

CELS
HÁBITAT DIGNO

ley de acceso justo al hábitat

guía para su aplicación

ley de acceso justo al hábitat

guía para su aplicación

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales

Ley de acceso justo al hábitat: guía para su aplicación.

- 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, 2017.

84 p. ; 27 x 21 cm.

ISBN 978-987-4195-02-9

1. Hábitat. 2. Hábitat Urbano. 3. Hábitat Rural.

CDD 342

Redacción

Soledad Arenaza, Franco Carballo, Luna Miguens, Catalina Molinatti, Carlos Pingaro Lefevre, Luciano Pugliese, Eduardo Reese, Santiago Sánchez y Leandro Vera Belli.

Edición

Vanina Escales, Federico Ghelfi y Marcela Perelman

Corrección

Lucía Wainfeld

Diseño

Mariana Migueles

Centro de Estudios Legales y Sociales CELS

Piedras 547, 1er piso C1070AAK Buenos Aires, Argentina.

Tel/fax: +54 11 4334-4200 / e-mail: consultas@cels.org.ar

www.cels.org.ar

índice

- 05** **Introducción**

- 07** **1. Fundamentos y
consideraciones generales**

- 13** **2. Aportes para una lectura
integradora de la ley**

- 29** **3. Análisis particular de los
capítulos y artículos**

introducción

La finalidad de este manual es facilitar la implementación de la Ley 14.449 (Ley de Acceso Justo al Hábitat o LAJH) y promover una comprensión integral de la problemática que aborda y de las herramientas de gestión territorial que ofrece, desde una perspectiva centrada en los derechos de la población.

La ley se aprobó en noviembre de 2012 tras cuatro años de discusión en foros diversos y de un trabajo de incidencia política sostenido por un conjunto amplio de organizaciones sociales y universidades públicas. Se logró su aprobación a pesar de fuertes resistencias y de la oposición de distintos sectores de poder. El proceso de elaboración, sanción e implementación de la norma, fase aún en curso, ha seguido un camino sinuoso, signado por las tensiones propias de los intereses en juego en cuestiones controversiales, como la regulación del suelo y la distribución justa de las valorizaciones que se derivan de su uso y ocupación.

El ejercicio universal y efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales es uno de los desafíos más importantes que se presentan para garantizar las condiciones materiales básicas para la vida digna y el desarrollo pleno. Las restricciones al acceso a un hábitat adecuado se han constituido en uno de los déficits sociales más expandidos y estructurales que padece América Latina en general y la Argentina en particular.

La norma reglamenta el derecho de todos los habitantes de la provincia a tener un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan su integración, a partir de lo prescripto en el inciso 7 del artículo 36 de la Constitución provincial¹. Para ello, su finalidad general es fortalecer la capacidad estatal (provincial y municipal) y de las organizaciones sociales para intervenir activamente en la remoción de los factores que históricamente han generado exclusión social y deterioro ambiental.

El manual se organiza en tres grandes bloques:

En el primero se realiza un conjunto de consideraciones que sirve de sustento al enfoque desde el cual el CELS interpreta los contenidos de la ley.

En el segundo se formula una lectura integrada de la norma, sus ejes conceptuales y propositivos.

En el último se comentan de manera pormenorizada los diferentes capítulos y artículos de la ley.

¹ Constitución de la Provincia de Buenos Aires, art. 36: "A la Vivienda. La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos".

fundamentos y consideraciones generales

1

fundamentos y consideraciones generales

1.1. El derecho a un hábitat digno

El acceso a un hábitat digno es un derecho humano ampliamente reconocido a nivel nacional e internacional. La Constitución Nacional lo incorpora en el artículo 14 bis: “El Estado otorgará los beneficios (...) [d]el acceso a una vivienda digna”. A partir de la incorporación de los tratados de derechos humanos (cfr. art. 75 inc. 22) a nuestra Constitución, el reconocimiento normativo es aún más extenso.

El Pacto Internacional de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) define con mayor extensión y claridad el derecho a la vivienda (art. 11): “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)”.

En igual sentido se pronuncian, entre otros, la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26, que remite a las normas de la Carta de la Organización de Estados Americanos).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires incorpora la noción en el artículo 36 inciso 7: “La Provincia promoverá el acceso a la vivienda única y la constitución del asiento del hogar como bien de familia; garantizará el acceso a la propiedad de un lote de terreno apto para erigir su vivienda familiar única y de ocupación permanente, a familias radicadas o que se radiquen en el interior de la Provincia, en municipios de hasta 50.000 habitantes, sus localidades o pueblos”.

