

**XII CONGRESO INTERNACIONAL DE LA  
ACADEMIA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS,  
A. C. ( ACACIA ).**

**“ FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS  
MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN DE OBRA  
PÚBLICA “**

**AUTORES:**

**C. P. RAMÍREZ GRACIANO      JRAMIREG@UAT.EDU.MX**

**C. P. VARGAS CORONEL JORGE      JVARGASC2001@HOTMAIL.COM**

**C. P. SANTOS TORRES OFELIA      OSANTOST2001@HOTMAIL.COM**

**SECTOR QUE REPRESENTA:  
COMISION FISCAL.  
FACULTAD DE COMERCIO Y ADMINISTRACION DE  
TAMPICO.  
UNIVERSIDAD AUTONOMA DE TAMAULIPAS.**

**MESA DE TRABAJO:**

**“ ADMINISTRACION PUBLICA “**

**LUGAR: SISTEMAS CETYS UNIVERSIDAD  
TIJUANA, BAJA CALIFORNIA**

**MAYO**

**2008**

## RESUMEN

Una de las obligaciones que tenemos como mexicanos es la de contribuir al gasto público de la federación, estados y municipios de manera proporcional y equitativa, tal como lo señala el artículo 31 fracción IV; por lo que respecta a la contribución por mejora y enfocada a los municipios esta representa una fuente de financiamiento para la realización de obra pública (pavimentación, drenaje, alumbrado, etc.), ya que en la actualidad las participaciones federales y estatales que reciben los municipios en su mayoría solo les alcanza para el gasto corriente y no para inversión, es importante resaltar en este trabajo, la necesidad de establecer esta alternativa como fuente de financiamiento para generar recursos financieros cumpliendo con los siguientes preceptos legales:

1. Que exista un marco legal en el cobro de esta, respetando los elementos, básicos de una contribución (sujeto, objeto, base y tasa); haciendo hincapié al ciudadano. Los beneficios que lleva a generar la obra pública en el sentido de plusvalía de sus inmuebles.
2. Que se regule el cobro a través de las leyes de ingresos de todos los municipios por cada uno de sus ejercicios.
3. Que exista comunicación con el ciudadano al momento de realizar la obra pública, y la posibilidad de pago de este.
4. Que exista licitación de la obra pública a realizarse con la participación de un comité ciudadano que verifique la asignación de esta.
5. Que exista un interventor financiero de obra pública que certifique la aplicación correcta de los fondos que se obtengan de esta contribución.
6. Que exista un convenio de participación entre el gobierno municipal y los ciudadanos beneficiados, con la obra pública, respecto a como se van distribuir los costos de esta, entre el municipio y el cobro de la contribución por mejora.

Con lo anterior creemos y a través de la investigación realizada que los 6 puntos antes señalados son la pauta para poder legalizar el cobro de esta contribución y dar a los municipios bases legales para obtener esta fuente de financiamiento.

# INTRODUCCION

El municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de nuestro país. Sin embargo, tradicionalmente los recursos de los Municipios han sido insuficientes para cumplir con las obligaciones que les corresponden. Por tal motivo, el Gobierno Federal ha llevado a efecto una serie de acciones para fortalecerlos financieramente.

Una de esas acciones está constituida por la implementación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual se transfieren a los Municipios mayores recursos económicos, permitiéndoles a éstos una mayor operatividad para la presentación de servicios básicos de sus habitantes.

Sin embargo, fortalecer financieramente a los Municipios no es suficiente, ya que esta medida tiene que ser acompañada por otras, que permitan establecer criterios para resolver los problemas administrativos y jurídicos que se presentan en el campo de las finanzas municipales.

Por tal motivo, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Publicas (INDETEC), como organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dentro de su organización interna, ha creado la Subdirección de Hacienda Municipal, con la finalidad de coadyuvar al fortalecimiento municipal, mediante la atención específica a los aspectos relacionados con las finanzas municipales, para de esta forma promover el desarrollo técnico de las Haciendas Municipales.

