



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

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

ARTÍCULO 1º.- La presente ley regula el régimen de contribución por mejoras, que recaerá sobre los inmuebles que reciban un beneficio especial individualizable con motivo de la realización de una obra o conjunto de obras públicas por parte de la provincia. Son contribuciones por mejoras las prestaciones pecuniarias que, por disposición de la presente ley y de normas complementarias, están obligados a pagar a la Provincia, quienes obtengan beneficios o plusvalías en la valorización del suelo correspondiente a bienes inmuebles de su propiedad, o poseídos a título de dueño, y derivados directa o indirectamente de la realización de obras o trabajos públicos determinados ejecutados total o parcialmente por la administración pública provincial.

ARTÍCULO 2º.- Los montos de la contribución por mejoras se deberán fijar en relación al mayor valor del suelo de los inmuebles en virtud de las mejoras efectivamente causadas por la obra pública, debiendo en tal caso aprobarse los planes de obras y de pagos y su financiación mediante una ley especial. La recaudación por contribución de mejoras constituye un fondo específico, que se destinará exclusivamente a financiar la obra en cuestión o nuevas obras.

ARTÍCULO 3º.- El mayor valor del suelo de los bienes inmuebles afectados como consecuencia de la realización de obras públicas, es el hecho imponible de la contribución de mejoras.

ARTÍCULO 4º.- Las obras a incluirse en el presente régimen deberán ser declaradas de interés público por una ley específica, que establecerá el porcentaje de las mismas que deberá ser erogado por los contribuyentes. Pueden dar lugar a contribución por mejoras las obras públicas o sectores de las mismas que se ejecuten tanto en zonas urbanas como rurales. En todos los casos la contribución por mejoras será como mínimo el 50% del costo total de la obra.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

ARTICULO 5º.- La ley deberá establecer en cada caso la habilitación de un registro de oposición, por un término que no podrá ser inferior a treinta (30) días corridos, donde los afectados por la obra podrán manifestar opinión fundada de su disconformidad. La apertura del mencionado registro de oposición deberá ser publicada en el boletín oficial y en la página de internet del gobierno provincial, y comunicada públicamente de manera amplia. Si la disconformidad supera el 40% de los beneficiados, no se realizará la obra. En cambio, si no hay oposición o bien no alcanza este porcentaje, los inmuebles beneficiados quedan afectados al pago de la contribución, no pudiendo extenderse escritura alguna que afecte al dominio sin que previamente no se acredite que el respectivo bien inmueble no adeuda la contribución por mejoras.

ARTÍCULO 6º.- La ley deberá establecer en cada caso al menos los siguientes ítems:

- a) Memoria descriptiva, incluyendo objetivos generales y específicos, metas, estimación de beneficios directos e indirectos, y especificaciones técnicas detalladas de la obra y cronogramas de ejecución.
- b) Presupuesto.
- c) Cronograma de pago de las cuotas de la contribución.

ARTÍCULO 7º.- No podrán dar lugar a la aplicación de la contribución por mejoras las inversiones realizadas para el mantenimiento de obras ejecutadas o reparaciones que no signifiquen una efectiva y notoria prolongación considerable de la vida útil de la misma.

ARTÍCULO 8º.- La recaudación por contribución por mejoras, así como sus intereses y el monto por las sanciones que se apliquen en virtud de la presente ley y las normas complementarias, será destinada a sufragar, hasta el monto que alcance, las erogaciones que resulten necesarias para financiar las obras sujetas al presente régimen. Sin perjuicio de ello, la Provincia deberá contar con los fondos necesarios para afrontar la totalidad del gasto que genere la ejecución de la obra en cuestión.

ARTÍCULO 9º.- La zona de beneficio es el área territorial que comprende todos los predios hasta donde se extienda el mayor valor generado por una obra, plan o conjunto de obras. La zona de beneficio será determinada por la autoridad de aplicación, teniendo en cuenta, entre otros, a los siguientes criterios, que deberán detallarse en la reglamentación respectiva:

- a) Tipo y características de las obras a ejecutar.
- b) Rango o magnitud de la obra.
- c) Área o región en que se localiza la obra, plan o conjunto de obras.
- d) Tipo de beneficio que genera.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

- e) Características de los predios, así como el uso actual y sus posibilidades efectivas de uso durante la vida útil de la obra.

