



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

PROYECTO DE LEY

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

SANCIONAN CON FUERZA DE LEY

ARTÍCULO 1º.- Modifícase el artículo 47 de la Ley 14.449, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 47.- Carácter de la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias. Las participaciones de los municipios en las valorizaciones inmobiliarias establecidas en la presente ley se harán efectivas con carácter facultativo, adicional y complementario a las cesiones establecidas en el artículo 56 del Decreto-Ley 8.912/77, siempre que el municipio respectivo haya decidido la implementación del régimen mediante la ordenanza de carácter general prevista en el artículo 50.”.

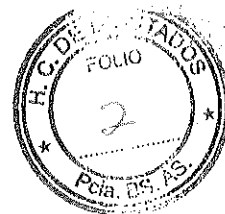
ARTÍCULO 2º.- Modifícase el artículo 50 de la Ley 14.449, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 50.- Participación municipal optativa en la valorización inmobiliaria. Los municipios podrán establecer, mediante ordenanza de carácter general, una contribución sobre la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 46 de la presente ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y formas de pago establecidos en los artículos precedentes.

ARTÍCULO 3º.- Modifícase el artículo 51 de la Ley 14.449, el cual quedará redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 51.- En aquellas jurisdicciones que hayan optado por establecer la contribución mencionada en el artículo anterior, los sujetos obligados por las autorizaciones administrativas que permitan los grandes desarrollos inmobiliarios cederán, como pago a cuenta de la determinación definitiva de la participación, el diez por ciento (10%) de la superficie total de los predios afectados o su equivalente en dinero o suelo”.

ARTÍCULO 4º.- Modifícase el inciso 31 del artículo 226 del Decreto-Ley 6.769/58 (Ley Orgánica de las Municipalidades), el cual quedará redactado de la siguiente forma:



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

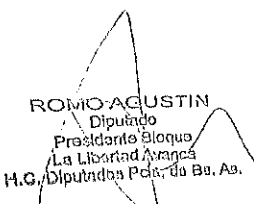
2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

“Inciso 31) Participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias, de carácter facultativo para las comunas que implementen el régimen previsto en la Ley 14.449, originadas en todas aquellas decisiones y acciones urbanísticas que permitan, en conjunto o individualmente, el uso más rentable de un inmueble o bien el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen y/o área edificable.”.

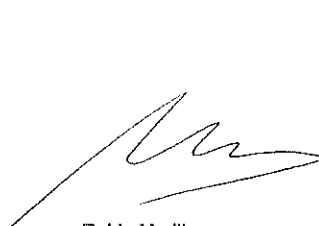
ARTÍCULO 5º.- Las obligaciones devengadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley se registrarán por la normativa vigente al momento de configurarse el respectivo hecho generador, sin perjuicio de las modificaciones que, para situaciones futuras, dispongan los municipios mediante ordenanza.

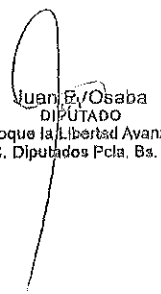
ARTÍCULO 6º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.


CR. FRANCISCO JORGE ADORNI
Diputado
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

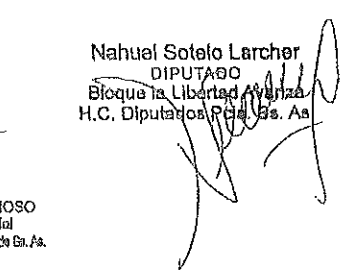

ROMO AGUSTIN
Diputado
Presidente Bloque
La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.

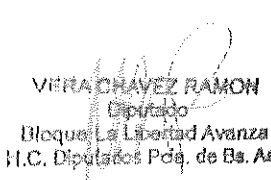

Oscar Liberman
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

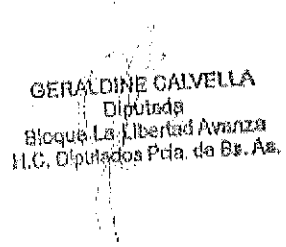

Pablo Morillo
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


Juan E. Osaba
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


FLORENCIA RETAMOSO
Diputada Provincial
H. Cámara de Diputados Prov. de Bs. As.


Nahuel Sotelo Larcher
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


VERA CHAVEZ RAMON
Diputado
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.


GERALDINE CALVELLA
Diputada
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.


Analía Corvino
DIPUTADA
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

FUNDAMENTOS.