# **“ FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS MUNICIPIOS EN LA ELABORACIÓN DE OBRA PÚBLICA “**

## **EL MUNICIPIO, EL AYUNTAMIENTO Y LAS AUTORIDADES MUNICIPALES.**

La palabra municipio es de origen romano, del latín "municipium" con raíces en munis=carga, y civitas=ciudad (el trabajo de la ciudad). (1)

Es importante resaltar que el municipio a través de la historia de la humanidad, siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades, aun cuando también tenemos antecedentes de que, desde épocas remotas, existió el municipio primitivo de carácter agrario.

Los rasgos occidentales de nuestro municipio derivan de las concepciones grecolatinas de organización social y de las variantes introducidas por España e implantadas durante la conquista de México al establecerse formalmente el primer municipio: el de la Villa Rica de la Veracruz, en 1519 (2)

El Municipio en México es la base de la organización social, política y administrativa del país; se integra con tres elementos que, a la vez le son imprescindibles, determinando su existencia. Estos son: población, territorio y gobierno. (3)

Población, como un conglomerado de individuos que, establecidos en asentamientos urbanos o rurales, de menor o mayor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: educación, arte, cultura, artesanía, comercia, industria y otras, así como la división organizada del trabajo que, en términos de organización constituye la riqueza más importante del municipio.

Territorio, como espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de la población y gobierno.

Gobierno, como administrador de los bienes y hacienda del municipio, integrado en el Ayuntamiento electo por el voto popular. El Ayuntamiento electo por el voto popular. El Ayuntamiento es el principal responsable de orientar y ordenar las acciones de la población y las suyas propias hacia un continuo y rítmico mejoramiento de la calidad de vida de los individuos.

El Ayuntamiento tiene libertad para administrar sus bienes y hacienda; la hacienda municipal generalmente se forma con los bienes propiedad del municipio, las contribuciones que señalan las legislaturas locales, las participaciones que asigne el Estado y los impuestos, derechos, productos y aprovechamiento que resulten de su administración. Además, el municipio tiene personalidad jurídica para todos los efectos legales, es decir, es sujeto de derechos y obligaciones ante tribunales e instituciones, por lo cual puede, en determinado momento, gestionar y obtener créditos y asesoría técnica. (4)

Las facultades y obligaciones del Ayuntamiento son:

- Formular normas y reglamentos para prestar los servicios públicos municipales y aquellos que garanticen la tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes; además, para conservar la moralidad, la seguridad y la salud pública.
- Formular la iniciativa de la Ley de Ingresos y Presupuestos de Egresos, remitiéndola a la Legislatura del Estado, para su aprobación.
- Enviar a la Legislatura del Estado, para su autorización, a través del gobernador del estado, los proyectos para contratación de prestamos que afecten los ingresos de administración municipales posteriores.
- Nombrar al Secretario, Tesorero y Jefes de departamento y removerlos con justa causa.
- Crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar, poner en operación y administrar la prestación de los servicios públicos municipales.
- Impartir justicia a través del Juez Menor Municipal en faltas a los reglamentos que rijan en el municipio.
- Elaborar, aprobar, difundir y ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
- Llevar en el municipio el control del Registro Civil de la población.
- Fomentar la integración social de sus habitantes.
- Establecer actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social, promoviendo para ello la participación de los habitantes.
- Administrar, conservar, incrementar y rescatar el patrimonio económico, histórico y cultural del Municipio.
- Los municipios, conforme se desarrollan, adquieren nuevas responsabilidades y su organización se hace más grande y compleja; es importante que cada funcionario y empleado municipal cumpla una función específica, real y necesaria para aprovechar mejor los recursos.
- Educación (5)

En nuestra Constitución, la fracción IV de su Artículo 31 señala como obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (6)

De la función de satisfacer la demanda de bienes y servicios de carácter público, por parte de los tres niveles de Gobierno, surge la necesidad de captar los recursos suficientes a través de varias Entidades Fiscales en base a una jurisdicción territorial determinada: el Fisco Federal, el Fisco de las Entidades Federativas y el Fisco Municipal. (7)

