

La contribución especial como tributo eficiente para el financiamiento municipal: retos en su implementación

The special contribution as an efficient tax for municipal financing: challenges in its implementation

Atilio Gamaliel II Olano Guerrero

<https://orcid.org/0000-0001-5049-5265>

aolanog@ucvvirtual.gob.pe

Universidad César Vallejo

Lima-Perú



Recibido: 30-01-2025 Aceptado: 17-04-2025

2026. V6. N 1.

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad analizar si la contribución especial, también conocida como contribución por mejoras, puede constituir un tributo eficiente para el financiamiento municipal. Este tributo ha ido ganando presencia en los últimos años, especialmente en el ámbito académico y legislativo; sin embargo, su implementación en las obras públicas ejecutadas por los gobiernos locales ha sido, en muchos casos, limitada o incluso nula. La importancia de este estudio va más allá de seguir la dogmática tradicional de la clasificación tripartita de tributos —impuestos, tasas y contribuciones—, y de su definición clásica. Se busca determinar si la recuperación de la inversión pública debe realizarse a través de un impuesto, como el impuesto predial o el impuesto de alcabala, o si, por el contrario, debe efectuarse mediante una contribución especial. Esta cuestión representa un reto tanto para los operadores tributarios y gestores públicos, como un punto de reflexión para el ámbito académico y legislativo. Para alcanzar este objetivo, se llevó a cabo una revisión sistemática de enfoque cualitativo, siguiendo el protocolo PRISMA. En primer lugar, se recopiló en una matriz la información proveniente de estudios publicados en revistas indexadas, como Scopus y Scielo, que abordan directamente el tema. Posteriormente, se consideraron también *ebooks* y otras fuentes relacionadas con la línea de investigación. Los

resultados obtenidos, tanto a nivel doctrinal como legislativo, permitirán tener una visión clara sobre si la contribución especial es realmente un instrumento eficiente de gestión para el financiamiento municipal, o si, por el contrario, es utilizada como un recurso político por los gobernantes de turno.

Palabras clave: contribución especial, financiamiento municipal, tributos municipales.

Abstract

The purpose of this article is to analyze whether the special tax, also known as the improvement tax, can constitute an efficient tax for municipal financing. This tax has been gaining ground in recent years, especially in the academic and legislative spheres; however, its implementation in public works executed by local governments has, in many cases, been limited or even nonexistent. The importance of this study goes beyond following the traditional dogma of the tripartite classification of taxes—taxes, fees, and contributions—and its classic definition. It seeks to determine whether the recovery of public investment should be achieved through a tax, such as the property tax or the excise tax, or whether, on the contrary, it should be carried out through a special tax. This issue represents a challenge for both tax practitioners and public managers, as well as a point of reflection for the academic and legislative spheres. To achieve this objective, a systematic review with a qualitative approach was conducted, following the PRISMA protocol. First, information from studies published in indexed journals such as Scopus and Scielo, which directly address the topic, was compiled into a matrix. Subsequently, e-books and other sources related to the research were also considered. The results obtained, both at the doctrinal and legislative levels, will provide a clear view of whether the special contribution is truly an efficient management tool for municipal financing, or whether, on the contrary, it is used as a political resource by the current government.

Keywords: special contribution, municipal financing, municipal taxes.

Introducción

El financiamiento de obras y servicios públicos es una preocupación constante para los gobiernos locales. Este desafío, lejos de ser novedoso o exclusivo de determinadas jurisdicciones, afecta a municipalidades de cualquier tamaño o ubicación, y está directamente ligado a la eficiencia en la obtención y gestión de sus recursos. Estos últimos pueden provenir de ingresos propios, transferencias, donaciones, endeudamiento o incluso del rendimiento de inversiones y capital.

Respecto a la clasificación de tributos, la posición predominante —tanto en América Latina como en Europa— se inclina por un sistema tripartito: impuestos, tasas y contribuciones. Esta clasificación, como señala Ramón Valdés Costa (1996, citado por Domínguez & Checa, 2013), es unánime en países como Italia y España. Además, la definición de tributo, siguiendo a Pérez Zúñiga (2016), es muy similar en ambas regiones. Por ejemplo, en España, la Ley 58/2003 (Ley General Tributaria) lo define como "prestaciones pecuniarias exigidas por la Administración Pública vinculadas a hechos que generan recursos para financiar gastos públicos, conforme a fines constitucionales". Según su artículo 2°, estos se clasifican en:

- **Tasas:** cuyo hecho imponible, como la utilización privativa, el aprovechamiento especial del dominio público, o prestación de algún servicio benefician en forma individual o individualizable al obligado tributario.
- **Contribuciones especiales:** cuyo hecho imponible implica que el obligado tributario reciba un beneficio o que se produzca un incremento en la valorización de sus bienes por la realización de obras públicas o prestación de servicios públicos
- **Impuestos:** que no requieren contraprestación y cuyo hecho imponible lo constituyen los actos o hechos que evidencian la capacidad contributiva del contribuyente.

