

CAPÍTULO IV

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS Y OTRAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN CIUDADANA E INTERGUBERNAMENTAL

IV.1. Contribución de mejoras	78
IV.2. Convenios y consorcios	81
IV.3. Cooperaciones intergubernamentales	82

CAPÍTULO IV

CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS Y OTRAS MODALIDADES DE COOPERACIÓN CIUDADANA E INTERGUBERNAMENTAL

Los ayuntamientos pueden disponer para el financiamiento de la inversión pública de otras aportaciones o contribuciones de los particulares, no siempre de carácter tributario en sentido estricto, así como de aportaciones específicas de los otros niveles de gobierno. Estos esquemas de financiamiento tienen en el caso de muchos ayuntamientos un peso específico muy significativo, sin cuya percepción no sería posible atender demandas de la sociedad para superar rezagos en infraestructura y para hacer posible la prestación de servicios públicos en materias como vialidades, pavimentos, banquetas, guarniciones y redes de conducción de agua potable y drenaje, por mencionar las de mayor incidencia. Los mecanismos más empleados o con mayor potencialidad de aplicación son las contribuciones de mejoras y los convenios o consorcios con particulares y, en otra vertiente, las aportaciones federales o estatales en los llamados programas bipartitas o tripartitas.

La aplicación de estos esquemas de financiamiento, cuando suponen aportación de los particulares, implica un alto grado de discrecionalidad y un alcance casuístico restringido. Se sustentan en la concertación social que garantice su aceptación

por los contribuyentes o aportantes. En algunos casos enfrentan resistencia, cuando en el tipo de obra seleccionada o en su ubicación pudiera trastocar principios de equidad por enfrentarse a otras de la misma naturaleza o en distintos lugares, realizadas con recursos generales del ayuntamiento sin aportes particulares específicos. Igualmente, en el caso de la contribución de mejoras cuando el beneficio diferencial no es claramente identificable. Por el contrario, algunas otras son plenamente aceptadas e incluso promovidas por la propia comunidad, lo que se da de manera particular cuando hay una clara percepción del beneficio diferencial o de que el mecanismo es el único posible para su financiamiento o para la ejecución de la obra en una oportunidad determinada.

IV.1. Contribución de mejoras

Un instrumento de carácter tributario de alta potencialidad, aunque de difícil aplicación generalizada, es la contribución de mejoras. Este es un concepto de carácter tributario basado en el principio del beneficio, cuya función consiste en recuperar para el sector público los beneficios diferenciales que, en forma de aumento de valor de las propiedades, se deriva de la construcción de una obra pública y cuyo rendimiento se destina precisamente a financiar esa misma obra pública que le da origen. Descansa sobre el principio de que si el gobierno, mediante alguna acción positiva, confiere a un individuo una ventaja particular mensurable, es justo para la comunidad que ése pague por ella, o si quiere expresarse de otra manera, es justo para la comunidad que ésta no pague en la misma proporción el costo de una inversión que no la beneficia de la misma manera en que beneficia en lo particular a alguno de sus integrantes.¹⁰

La contribución de mejoras es un tributo de carácter especial, o sea, un recurso compulsivo del sector público a cuyo pago están obligados quienes por su imposición adquieren el carácter de contribuyentes, aunque diferente en sentido estricto a un impuesto por tener carácter de una contraprestación específica, y diferente también, a un derecho porque no deriva de la recepción de un servicio.

Contrariamente a lo que a veces se aduce por quienes cuestionan las contribuciones de mejoras, ese beneficio diferencial no se compensa con el pago de otros gravámenes que son inherentes a la propiedad inmobiliaria involucrada como pudiera ser el impuesto sobre la renta por la ganancia de capital que pudiera generarse en la transmisión de propiedad de esos bienes, toda vez que la

¹⁰ Para información de detalle de este tema véase: José Merino Mañón y Jorge Macon: "Contribución de Mejoras en América Latina". F.C.E., México, 1976. Varias citas de este libro se transcriben aquí.

contribución de mejoras causada, forma parte del costo y no del beneficio en la venta, independientemente de que el impuesto sobre ganancia solamente se causaría en el caso de que derive de una transmisión de propiedad. Igualmente el incremento en el valor de la propiedad que pudiera derivar de la obra y reflejarse en algún momento en la base para el impuesto predial, es ajeno a la función y a las características de dicho gravamen, como lo es el que un particular realice por sí mismo una mejora a su construcción o una ampliación a la misma que aumenta su valor y que podría provocar un aumento en el predial, o al hecho de que quien adquiriera un bien inmueble en cuyo valor estuviera reportada la mejora sin que hubiera sido contribuyente de la misma, lo pagaría dentro del precio de la venta y posteriormente tendría que cubrir los impuestos prediales sobre las mismas bases generales que el resto de los contribuyentes.