Sr. Presidente:

1. Objeto de la reforma

El presente proyecto propone una reforma estructural a la Sección V de la Ley 14.449. Parte de la premisa de que la actual obligatoriedad de la “participación en la valorización inmobiliaria”, que los municipios deben establecer mediante una ordenanza de carácter general como una contribución no inferior al diez por ciento de esa “valorización” generada por los hechos previstos en el artículo 46 de la misma norma, vulnera la autonomía municipal y se sustenta en una base teórica económicamente distorsiva.

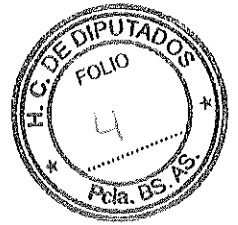
2. Distinción entre valor y precio

La modificación propuesta parte de una objeción conceptual anterior a toda discusión sobre la magnitud de la alícuota: la legislación confunde valor con precio y trata a la valorización como si fuera una magnitud objetiva, observable y susceptible de ser descompuesta causalmente por la Administración.

El problema no consiste, por lo tanto, solamente en determinar si una contribución del diez por ciento resulta elevada o reducida. Antes de fijar cualquier porcentaje es necesario establecer con precisión sobre qué objeto habrá de aplicarse. Si la denominada valorización no puede ser determinada mediante criterios objetivos, verificables y previsibles, la alícuota termina aplicándose sobre una construcción administrativa cuyo contenido depende, en gran medida, de métodos de tasación, supuestos contrafácticos y decisiones discrecionales.

La teoría subjetiva del valor, desarrollada inicialmente por Carl Menger, modificó profundamente la forma de comprender los fenómenos económicos. El valor no constituye una cualidad objetiva depositada dentro de las cosas. No existe una determinada cantidad de valor físicamente incorporada a un terreno, una obra pública, un cambio de zonificación o un permiso de construcción. Los bienes adquieren valor porque distintas personas les atribuyen aptitud para satisfacer sus necesidades, de acuerdo con sus preferencias, expectativas, información disponible y circunstancias particulares.

Dos terrenos con características físicas semejantes pueden alcanzar precios radicalmente diferentes. Incluso un mismo inmueble puede ser valorado de manera distinta por un



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

vecino, un desarrollador, un comerciante, un productor o una familia que busca establecer allí su vivienda. Ninguna de esas valoraciones individuales existe materialmente dentro del inmueble. Son apreciaciones subjetivas que solamente se manifiestan en el mercado cuando dos partes acuerdan una transacción.

El precio, por su parte, tampoco debe confundirse con el valor. El precio es el resultado histórico de un intercambio concreto o, cuando no existe una operación efectivamente realizada, una estimación acerca del monto al cual ese intercambio podría producirse. El precio permite observar el resultado de valoraciones diferentes, pero no revela ni contiene de manera separada cada una de las causas que contribuyeron a formarlo.

Esta distinción resulta decisiva para analizar el artículo 50. La ley denomina “valorización inmobiliaria” a aquello que, en la práctica, solo puede intentar determinarse mediante la comparación entre precios, valuaciones o tasaciones anteriores y posteriores. Sin embargo, comparar dos estimaciones de precio no equivale a medir objetivamente el valor de un inmueble y mucho menos a demostrar qué parte de su variación fue creada por el Estado.

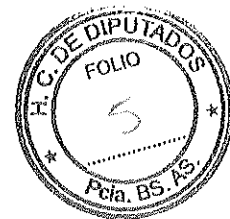
3. Problemas de determinación de la valorización

Una tasación no descubre una cantidad de valor escondida dentro del bien. Estima un posible precio de mercado a partir de operaciones comparables, ofertas publicadas, características del inmueble y criterio profesional. Dos tasadores pueden arribar de buena fe a resultados diferentes porque deben seleccionar antecedentes, ponderar ubicaciones, realizar ajustes y formular hipótesis acerca del comportamiento de potenciales compradores.

La dificultad aumenta cuando no existen operaciones comparables suficientes y se utilizan precios de publicación. Una oferta inmobiliaria indica cuánto pretende recibir un vendedor, pero no demuestra que exista un comprador dispuesto a pagar esa suma. Confundir precios solicitados con precios de transacciones efectivamente realizadas amplía todavía más el margen de apreciación administrativa.

Por ello, la diferencia entre una tasación anterior y otra posterior no constituye una medición objetiva y verificable de la valorización generada por una actuación estatal. Supongamos que un inmueble es tasado inicialmente en cien unidades y, después de una modificación normativa, en ciento sesenta. La diferencia aritmética es sencilla: sesenta unidades. Lo que esa operación no demuestra es que las sesenta hayan sido producidas por la decisión pública.