En el ámbito municipal latinoamericano y caribeño, la cantidad de impuestos suele ser reducida. La mayoría gravan la propiedad (como reflejo de riqueza), ya que impuestos a la renta suelen ser competencia nacional. Asimismo, las tasas municipales por servicios públicos son otro tributo frecuente. Sin embargo, estos instrumentos resultan limitados comparados con los tributos nacionales —como el IGV (Perú) o IVA (Latinoamérica)—, cuya base imponible es más amplia. Esta disparidad ha llevado a los gobiernos a plantear reformas para mejorar la recaudación subnacional (Nieto et al., 2020).

En el caso peruano, la dogmática tributaria sigue el modelo tripartito. Aunque la legislación no define explícitamente "tributo", el artículo 74° de la Constitución y el Código Tributario (Norma II) lo reconocen como "toda prestación en dinero exigida por el Estado en ejercicio de su potestad tributaria" (Huapaya et al., 2023). Según el Decreto Legislativo N° 776 (Ley de Tributación Municipal), los gobiernos locales obtienen ingresos

Olano Guerrero, A. (2026). La contribución especial como tributo eficiente para el financiamiento municipal: retos en su implementación. *Revista InveCom*, 6(1). 1-9. <https://zenodo.org/records/15253642>

mediante impuestos municipales, tasas, contribuciones y asignaciones nacionales (como el Fondo de Compensación Municipal).

Entre los tributos más utilizados por las municipalidades destacan los impuestos, que suelen confundirse coloquialmente con otros conceptos (como las tasas). Estas últimas incluyen arbitrios, derechos y licencias, reguladas en los artículos 60 al 75 del D.L. 776. Para financiar presupuestos y cerrar brechas de infraestructura, las autoridades priorizan impuestos como el Predial (principal fuente en distritos) o el Patrimonio Vehicular y Alcabala (recaudación elevada en provincias, según SAT, 2024).

No obstante, pese a que las contribuciones especiales están normativamente habilitadas, su aplicación en Perú es prácticamente nula —a diferencia de Colombia—. Históricamente, entre 1990 y 1993, solo 31 de 500 obras municipales lograron recuperar parcialmente su inversión, debido a presión política, obstáculos técnicos y rechazo social (Gamarra, 2001).

Esta problemática plantea una interrogante clave: ¿Constituye la contribución especial un tributo eficiente para el financiamiento municipal? De allí que, el objetivo central del presente estudio es analizar su eficacia frente a los desafíos políticos, técnicos y sociales inherentes a la idiosincrasia peruana.

Metodología

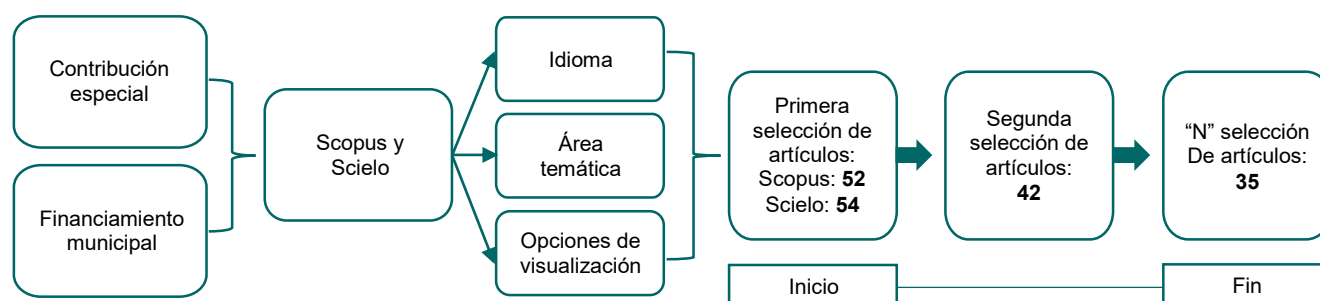
El presente artículo, basado en una revisión sistemática de literatura con enfoque cualitativo, utilizó como fuentes principales revistas indexadas en Scopus y Scielo. Para Scopus, se configuraron los motores de búsqueda en inglés y español, priorizando áreas temáticas como ciencias sociales y ciencias de decisión. Inicialmente, el rango de tiempo se limitó a cuatro años, pero fue necesario ampliarlo para incluir investigaciones anteriores, obteniendo 175 artículos sobre tributos y 165 sobre gobierno local, de los cuales 52 pasaron a una primera selección.

En el caso de Scielo, las palabras clave empleadas fueron: impuestos y recaudación, contribución para obras públicas, definición de tributos, financiamiento municipal, tributos municipales y clasificación de tributos. Estos términos arrojaron 54 artículos vinculados, que luego fueron sometidos a una segunda selección. El criterio final priorizó aquellos estudios que aportan significativamente al tema y contienen —al menos parcialmente— las palabras clave definidas. Dado que la terminología no es uniforme entre países o instrumentos legales, se incluyeron también conceptos análogos utilizados a nivel internacional.

