

# LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS – ANALISIS GENERAL Y NORMATIVO

*APLICACIÓN PRÁCTICA EN LOS MUNICIPIOS DE ARGENTINA*

2018



Ministerio del Interior,  
Obras públicas y Vivienda  
Presidencia de la Nación

## CONSIDERACIONES GENERALES DEL INSTRUMENTO

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 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).

## Otras características de la CM:

1. **La obligación de pagar el tributo recae sobre su propietario y no sobre el inmueble valorizado** (por ejemplo si el dueño después quiere vender el inmueble revalorizado es él el que se apropia de la plusvalía). En la misma línea, en caso de que los propietarios de las parcelas no abonen la Contribución por Mejoras o en caso de abonar solo una parte, se acumulará una deuda catastral sobre el valor del inmueble, a nombre de su propietario. La misma será actualizada y ejecutada al momento de cambio de titularidad del mismo (venta o sucesión).
2. **Beneficio:** surge de comparar el valor del inmueble al finalizar la obra con el que tenía al comienzo, incluso teniendo en cuenta el valor del inmueble antes del anuncio de la obra, evitando así el incremento especulativo.

En la práctica existen distintas metodologías para capturar ese beneficio:

- a. Doble tasación (antes y después de la obra): como se mencionó arriba esto es un procedimiento más costoso y requiere de un análisis estandarizado que logre considerar y controlar por las distintas características de los inmuebles afectados.
  - b. Recurrir a presunciones como la fijación de una alícuota proporcional al valor del inmueble, presumiéndose que dicha alícuota es indicativa de la valorización.
  - c. Por último, el método más usado es el reparto del costo de la obra entre quienes se consideran beneficiados, lo cual naturalmente no siempre refleja la verdadera valorización.
3. **La contribución tiene que ser igual al beneficio obtenido.** En este sentido deben fijarse límites. En relación al cobro del total de los beneficiarios (tope general) el límite debería ser el total del gasto realizado en la obra. El límite individual (tope individual) debería ser en relación al total del beneficio generado para el individuo. Con respecto a esto último cabe destacar el límite de confiscatoriedad del 33% fijado en nuestro país por la CSJN<sup>1</sup>. Lo anterior hace referencia a los topes máximos, naturalmente en la práctica se dan escenarios mixtos de financiamiento, donde los beneficiarios aportan un porcentaje del costo total y el municipio otro, como así también consideraciones especiales individuales sobre beneficiarios con restricciones en su capacidad económica.
  4. **Destino de la CM:** la esencia de este tributo es que el producto de su recaudación se destine al financiamiento de la obra únicamente. Puede ser importante que las jurisdicciones que apliquen esta herramienta incorporen en la normativa la especificidad del destino de los fondos para evitar el uso de lo recaudado a otros destinos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Esto también puede estar determinado en la normativa específica. Por citar un caso, la Ordenanza General N° 165 de 1973 de la Prov. De Buenos Aires determina en su artículo 36 que *“La contribución del propietario o poseedor a título de dueño, calculada sobre la base del precio al contado de la obra, no podrá exceder del treinta y tres por ciento (33 por ciento) del valor real del inmueble con la mejora incorporada. Todo exceso confiscatorio, será abonado por la municipalidad.”*

<sup>2</sup> Tal es el caso, por ejemplo, de la Ordenanza 10120/2006 - La Plata – Bs As, que determina en su artículo 3, inciso g), *“El Municipio garantiza la estabilidad e intangibilidad de los recursos generados en la aplicación de la presente Ordenanza, los que no resultan de libre disponibilidad y tienen el exclusivo destino que se fija en el inciso c) del presente artículo”*

En línea con lo anterior, haciendo referencia al caso del **reparto del costo de la obra**, se pueden resumir los pasos generales para la determinación de la CM en los siguientes:

1. **Se establece cuáles son los inmuebles valorizados por la obra pública**, por ejemplo, fijando un límite geográfico dentro del cual se hallan los inmuebles presuntamente valorizados. A la hora de fijar este límite es primordial tener en cuenta los beneficios marginales que esa obra puede estar generando a los contribuyentes que son afectados tangencialmente, es decir, a modo de ejemplo, si sólo se cobra una CM por pavimentación a los frentistas directos, un inmueble que está en la cuadra siguiente al corte también estará siendo beneficiado sin pagar una contraprestación.
2. **Se especifica qué parte del costo de la obra debe ser financiada por los beneficiarios**. Como se mencionó anteriormente, esto puede ser sólo un porcentaje del total de la obra. Del mismo modo se establece un plazo de ejecución y un flujo de fondos estimado, teniendo en cuenta distintas estructuras de financiamiento: por ejemplo, en el caso de la necesidad de inversiones iniciales, la jurisdicción interesada en el desarrollo de la infraestructura puede recurrir a préstamos bancarios, fondos públicos propios que luego prorrotea entre los inmuebles, o también generar un plan de ahorro previo, con un sistema de cuotas acorde, de los futuros beneficiarios para luego poder comenzar con los trabajos. Es decir, existen muchas posibilidades de estructurar este tipo de herramientas<sup>3</sup>.
3. **Se establece cómo va a ser distribuida esa porción a cubrir entre esos beneficiarios**, otorgándoles distintas posibilidades de pago, dependiendo de la capacidad de cada contribuyente, las características del inmueble beneficiado, etc.