Durante el mismo período pudieron registrarse aumentos en el nivel general de precios, variaciones en el tipo de cambio y en el costo de la construcción, disminuciones en el costo del crédito, mejoras en la actividad económica, crecimiento de la población,



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

aparición de nuevos comercios, cambios en las preferencias residenciales o mayores expectativas de desarrollo de la zona. También pudo haber inversiones privadas, obras de los propios vecinos o proyectos empresariales que incrementaran el atractivo del lugar.

4. Problema de atribución causal

La resta entre el valor inicial y el final puede medir, con todas las limitaciones propias de una tasación, una variación estimada de precio. No identifica su causa. “Valor posterior menos valor anterior” constituye, en el mejor de los casos, el punto de partida del análisis, pero no su conclusión causal.

Para sostener que una actuación estatal produjo determinada porción del incremento sería necesario conocer cuánto habría valido el inmueble si aquella actuación no hubiese ocurrido. Pero ese segundo precio nunca existió: constituye una estimación contrafáctica, una reconstrucción hipotética de un mercado que no llegó a verificarse.

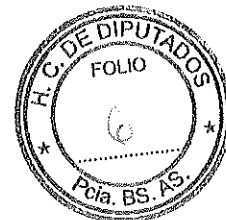
No es posible observar simultáneamente el precio del inmueble con la intervención estatal y el precio que ese mismo inmueble, en las mismas condiciones, habría tenido sin ella. La Administración solo conoce el mundo que efectivamente ocurrió. El escenario alternativo debe ser construido mediante modelos, comparaciones, supuestos y decisiones metodológicas.

Los métodos estadísticos y econométricos pueden contribuir a formular una estimación, pero no eliminan el carácter contrafáctico del problema. Siempre será necesario seleccionar zonas de comparación, períodos, operaciones, variables y factores de ajuste. Cada una de esas decisiones influirá sobre el resultado final y, por consiguiente, sobre la magnitud de la obligación patrimonial.

5. Información dispersa y formación de precios

El problema hayekiano del conocimiento disperso agrega una dificultad adicional. El precio inmobiliario resume información que se encuentra distribuida entre miles de personas: expectativas de compradores y vendedores, disponibilidad de crédito, proyectos todavía no anunciados, preferencias residenciales, percepciones de seguridad, decisiones empresariales y previsiones acerca del crecimiento futuro de la ciudad.

Ninguna oficina pública posee integralmente esa información. La Administración puede conocer qué obra realizó o qué norma modificó, pero no conoce con igual precisión qué proporción del precio posterior corresponde a su actuación, cuánto a las expectativas del mercado, cuánto a inversiones privadas y cuánto a circunstancias económicas generales.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

El mercado no entrega un precio acompañado por una explicación causal de sus componentes. Produce un único precio. La Administración debe luego intentar descomponerlo para determinar qué porción le correspondería recuperar. Esa descomposición no surge del precio observado: debe ser creada administrativamente.

Aquí aparece uno de los principales riesgos del sistema. Una obligación patrimonial concreta termina dependiendo de una atribución causal que no puede observarse directamente. Cuanto mayor sea la dificultad para determinar el objeto imponible, mayor será necesariamente el margen de discrecionalidad de quien lo calcula.

La discrecionalidad no se limita a la fijación de la alícuota. Puede aparecer en la elección del tasador, la selección de inmuebles comparables, el uso de precios de publicación o de operaciones reales, el período tomado como referencia, la ponderación de la inflación, el tratamiento de las expectativas previamente incorporadas al precio, la estimación de la evolución general del mercado y la valoración de las inversiones privadas.

Por eso, en esta materia, la metodología puede ser tan importante como el porcentaje. Una alícuota nominalmente reducida aplicada sobre una base determinada de manera expansiva y discrecional puede producir una carga mayor que una alícuota más elevada calculada sobre una base estricta, objetiva, verificable y previsible.

6. Riesgo, inversión privada y expectativas

Debe considerarse, además, que las expectativas acerca de una futura modificación normativa pueden incorporarse al precio mucho antes de que se dicte formalmente la decisión. Un comprador puede adquirir un terreno a un precio superior al correspondiente a su uso actual porque prevé que, en el futuro, aumentará su capacidad edificatoria.

Si esa expectativa posteriormente se cumple, no resulta correcto considerar que todo el incremento observado después del acto administrativo fue creado por ese acto. Una parte pudo haber sido pagada anticipadamente por el adquirente. El propietario asumió el riesgo de que la modificación nunca ocurriera y destinó capital a una expectativa incierta. Capturar luego el incremento sin reconocer el precio pagado y el riesgo asumido significa gravar como beneficio público aquello que, al menos parcialmente, ya integraba el costo privado de adquisición.