La secuencia completa del proceso de recolección de información se resume en el esquema adjunto.

Figura 1

Esquema metodológico de búsqueda sistemática de información



Resultados y discusión

Al analizar el financiamiento del crecimiento urbano, surge una pregunta clave: ¿qué instrumentos —tributarios o no tributarios— resultan más eficientes? En el caso de los no tributarios, como las transferencias nacionales, la actitud pasiva de los gobiernos locales limita su gestión, ya que estas fuentes están reguladas centralmente. Por el contrario, en materia tributaria, las municipalidades cuentan con cierto margen de discrecionalidad, respaldado incluso por constituciones como la peruana (artículo 74° de la Constitución).

Dentro de este contexto, los tributos más idóneos por su naturaleza serían el Impuesto Predial, el Impuesto de Alcabala y las Contribuciones Especiales por Obras Públicas. Sin embargo, el Impuesto de Alcabala presenta complejidades: su recaudación depende de variables macroeconómicas (como el crecimiento del país

o las expectativas de inversionistas) y factores externos que escapan al control local, como la reducción de tasas de interés en años recientes.

Este análisis enfatiza los tributos vinculados al valor del suelo, particularmente el Impuesto Predial. En Colombia, por ejemplo, su potencial recaudatorio es bajo —con una efectividad inferior al 0,3 %— debido al desorden en su estructura normativa, que varía entre jurisdicciones. Según Sebá (2018), esto dificulta medir su aporte real y limita su impacto en mejoras urbanas o agropecuarias, como evidencia el Censo Nacional Agropecuario de 2014. Enríquez & Nieto (2023) añaden que la escasa recuperación de plusvalías del suelo afecta las finanzas públicas, proponiendo reformas normativas para municipios como Chía, Cajicá, La Calera, Sopó y Zipaquirá.

En Ecuador, pese a contar con tributos exclusivos, la recaudación municipal es deficiente. Avila & Paredes (2022) demuestran esta problemática en Latacunga (2017-2019), donde persisten desafíos para lograr una gobernabilidad descentralizada. En Perú, Cayatopa (2021) señala una tendencia alcista en recaudación absoluta, aunque con una caída en 2020 por la pandemia (984,9 millones menos), seguida de una recuperación vinculada a mayor emisión tributaria.

Es innegable que la inversión pública genera riqueza y aumenta el valor del suelo, lo que repercute en mayores recaudaciones. Tudela-Mamani et al. (2024) confirman esta relación al analizar la macrorregión sur peruana (2010-2020): un incremento del 1 % en inversión en transporte, saneamiento o cultura elevó la recaudación del Impuesto Predial en 0,3182 %, 0,1208 % y 0,0923 %, respectivamente, aunque con variaciones por clúster. No obstante, como advierte Götze (2021), medir la rentabilidad de los ingresos municipales asociados a proyectos específicos solo permite hacer predicciones aproximadas.

Si bien algunos estudios sugieren que la inversión pública impulsa el desarrollo económico, no todos coinciden. Por ejemplo, Cano et al. (2023) analizaron la provincia de San Román – Puno, en la frontera entre Perú y Bolivia, y encontraron que el impacto sobre el PBI depende de diversas variables: el comercio (63.99 %), la agricultura (28.82 %), la manufactura (4.11 %) y, en menor medida, la inversión pública (0.35 %). Estos hallazgos resaltan la importancia de que los gestores públicos diseñen políticas de desarrollo y crecimiento urbano adaptadas a la realidad de cada región y a las actividades económicas predominantes.

Es crucial abordar la escasez de recursos municipales, exacerbada por la evasión fiscal y la informalidad. Para ello, es necesario buscar estrategias que prevengan el declive financiero y promuevan el desarrollo económico local (Ventura Hernández et al., 2024). Estas estrategias pueden incluir políticas públicas articuladas con los planes de desarrollo local, así como métodos de recaudación innovadores que involucren a la población, apelando tanto a su obligación cívica como a los beneficios que reciben. No obstante, el tamaño del gobierno local también es un factor determinante, ya que, como señala Oyarzo (2023), las economías de escala pueden ser una opción, aunque también implican limitaciones al pertenecer a una metrópoli mayor y depender de sus decisiones.

Ahora bien, el financiamiento municipal no depende exclusivamente de recursos públicos. La participación del capital privado ha sido fundamental en la ejecución de obras públicas desde hace muchos años. Botero (2021) documenta este fenómeno en varios distritos de Antioquia, Colombia, entre 1912 y 1931, donde una casa comercial bancaria canalizó capital extranjero, impulsando el crecimiento urbano. Sin embargo, esta estrategia puede generar endeudamiento si no se gestiona de manera sostenible. En este sentido, Gutiérrez et al. (2018), en un estudio sobre Responsabilidad-Social-Corporativa (RSC), encontraron que, en 9,500 municipios españoles, los ayuntamientos priorizan reducir la deuda con entidades financieras antes que pagar a proveedores, lo cual plantea interrogantes sobre las prioridades de la gestión municipal.

