



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS SANCIONA CON  
FUERZA DE  
LEY:**

**ARTÍCULO 1º.-** Modifícanse los artículos 14º y 15º de la ley N° 10.027, que quedarán redactados de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 14º.- Son recursos municipales los provenientes de:

- a) Impuestos;
- b) Tasas;
- c) Cánones y regalías;
- d) Derechos;
- e) Patentes;
- f) Contribuciones por mejoras. Son contribuciones por mejoras las prestaciones pecuniarias que, por disposición de los códigos tributarios municipales y de ordenanzas específicas a tal efecto, están obligados a pagar al municipio los propietarios de bienes inmuebles que obtengan beneficios o plusvalías en el valor del suelo de dichos inmuebles derivados directa o indirectamente de obras públicas o trabajos públicos ejecutados total o parcialmente por la administración municipal, con fondos propios o asignados por otra jurisdicción o provenientes de cualquier forma de endeudamiento. Los montos con que contribuyen los propietarios se fijan en relación al mayor valor de los inmuebles en virtud de las mejoras efectivamente realizadas, debiendo en tal caso aprobarse los planes de obras y de pagos y su financiación mediante ordenanza, previa apertura de un registro de oposición. La recaudación por contribución por mejoras deberá destinarse exclusivamente a financiar las obras respectivas, o bien a nuevas obras públicas, debiendo el municipio depositar lo producido por este concepto en cuentas separadas a las de rentas generales. El mayor valor del suelo, libre de mejoras, como consecuencia de la realización de las obras públicas, es el hecho imponible de la contribución por mejoras. La determinación del monto individual de la obligación tributaria que recaiga sobre cada uno de los inmuebles, se realizará teniendo en cuenta alguno de los siguientes criterios:
  - 1) De las áreas: el monto de la contribución total se distribuirá en proporción directa a la superficie de los predios ubicados en la zona de beneficio.
  - 2) De las zonas: el monto total de la contribución se divide por zonas, categorizándolas según el nivel de beneficio obtenido, distribuyéndose en cada una de esas zonas el monto a abonar conforme la superficie de los predios.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

- 3) De la valuación: el monto de la contribución total se distribuirá en proporción a la valuación fiscal o de mercado de los inmuebles.
- g) Contribuciones por valorización. Cuando se produzcan incrementos en los precios del suelo, urbano o rural, que no se deriven del esfuerzo, trabajo o inversión del propietario, sino de acciones externas, tales como decisiones urbanísticas o actuaciones de ordenamiento territorial adoptadas o ejecutadas en nombre del interés general, habrá plusvalor inmobiliario, el que estará alcanzado por la contribución por valorización. Son contribuciones por valorización las prestaciones pecuniarias que, por disposición de los códigos tributarios municipales y/o de ordenanzas específicas a tal efecto, están obligados a pagar al municipio los propietarios de bienes inmuebles que obtengan beneficios o plusvalías en el valor del suelo de dichos inmuebles derivados algunas de las siguientes acciones municipales:
- 1) La incorporación al área urbana o urbanizable de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural.
  - 2) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial.
  - 3) Establecimiento o modificación de normas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidos, o de menor intensidad de uso.
  - 4) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, elevando el Factor de Ocupación y/o el Factor de Ocupación del Suelo, y/o las alturas máximas permitidas.
  - 5) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios.
  - 6) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

La participación en las valorizaciones inmobiliarias sólo es exigible cuando se presente para el propietario o poseedor del inmueble cualquiera de las siguientes situaciones:

- 1) Solicitud de permiso de urbanización, fraccionamiento o construcción.
- 2) Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
- 3) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

- h) Multas;
- i) Ingresos de capital o rentas originados por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.
- j) Coparticipación de tributos nacionales y provinciales;
- k) Donaciones, legados, subsidios, y demás aportes especiales;
- l) Uso u operaciones de créditos y contratación de empréstitos;
- m) Intereses resarcitorios y/o punitorios aplicados conforme a las ordenanzas respectivas;
- n) Todo otro ingreso municipal.”