En cuanto a los Municipios, la fracción II del Artículo 115 de nuestra Constitución Política, dispone que administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, deben ser suficientes para que atiendan sus necesidades fundamentales. De éste precepto, se puede concluir que los municipios carecen de potestad tributaria, ya que su Hacienda se integra por los tributos que les señalen las legislaturas locales respecto a materias en que tengan plena competencia, no pudiendo gravar aquellos conceptos cuya facultad esté reservada a la Federación o prohibida a las Entidades Federativas.

## **LA CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS COMO FUENTE DE FINANCIAMIENTO DE OBRAS PÚBLICAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPUBLICA MEXICANA.**

La financiación de las prestaciones públicas que proporciona el municipio a través de obras y servicios, puede ser divisible o no entre los prestatarios. Las no divisibles se financian con impuestos, que en los Municipios representan una alta dependencia con respecto a los demás niveles de gobierno, por lo tanto, el campo natural de expansión de la vida municipal son las prestaciones divisibles, financiadas con ingresos o prestaciones también divisibles, tales como tasas, precios y contribuciones de mejoras.

Así como existen servicios cuyo costo puede dividirse entre las personas que lo utilizan, hay obras que benefician particularmente a determinadas personas, entre las cuales puede repartirse igualmente el costo. Los beneficios que se derivan de las obras públicas, para las personas que las utilizan o para las propiedades comprendidas en su radio de influencia son ciertamente variables y su determinación es más o menos precisa; de acuerdo a estos elementos de juicio, los municipios pueden reembolsarse parte o todo el costo de la obra respectiva, a través de la contribución de mejoras.

Para algunos autores, la contribución de mejoras es un tipo particular de impuesto, para otros constituye una categoría tributaria distinta. Se diferencia del impuesto en que no se aplica periódicamente, sino una vez, con motivo de la ejecución de obras públicas que originan un aumento en el valor de ciertos inmuebles, la carga se distribuye entre todos los propietarios beneficiados directamente por la obra, y en proporción al beneficio obtenido por cada uno.

En su obra " Contribución de mejoras en América Latina ", el Doctor Jorge Macón y el Licenciado José Merino Mañón, establecen que: " La contribución de mejoras es un tributo, es decir, es un recurso compulsivo del sector público, lo que implica señalar las diferencias de los precios o tarifas. No es un impuesto porque está ligado a una contraprestación específica, tampoco es una tasa porque no está ligada a un servicio. Por consiguiente, en la clasificación convencional generalmente admitida, ha debido crearse una categoría especial de recurso público, dentro de los tributos, que admita su inclusión. (8)

Posteriormente, en su misma obra, los autores mencionados expresan que: " Las características conceptuales que deben ser consideradas en los dispositivos legales, se refieren a los siguientes elementos esenciales de la contribución de mejoras: 1) la ejecución de una obra pública que genera la contribución, 2) la obtención de beneficios diferenciales, generalmente plusvalía por los terrenos y sus mejoras o construcciones dentro de una área especialmente determinada, 3)

su carácter instrumental para financiar el costo de la obra pública y 4) la obligatoriedad de su cobertura para todos los propietarios beneficiados ” .

En base a los planteamientos anteriores, se hizo una revisión de la legislación fiscal existente en las 32 entidades federativas de la República Mexicana, con el objeto de analizar la forma en que reglamentan el concepto de Contribución de Mejoras o sus variantes de denominación, según el caso de que se trate.

En dicho análisis, se observó que los Estados de Baja California, Colima, Guanajuato y Veracruz, consideran en su Legislación Fiscal a la Contribución de Mejoras como tal, otras entidades contemplan este mismo concepto, pero lo denominan como Aportaciones de Mejoras, tal es el caso de Aguascalientes, Estado de México, Queretaro y Tabasco, algunas entidades más, como Chihuahua, Jalisco, Michoacán , Morelos y Sonora, las especifican como Contribuciones Especiales, mientras que en Coahuila, se consideran como Cooperaciones.