Además de los impuestos, las contribuciones especiales son una fuente de financiamiento municipal claramente diferenciada de los impuestos y las tasas, aunque a menudo se confunden. Las contribuciones son tributos que se enmarcan dentro de la clasificación tripartita, tanto a nivel nacional como internacional. En esencia, la contribución es un tributo que beneficia directamente a los propietarios de predios en una jurisdicción específica, como resultado de obras o servicios públicos realizados por la municipalidad. Carrasco et al. (2022) señalan que las contribuciones son una de las fuentes más significativas para sufragar el gasto público.

Las contribuciones tienen características propias que las distinguen de otros tributos municipales. Sin embargo, también existen contribuciones a nivel nacional, como las destinadas a EsSalud, la ONP o SENCICO. A nivel municipal, la ley establece que las contribuciones recaen sobre personas físicas o jurídicas que se benefician directamente de una obra pública, como la ampliación de una avenida, la pavimentación de calles o la construcción de áreas verdes. En estos casos, el valor económico de la propiedad aumenta, beneficiando a los propietarios, quienes deberían pagar este tributo de manera proporcional al costo de la obra o servicio.

En este contexto, las contribuciones pueden entenderse como una especie dentro del género tributo, o, a la inversa, como el género que engloba las "contribuciones por servicios", las "contribuciones de mejoras" y las "contribuciones para fiscales". Aunque estas últimas, debido a la intervención privada en su recaudación, no siempre se incluyen en esta clasificación (Plazas Vega, 2000). Ayres (2023) destaca que las contribuciones implican una "actividad estatal" que se traduce en ventajas o beneficios para el contribuyente.

En los últimos años, se ha debatido la viabilidad de financiar obras públicas con las contribuciones de los beneficiarios directos, una tarea que no está exenta de dificultades. En Perú, por ejemplo, existe un marco normativo al respecto: el Decreto Legislativo N° 184 (1981) estableció la contribución por mejoras, y el Decreto Legislativo N° 776 (1993) aprobó la Ley de Tributación Municipal, cuyo Capítulo 1 se refiere a la Contribución Especial de Obras Públicas. Sin embargo, su legalidad ha sido cuestionada, llegando incluso al Tribunal Constitucional, que, en los Expedientes N° 01828-2009-PA/TC y N° 2026-2002-AA/TC, validó su emisión de acuerdo con la potestad tributaria del Estado, reconocida en la Constitución Política, que dota a la administración del poder coactivo unilateral para recuperar sus acreencias.

A pesar de ser un tributo de orden municipal, la contribución presenta ambigüedades dogmáticas e incluso legislativas que generan confusión entre los operadores tributarios, como se observa en Colombia y Perú. En estos países, se busca recuperar la inversión estatal a través de una Tasa Diferenciada sobre el Impuesto Predial o mediante contribuciones, implementadas a través de ordenanzas locales. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una política de apertura o de limitación de tasas no siempre es eficiente desde el punto de vista económico para el gobierno local, y mucho menos si se pretende utilizar como un instrumento de coerción, tal como señala Ananda (2022).

La Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) emitió la Ordenanza N° 094-MML (1996) con el fin de regular la aplicación de la Contribución Especial de Obras Públicas, en concordancia con el Decreto Legislativo N° 776. Sin embargo, el Tribunal Fiscal, encargado de resolver controversias e interpretar la normativa, señaló la necesidad de cumplir con ciertos requisitos técnicos y legales (RTF N° 03744-5-2008, RTF N° 02477-4-2006 y RTF N° 03536-3-2003).

Posteriormente, en 2014, la MML emitió la Ordenanza N° 1790-MML, aún vigente, con el objetivo de regular adecuadamente esta contribución. La exposición de motivos de esta ordenanza reconoce que la anterior (N° 094-MML) no había logrado allanar el camino ni crear las condiciones necesarias para su implementación, generando conflictos vecinales y una percepción negativa hacia las autoridades del distrito de La Victoria y de la propia MML.

Entre las obras emblemáticas, destacan la Vía Expresa de Lima (Av. Paseo de la República), iniciada en 1967, y el intercambio vial Javier Prado/Circunvalación, comenzado en 1991. La primera se financió con créditos bancarios, mientras que la segunda contó con el auspicio del MEF (Gestión, 2021). Sin embargo, la coyuntura política y económica no era favorable, con crisis monetaria, desempleo y una percepción de inestabilidad debido al ajuste económico del gobierno de Alberto Fujimori (USIL, 2015).