ARTÍCULO 10°.- La Dirección de Catastro procederá a individualizar los inmuebles afectados y a inscribir en las respectivas cédulas parcelarias la sujeción de los mismos al presente régimen. Los escribanos no otorgarán escrituras, ni el Registro de la Propiedad Inmueble inscribirá la constitución o transferencia de derechos reales, sin que se justifique que el inmueble no adeuda o que no está afectado al pago de la contribución que establece la presente ley.

ARTÍCULO 11°.- El levantamiento de la inscripción señalada en el artículo 10° será practicada por la Dirección de Catastro, ante la sola presentación del recibo cancelatorio de la obligación o certificado de libre deuda. Dicho trámite será gratuito.

ARTÍCULO 12°.- Están exentos de la contribución los predios incluidos en la zona de beneficio pertenecientes a los entes públicos y privados que estén exentos del pago del impuesto inmobiliario, salvo que se encuentren ocupados por poseedores en calidad de dueños o por quienes resulten adjudicatarios del inmueble en virtud de un acto administrativo que tenga el carácter de instrumento público. Asimismo serán eximidos de la contribución, los inmuebles que aunque estén emplazados en la zona de beneficio, respecto a ellos la obra, por sus especiales características, produzca efectos que neutralicen o contrarresten los beneficios previstos.

ARTÍCULO 13°.- También estarán exentos del pago de la contribución por mejoras los inmuebles beneficiarios cuya titularidad corresponda a personas que reúnan conjuntamente los siguientes requisitos:

- 1) Ser la única propiedad de los mismos.
- 2) Constituir su residencia efectiva y permanente.
- 3) No superar los ingresos del grupo familiar que lo ocupa, el salario mínimo, vital y móvil vigente.

ARTÍCULO 14°.- La determinación del monto individual de la obligación tributaria que recaiga sobre cada uno de los inmuebles se realizará teniendo en cuenta, conjunta o separadamente cualquiera de los siguientes criterios:

- a) 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.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

- b) 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 parcial a abonar conforme la superficie de los predios.
- c) De la valuación: el monto de la contribución total se distribuirá en proporción a la valuación fiscal o de mercado de los inmuebles.
- d) De los factores de beneficio: por el cual se distribuirá el monto total teniendo en cuenta las características de los predios y circunstancias que lo relacionan con la obra, calificándolos objetivamente con coeficientes o factores numéricos. El producto o sumatoria de los factores parciales determinan el factor individual total de cada predio y la contribución de cada uno será en proporción a la suma de factores individuales totales. Como factores parciales se ponderarán entre otros, todas o algunas de las siguientes características y circunstancias; frente, área, forma, topografía, calidad del suelo, distancia a la obra, destino y uso del suelo, elementos presentes o posteriores a la obra que varíen la valuación del predio. Cuando debido a la complejidad del caso, los criterios enumerados resulten insuficientes para la justa determinación de la contribución de cada predio, podrán adoptarse otros criterios objetivos, en dicho caso deberá fundamentarse la decisión y detallarse claramente el sistema adoptado en la distribución de la contribución.

ARTÍCULO 15°.- El monto de la contribución que recaiga sobre cada inmueble no puede superar en ningún caso el importe del mayor valor que reciba por la realización de las obras. Si el mayor valor recibido supera el treinta y tres por ciento (33%) del valor real del inmueble, antes de la incorporación del mayor valor por la obra, la contribución quedará reducida a ese porcentaje.

ARTÍCULO 16°.- El pago de la contribución por mejoras será exigible a partir de la recepción provisional de las obras. La contribución por mejoras se abonará en cuotas mensuales o anuales, de manera que el importe total quede cancelado en un término no mayor a cinco (5) años.

ARTÍCULO 17°.- Se suspenderá la obligación de pago del tributo a aquellos inmuebles que al momento de la liquidación de la contribución estuviesen sujetos a expropiación en virtud de una ley vigente. Si por cualquier causa el inmueble dejase de estar sujeto a expropiación, la contribución será exigible desde ese momento y deberá cancelarse con los mismos plazos y condiciones que los establecidos para los demás contribuyentes.



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

ARTÍCULO 18°.- Los propietarios que cedan sin cargo fracciones de tierra con destino a la ejecución de las obras tendrán derecho a la acreditación del valor del terreno cedido. Esta acreditación se hará hasta la concurrencia del valor del bien cedido. En caso de que practicada la acreditación resulte saldo a favor de la Provincia, el mismo será abonado en la forma establecida en el artículo 16°.