“ARTÍCULO 15°.- Los tributos municipales respetarán los preceptos constitucionales y deberán armonizarse en todo lo posible con los regímenes impositivos a nivel nacional y provincial, evitando la doble tributación. Los principios tributarios de legalidad, igualdad, equidad, proporcionalidad, progresividad, simplicidad y no confiscatoriedad, son el fundamento de los tributos y de las cargas públicas en la jurisdicción del Municipio.”

**ARTÍCULO 2°.-** De forma.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

## **FUNDAMENTOS**

Honorable Cámara:

A través del presente proyecto de ley proponemos un par de reformas puntuales de la ley orgánica de municipios, n° 10.027.

Concretamente, planteamos modificaciones a los artículos 14° y 15° de la mencionada norma. El artículo 14° enumera las diversas fuentes que componen los recursos municipales, y fue reformado por la ley n° 10.082, aunque sin cambios sustanciales.

Proponemos concretamente en esta iniciativa regular y detallar con mayor precisión la “contribución por mejoras”, meramente enumerada en la redacción original de la ley y en la reforma de la ley 10.082; e introducir como una nueva fuente de recursos municipales la “contribución por valorización”. Consideramos que ambas deben considerarse instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas, y que esta estrategia en su conjunto constituye una de las claves de los municipios modernos en el establecimiento de condiciones que les permitan efectivamente, más allá de las declamaciones, contar con recursos financieros para abordar de manera responsable el desafío ineludible de construir ciudades más justas, igualitarias e integradas, y de distribuir de una manera más equitativa las cargas y beneficios de los procesos de urbanización.

Con respecto a la contribución por mejoras, un instrumento ampliamente utilizado por numerosos municipios en Entre Ríos y en provincias hermanas, cabe señalar, tal como se sostiene en un documento del Ministerio del Interior de 2018, que “la Contribución por Mejoras (CM) es un instrumento de recuperación de plusvalías. Es un tributo basado en el principio del beneficio, es decir, si algún actor económico se beneficia por una acción del Estado, éste último puede cobrar una cierta cantidad de dinero sobre ese beneficio. La CM surge como una herramienta de recupero de la valorización que se genera sobre los inmuebles por causas ajenas al esfuerzo de los propietarios, como la construcción de obras o decisiones administrativas por parte del sector público. Esta herramienta, por su estructura y aplicación, tiene naturalmente consecuencias distributivas y sobre el desarrollo urbanístico. Más aún, este tipo de instrumentos es considerado por los especialistas fundamentalmente como un



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

mecanismo para promover equidad en las ciudades, más que como una manera de mejorar la autonomía fiscal municipal (Smolka 2012). La CM posee algunas características particulares como tributo especial. Con respecto a esto cabe destacar la definición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) que la diferencia de otras contribuciones especiales remarcando que “...la contribución de mejoras es un tributo especial en tanto recae exclusivamente sobre los propietarios de inmuebles determinados para sufragar, en todo o en parte, los gastos de una obra pública que sólo a ellos beneficia directamente y en razón de ese beneficio, diferenciándola también de otras contribuciones especiales en razón de ser la de mejoras ocasional y temporaria, originada con un propósito particular y concluida cuando ese propósito se ha cumplido, en tanto que otras contribuciones especiales tienen permanencia y, si bien persiguen objetivos particulares, benefician directa e indiscriminadamente a muchos sujetos, en tanto las primeras otorgan ventajas particulares directamente a inmuebles determinados, aun cuando puedan presentar un remoto y limitado interés general”. (CSJN, “Banco Hipotecario Nacional causa Municipalidad de la Ciudad de Rafaela” fallos, 304:737.) Es importante remarcar entonces que la CM recae sobre los beneficiarios directamente, es ocasional y temporaria, originada con un propósito particular y concluida cuando ese propósito se ha cumplido. En la actualidad existen distintas metodologías en relación a la aplicación práctica del instrumento desde el punto de vista de la base imponible sobre la que se aplica el gravamen. Uno de sus usos, el más común y extendido, es el relacionado directamente al cobro sobre los inmuebles beneficiados de modo tal que se financie el costo total de la obra pública. Otros casos, como puede ser el colombiano, incorporan la valorización real de las propiedades favorecidas por la intervención pública. Esta última metodología requiere relevamiento constante de precios sobre la plaza inmobiliaria, estudios que conllevan costos y capacidades técnicas que muchas de las jurisdicciones, sobre todo las más pequeñas, no están en condiciones de afrontar. Poder medir exactamente el efecto de la plusvalía sobre los inmuebles permite identificar el efecto específico, independientemente de los costos, que los distintos tipos de obra pública generan sobre las propiedades beneficiadas.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