Un estudio detallado de Gamarra (2001) reveló que, entre 1990 y 1993, solo 31 de 500 obras lograron aplicar este tributo, con una recuperación de entre el 10 % y el 50 %. En años posteriores, la recuperación fue nula debido a la falta de voluntad política, el desconocimiento, la indiferencia y, sobre todo, la presión mediática de la población, que recurrió a los medios de prensa y a argucias jurídicas para oponerse al tributo. Esto, sumado a las aspiraciones políticas de algunos alcaldes, influyó en la decisión del alcalde metropolitano de anular los montos generados por contribución. Como señala Farmer (2022), los costos por transacción política son altos, lo que sugiere la necesidad de un sistema de gobernanza estable.

Con fines didácticos, se puede considerar la Contribución como sinónimo de Contribución por Mejoras (CM), entendiéndola como un instrumento para recuperar la inversión en obras públicas. Al respecto Borrero & Rojas (2020) presentan el siguiente cuadro comparativo:

Tipología	Países que incluye	Observaciones
Países en los que no existe soporte legal para la CM	Cuba y Puerto Rico	La CM no se considera aún como un mecanismo apalancador de la ejecución de obras públicas.

Países en los que la CM tiene soporte legal pero no se aplica	Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Venezuela	Normativamente existe el soporte para el cobro de la CM, pero el recaudo logrado es escaso o nulo. No hay respaldo institucional que logra la efectividad del instrumento.
Países en los que la CM tiene soporte legal y aplicación	Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay	Existe diferente nivel jerárquico legal.
Países en los que utilizan otro instrumento equivalente	Chile	Legislativamente no es explícito el término de contribución de mejoras. Existe un mecanismo relativamente comparable que corresponde al programa de pavimentos participativos.

Fuente: Contribución de mejoras en América Latina: Experiencias, desafíos y oportunidades
Autor: Borrero & Rojas (2020)

El cuadro anterior ilustra la diversidad de enfoques sobre la utilización de este tipo de tributo como herramienta estatal para recuperar la inversión en obras públicas. En consonancia con esto, Harold Ickes (1937), entonces secretario del Departamento del Interior de los Estados Unidos, observaba que este tipo de inversión había ido en aumento como una forma de subvención gubernamental (del 30 % al 45 %), dejando el resto a cargo de las autoridades locales. En palabras de Ickes, más que un mecanismo de recuperación de la inversión, se trataba de un instrumento para generar empleo.

Sin embargo, la eficacia de estas instituciones tributarias —ya sean impuestos o contribuciones— depende crucialmente de la disponibilidad de información relevante y, sobre todo, veraz. Si la información está distorsionada o ha sido corrompida, las decisiones resultantes no serán las más adecuadas. De hecho, la corrupción arraigada en los municipios puede generar indicadores distorsionados, como demuestra el estudio de Cifuentes et al. (2022) en municipios españoles de más de 50,000 habitantes, donde los ingresos por impuestos relacionados con la construcción son mayores en aquellos lugares con mayor percepción de corrupción.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿es realmente la contribución por obras públicas o la contribución por mejoras un tributo eficiente? Los intentos a nivel global han sido variados, con resultados positivos como en Colombia, y otros fallidos como en Perú. Incluso, se han observado tributos sobre ingresos mercantiles disfrazados de contribución por mejoras, como en el caso del Municipio de Los Cabos, B. C. Sur (Margáin, 2020). Tampoco podemos ignorar la implementación de políticas de obras por impuestos en algunos países de la región, incluyendo Colombia, Ecuador y Perú, lo cual requiere un plan de supervisión y control previo (Ortiz, 2021), lo que añade complejidad al proceso.

Conclusiones

Los gestores públicos enfrentan el desafío constante de asegurar las finanzas municipales y encontrar los instrumentos de gestión adecuados. Esta necesidad ha impulsado la creación de especialidades y la profesionalización en la construcción de obras públicas, con expertos en planificación y desarrollo de proyectos (Lizarme, 2022). Sin embargo, este avance técnico no siempre ha ido de la mano con el desarrollo de la clase política, en particular, de aquellos encargados de diseñar políticas públicas.

La mayoría de los países, tanto en Europa como en Latinoamérica, adoptan la clasificación tripartita de los tributos: impuestos, tasas y contribuciones. A pesar de esto, han surgido discrepancias en el ámbito doctrinario y legislativo al momento de definir los tributos relacionados con el valor del suelo y los beneficios potenciales para los ciudadanos. Para comprender mejor estas distinciones, como señala Ruiz de Castilla (2018), es necesario recurrir no solo al derecho financiero público, sino también a la economía.

Los gestores locales se ven obligados a crear instrumentos de recaudación eficientes, que sean creativos, generen resultados óptimos y, al mismo tiempo, eviten ser percibidos por la población como tributos confiscatorios o que excedan su capacidad contributiva. Además, estos instrumentos deben respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad, que, según el Tribunal Constitucional (2011) en el Expediente N° 03167-2010-PA/TC, limita las facultades discrecionales de la administración tributaria.