La aplicabilidad o no de una contribución de mejoras, podría estar condicionada, más que a estas argumentaciones sobre su justificación, a otros elementos objetivos tales como: (a) la naturaleza de la obra pública que le de origen y su efecto real en la obtención del beneficio diferencial vinculado al aumento de su valor; (b) la ponderación del peso específico de la carga tributaria en relación a la capacidad contributiva de la zona sujeta a ella; (c) la capacidad administrativa del ayuntamiento para instrumentarla; y, (d) la aceptación social de los contribuyentes potenciales por la percepción que tengan del beneficio diferencial a recibir y de su demanda efectiva de la obra que lo genera.

Los aspectos instrumentales y de concertación social de una contribución de esta naturaleza, que tienen cierto grado de complejidad, sugieren una evaluación cuidadosa de la viabilidad de su instrumentación para circunscribirla a los casos donde se garantice su efectividad, circunscribiéndola al caso de obras de cierta magnitud y que afectan a una zona también de un tamaño de importancia relativa ya que para obras más pequeñas como el pavimento, las banquetas o las guarniciones de una calle, pudiera resultar más conveniente adoptar otros mecanismos como los convenios o consorcios que más adelante se tratan.

En general, los aspectos que deben de atenderse en la instrumentación de una contribución de mejoras, son los relativos a:

a) Determinación de la zona beneficiada: Identificar el área que resulta beneficiada diferencialmente con la gradación correspondiente, en función con proximidad, comunicación y otros efectos objetivos que distinguen a los predios que la integran.

b) Determinación del beneficio global: Definir qué parte del valor de la obra debe ser financiada con la contribución por asignarse a beneficio

diferencial y qué parte pudiera, en razón de considerarse de beneficio más general, ser cubierta por la comunidad en su conjunto vía la asignación de recursos públicos. Este aspecto determina la contribución esperada. Su relación con el costo de la obra; tendrá que tomar en cuenta consecuentemente, los costos de financiamiento en relación al ejercicio del gasto y a los períodos de su recuperación;

c) Determinación de la deuda de cada sujeto pasivo: Prorrata entre los distintos inmuebles que conforman la zona beneficiada en función a sus características diferenciales por ubicación, dimensión, relación de terreno a construcción, uso, etcétera. En ocasiones el problema se resuelve, cuando existe una información catastral suficiente y competente, aplicando para su determinación el valor catastral o el valor base para la imposición predial, ya que éstos reconocen esas características;

d) Períodos de liquidación y pago: Determinación de la fecha en que se notifique al contribuyente el monto de su deuda tributaria, de la fecha en que ésta se hace exigible y de los plazos y términos para su pago. En general se recomienda que se conozca el monto del adeudo antes de la iniciación de las obras pero que éste se liquide y se haga exigible hasta que la obra haya sido concluida.

e) Sustentación jurídica: Siendo la contribución de aplicación casuística no puede estar su causación previamente determinada en la ley. Para satisfacer principios de legalidad y para mantener la seguridad jurídica de los contribuyentes, es indispensable que el régimen legal establezca con claridad las condiciones y procesos que deben satisfacerse para aplicarla de manera específica y posteriormente realizarlos en fondo y forma para concretarlas. Estos procedimientos se refieren en lo general a la expedición de una convocatoria previa con la información sobre características de la obra, sus costos y la proporción a financiar con la contribución, así como las características de la obra y las de la zona beneficiada. La convocatoria debe ser publicitada para que tomen conocimiento los probables contribuyentes y expresen sus opiniones dentro de los plazos establecidos. Es usual que la convocatoria señale la forma en que los contribuyentes deban participar en la supervisión de la obra y en la sanción de los procedimientos instrumentales para la aplicación de la contribución. Posteriormente deberá notificarse a los contribuyentes la forma de determinación de la carga tributaria individual, proporcionándoles y otorgándoles el plazo necesario para que ejerciten

sus derechos de inconformidad cuando ésta fuese procedente. Finalmente deberá establecerse el proceso de liquidación y notificación para el cobro.