Independientemente de la denominación que tenga, la Contribución de Mejoras en las Entidades Federativas, dentro de sus respectivas disposiciones fiscales, se define, de la siguiente manera: ” Son tributos que el poder público fija a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra pública, en los términos de las leyes respectivas ” .

El Estado de Colima considera la recuperación de las obras públicas a realizar en dos formas, una mediante derechos de cooperación por obras públicas y la otra mediante contribución de mejoras. Aguascalientes en su código fiscal define las aportaciones de mejoras en su ley de hacienda específica que se cobraran de acuerdo a la ley de planeación y urbanización del Estado. De igual manera sucede en Querétaro, con la única diferencia que su ley de hacienda considera los ingresos de éstos tributos como Aprovechamientos y determinan que se cobrarán de acuerdo al costo de la obra que en cada caso determinará la Dirección de urbanismo y arquitectura del Estado.

El Estado de Morelos señala dos tipos de contribuciones especiales, por una parte, las contribuciones de cooperaciones de obras públicas, y por la otra, las contribuciones especiales para obras de planificación. El Estado de Sonora considera dentro de sus contribuciones especiales, las referentes a las contribuciones para obras públicas.

Existen algunas entidades que consideran dentro de sus legislaciones, gravámenes relacionados con el aumento del valor de la propiedad, tal es el caso del Estado de Hidalgo que tiene establecido en su Legislación el impuesto de cooperación, aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, por la ejecución de obras públicas de carácter programático, aprobadas por el Gobierno Federal y del Estado y por los ayuntamientos de la entidad, en el cual señala que el ejecutivo del Estado, presentará a la consideración del Congreso Local el proyecto o los proyectos de decreto, para repartir entre la iniciativa privada el importe de este impuesto, tomando en cuenta las características, magnitud e importancia de las obras, la estimación de los beneficios que se derivan de las mismas y los demás factores que hagan necesaria la ejecución de dichas obras.



Una vez que el Congreso del Estado apruebe el proyecto de ejecución programática, las cuotas de impuestos de cooperación, aumentos de valores y mejoría específica de la propiedad para los particulares, hará del conocimiento de éstos, mediante una publicación de decreto, en el que se precisará la forma y época de pago; los adeudos se harán efectivos en su caso, mediante la aplicación de la facultad económico-coactiva. El Estado de Sinaloa considera como ingresos extraordinarios, el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad y el Estado de Durango tiene establecido en su legislación el impuesto de contribución especial, el aumento de valor y la mejoría específica de la propiedad.

Por último tenemos que un gran número de Entidades Federativas tienen establecido el derecho de cooperación para la ejecución de obras públicas, que en el estricto sentido de la palabra no constituyen una contribución de mejoras, pero que de acuerdo a la forma en que están reglamentadas en sus respectivas legislaciones, tienen una gran similitud con este concepto. Las Entidades que recudan ingresos a través de éste tipo de derechos son: Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Del análisis realizado, sobre los aspectos legislativos de la contribución de mejoras en las Entidades Federativas, se puede observar que existe una gran heterogeneidad entre las mismas; en algunos casos se consideran como ingresos ordinarios y en otros como extraordinarios; cuando son considerados como ingresos ordinarios, algunas entidades de acuerdo a sus diferentes denominaciones, las señalan como una fuente adicional de ingresos, pero algunas otras las clasifican como impuestos, derechos o aprovechamientos. Además dentro de la misma legislación no existe una delimitación con respecto al nivel de gobierno que va a realizar y administrar las obras, ya que en algunos casos se expresa que estarán a cargo de los Estados, en otros se señala que a cargo de los municipios y en algunos más, no se especifica quien los realizará.