Olano Guerrero, A. (2026). La contribución especial como tributo eficiente para el financiamiento municipal: retos en su implementación. *Revista InveCom*, 6(1). 1-9. <https://zenodo.org/records/15253642>

En los últimos años, se ha discutido ampliamente el valor del suelo o plusvalía y cómo, mediante la intervención del Estado (específicamente los gobiernos municipales), se crean las condiciones para recuperar la inversión a través de una tasa diferenciada, adicional al cobro del Impuesto Predial (Olano, 2025). Aunque su aplicación generó dudas, estas fueron aclaradas no por el MEF, como correspondería, sino por el propio Tribunal Constitucional del Perú.

Invertir en crear condiciones de habitabilidad, dotar de servicios públicos y otorgar habilitaciones urbanas incrementa el valor del suelo, lo que se traduce en una mayor recaudación del Impuesto Predial y vuelve más atractivas las transferencias de inmuebles, aumentando el Impuesto de Alcabala. Sin embargo, ¿acaso este incremento del valor del suelo no se produce también al mejorar una calle con su pavimentación, construir un *bypass*, remodelar un parque o construir un puente para mejorar la transitabilidad?

En este punto, surge la pregunta: ¿cuál es el mecanismo más adecuado, idóneo y eficaz para recuperar la inversión estatal en infraestructura pública? ¿Debería ser a través de un impuesto, como el predial o el de alcabala, o mediante una contribución especial o contribución por mejoras?

¿Es justo aplicar una contribución sobre una obra y, al mismo tiempo, cobrar un mayor monto del Impuesto Predial o del Impuesto de Alcabala? Si bien es innegable que las mejoras en el entorno urbano aumentan el atractivo de las propiedades y despiertan el interés de inversionistas legítimos, desde la perspectiva del contribuyente, esto podría representar una doble carga.

Esta práctica es legal, ya que el Congreso de la República (2021) aprobó la Ley 31313 (Ley de desarrollo urbano sostenible en el Perú), cuyo reglamento (Vivienda, 2022) no ofreció mayores detalles sobre estos tributos. Fue el Tribunal Constitucional del Perú (2025) quien precisó y requirió aclarar ciertos aspectos, tras una demanda de amparo interpuesta por el Colegio de Abogados de Lima Sur (Expediente N° 00005-2023-PI/TC).

Para evitar la doble o múltiple imposición, Castellanos (2023) señala que existen dos métodos a nivel internacional: la regulación a través de la legislación interna y los tratados internacionales. Pero, ¿qué sucede con los tributos internos, especialmente los municipales? En el ámbito local, el objetivo es cumplir las metas de recaudación para recuperar la inversión y realizar más obras públicas, lo que, en algunos casos, lleva a interpretaciones arbitrarias o convenientes.

En este contexto, el problema central es determinar si la inversión del gobierno nacional, pero sobre todo de los gobiernos subnacionales, debe recuperarse a través de un impuesto o de una contribución. Si bien el impuesto no implica una contraprestación directa, la situación es diferente, ya que no se trata de gravar la riqueza, donde el fisco gana y el contribuyente pierde, sino de una situación "ganar-ganar" para ambas partes.

Es fundamental considerar la idiosincrasia de cada país. En Perú, proyectos como el Trébol de Javier Prado o la Vía Expresa de Paseo de la República generaron rechazo en los "beneficiados", quienes recurrieron a la prensa para ejercer presión. En Colombia, la situación es diferente, al igual que su legislación, donde los impuestos nacionales favorecen las obras por impuestos. Sin embargo, la Contribución Especial por Contratos de Obra Pública, que fija un 5 % del valor total del contrato, se asemeja más a un impuesto que a una contribución.

Además, es importante reconocer que la inversión pública puede ser un poderoso instrumento para generar empleo e impulsar el crecimiento a través del gasto en prevención de desastres, construcción y mejoramiento de carreteras, hospitales, centros educativos, etc. A largo plazo, la prevención se traduce en ahorro.

En conclusión, aunque existe una tendencia global a recuperar la plusvalía del valor del suelo, aún no está claro si una tasa diferenciada al impuesto predial o una contribución especial sobre las obras públicas (o contribución por mejoras) es el instrumento más eficiente para el financiamiento municipal, desde la óptica planteada.

Es legítimo que los gobiernos locales busquen mejorar su recaudación y preocuparse por el bienestar de la población a través de la construcción de obras. Sin embargo, aumentar la presión tributaria a nivel local y nacional no debe alejarlos del respeto a los principios constitucionales tributarios. Por lo tanto, es necesario revisar la utilidad práctica de la contribución, que, al menos en el caso peruano, se ha convertido en un tributo ineficiente para el financiamiento municipal.