Por último, como se mencionó anteriormente, la CM también se aplica sobre otros hechos generadores de valorización inmobiliaria relacionados por decisiones administrativas de los municipios como pueden ser, en el caso argentino, la incorporación al área complementaria o al área urbana de inmuebles clasificados dentro del espacio territorial del área rural, el establecimiento o la modificación del régimen de usos del suelo o la zonificación territorial, como es el caso de Trenque Lauquen<sup>4</sup> (Provincia de Buenos Aires), por ejemplo, entre otros.

## EL USO DE LA CONTRIBUCIÓN POR MEJORAS EN ARGENTINA

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).

---

<sup>3</sup> Como se verá más adelante en este documento, a pesar de que la CM ha venido funcionando en Argentina y en Latinoamérica mayormente como una herramienta de recupero de las inversiones, existe normativa y experiencias de ahorro previo, por citar un ejemplo, que dan una pauta de la flexibilidad de esta herramienta (Ver el caso del municipio de Nogoyá, Entre Ríos).

<sup>4</sup> 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 225º 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, tributarán la Contribución por Mejoras."

El marco normativo nacional relacionado a este instrumento está determinado por el Decreto Ley Nacional Nº 505/58 (de creación de la Dirección Nacional de Vialidad) que, en su artículo 29º, determina que las provincias que desearan acogerse a los beneficios de esta ley quedaran 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.

Lo anterior define el esquema sobre el que se aplica la CM en Argentina a nivel nacional y provincial. Luego los municipios implementan esta herramienta en la práctica mediante normas que incorporan modificaciones a las correspondientes Ordenanzas Fiscales de sus jurisdicciones<sup>5</sup>, siempre respetando los principios constitucionales de la tributación y la armonización con el régimen impositivo provincial y federal.

Con respecto a esto último es importante mencionar que en el país las atribuciones para generar tributos en los niveles subnacionales pueden ser muy diferentes entre las distintas jurisdicciones, como consecuencia principalmente de las capacidades que le otorga la Constitución Nacional a las provincias en la creación de tributos<sup>6</sup> y en la determinación de la autonomía financiera municipal<sup>7</sup>. Estas características definen un espectro amplio y no muy claro sobre la estructuración y aplicabilidad de la Contribución por Mejoras en los municipios, es este sentido es muy importante tener bajo observancia el esquema normativo Nacional, Provincial y Municipal (ver diagrama abajo).

En Argentina este instrumento se ha utilizado principalmente en provincias como Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe, entre otras. Si bien se estima que los montos de recaudación han aumentado significativamente en las últimas décadas, no existen análisis a nivel agregado para conocer los datos del conjunto de las jurisdicciones.

---

<sup>5</sup> La Ordenanza Fiscal es la legislación que regula las obligaciones y derechos de los contribuyentes y del municipio en cuestión, en todo lo referido a la determinación y cobro de tributos municipales. Determina para cada tributo en particular, el hecho imponible, el sujeto obligado al pago y la base imponible.

<sup>6</sup> Artículos 121 y 126 de la Constitución Nacional

<sup>7</sup> Artículos 123 de la Constitución Nacional

**Diagrama.** Observancia de la normativa existente para la redacción de Ordenanzas de CM



### 1.- PROVINCIA DE BUENOS AIRES



Buenos Aires cuenta con la Ordenanza General 165 del año 1973, que regula criterios de financiamiento de la obra pública para todos los partidos de la provincia. Dentro de estos criterios se incluyó el de “ejecución directa con fondos municipales” permitiendo a las distintas municipalidades imponer las correspondientes contribuciones de mejoras (Artículo 11º). Es importante mencionar que a su vez se determinó en esta norma que el aporte del titular beneficiario del inmueble no podrá exceder un cierto monto (medido como un porcentaje del valor real de la propiedad con la mejora incorporada) de modo de no resultar en un aporte confiscatorio. Todo exceso sobre este importe deberá ser abonado por el municipio.

De esta manera, bajo el marco regulatorio de la Ordenanza General 165/73 y la complementación a través de ordenanzas municipales, la Contribución por Mejoras ha sido utilizada por varios municipios de la provincia de Buenos Aires.

También es importante remarcar que existe legislación posterior que regula el uso y ocupación del suelo en la Provincia de Buenos Aires, el Decreto-Ley 8.912/77 “Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”, pero que en su texto no legisla sobre instrumentos de captación de valorización.

Por otro lado, 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.

### **CASO EJEMPLO - MUNICIPIO DE TRENQUE LAUQUEN**

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 225º 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, tributarán la Contribución por Mejoras.”