En algunas Entidades Federativas, las disposiciones que reglamentan el sistema de contribución de mejoras, están contenidas en leyes de carácter no fiscal, tal es el caso del Estado de Aguascalientes, que se remite a su Ley de planeación y urbanización, el del Estado de Jalisco que las considera en su Ley de asentamientos humanos.

De las legislaciones analizadas se tomarán como ejemplo dos de ellas; la del Estado de Guanajuato que en el título tercero de su Ley de hacienda de 1980, contempla los aspectos legales de la contribución de mejoras; y la correspondiente al Estado de Aguascalientes, que en su Ley de planeación y urbanización de 1971, reglamenta lo concerniente a la realización de obras municipales e intermunicipales a través de los consejos de colaboración.

En el Estado de Guanajuato, se considera a la contribución de mejoras como una fuente adicional de ingresos y se señala que con éste título se gravará a los propietarios o poseedores de los predios que sean beneficiados con una obra pública, por estimarse que su desarrollo y conclusión acrecentará necesariamente el valor de dichos predios, sin que esto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios o poseedores.

Así mismo, indica que las obras públicas pueden ser realizadas por iniciativa del ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, o bien, a solicitud de los

vecinos. El monto total de la contribución de mejoras no podrá ser mayor del costo de la obra que se trate y quienes están obligados al pago de la misma, son los propietarios de los predios, y los poseedores en los casos de que no exista propietario o cuando de la posesión del predio se deriven un contrato de promesa de venta o de venta con reserva de dominio, mientras esos contratos estén en vigor y no se traslade el dominio del predio.

El costo de la derrama de una obra pública, estará constituida por el importe del proyecto y del ante proyecto, de las indemnizaciones de la obra en si, de los intereses y gastos bancarios, si se requiere financiamiento y de los gastos generales para su realización. Dicho costo se disminuirá por las aportaciones que hagan las autoridades o particulares en beneficio de la obra. En caso de que un predio afectado por expropiación, lo sea también por contribución de mejoras, el monto de ésta última se abonará al costo de la primera en la medida de su respectiva compensación.

Para calcular la contribución de mejoras, se requiere en primer lugar determinar su área de imposición, atendiendo las características, magnitud e importancia de la obra, a la estimación de los beneficios que se deriven de la misma y de los que se traduzcan en forma de aumento de valor de los terrenos de la zona que abarque, considerando las condiciones previas y posteriores a la ejecución de la obra, así como el alcance o extensión de los beneficios o aumentos de valor para los predios colindantes o próximos a esa zona.

Una vez determinada el área de imposición, se calculara la cuota correspondiente a cada predio, teniéndose en cuenta para ello el costo de la obra por derramar y el plano de conjunto del área, la distancia de su centro de gravedad el eje de la mejora y sus características propias, como son: su importancia actual y futuro probable dentro de la zona en que este ubicado, así como la proporcionalidad que existe actualmente y que vaya a existir probablemente en el futuro, respecto a la importancia entre el y los demás predios de su zona. Dicha cuota se liquidara de acuerdo a la tarifa que para tal efecto se señale en el decreto por el que se apruebe el proyecto referente a la obra de que se trate.

Para la realización de la obra, el Ejecutivo dictara acuerdo que se deberá publicar en el periódico oficial del Estado, conteniendo los siguientes datos:

1) naturaleza de la obra, con especificación de sí se trata de construcción de obra nueva, reconstrucción o ampliación de la existente, 2) determinación de la zona que se beneficia con la obra, en su caso, 3) costo total de la obra, 4) deducciones por aportaciones de los gobiernos federal y municipal, donativos de los particulares o por recuperaciones por ventas de excedentes de terrenos expropiados, 5) costo neto, 6) relación de los predios beneficiados, y 7) cuota correspondiente por metro de frente o de superficie, según sea el caso.