La LAJH recepta y extiende los preceptos constitucionales. Su función en el ordenamiento bonaerense es reglamentar qué se entiende por el derecho a una vivienda y a un hábitat digno, establecer cuáles son las obligaciones de la provincia y de los municipios, y ofrecer una amplia gama de instrumentos de gestión. En el artículo 3 proclama: “El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”. En su artículo 11, complementa la definición de estos derechos: “Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a: a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana; b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios; c)

Desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas; d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado”.

El reconocimiento normativo ha aumentado el contenido de la noción de vivienda: de un derecho al “cobijo” o al “techo” hacia un hábitat digno. Se trata de una protección más amplia e integral dado que sostiene que el derecho al hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales.

Para hacer efectivo el derecho al hábitat digno, la LAJH satisface obligaciones primarias asumidas por el Estado al suscribir los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de derechos económicos sociales y culturales¹: a) adaptar el ordenamiento jurídico interno a lo suscripto en los tratados internacionales; b) garantizar niveles esenciales de los derechos; c) cumplir con la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad; d) adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles.

1.2. Políticas públicas, mercado y procesos socioterritoriales

La problemática del hábitat, como parte de la reproducción de la desigualdad socioterritorial, debe ser entendida como resultado de la combinación entre dos factores estructurales: el funcionamiento excluyente de los mercados de suelo y un conjunto de políticas públicas inadecuadas.

La explicación de este enfoque y las respuestas que brinda la norma pueden sintetizarse en tres ejes:

El proceso de producción y reproducción de la ciudad es el resultado de la acción articulada del Estado (a través de sus políticas, normas y programas públicos), el mercado (a través de las acciones que, en el sector inmobiliario, realizan múltiples agentes en busca de maximizar sus ganancias) y las diferentes prácticas que llevan a cabo los grupos sociales para satisfacer su necesidad de habitar en las mejores condiciones posibles. En la Argentina las lógicas de un mercado poco regulado y una baja o nula intervención estatal sobre el valor del suelo han llevado a que la construcción de la ciudad se rija en forma dominante por el mercado.

Por supuesto, el mercado no es un mecanismo de distribución de recursos adecuado a los derechos que están en juego y en contradicción. No puede garantizar el uso sostenible y equitativo del suelo ni los procesos de producción y reproducción de la ciudad que respeten los derechos involucrados. La tendencia del mercado es operar en el desarrollo territorial para los sectores con demanda solvente a través de tres mecanismos:

*Cualifica suelo en forma diferencial: la inversión privada mejora la calificación de determinados sectores que tienen capacidad de pago a través de la construcción de infraestructuras, equipamientos e instalaciones de calidad y prestigio.

*Si la acción del mercado cualifica el suelo, también lo valoriza de manera diferencial: si los agentes concentran sus inversiones, esos suelos adquieren un precio más elevado que otros. Los diferenciales de precio entre barrios o sectores de nuestras ciudades suelen ser mayores que en otras regiones.

*Las diferencias de precios del suelo segmentan a la población en el espacio: es decir, segregan a la población a través de su diferente capacidad de pago. El efecto es el desplazamiento de los sectores más pobres a los sitios vulnerables o más inaccesibles.

¹ Por ejemplo, el PIDESC en el art. 2 dispone: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Así las ciudades argentinas muestran fuertes procesos de segregación socioespacial y agudos problemas de deterioro de la calidad urbano-ambiental provocados por la preeminencia de los intereses mercantiles por sobre las condiciones de vida.

De esto se deriva la necesidad de una intervención pública en los procesos de desarrollo territorial. Por esto, en la Introducción, se dice que la finalidad de la ley es fortalecer la capacidad estatal (provincial y municipal) y de las organizaciones sociales para intervenir en la remoción de los factores que tradicionalmente generaron exclusión social y deterioro ambiental. Sin Estado no hay derechos y sin políticas urbano-ambientales fortalecidas y con capacidad de intervenir en los procesos de desarrollo y en el mercado, no hay ciudad justa y sostenible. El Estado debe guiar el desarrollo territorial y por eso los instrumentos que propone la ley son básicamente mecanismos para conducir los procesos a partir del objetivo de alcanzar una justa redistribución de las posibilidades de acceso al hábitat.

La persistencia del déficit habitacional se ha explicado en toda Latinoamérica por la magnitud y persistencia de las condiciones de pobreza². Sin embargo, abordar la problemática habitacional como un problema exclusivo de la pobreza, esto es, de carencias materiales y/o de ingresos insuficientes, oscurece una serie de factores vinculados al funcionamiento de los mercados inmobiliarios y al accionar del Estado que generan las condiciones para la reproducción de la exclusión y la desigualdad territorial. Los sectores de menores ingresos deben enfrentar limitaciones estructurales para acceder de manera formal a un espacio habitable digno, ya sea a través del mercado, de la producción social o de las políticas públicas.