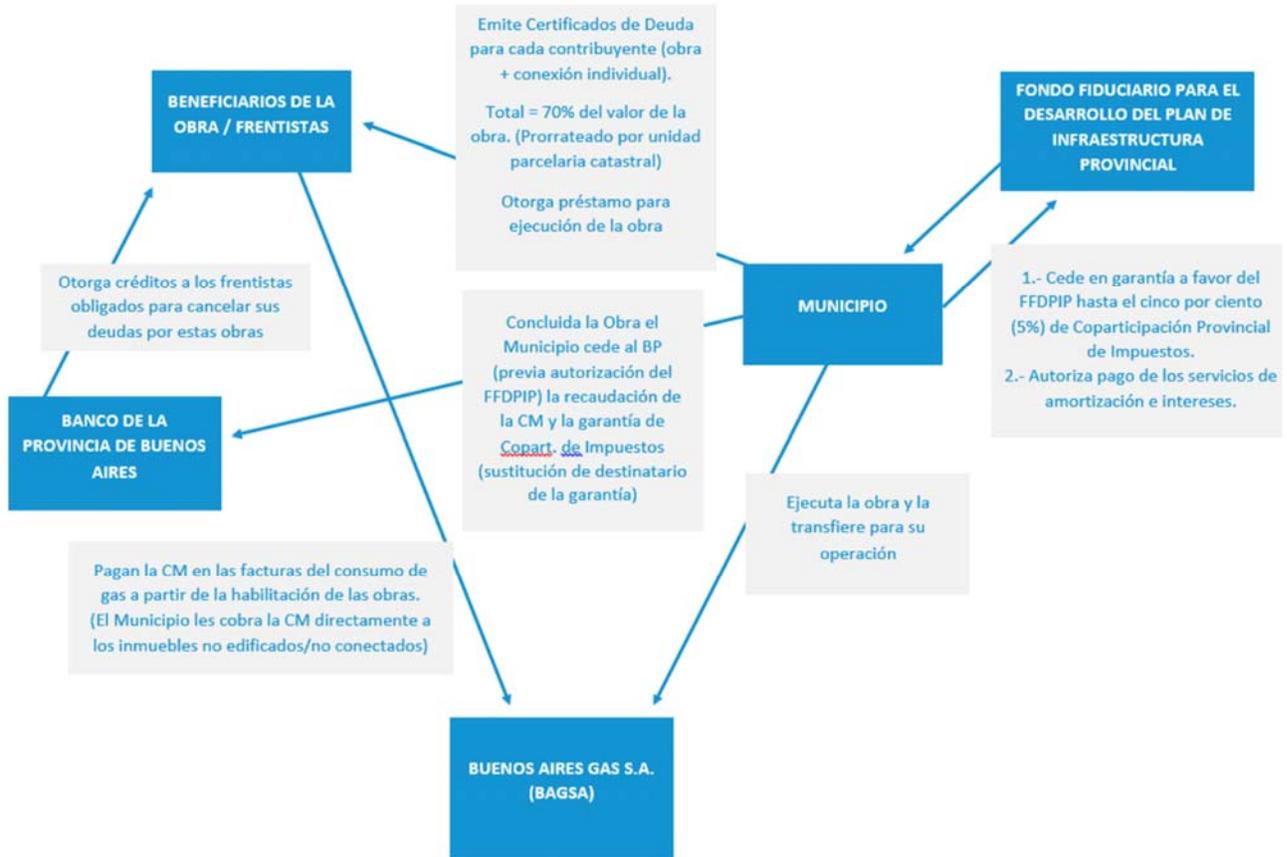
De este modo, lo novedoso del caso de Trenque Lauquen fue que además de obras de infraestructura (agua, cloacas, gas, pavimento, etc.) incorporó bajo este criterio a “acciones administrativas del Municipio y otros niveles de gobierno” entre las que se encuentran: a) Cambio de parámetros urbanos que permitan 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 imponible 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).

### **CASO EJEMPLO – LA PLATA**

Al igual que el caso de Trenque Lauquen y muchos otros, La Plata es otro de los municipios de la Provincia de Buenos Aires que viene utilizando la herramienta de la CM para financiar sus obras. A continuación se presenta el ejemplo de la Ordenanza N° 10120/2006 destinada a la ejecución y operación de una obra de gas. Puntualmente se muestra un breve diagrama del funcionamiento en la práctica de la herramienta para comprenderlo esquemáticamente ya que es una estructura que involucra varios actores. Más adelante en este documento se muestran otros diagramas más simples enfocados a otro tipo de obras.

**DIAGRAMA DE FINANCIAMIENTO POR CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS - OBRA DE GAS -  
ORDENANZA N° 10120/2006 - LA PLATA – BS AS:**



## 2.- PROVINCIA 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.”*

### CASO EJEMPLO - MUNICIPIO DE RAFAELA

Rafaela es otro de los municipios de Santa Fe que viene aplicando la herramienta de contribución por mejoras. El principal objetivo es la financiación de obras viales, con la particularidad que en la mayoría de los casos son los mismos contribuyentes quienes desde primera instancia a través de una Comisión Vecinal<sup>8</sup> manifiestan al área de Relaciones Vecinales de la municipalidad la necesidad de realización de la obra con su correspondiente financiación (Borrero Ochoa, 2014).

A modo de ejemplo, la Ordenanza N° 3876/06 faculta a la ejecución de distintas obras viales que serán financiadas por *“... una contribución de mejoras igual al valor de ellas, que deberán pagar los propietarios de inmuebles...”* (Artículo 11º). La norma también especifica los planes de pagos opcionales que podrán seleccionar los contribuyentes afectados, la habilitación de un Registro de Oposición, entre otros detalles relacionados a la estructuración y operatividad del instrumento.