En el caso colombiano se ha estudiado que la pavimentación de barrios es la intervención que más valorización genera después de la infraestructura de servicios como la provisión de agua potable y cloacas (Borrero Ochoa, 2014).”

( <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Contribucion-por-mejoras-Analisis-normativo-y-casos-practicos.pdf> )

En términos generales, Eusebio Cleto del Rey sostiene que “la contribución de mejoras es un tributo basado en el principio del beneficio. Tal principio nos dice: Si un individuo (persona física o ideal) se beneficia, en forma privada, con una actividad del Estado, éste puede cobrarle una cierta cantidad de dinero por esa razón” y que “la causa y medida de la contribución de mejoras es el beneficio recibido, no el costo de la obra.” Jorge Macón da la siguiente definición del tributo que nos ocupa: "La contribución de mejoras grava el aumento de valor que se opera en la propiedad inmueble, como consecuencia de las obras que construye el sector público." El Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires ha dictaminado que “la contribución de mejoras es un tributo que se impone a los contribuyentes en función del aumento del valor que experimentan las propiedades aledañas o contiguas a una obra pública como consecuencia de la realización de las mismas; no obstante ello, la práctica ha hecho que dicha imposición se tome como un recupero de la inversión que realizan las Comunas, como asimismo que el importe que se perciba en su conjunto se fije en función del costo de las obras ejecutadas y se prorateen entre los contribuyentes beneficiarios de las obras en base a algún parámetro predeterminado.” Según Oscar Barrero Ochoa, la “CONTRIBUCION DE MEJORAS” es un “gravamen sobre inmuebles que se benefician por la obra pública”, donde “los recursos captados se destinan a la financiación de la obra pública”. Este autor señala tres aspectos fundamentales:

- Los municipios deben captar parte de la plusvalía del suelo para recuperar sus inversiones en infraestructura.
- El propietario del suelo es pasivo en el proceso de valorización; todo el valor se lo genera la ciudad y las obras publicas.
- La gestión del suelo por el municipio es la forma efectiva para desarrollar ordenadamente una ciudad.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

En el mencionado documento del Ministerio del Interior se analizan ejemplos concretos de implementación de este instrumento, y entre ellos el de la Municipalidad de Santa Fe: “La Constitución Provincial de Santa Fe establece en su artículo 107: “Los municipios son organizados por la ley sobre la base: ... 3- con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes. A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción.”

“Bajo este amparo municipios como Santa Fe capital incorporan en su Código Tributario Municipal a las contribuciones por mejoras: “ARTICULO 5. Son contribuciones de mejoras las prestaciones pecuniarias que, por disposición del presente Código o sus Ordenanzas Fiscales Complementarias, están obligados a pagar al Municipio, quienes obtengan beneficios o plusvalías en los bienes de su propiedad, o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.”

De modo tal que sobre esa base hemos propuesto la primera parte de la reforma al artículo 14º, en el sentido de definir el concepto de “contribución por mejoras” y detallar aspectos de su implementación. Además, consideramos necesario dejar sentado el principio de la valorización del suelo a partir de las obras en cuestión como el factor generador del hecho imponible, y en tal sentido nos hemos basado en algunas disposiciones de la Carta Orgánica de la Ciudad de Corrientes, que establece que “los montos con que contribuyen los vecinos se fijan en relación al mayor valor de los inmuebles en virtud de las mejoras efectivamente realizadas, debiendo en tal caso aprobarse los planos de obras y de pagos y su financiación mediante ordenanza. La recaudación por contribución de mejoras constituye el “Fondo de Infraestructura” que se destina exclusivamente a financiar nuevas obras” y que “el mayor valor de los bienes como consecuencia de la realización de obras públicas, es el hecho imponible de la contribución de mejoras”.



