona de Beneficio de la Obra Municipal a ejecutarse. De producirse la transferencia de propiedad de un predio ubicado en la Zona de Beneficio, el transferente tiene la obligación de cancelar el íntegro de su Contribución Individual adeudada hasta el último día hábil del mes siguiente de producida la transferencia. El carácter de sujeto pasivo de la Contribución Especial de Obras Públicas en relación a Obras Municipales se atribuirá con arreglo a la situación jurídica configurada en la fecha de la culminación de la Obra Municipal”.*

Al respecto, la base imponible será el incremento de valor de las propiedades beneficiadas, entendiéndose, propiedades en la zona de beneficio de la obra pública. Así mismo,

el incremento de valor será reflejado en el próximo ejercicio fiscal, entendiéndose, al término de la obra pública, en la respectiva Hoja de Resumen (HR), la cual contiene el valor de autovaluo. Finalmente, serán sujetos obligados al pago de la contribución especial, los propietarios de los bienes inmuebles ubicados en la zona de beneficio.

V. CONCLUSIONES:

La Contribución es el recurso tributario, qué de manera subsidiaria, permite la financiación y ejecución de obras públicas municipales, por parte de la población edil; En tal sentido, su creación y reglamentación deberá respetar los Principios Constitucionales de la Imposición (Legalidad, Reserva de la Ley, Generalidad, Igualdad, No Confiscatoriedad), entendiéndose, límites de la Potestad Tributaria Municipal y Regional.

La plusvalía de los predios situados en la zona de beneficio, incentivan a los contribuyentes municipales, el pago del tributo; Así mismo, el conocimiento público, de los costos de la ejecución de la obra pública y su beneficio económico directo, fomentan el cumplimiento de la obligación tributaria, mitigando la evasión fiscal y las costas de la cobranza coactiva.

La obligación de pago devengará una vez reglamentada la ordenanza tributaria, así mismo, publicitada los costos aproximados de la obra pública, entendiéndose, a los titulares de los predios ubicados en la zona de beneficio; En tal sentido, los contribuyentes, deberán tomar conocimiento de los costos de la obra, antes de la celebración de contrato de construcción, remodelación y/o ampliación de obra pública. Así mismo, la base imponible para la determinación de la obligación tributaria será el incremento de valor de la propiedad del contribuyente.

VI. FUENTES DE INFORMACIÓN:

- ATALIBA, Geraldo: “Hipótesis de Incidencia Tributaria”. Instituto Peruano de Derecho Tributario, Lima, 1987.
- CARRIÓN BENITES, Jorge Luis: “Los Tributos Parafiscales de la Comunidad Andina”, Corporación Editora Nacional, Quito 2,012.
- DEL JUANO, Manuel: “Curso de Finanzas y

- Derecho Tributario”, Tomo I: Parte General, Ediciones Molachino, Rosario, 1969.
- DE LA GARZA, Sergio Francisco: “Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2,008.
 - FONROUGE, Giuliani: “Derecho Financiero Volumen I”. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1986.
 - MARTÍN DELGADO, José María: “Derecho Financiero y Derecho Fundamentales” Universidad de Málaga, Málaga, 2,010.
 - VILLEGAS, Héctor: “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1997.
 - MABARAK CERECEDO, Doricela, Derecho financiero público, McGraw-Hill, 2ª ed., México, 2000, p. 63.
 - OJEDA HIDALGO Álvaro, Artículo “La Contribución Especial (Un tributo complejo)”. file:///D:/Data/Downloads/560-Texto%20del%20art%C3%ADculo-983-1-10-20160823.pdf
 - VALDEZ COSTA, Ramón: Curso de Derecho Tributario, Editorial Montevideo, Buenos Aires, Cuarta Edición, 2,013.
 - Decreto Supremo Nro. 133 – 2013 – EF: “Texto Único Ordenado del Código Tributario”
 - Decreto Supremo Nro. 156 – 2004 – EF: “Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal
 - Ordenanza N° 1790 – 2014, de fecha 13 de julio de 2014, emitido por la Municipalidad Metropolitana de Lima
 - Modelo de Código Tributario para América Latina - Centro Interamericano de Administraciones Tributarias.