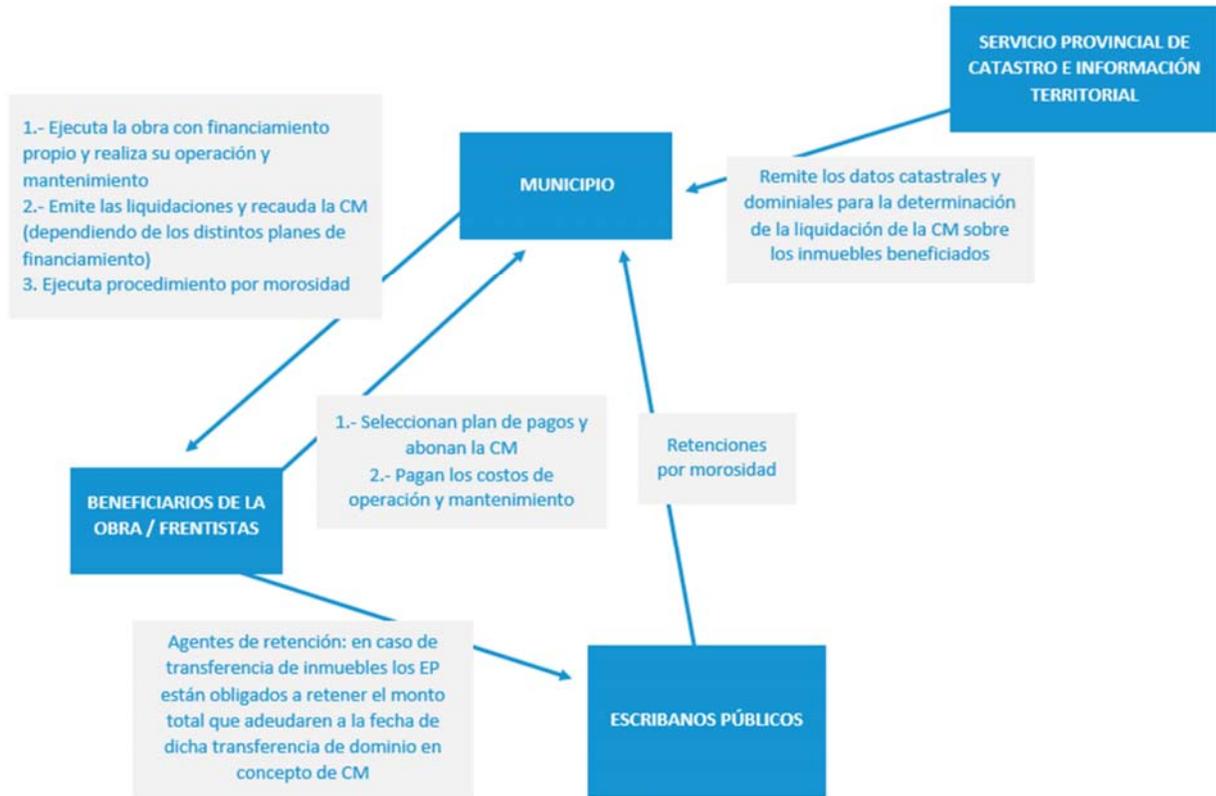
### CASO EJEMPLO - SAN VICENTE

San Vicente es otro de los municipios de la provincia que viene utilizando la herramienta de la CM para financiar sus obras. A continuación se presenta el ejemplo de la Ordenanza N°4/2010 destinada a la ejecución de la red de desagües cloacales, puntualmente se muestra un breve diagrama del funcionamiento en la práctica de la herramienta para comprenderlo esquemáticamente.

---

<sup>8</sup> Ver por ejemplo Ordenanza N° 4522/2012

**DIAGRAMA DE FINANCIAMIENTO POR CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS - EJECUCIÓN DE LA RED DE DESAGÜES CLOACALES - ORDENANZA Nº4/2010 - SAN VICENTE (STA. FE)**



### 3.- PROVINCIA DE CÓRDOBA



La Constitución Provincial de Córdoba establece en su artículo 188 que “Las Municipalidades disponen de los siguientes recursos:... 2. Los precios públicos municipales, tasas, derechos, patentes, contribuciones por mejoras, multas y todo ingreso de capital originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio.”

Además, reforzando la Constitución Provincial, la Ley Orgánica Municipal de la provincia N° 8.102 estableció en su artículo 67 que “son recursos municipales los provenientes de: impuestos; precios públicos; tasas; derechos; patentes; contribuciones por mejoras...” siempre dentro del contexto constitucional de la autonomía municipal.

En esta línea ciudades como Córdoba, incorporan en su Código Tributario Municipal, (Texto Ordenado 2001/ Ordenanza N° 10.363/00 y sus modificatorias) la figura de la contribución por mejoras, estableciendo que los contribuyentes *“que se beneficien directa o indirectamente por la realización de obras públicas efectuadas total o parcialmente por la Municipalidad, quedan sujetos al pago de la contribución por mejoras en la proporción y forma que se establezca para cada caso.”*

#### CASO EJEMPLO - MUNICIPIO DE UNQUILLO

La Municipalidad de Unquillo incorporó en el artículo 198 de su Código Tributario Municipal la figura de la Contribución por mejoras. Esta legislación considera obras públicas de interés general y pago obligatorio a aquellas “...obras públicas de infraestructura urbana, en particular las obras de pavimentación, repavimentación, construcción de calzada, cordón cuneta, alumbrado público, arbolado de calles, arreglo de veredas, redes distribuidoras de gas natural, desagües cloacales y servicios públicos en general, u obras complementarias, urbanización, que puedan realizarse en el ejido municipal, efectuadas, total o parcialmente, por la Municipalidad.”

A modo de ejemplo se puede citar la ORDENANZA N° 531/2008 cuyo objetivo fue declarar de Utilidad Pública y Pago Obligatorio por el Sistema de Contribución Por Mejoras, el monto total del costo de la obra de Cordón Cuneta y Badenes sobre calles del municipio. Esta normativa, al igual que en la mayoría de los casos de este tipo, establece, entre otras cosas el tipo de obra, habilita el Registro de Oposiciones, da la posibilidad de elección del tipo de financiamiento para los beneficiarios, establece el criterio de cobro y prorrateo (como es usual en estas obras se prorratea en proporción a los metros de frente de cada propietario, como así también a su participación en bocacalle), etc.