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

Con respecto a la determinación y cálculo del monto de la contribución de cada propietario, procurando guardar coherencia con el principio del plusvalor generado por la obra como hecho imponible, planteamos diversas posibilidades compatibles con este principio, excluyendo sin embargo el usual procedimiento de prorratear el monto de la contribución total en relación a los metros lineales de frente de las parcelas afectadas. En este sentido, nos hemos basado en la ley 7.401 de la Provincia de Salta, pero excluyendo el mencionado criterio de la longitud de frente.

Por otro lado, planteamos la incorporación de la “contribución por valorización”, tomando como antecedentes la ley 14.449 de la Provincia de Buenos Aires, de Acceso Justo al Hábitat, y la ordenanza 3184 de Trenque Lauquen.

A partir de la promulgación de la Ley provincial N° 14.449 de “Acceso Justo al Hábitat”, promulgada en enero de 2013, la provincia de Buenos Aires cuenta con una nueva normativa destinada a legislar, entre otras cosas, sobre la “participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística”. Entre los hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias la ley 14.449 determina las siguientes: a) La incorporación al Área Complementaria o al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Rural; b) La incorporación al Área Urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del Área Complementaria; c) El establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial; d) La autorización de un mayor aprovechamiento edificatorio de las parcelas, bien sea elevando el Factor de Ocupación del Suelo, el Factor de Ocupación Total y la Densidad en conjunto o individualmente; etc.

La experiencia del Municipio de Trenque Lauquen es especial por el alcance de la normativa, de este modo sirve de caso de estudio particular. En el año 2009 se sancionó la Ordenanza 3184 que incorporó algunos artículos a la Ordenanza Fiscal vigente hasta entonces, agregando un “Tributo por Contribución por Mejoras”. Se incluyó el artículo 225° a la misma determinando que “las actuaciones administrativas y/o inversiones municipales que produzcan una significativa valorización de los inmuebles, y que se vuelque al mercado inmobiliario,



*H. Cámara de Diputados*  
ENTRE RÍOS

tributarán la Contribución por Mejoras.” De este modo, lo novedoso del caso de Trenque Lauquen fue que además de obras de infraestructura (agua, cloacas, gas, pavimento, etc.) incorporó bajo este criterio a “acciones administrativas del Municipio y otros niveles de gobierno” entre las que se encuentran: a) Cambio de parámetros urbanos que permitan mayores superficies de edificación, que las anteriormente vigentes; b) Cambio de usos de inmuebles; c) Establecimiento o modificación de zonas que permitan fraccionamientos en áreas anteriormente no permitidas, o de menor intensidad de uso; d) Autorizaciones que permitan realizar urbanizaciones cerradas (clubes de campo o barrios cerrados). Desde el punto de vista de la aplicación del instrumento cabe destacar que, aunque el listado de hechos imponibles es muy heterogéneo, el Municipio de Trenque Lauquen lo utiliza principalmente sobre aquellas acciones correspondientes a la aprobación de nuevos loteos o nuevas zonificaciones (Duarte y Baer 2013).

En definitiva, tanto la existente y ampliamente utilizada contribución por mejoras como la más innovadora contribución por valorización podrían constituir valiosos instrumentos de gestión del suelo urbano en pos del logro de ciudades más justas y que brinden una mayor calidad de vida a todos sus habitantes, haciendo realidad derechos tales como el acceso a la vivienda digna y el hábitat adecuado para el desarrollo humano; del que hoy se ven lamentablemente privados tantos entrerrianos.

Finalmente, planteamos incorporar los principios tributarios mencionados en el artículo 15º, basándonos en este caso nuevamente en la Carta Orgánica de la ciudad de Corrientes, que establece que “los Principios Tributarios de legalidad, igualdad, equidad, proporcionalidad, progresividad, simplicidad y no confiscatoriedad, son el fundamento de los tributos y de las cargas públicas en la jurisdicción del Municipio.”

Por todo ello solicitamos el pronto y favorable tratamiento del presente proyecto de ley.