Referencias

- Ananda, J. (2022). Municipal tax restrictions and economic efficiency: an analysis of Australian local councils. *Regional Studies*, 56(12), 2032–2044. <https://doi.org/10.1080/00343404.2022.2030054>
- Avila Ordoñez, E. G., & Paredes Paredes, E. (2022). Análisis jurídico-económico de los ingresos tributarios municipales y su efecto presupuestario. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, X(1). <https://doi.org/10.46377/dilemas.v10i1.3327>

- Ayres Barreto, P. (2023). *Contribuciones: Régimen jurídico*. Ediciones Olejnik. https://www.google.com.pe/books/edition/Contribuciones_R%C3%A9gimen_jur%C3%ADdico/CnbkEAAQBAJ?hl=es&gbpv=1
- Borrero Ochoa, O. A., & Rojas Ruiz, J. K. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina: Experiencias, desafíos y oportunidades*. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/contribucion-mejoras-americalatina-full_0.pdf
- Botero Restrepo, M. M. (2021). La participación del capital privado en el financiamiento de servicios públicos: el caso de los distritos municipales de Antioquia (Colombia), 1912-1931. *América Latina en la Historia Económica*, 29(1), 1–24. <https://doi.org/10.18232/20073496.1251>
- Cano, D., Huailapuma Santa Cruz, L., Calcina-Cuevas, S., Mullisaca Pacco, P., & Aguilar Narvaez, H. (2023). Incidencia de la Inversión Pública y su contribución en el desarrollo económico de la provincia San Román, Puno, 2007-2021. *Revista de Investigaciones Altoandinas*, 25(3), 171-178. <https://doi.org/10.18271/ria.2023.531>
- Carrasco Iriarte, H., Verdusco Reina, C. J., Venegas Álvarez, S., & San Juan Valenzuela, M. E. (2022). *Teoría general de las contribuciones* (1ª ed.). Editorial Tirant Lo Blanch.
- Castellanos González, J. (2023). Criterios de vinculación impositiva y tratados para la eliminación de la doble o múltiple imposición internacional. *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, 8(23), 133-157. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v8i23.535>
- Cayatopa Rivera, L. (2021). Perú: Determinación del potencial déficit de recaudación de impuestos y tasas municipales, 2014-2021. *Quipukamayoc*, 29(60), 61-72. <https://doi.org/10.15381/quipu.v29i60.20535>
- Cifuentes-Faura, J., López, B. B., & Guillamón López, M. D. (2022). Factors influencing the structure of municipal taxation. Special reference to political corruption. *Local Government Studies*, 49(3), 698–722. <https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2031157>
- Congreso de la República del Perú (1994). *Decreto Legislativo N.º 776 – Ley de Tributación Municipal*. Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H761521>
- Congreso de la República (25 de julio de 2021). *Ley 31313 - Ley del Desarrollo Urbano Sostenible en el Perú*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976352-2>
- Enríquez, H. D., & Nieto Camacho, D. M. (2023). Financiación de bienes públicos en la sabana norte de Bogotá. Un análisis de escenarios a 2035. *Bitácora Urbano-Territorial*, 33(2), 167–183. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v33n2.104080>
- Farmer, J. L. (2022). State-level influences on community-level municipal sustainable energy policies. *Urban Affairs Review*, 58(4), 1065–1095. <https://doi.org/10.1177/1078087421995262>
- Gamarra Huayapa, M. (2001). *Experiencia de la contribución por mejoras en el Perú*. Lincoln Institute of Land Policy. <https://www.lincolninst.edu/es/publications/workingpapers/experiencia-contribucion-mejoras-en-el-peru>
- Gestión (2021, 29 de julio). Vía Expresa: revive aquí la historia del emblemático 'zanjón' en un recorrido de fotos. *Gestión*. <https://gestion.pe/peru/via-expresa-revive-aqui-la-historia-delemblematico-zanjon-en-un-recorrido-de-fotos-nndc-noticia/>
- Götze, V. (2021). Why municipalities grow: The influence of fiscal incentives on municipal land policies in Germany and the Netherlands. *Land Use Policy*, 109. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105681>
- Gutiérrez Ponce, H., Chamizo González, J., & Cano Montero, E. (2018). Estabilidad presupuestaria, financiamiento y responsabilidad social en los municipios españoles. *Contaduría y Administración*, 63(3). <https://doi.org/10.22201/fca.24488410e.2018.1419>
- Huapaya Garriazo, P. J., Llaque Sánchez, F. R., & Mares Ruiz, C. (2023). Manual de derecho tributario: parte general. <https://repositorio.sunat.gob.pe/handle/SUNAT/146>
- Ickes, H. L. (1937). Las obras públicas en los Estados Unidos. *Revista Internacional del Trabajo*, 16(2), 99-132. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/journalArticle/Las-obrasp%C3%BAblicas-en-los-Estados/995218976802676>
- Lizarme Villcas, N. (2022). La profesionalización de la Ingeniería y la construcción del Perú moderno (1850-1930). *Apuntes*, 49(91), 97-131. <https://doi.org/10.21678/apuntes.91.1272>
- Margáin Manautou, E. (2020). La Hacienda Pública Municipal. *Biolex*, 12(22), 1-78. <https://doi.org/10.36796/biolex.v22i0.162>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2020). *Manual de Tributos Municipales 2020* (pp. 123-126). https://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/documentos/tributosmunicipales/Manual_TM.p df