ARTÍCULO 19°.- El contribuyente que pague al contado el monto total de la contribución, gozará de un descuento del diez por ciento (10%) sobre el importe a abonar. A las cuotas pagadas fuera de término, independientemente del interés que corresponda aplicarles, se les impondrá una multa equivalente al diez por ciento (10%) anual del monto de la cuota atrasada.

ARTÍCULO 20°.- Ejecución de deudas: La falta de pago de las cuotas correspondientes a dos (2) años dará derecho a demandar judicialmente la totalidad de lo adeudado, por capital, intereses y multas, siendo título ejecutivo suficiente las liquidaciones expedidas por la autoridad competente.

ARTÍCULO 21°.- Las funciones referidas a la recaudación y fiscalización de la contribución por mejoras y la aplicación de sanciones, en tanto no contradigan lo dispuesto en la presente Ley, estarán a cargo de la Administradora Tributaria de Entre Ríos, sin perjuicio de la intervención de la Fiscalía de Estado, en tutela de los intereses del fisco, cuando correspondiere. La Administradora Tributaria de Entre Ríos remitirá a los contribuyentes las liquidaciones con no menos de 60 días de anticipación a su vencimiento.

ARTÍCULO 22°.- De forma.-



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

FUNDAMENTOS

Honorable Cámara:

A través del presente proyecto de ley proponemos regular el instrumento de la contribución por mejoras en el ámbito provincial.

Cabe señalar, siguiendo a Martim Smolka, que “la contribución de mejoras es un cargo o tasa impuesta a los dueños de propiedades seleccionadas, para sufragar el costo de una mejora pública o un servicio del que obtiene un beneficio específico (Borrero Ochoa 2011; Borrero Ochoa et al. 2011). Esta no es sólo la herramienta más antigua, sino probablemente el instrumento de recuperación de plusvalías más consistentemente usado, con casos que datan del siglo 19 en países como Argentina, Brasil y Colombia.” (Martim o. Smolka, Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina: Políticas e instrumentos para el desarrollo urbano, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, Cambridge, MA). Continúa el mencionado autor expresando que “actualmente, casi todos los países latinoamericanos cuentan con leyes nacionales que autorizan algún tipo de tasa o gravamen que posibilita al sector público recuperar los incrementos de la valorización del suelo que se desprenden de las inversiones públicas”.

En una publicación del Ministerios del Interior de 2018 se sostiene 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 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



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

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. 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).”



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

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

La contribución por mejoras está expresamente incluida por la ley orgánica de municipios de nuestra provincia como una de las fuentes de recursos municipales, y su uso está ampliamente difundido en numerosos municipios. Sin embargo, su utilización es mucho menos frecuente a nivel provincial.

En la mencionada publicación se asevera que “la aplicación de la Contribución por Mejoras comenzó a extenderse en Argentina hacia 1950, en línea con un uso cada vez más extendido de este instrumento en todo Latinoamérica, aunque con características particulares en el desarrollo normativo de cada país (Borrero Ochoa, 2014). El marco normativo nacional relacionado a este instrumento está determinado por el Decreto Ley Nacional N° 505/58 (de creación de la Dirección Nacional de Vialidad) que, en su artículo 29°, determina que las provincias que desearan acogerse a los beneficios de esta ley quedarán facultadas para la creación de un “Fondo Provincial destinado especial y exclusivamente al estudio, proyecto, construcción, reconstrucción, mejora y conservación de caminos; con recursos propios...”. Este fondo estará conformado, entre otras fuentes, por “El producido de un gravamen provincial a las propiedades beneficiadas por la construcción de caminos de los sistemas troncal nacional y provinciales de coparticipación federal; gravamen que será instituido sobre bases razonables y justas y que no resulten confiscatorias.” Entonces, en líneas generales, esta estructura legal es el antecedente que habilita a las distintas jurisdicciones provinciales a crear un gravamen para el financiamiento de obra pública, determinando como contribuyentes aquellos inmuebles beneficiados por la misma.”

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



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

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 prorrateen 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.

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



H. Cámara de Diputados
ENTRE RÍOS

indirectamente de la realización de obras o servicios públicos determinados, sin perjuicio de la realización de obras públicas por cuenta de terceros.”

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”.

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.

Hemos tenido en cuenta también como antecedentes las leyes provinciales sobre la materia de la provincia de Córdoba y Santa Fe.

En definitiva, consideramos que la contribución por mejoras, adecuadamente regulada e implementada por la administración pública provincial, podría constituir un mecanismo ágil y eficiente de recuperación de plusvalías y de financiación justa y equitativa de obras públicas que resulten imprescindibles para potenciar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de nuestros conciudadanos.

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