La incertidumbre no es una abstracción. Tiene un valor económico. Quien invierte antes de conocer el resultado asume la posibilidad de equivocarse, inmoviliza capital, renuncia a alternativas y soporta el transcurso del tiempo. Una vez que el resultado favorable se produce, puede parecer inevitable; pero esa apariencia retrospectiva elimina artificialmente el riesgo que existía al momento de tomar la decisión.

7. Asimetría regulatoria



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

El régimen presenta así una marcada asimetría. Si la regulación reduce el aprovechamiento permitido o disminuye el precio del inmueble, la pérdida queda en cabeza del propietario. Si, por el contrario, una decisión estatal coincide con un incremento de precio, el Estado pretende participar del resultado atribuyéndose una parte de su causalidad.

Esta observación puede formularse mediante el principio de simetría regulatoria. Si el fundamento de la contribución es que una actuación pública causó una valorización, debe explicarse por qué el mismo razonamiento causal no produce una consecuencia correlativa cuando la actuación pública provoca una desvalorización.

El principio no significa que toda regulación que reduzca un precio deba generar automáticamente una indemnización. Su función es revelar una inconsistencia: la causalidad estatal no puede presentarse como fundamento suficiente de una participación patrimonial cuando el resultado es positivo y considerarse jurídicamente irrelevante cuando el resultado es negativo.

8. Valorización patrimonial y ganancia realizada

También debe distinguirse valorización patrimonial de ganancia realizada. Un aumento estimado del precio de un inmueble no implica que su propietario haya recibido dinero ni que disponga de liquidez para afrontar la contribución. Mientras no exista venta, transferencia onerosa o aprovechamiento efectivo de la mayor capacidad edificatoria, el incremento permanece en el plano de una expectativa patrimonial.

Gravar una valorización no realizada equivale a exigir el pago sobre un precio hipotético. El propietario puede verse obligado a endeudarse, vender el inmueble o abandonar un proyecto para cancelar una obligación calculada sobre una ganancia que todavía no obtuvo y que incluso podría desaparecer antes de concretarse.

9. Doble imputación y efectos sobre la inversión

La contribución actual se acumula con otras cargas (cesiones, infraestructura, obras y demás obligaciones). Sin un descuento integral de la inversión privada y el riesgo asumido por el desarrollador, el Estado termina apropiándose de resultados generados por el capital y el trabajo privado. Esto genera un sistema asimétrico: el Estado participa de los beneficios potenciales sin haber compartido el riesgo de pérdida ni los costos financieros.

Una obra ejecutada o financiada por el particular puede aumentar el precio final del inmueble. Si ese aumento se incorpora a la tasación posterior sin descontar íntegramente



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más



la inversión, el Estado termina participando de un valor producido con capital privado. Lo mismo ocurre cuando el incremento solo puede materializarse mediante nuevas construcciones, financiamiento, trabajo y riesgo empresarial.

El sistema confunde entonces valorización bruta con renta pública recuperable. Aun aceptando la existencia del instrumento, la base nunca debería surgir de la mera diferencia entre dos tasaciones. Deberían excluirse, como mínimo, la evolución general del mercado, la inflación, las inversiones privadas necesarias, los costos financieros, las cargas urbanísticas ya soportadas y toda expectativa incorporada al precio de adquisición.

Pero incluso después de practicar esos descuentos persistiría el problema fundamental: determinar qué porción del incremento residual fue específicamente causada por la actuación estatal. La dificultad no es solamente técnica. Proviene de la naturaleza subjetiva del valor, del carácter sintético del precio y de la imposibilidad de observar el escenario contrafáctico.

En materia tributaria y de afectación patrimonial coercitiva, estas indeterminaciones resultan especialmente graves. El principio de legalidad no se satisface únicamente identificando formalmente un hecho imponible y una alícuota. También exige que la base de cálculo pueda determinarse mediante reglas suficientemente ciertas, generales y controlables.

Un contribuyente debería poder conocer, antes de adquirir un inmueble o iniciar un desarrollo, cuáles serán las cargas aplicables y estimar razonablemente su magnitud. Cuando el resultado depende de tasaciones posteriores, metodologías variables, criterios administrativos o negociaciones particulares, la obligación deja de ser plenamente previsible.

La incertidumbre regulatoria se incorpora entonces a los costos del proyecto. Puede reducir el precio que el desarrollador está dispuesto a pagar por el suelo, aumentar el rendimiento exigido, encarecer el precio final de las viviendas o directamente desalentar inversiones que, precisamente por no realizarse, luego no aparecen en ninguna estadística.