#### 4.- PROVINCIA DE ENTRE RÍOS



La nueva Constitución provincial asegura en el art. 231 la autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera a todos los municipios.

Por otro lado, el art. 240, inc. 11 establece que es competencia del municipio: "Establecer, recaudar y administrar sus recursos, rentas y bienes propios", norma esa que junto a los arts. 243 y 244 establecen los alcances de aquella facultad.

Puntualmente el artículo 243 establece que "El tesoro del municipio estará formado por: 1º. Lo recaudado en concepto de impuestos, tasas, derechos, contribuciones, cánones, regalías y demás tributos. ..."

Además, la Ley provincial N° 10.027, Régimen Municipal, en el "Capítulo IV De los Bienes y Rentas Municipales", en el Art.14º inc. g) establece "Art. 14º: Son recursos municipales los provenientes de: ... g) Contribuciones por mejoras;"

Bajo este amparo ciudades como Paraná incorporaron en su Código Tributario a la Contribución por Mejoras: "ARTICULO 58º.- *Los propietarios de inmuebles ubicados con frentes a calles donde se ejecuten obras públicas -pavimento, afirmado, luz, agua corriente, cloacas, alumbrado público, etc.- están*

*obligados a abonar la contribución por mejoras correspondiente, debiendo fijarse el cargo a cada frentista obligado en relación proporcional al parámetro que se fije para cada obra: metros de frente, superficie, valuación, y/o combinación de estas, estableciéndose los sistemas "pago contado" o "pago a plazos" con carácter optativo para el responsable."*

#### CASO EJEMPLO - MUNICIPALIDAD DE NOGOYA

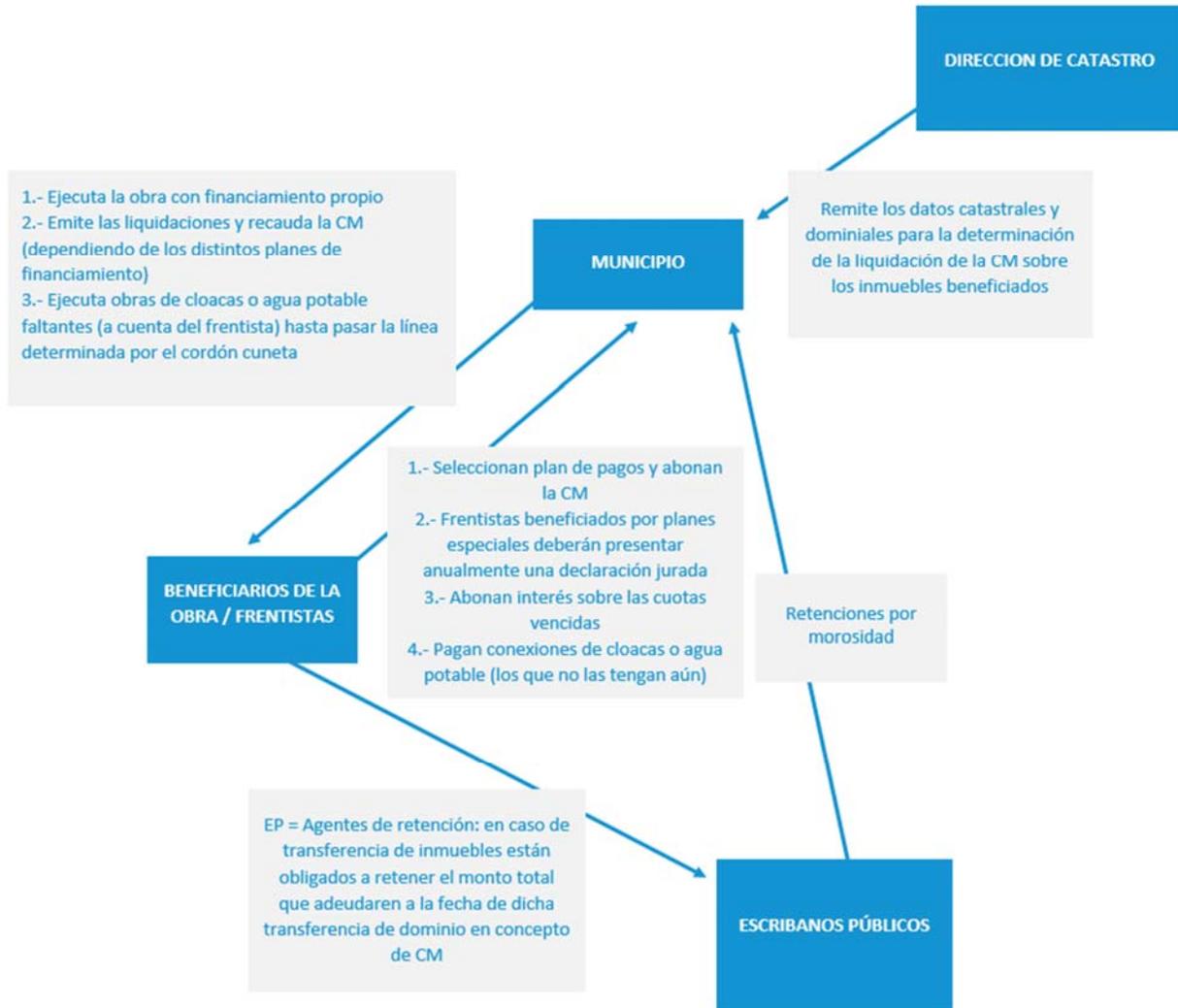
Al igual que el resto de los municipios de Argentina, en Nogoyá para el cobro de la contribución por mejoras es necesario sancionar una Ordenanza Especial donde se fijen los valores y se establezcan las modalidades de pago. Esto está legislado en el último párrafo del Art. 123º del Código Tributario Municipal en vigencia "Sea cual fuere la forma la forma de ejecución de la obra realizada o a realizarse, la determinación de los importes a cobrar y la modalidad de pago se establecerán por Ordenanza especial que al efecto se deberá sancionar."