Estas limitaciones responden a dos cuestiones: a) el funcionamiento de los mercados inmobiliarios es problemático y se expresa principalmente a través de mecanismos especulativos que aumentan los precios; b) las políticas estatales en materia de intervención y regulación territorial son fragmentarias, débiles e inadecuadas.

Existe un amplio consenso acerca de que el suelo urbano, como mercancía, es un elemento clave de la reproducción de la informalidad habitacional. La dinámica de los mercados de tierra urbana tiende a producir ciudades económicamente desiguales, socialmente excluyentes, espacialmente segregadas y ambientalmente insostenibles. El mercado inmobiliario se ha convertido en el refugio privilegiado de la renta financiera, lo que induce a que el suelo urbano sufra un proceso de apreciación diferencial en relación con otros bienes y respecto del ingreso medio de la población en busca de hábitat. De este modo, la población de ingresos medios y bajos ve cada vez más limitadas sus opciones para acceder a un lote y a una vivienda a través del mercado inmobiliario. El ejemplo más común de esta brecha es la persistencia de lotes urbanos ociosos y vacantes por largos períodos en espacios que cuentan con una excelente localización en términos de acceso a bienes y servicios urbanos. Se trata de terrenos cuyos dueños deciden retener sin ofrecerlos al mercado, a la simple espera de su valorización. Estos mecanismos de retención especulativa son factores de distorsión del mercado sobre los que la ley interviene.

Lograr a través de diferentes mecanismos una adecuada disponibilidad de tierras (tanto en cantidad como en condiciones físicas y ambientales) permite contar con un recurso fundamental para una eficiente y eficaz gestión de los programas y proyectos de urbanización y vivienda social³.

2 Para ello, se conjugan variables como las condiciones de informalidad y precariedad laboral, los salarios insuficientes y el débil capital social de los pobres.

3 Para un mayor desarrollo sobre este punto ver Centro de Estudios Legales y Sociales, "Una perspectiva de derechos sobre las políticas de desarrollo y de acceso justo al hábitat", en *Derechos humanos en Argentina. Informe Anual 2015*, Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2015.

aportes para una lectura integradora de la ley

2

aportes para una lectura integradora de la Ley

La organización de la ley

La ley tiene una estructura de tres bloques:

1	Capítulos 1 y 2	Definiciones principales y principios rectores que establecen un nuevo marco jurídico para la gestión del suelo.
2	Capítulo 3	Estándares, directrices y modalidades de actuación en el territorio.
3	Capítulos 4,5 y 6	Instrumentos para fortalecer la gestión pública del territorio.

Los instrumentos de gestión del territorio

La norma establece cuatro principios básicos en los que se fundan las políticas que se busca impulsar:

- i) el derecho a la ciudad y a la vivienda,
- ii) la función social de la propiedad,
- iii) la gestión democrática de la ciudad,
- iv) el reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano.

Los instrumentos se despliegan en cuatro grupos complementarios, en base a esos principios: por un lado, se crea un conjunto de herramientas de apoyo a los productores de la ciudad popular; por otro, se rompe con la lógica burocratizada del urbanismo en la provincia mediante el impulso de una intervención pública más activa en los procesos de producción de la ciudad; asimismo, se define un conjunto de dispositivos para contar con recursos específicos (en tierra, dinero u obras) que, adicionalmente, impactan en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y, por último, se establece una serie de mecanismos participativos orientados a la gestión democrática del territorio.

Los cuatro grupos deben articularse para lograr un funcionamiento integral y eficaz de la legislación. Por ejemplo, resulta contradictorio y negativo desarrollar desde el gobierno provincial y los municipios planes de lotes con servicios mientras el mercado –sin regulación– hace estragos en la oferta y los precios del suelo. Sin contar con instrumentos adecuados para controlar las conductas especulativas, el precio del suelo requerido para esos planes se encarece de forma sostenida. Además, este tipo de funcionamiento especulativo repercute en mayores costos fiscales, tiene un impacto ambiental negativo y agrava la segregación social. Por esta razón, es necesario aplicar de manera integral los mecanismos de la ley y con ello intervenir en el mercado inmobiliario a través de herramientas fiscales y extra fiscales para reducir las expectativas especulativas y, al mismo tiempo, nutrir de recursos los programas y acciones.

A continuación, se desarrollan los instrumentos de gestión de la ley incluidos en cada uno de los cuatro grupos mencionados:

I

Instrumentos de apoyo a las iniciativas de autogestión popular: abarcan los programas de promoción de procesos de producción social del hábitat, de urbanizaciones planificadas, de microcréditos, de integración sociourbana para villas y asentamientos y de creación de zonas especiales de promoción del hábitat social para ser aplicadas a predios ocupados. A su vez, las medidas de apoyo se complementan con importantes modificaciones al Decreto Ley 8912 de 1977 (en adelante, DL 8912/77) de la dictadura cívico-militar, la determinación de gratuidad para la tramitación de expedientes de urbanizaciones populares (que además deben tener tratamiento de pronto despacho), la gratuidad de la escrituración por parte de la Escribanía General de la Provincia y la suspensión de desalojos para las villas y asentamientos que forman parte del programa.