El Estado observa la recaudación producida por la contribución, pero no puede observar con la misma facilidad los proyectos que dejaron de hacerse, el capital que se dirigió a otras jurisdicciones, las viviendas que no se construyeron o los mayores precios derivados del riesgo regulatorio. Estos costos son invisibles porque también pertenecen a un escenario contrafáctico.



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

La discusión legislativa no debe limitarse, por lo tanto, a elegir un porcentaje. Antes debe reconocer que el artículo 50 convierte una atribución causal compleja, discutible y contrafáctica en una obligación patrimonial concreta. Pretende objetivar administrativamente un valor que es subjetivo, descomponer un precio que contiene información dispersa y asignar al Estado una porción cuya autoría económica no puede deducirse de la mera comparación entre tasaciones.

10. Recuperación de costos y participación en valorizaciones

Esta reforma no niega que una obra pública pueda beneficiar especialmente a determinados inmuebles, ni que el Estado pueda recuperar el costo de sus obras, ni que un emprendimiento deba afrontar los costos que genera. Esas situaciones poseen instrumentos más precisos y fundamentos diferentes.

Cuando una obra pública concreta produce un beneficio especial y localizado puede aplicarse una contribución por mejoras, relacionada con el costo objetivo y verificable de la obra. Cuando un proyecto exige nueva infraestructura, el desarrollador puede ser obligado a internalizar los costos marginales razonablemente atribuibles a su actividad. En ambos casos existe una referencia objetiva y verificable: el costo de la obra o el costo generado por el emprendimiento.

La denominada recuperación de valorizaciones responde a una lógica distinta. Procura participar de un incremento patrimonial estimado, en lugar de recuperar un costo determinado. Por ello carece del límite objetivo y verificable que proporciona el costo y necesita construir administrativamente tanto la existencia de la valorización como su magnitud y su atribución causal.

El Estado puede cobrar el costo de las obras que realiza y exigir que cada emprendimiento afronte las cargas que produce. Lo que no debe presumirse es que toda modificación favorable de una regulación transforma al Estado en titular de una parte del precio posterior.

La potestad de regular la propiedad no equivale a la propiedad estatal sobre aquello que se regula. Que el Estado establezca las condiciones de uso, densidad o edificabilidad no significa que sea propietario de esas facultades y que cada flexibilización constituya la transferencia onerosa de un activo público al particular. Que el Estado modifique una norma de edificabilidad no implica la “transferencia” de un activo público al privado; supone simplemente alterar las condiciones de ejercicio de un derecho privado preexistente.

En definitiva, la acción estatal puede influir sobre el precio de un inmueble, incluso de manera considerable. Pero de esa influencia no se sigue que pueda determinarse objetivamente cuánto valor creó, que esa creación le otorgue un título patrimonial ni que



Provincia de Buenos Aires
Honorable Cámara de Diputados

2026
Año de la Memoria por la Verdad y la Justicia
50 Años - Nunca Más

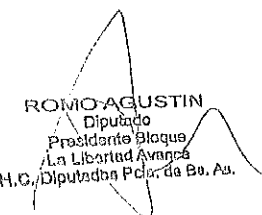
la Administración pueda convertir una estimación contrafáctica en una base imponible cierta.

11. Restablecimiento de la autonomía municipal

Al eliminar el carácter obligatorio y el piso mínimo del 10%, se devuelve a cada Concejo Deliberante la facultad de evaluar la conveniencia de este instrumento según su propia realidad urbana y social, evitando que la potestad de ordenamiento territorial sea utilizada como instrumento de financiación del gasto público.

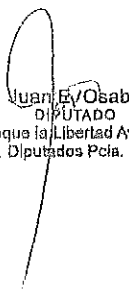
Por todo lo expuesto, se solicita la aprobación del presente proyecto de ley.


CR. FRANCISCO JORGE ADORNI
Diputado
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

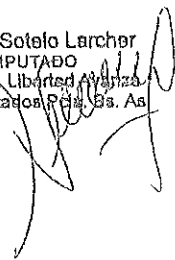

ROMIO AGUSTIN
Diputado
Presidente Bloque
La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.


Oscar Liberman
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.

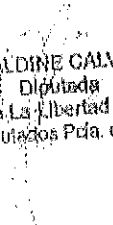

Pablo Morillo
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


Juan E. Osaba
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


FLORENCIA RETAMOSO
Diputada Provincial
H. Cámara de Diputados Prov. de Bs. As.


Nahuel Sotelo Larcher
DIPUTADO
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.


VERACHAVEZ RAMON
Diputado
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.


GERALDINE CALVELLA
Diputada
Bloque La Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. de Bs. As.


Analia Corvino
DIPUTADA
Bloque la Libertad Avanza
H.C. Diputados Pcia. Bs. As.