Existen experiencias en la aplicación de la contribución en el ámbito estatal que acreditan su instrumentación exitosa y su potencialidad para generar ingresos para la inversión pública, conviene por ello que en un esquema de reforma se considere este concepto en el ámbito municipal, particularmente en el caso de los ayuntamientos de mayor capacidad relativa que son, por otra parte, los que pueden realizar obras de mayor envergadura que la justifiquen.

IV.2. Convenios y consorcios

Otro esquema de aportación ciudadana para el financiamiento de obras públicas es el consistente en los convenios, a veces llamados consorcios, mediante los cuales un grupo de ciudadanos convienen con el ayuntamiento aportar una contribución para el financiamiento de una obra pública de interés particular. Este sistema tiene una aplicación muy generalizada en los municipios mexicanos de cualquier tamaño y condición, y se utiliza en relación con un variado y extenso número de obras, especialmente la construcción de banquetas, guarniciones, pavimentación de calles y conducción de agua potable, drenaje o electrificación.

No siendo un ingreso de carácter tributario, como es el caso de la contribución de mejoras, no requiere de las formalidades de aquélla, instrumentándose consecuentemente con gran economía procesal y conforme a modalidades diversas atendiendo a los usos y costumbres de las distintas comunidades.

Por lo general, derivan de una solicitud expresa de los vecinos por su propia iniciativa y se formalizan en un convenio en el que se describe la obra, su costo y la contribución que a cada uno corresponde, fijada con relación a la superficie de su predio o simplemente a la dimensión en metros de sus frentes a la calle correspondiente. Es práctica común que la contribución se vaya liquidando simultáneamente con la ejecución de la obra mediante enteros a la tesorería municipal. En ocasiones la contribución de los vecinos se realiza con su participación directa en la ejecución de la obra, o sea con jornadas de trabajo para realizarla más que con aportaciones monetarias.

Es usual también la celebración de convenios con organizaciones de vecinos mediante los cuales el ayuntamiento realiza una aportación económica en relación al monto de recursos que éstos logran aportar, por ejemplo las llamadas "peso por peso", consistentes en aportaciones equivalentes del ayuntamiento y los vecinos,

tomando los propios vecinos a su cargo la contratación y ejecución de la obra. Si bien este esquema no representa ingresos para el municipio, sí representa disminución de erogaciones y, consecuentemente, debe considerarse como una aportación ciudadana a favor de la hacienda pública.

IV.3. Cooperaciones intergubernamentales

Las aportaciones financieras de carácter específico que realizan los gobiernos estatal y federal a favor de los municipios en diversos programas comúnmente llamados bipartitas o tripartitas, según sea el número de entidades concurrentes de los distintos órdenes de gobierno y, en ocasiones también de los particulares, contribuyen con una importancia cuantitativa considerable al financiamiento de la inversión pública municipal

Estos esquemas de redistribución de ingresos adicionales a los de participación en los rendimientos impositivos, son para algunos ayuntamientos la principal fuente de financiamiento para la atención de sus programas de desarrollo y consecuentemente, un esquema cuya cobertura debe ampliarse para el fortalecimiento de la propia hacienda municipal.

Es importante sin embargo, establecer con claridad mejores criterios en la definición de los programas y en la variedad de sus destinos y alcances específicos, para buscar que correspondan a prioridades de interés municipal; que se adapten por decisión voluntaria en ejercicio de la autonomía municipal, evitando una imposición forzosa y obligatoria que condicione otros aspectos de la interrelación gubernamental; o que discrimine, contrariando la equidad en la asignación de recursos, entre los distintos municipios del estado o del país.

Razones de eficiencia más que las de protagonismo ejecutor, deben orientar la asignación de responsabilidades en la realización de los proyectos para definir el orden de gobierno que deba llevarlos a cabo.