En este contexto se dictaron normas como la Ordenanza N°930/2011, cuyo objetivo es una obra de pavimentación. A continuación se presenta un breve diagrama del funcionamiento en la

práctica de la misma para comprender el esquema de financiamiento y cómo interactúan los distintos actores involucrados.

**Ahorro previo:** En el mismo sentido, existe otra normativa muy interesante en este Municipio, la Ordenanza 531 “de construcción de obras públicas mediante sistema de ahorro previo”, modificada por la Ordenanza N° 979 mediante la cual es posible instrumentar la CM en las obras a través del sistema de ahorro previo a partir de un convenio con grupos de vecinos, mediante aporte anticipado del valor de los materiales, o de los materiales necesarios para su implementación. Teniendo en cuenta este esquema se han sancionado normas para financiar obras de pavimento como la Ordenanza N°1078/2014.

**DIAGRAMA DE FINANCIAMIENTO POR CONTRIBUCIÓN DE MEJORAS - PAVIMENTACIÓN -  
ORDENANZA Nº930/2011 - MUNICIPALIDAD DE NOGOYA – ENTRE RÍOS:**



## 5.- PROVINCIA DE CORRIENTES



Al igual que las provincias analizadas anteriormente, la Constitución de la Provincia de Corrientes establece en su artículo 228 la autonomía municipal en la administración y disposición de sus recursos. En la misma línea determina en su artículo 229 que *“Son recursos municipales propios, sin perjuicio de otros establecidos por ley o por convenio, los siguientes: 1) Tasas por servicios, impuestos, derechos, patentes, licencias, contribuciones por mejoras, multas y recargos por contravenciones, y todo ingreso originado por actos de disposición, administración o explotación de su patrimonio, respetando la armonización con los regímenes provincial y nacional.”*

En este contexto municipios como la Ciudad de Corrientes incorporan en su Código Fiscal a la Contribución por Mejoras definiendo a los sujetos pasivos de la misma como *“Los contribuyentes y responsables del tributo establecido en el presente Título, respecto de inmuebles ubicados en el ejido municipal de la Ciudad de Corrientes, que se beneficien directa o indirectamente por la realización de obras públicas de infraestructura urbana y en particular las de pavimentación, repavimentación, construcción de calzada, cordones o cunetas revestidas, construcción de*

*redes distribuidoras de gas natural u obras complementarias, urbanización, alumbrado público, desagües cloacales y servicios públicos en general, efectuadas total o parcialmente por la Municipalidad, quedan sujetos al pago de la contribución por mejoras en la proporción y forma que establezcan las ordenanzas que las regulen.”*

### CASO EJEMPLO – CIUDAD DE CORRIENTES

Además de lo mencionado anteriormente, el municipio de la ciudad de Corrientes cuenta con la Ordenanza N° 1011/79 que establece el Sistema de contribución por mejoras aplicable a obras de desagües cloacales, red de agua corriente, pavimentación, repavimentación y alumbrado público. Lo interesante de esta normativa, modificada en 2014 por las Ordenanzas 6066/ 14 y 6075/14, es que tiene en cuenta varios parámetros particulares en relación a la aplicación de la herramienta para recaudar los fondos para la ejecución de obras.

Se puede destacar:

- La CM se puede aplicar siempre que implique una mejora efectiva en el valor de los inmuebles, la que se grabará, en relación a la mayor valuación, a los inmuebles, edificados o no, con frente directo o indirecto a las calles en las que se encuentran las obras

- En ningún caso los valores por la CM podrá superar el costo total del valor de la obra terminada y hasta determinados porcentajes en función de las zonas tarifarias de acuerdo al Código Fiscal y Ordenanza Tarifaria vigente.
- Las obras de pavimentación y de repavimentación que se realicen en caminos generales o de acceso al municipio están sujetos a la contribución del art. 5º, previo descuento del 50%, el cual será solventado por la Municipalidad. La zona de influencia no podrá exceder de 300 metros de ancho hacia cada lado de los bordes del camino. Cada inmueble contribuirá, en el 50% restante, en relación al mayor valor que en los inmuebles hubiese repercutido la obra. El Departamento Ejecutivo Municipal, podrá contribuir solventando el porcentaje que correspondiere en las obras que implique una mejora en carácter general, donde los beneficiados excedan a los frentistas por el uso de la comunidad de dicha obra.
- Las obras se cobrarán ateniendo a los porcentajes del mayor valor de las mejoras efectivamente realizadas, que se materialicen en los inmuebles en virtud de ellas, que corresponda pagar a los propietarios frentistas. Para tal caso la Dirección de Catastro de la Municipalidad tasará, antes y después de la realización de las obras, los inmuebles frentistas afectados a los efectos de fijar el valor de los mismos, a partir de los cuales la Dirección de Contribución por mejoras determinará los porcentajes de contribución que cada propietario deberá pagar, en proporción al mayor valor de las mejoras realizadas en los inmuebles.