- Municipalidad Metropolitana de Lima (2014). *Exposición de motivos – Ordenanza N.º 1790: Establecen normas procesales para la recaudación, fiscalización y administración de la contribución especial de obras públicas en la provincia de Lima*. <https://www.munlima.gob.pe/images/descargas/prensa/EXPOSICION-DE-MOTIVOSOrdenanza-CONTRIBUCION-ESPECIAL-DE-OBRAS-PUBLICAS.pdf>
- Nieto-Parra, S. & R. Orozco (2020). Potencializar los impuestos subnacionales en América Latina y el Caribe en tiempos del Covid-19. En *Los desafíos de las finanzas intergubernamentales ante el Covid-19*, AIFIL - Asociación Iberoamericana de Financiación. <https://www.aifil-jifl.org/wp-content/uploads/2020/11/AIFIL-2.11.pdf>
- Olano Guerrero, A. G. II. (2025). Captura del valor del suelo para la planificación urbana: aspectos claves para el desarrollo metropolitano. *Revista InveCom*, 5(3), 1–8. <https://doi.org/10.5281/zenodo.14625213>
- Ortiz Basauri, C. E. (2021). Control de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria en obras por impuestos. *Quipukamayoc*, 29(59). <http://www.scielo.org.pe/pdf/quipu/v29n59/1609-8196-quipu-29-59-17.pdf>
- Oyarzo, M. (2023). Shocks derived from mining windfalls and horizontal transfers: Exploring the permanent income hypothesis in Chilean municipalities from a spatial competition approach. *Socio-Economic Planning Sciences*, 86. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101468>
- Pérez Zúñiga, J. M. (2016). Las categorías tributarias en España y América Latina: Especial consideración de las cotizaciones sociales. *Derecho & Sociedad*, (46), 435-449. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18865>
- Plazas Vega, M. A. (2000). Los tributos vinculados. *Estudios Socio-Jurídicos*, 2(1). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792000000100005
- Ruiz de Castilla, F. (2018). *Derecho tributario: temas básicos*. Fondo Editorial de la PUCP. https://www.google.com.pe/books/edition/Derecho_tributario_temas_b%C3%A1sicos/QaLN_DwAAQBAJ?hl=es-419&gbpv=0
- Sebá, E. C. B. (2018). Bajos impuestos al suelo e inoperancia del instrumento tributario. *Revista de Economía Institucional*, 20(39), 211-229. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n39.09>
- Servicio de Administración Tributaria de Lima (2024). *SAT de Lima*. Plataforma Nacional de Datos Abiertos Perú. *Dataset*. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/sat-de-lima>
- Tudela-Mamani, J., Cahui-Cahui, E., & Humpiri-Yucra, J. (2024). Inversión pública y recaudación del impuesto predial, una aplicación de datos de panel por conglomerados en gobiernos locales provinciales de la macrorregión sur del Perú, 2010-2020. *Notas*, 51(96), 193-226. <https://doi.org/10.21678/apuntes.96.1841>
- Tribunal Constitucional del Perú (2011). *Exp. N.º 03167-2010-PA/TC*. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/03167-2010-AA.html>
- Tribunal Constitucional del Perú (2025). *Exp. N.º 000005-2023-PI/TC*. https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00005-2023-AI.pdf?_gl=1*1ofz9n6*_ga*MTU1OTAyNzkwMy4xNzI2ODk2Nzc3*_ga_BK92586FH9*M_Tc0MDc1MjU1OC4zLjAuMTc0MDc1MjU1OC42MC4wLjY1NTAzMzA1NQ..
- Universidad San Ignacio de Loyola (2015). *El presidente Fernando Belaunde y el alcalde de Lima Luis Bedoya inauguran el Primer Tramo de la Vía Expresa del Paseo de la República*. Repositorio USIL. <https://repositorio.usil.edu.pe/items/c816d891-4f17-49bc-a5d153491dd2e3d2>
- Ventura Hernández, E., Guzmán Castro, E., Matta Solis, E., Muñoz Chacabana, J., Vega Díaz, E., Condori Uria, R., & Hinostroza Atahualpa, A. (2024). La evasión fiscal y su impacto en la recaudación tributaria en el Perú y América Latina. *Revista InveCom*, 4(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.10811143>
- Vivienda (05 de octubre de 2022). Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible. *Diario Oficial El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2112560-6>