La contribución deberá ser pagada en la época que señale el decreto legislativo que la declare aplicable a un caso concreto, en base ese decreto, la Tesorería Federal formulará la liquidación para cada causante en particular mediante una notificación que deberá contener los siguientes datos: 1) el nombre del propietario, 2) la ubicación del predio, 3) la superficie real, 4) la superficie afecta al impuesto, 5) la distancia al eje de la obra, 6) monto total de la derrama, 7)

la cuota de imposición por metro cuadrado, lineal o frente a mejora, 8) número de cuenta predial, y 9) el importe líquido de la contribución.

El causante podrá interponer los recursos que para tal efecto señala el Código Fiscal del Estado, en contra de la resolución que determine o liquide ésta contribución. Los notarios públicos no autorizarán, ni los registradores públicos de la propiedad inscribirán actos o contratos que implique transmisión de dominio, desmembración del mismo o constitución voluntaria de servidumbre o garantías reales, que tengan relación con inmuebles afectos a éste tributo, sino se les demuestra que se está al corriente en el pago del mismo.

Los créditos fiscales originados por la aplicación de esta Ley, en caso de mora de los causantes, ser harán efectivos mediante la aplicación de la facultad económico- coactiva, no obstante que se hubieren interpuestos los recursos que establece el Código Fiscal del Estado, con excepción de los casos en que se garantice el interés fiscal a satisfacción de la Tesorería General.

El Estado de Aguascalientes, en su Ley de planeación y urbanización, establece como objetivo la creación y mejoramiento en todos los centros de población de la infraestructura urbana básica, para elevar las condiciones de vida de sus habitantes a través de la ejecución de obras relativas a nuevos servicios públicos y mejoramiento de los ya existentes, las cuales se pueden realizar a través del sistema de imposición o por medio del sistema de cooperación.

En el sistema de imposición, se determina un impuesto que se denomina de plusvalía, cuyo objeto es gravar el incremento de valor y la mejoría específica de la propiedad, que sean la consecuencia inmediata y directa de la ejecución de obras públicas. El impuesto será cubierto en el número de exhibiciones bimestrales que señale la ley.

## CONCLUSIONES

Que por medio de las dependencias públicas de carácter federal, estatal o municipal que proceda, se realicen las siguientes acciones:

- Recomendar a los municipios la utilización de contribución de mejoras, como un sistema de autofinanciación, para promover la realización de obras públicas que impulsen el desarrollo de los mismos.
- Construir un modelo de Legislación del Sistema de Contribución de Mejoras, para que las Entidades tengan una conformación homogénea de los aspectos jurídicos.
- Promover ante las Entidades Federativas la creación de fondos revolventes, con recursos de las propias Entidades, para apoyar los distintos proyectos municipales y que puedan iniciar las obras mientras se tramite el financiamiento ante alguna institución crediticia.
- Promover ante BANOBRAS que aporte al fondo revolvente una cantidad igual a la de las Entidades Federativas.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

- 1.- Gran diccionario de la lengua española. Ed. Larousse, año 2001. España. ISBN 84-8016496-4, Pag. 1160
- 2.- Porras y López, A. Derecho Fiscal. Edición 1967. Pág. 42. México
- 3.- Moral Padilla, Luis. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Ed. Mc.Graw –Hill. 2a. Edición 1998. México. ISBN 970-101205-4. Pág. 13
- 4.- Fisco Agenda 2006. Código Fiscal de la Federación. Ed. ISEF. México. Año 2006. ISBN 970-676-742-8 Págs. 2 y 3
- 5.-Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal Edición 2003. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas. 1º. De Enero de 2003. Tamaulipas, México. Congreso Local del Estado de Tamaulipas. Págs. 4 y 5
- 6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Año 1998. Ed. Anaya. Págs. 51 y 118. ISBN 968-453-008-0
- 7.- Fisco Agenda 2006. Ley del Impuesto al Valor Agregado. Ley de Coordinación Fiscal. Ed. ISEF. México. Año 2006. Pág. 46. ISBN 970-676-742-8
- 8.- Macón Jorge, Merino Mañón J. “Contribución de Mejoras en América Latina “. Ed. Fondo de Cultura Económica ( FCE). 1ª. Ed. 1976. Pág. 50