## 6.- PROVINCIA DE MENDOZA



En el caso de la Provincia de Mendoza es el Régimen Municipal, establecido por la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 1079 (y sus modificatorias)<sup>9</sup>, el que determinó el procedimiento para la utilización de la Contribución de Mejoras.

Un punto interesante del caso de Mendoza es que la Ley 1079 establece restricciones específicas para el uso de la CM *“ART. 74.- Para la sanción de ordenanzas que dispongan la realización de obras para cuya ejecución se requiere afectar, directa o indirectamente, el crédito de la municipalidad o que ésta sirva de garantía al pago de aquellas por los vecinos, o toda ordenanza que establezca contribuciones especiales de mejoras, requerirá para su sanción el voto de los dos tercios de los miembros que integran el cuerpo”*

Además el en artículo 75, inciso 5 de la norma se dictan una serie de parámetros específicos para fijar la CM que hacen del caso de Mendoza uno particular, ya que utiliza una Ley general para hacer consideraciones detalladas para todos los Municipios y sin dejarlo librado a la decisión local. Algunos de estos parámetros son:

- Los propietarios de inmuebles especialmente beneficiados por dichas obras, así como la apertura y ensanche de calles, formación de plazas, parques, avenidas, etc., quedan obligados en los radios urbanos, al pago de las respectivas contribuciones de mejoras, cuyo monto fijará el concejo deliberante, por mayoría absoluta del total de sus componentes
- El costo de la obra pública podrá ser cubierto parcial o totalmente por la contribución de mejoras, pero ésta no podrá exceder al mayor valor incorporado por la ejecución de la obra.
- Las contribuciones de mejoras, sean de carácter nacional, provincial o municipal que graven simultáneamente un inmueble, no pueden exceder en conjunto del 50% del valor de éste, ni insumir anualmente, si la propiedad fuera edificada, más del 50% de la renta real o posible, calculando las contribuciones en sus más favorables condiciones de pago, y en el precio del inmueble, el mayor valor incorporado por las obras públicas.

<sup>9</sup> La Ley Orgánica está amparada en el artículo 199 de la Constitución Provincial de Mendoza, donde reza *“La Ley Orgánica de las Municipalidades, deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndole las facultades necesarias para que ellos puedan atender eficazmente a todos los intereses y servicios locales”*

- La retribución de mejoras será distribuida en caso de apertura de avenidas y calles, entre los inmuebles de ambos costados y los que queden en las prolongaciones de las mismas, hasta cincuenta metros de la nueva calle o avenida, sin otra calle o avenida de por medio.
- En caso de ensanche de calles o avenidas entre los inmuebles a cuyo cargo se efectuasen. En caso de creación o ensanche de plazas o plazoletas, entre los inmuebles que tengan frente a la nueva obra los inmuebles que tengan frente a las calles que la limitan hasta 50 metros de ella.
- Si la retribución de mejoras correspondiera a inmuebles de dominio público o privado, incluso canales de riego de crecientes, de la nación, provincias o municipalidades, calculado que sea su importe se descontará de la cuenta respectiva.
- No serán tenidos en cuenta para la retribución de mejoras los fondos de los inmuebles que no tengan salida de acceso a la nueva obra
- La contribución de mejoras no podrá ser exonerada total o parcialmente por ninguna autoridad.

#### **CASO EJEMPLO – LAS HERAS**

Bajo el contexto mencionado anteriormente Municipios como el de Las Heras incorporaron en su Código Tributario la CM. Se puede destacar el artículo 144<sup>10</sup> la posibilidad de que la Municipalidad pueda “...requerir el pago de anticipos previo al inicio de las obras o trabajos, o durante la ejecución de las mismas”. Esto es un punto importante ya que varios municipios se enfrentan con la imposibilidad de comenzar las obras por la falta de recursos iniciales, en el caso de Las Heras esto ya está determinado en sus ordenanzas tributarias.

---

<sup>10</sup> Artículo 144º: Los propietarios de inmuebles que se encuentren beneficiados directa o indirectamente por la realización de obras o trabajos públicos, efectuados total o parcialmente por la Municipalidad, quedan sujetos al pago de la contribución por mejoras en la proporción y forma que se establezca para cada caso.

La Municipalidad podrá requerir el pago de anticipos previo al inicio de las obras o trabajos, o durante la ejecución de las mismas, a cuenta de la liquidación definitiva, debiendo cumplirse los pagos efectuados en dicho concepto como porcentual del total a abonar por la obra conforme con su presupuesto y prorrateo provisorio y de tal modo otorgarse las certificaciones pertinentes que surjan de la aprobación del prorrateo definitivo.

## 7.- PROVINCIA DE JUJUY



La Provincia de Jujuy determina dentro del Régimen Municipal la Formación y administración del patrimonio municipal y en el artículo 192 establece que son recursos municipales “... 3) *Las contribuciones por mejoras resultantes de la ejecución de obras públicas municipales*”.

En la misma línea, la Ley Orgánica de Municipios (Ley Provincial N° 4466) en sus Arts. 220 y 222 Inc. b) faculta para la aplicación de estas contribuciones por mejoras.

En este contexto municipios como el de San Salvador de Jujuy incorporaron en su Código Tributario Municipal la Contribución por Mejoras:

*Hecho imponible - ARTÍCULO 166: El beneficio general directo o indirecto provocado a todo inmueble por la realización de obras o trabajos públicos, efectuados total o parcialmente por la Municipalidad, debe retribuirse mediante el pago de la contribución por mejoras en la proporción y forma que se establezca para cada caso.*

*Contribuyentes y responsables - ARTICULO 167: Son contribuyentes los titulares de dominio, los poseedores a título de dueño y los usufructuarios de los inmuebles ubicados en el ejido Municipal, que se encuentren*

*beneficiados directa e indirectamente por la realización de obras o trabajos públicos, efectuados total o parcialmente por la Municipalidad*

### CASO EJEMPLO – MUNICIPALIDAD DE YALA

La Ordenanza N° 87 del Concejo Comunal Yala, aprobada el 8 de febrero de 2017 y publicada en el Boletín Oficial dos días después, es un caso interesante de aplicación de la contribución por mejoras ya que la obra en cuestión es un Balneario Municipal (balneario municipal de San Pablo). En sus considerandos determinan que la:

*“... la obra realizada (Balneario Municipal) situada en la Ruta Prov N° 4 intersección Ruta Nacional N° 9 en la zona de San Pablo de Reyes es para el aprovechamiento de los vecinos y mejorar su calidad de vida.*

*Que asimismo la mencionada obra pública revaloriza la zona, otorgándole un mayor valor económico e inmobiliario a los propietarios de los inmuebles aledaños por lo que es equitativo que los sujetos que resultan beneficiados por éstas deban tributar por los beneficios recibidos, ello propio de la contribución por mejora en virtud de las obras públicas que el Estado realiza...*

*... Que las inversiones iniciales que se generan por estas obras tienen su recupero a mediano plazo ya que en caso de efectuar ventas de los mencionados inmuebles su valor de mercado será ampliamente mayor por las comodidades que se presentan a las cercanías de la mismos, siendo embellecidos en su vista y en su actividad comercial cercana a desarrollarse.”*

A partir de lo anterior, en el articulado de la norma establecen una contribución por mejora por única vez por metro lineal de frente a los propietarios de los inmuebles que se encuentren en un radio de 500 metros desde el perímetro de la obra.

## CONCLUSIONES

La Contribución por Mejoras es un instrumento que tiene una trayectoria bien marcada en nuestro país y en otras experiencias internacionales, es un tributo institucionalizado con trayectoria histórica y, en líneas generales, se presenta claramente como una opción para lograr la realización de obras necesarias en los municipios a partir de financiamiento de los beneficiarios. Es decir, es una herramienta de fortalecimiento financiero de los gobiernos locales.

Dependiendo de la aplicación de esta herramienta, se convierte en un tributo con un grado de “justicia tributaria” ya que se cobra solamente a los beneficiarios directos de la misma. En este sentido puede ser percibida como un instrumento solidario y participativo. Ahora bien, es muy importante, para que lo anterior suceda, establecer claramente los límites de quienes son esos beneficiarios y cuál es la magnitud del beneficio generado por la intervención del estado municipal. De todos modos, teniendo en cuenta la estructura y el funcionamiento simple de la CM se puede concluir que el financiamiento a través de esta herramienta genera que se incluyan y desarrollen incentivos para obras de mayor rentabilidad socio-económica que sin la participación directa.

Como se mencionó, generalmente en la práctica es un tributo que se cobra después de que se finalice la obra, por lo que en ese caso existe una acción concreta y una valorización reconocida por el beneficiado. Ahora bien, como también se analizó, la CM tiene flexibilidad en cuanto al esquema de utilización de la herramienta para los municipios pudiendo combinarla con sistemas de ahorro previo o financiamiento a través de entidades financieras y el gobierno nacional logrando cambiar el flujo de fondos sobre todo en cuanto a las necesidades de inversiones iniciales.

Otro de los beneficios de la herramienta es que genera un mayor control del gasto público ya que al trabajarse a nivel local el grado de transparencia de los costos de obra es mayor y son los mismos vecinos beneficiados a los que el municipio rinde cuentas. En igual sentido, es un tributo de difícil evasión.

Para que la CM funcione correctamente es muy importante poner el foco en el conocimiento por parte del contribuyente en cuanto a su obligación de pago (puede observarse un cierto desconocimiento de las leyes específicas sobre CM tanto en nuestro país como la experiencia internacional). Otro punto a tener en cuenta es mantener datos catastrales actualizados constantemente, no solo para la aplicación del instrumento sino también por la posibilidad de generar cálculos de valorización correctos.

En resumen, si bien es muy importante la voluntad política para institucionalizar el cobro de la Contribución por mejoras de un lado y el acuerdo de los contribuyentes del otro, en nuestro país actualmente existe el marco normativo y la experiencia práctica para lograr aprovechar esta herramienta, fortaleciendo el set de opciones de financiamiento de obras para los municipios-contribuyentes, promoviendo la equidad en las ciudades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Borrero Ochoa, Oscar. 2014. *Uso de la contribución de mejoras en países latinoamericanos diferentes a Colombia*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Del Rey, Eusebio C. 1999. *La Contribución de Mejoras*. XXXIV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Universidad Nacional De Rosario.
- Duarte, J. y Baer, L. 2013. *Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires – Argentina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. 2012. *Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy - Land Lines.
- Secretaria de Asuntos Municipales. 2015. *Financiamiento De Infraestructura Urbana - Criterios para un Modelo de Gestión Público-Privado*.