II

Instrumentos dirigidos a poner en marcha políticas urbanas que tengan capacidad operacional y de conducción de los procesos territoriales: abarcan los consorcios urbanísticos, el mecanismo de reajuste de tierras y el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos. Aquí también deben ser incluidas las citadas modificaciones normativas al DL 8912/77 y las zonas especiales de promoción del hábitat social cuando son aplicadas a predios vacantes para formar reservas de suelo.

III

Dispositivos fiscales y extra fiscales para la obtención de recursos: abarcan la participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias, la aplicación de un mayor gravamen municipal progresivo en el tiempo sobre los inmuebles ociosos y el aumento del impuesto inmobiliario provincial a la tierra vacante. Con el fondeo de este último recurso se constituyó en 2014 el fondo fiduciario, que actualmente financia diferentes iniciativas de los programas anteriores.

Todos estos mecanismos son esenciales para fortalecer la acción pública, tanto a nivel municipal como provincial. Deben contar con una imputación presupuestaria específica y ser destinados a una gran diversidad de acciones dirigidas a garantizar el acceso a un hábitat digno, sobre todo de los sectores más vulnerados¹.

1 El Artículo 9 prevé que los recursos en dinero, obras y tierras adquiridos a través de los instrumentos serán destinados obligatoriamente a loteos, equipamiento y construcción y mejora de viviendas sociales.

Como se desprende de lo dicho, la batería de herramientas permite articular las políticas urbanas y habitacionales con las de tributación de la tierra. La sumatoria de estos recursos, el fomento de distintas formas de producción social del hábitat y el despliegue de nuevas y más activas políticas públicas tienen la finalidad de condicionar y limitar la actual hegemonía de los agentes inmobiliarios en la calidad y cantidad de la oferta de suelo y en la determinación de su precio.

IV

Por último, la norma crea diferentes espacios de interacción entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, abriendo de este modo una oportunidad de gran valor para mejorar la eficacia y hacer más democráticas las decisiones en materia de tierra y vivienda:

- » Se crea un Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat.
- » Se establece la obligatoriedad de utilizar, entre otros, diferentes mecanismos de participación como órganos o instancias multiactorales formalizadas, debates, audiencias y consultas públicas e iniciativas populares.
- » Se establece la obligatoriedad de constituir mesas de gestión en cada intervención en villas y asentamientos, así como de garantizar elecciones previas de delegados barriales.
- » Adicionalmente, y como complemento fundamental, cabe destacar que en distintos municipios se ha registrado la creación de consejos locales para apoyar y mejorar la aplicación de la ley.

Ahora bien, tanto las directrices como los instrumentos aprobados deben ser interpretados en forma articulada con otras herramientas vigentes que se encuentran en otras normas a nivel provincial y nacional. Algunos de los dispositivos adicionales que utilizan los municipios son: constitución de entes descentralizados sin incorporación de capital privado; constitución de sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria; convenios específicos (conocidos usualmente como “convenios urbanísticos”); creación de fondos con destino determinado; bancos de materiales; contribución por mejoras; prescripción administrativa según lo prescripto por la Ley Nacional 24.320; compensación de deuda por tierra; etc. Las capacidades de intervención se amplían de manera considerable cuando se concibe la política territorial de esta forma integrada.

Por último es importante resaltar que la aplicación de la ley recae de manera fundamental en los municipios. La gran mayoría de los instrumentos son de responsabilidad local sin intervención de la provincia, en concordancia con el artículo 70 del DL 8912/77: “La responsabilidad primaria del ordenamiento territorial recae en el nivel municipal y será obligatorio para cada partido como instrumento sectorial”.

¿Cuáles son las claves para entender la ley?

Consagra derechos y obligaciones de los ciudadanos en relación con el hábitat

- **Derecho a la ciudad y a la vivienda.** La LAJH define y especifica para el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el derecho reconocido por la Constitución Nacional a una vivienda digna. La Ley es categórica: “Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda” (art. 11). Este enfoque ya ha sustentado decisiones judiciales que ordenaron al Poder Ejecutivo provincial a satisfacer demandas habitacionales urgentes. Cuando agrega: “de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”, se lo considera además como un derecho indivisible del resto de los derechos fundamentales; si faltan la vivienda y el hábitat dignos también se resiente el ejercicio del resto de los derechos humanos.
- **Déficit urbano-habitacional (art. 4).** La LAJH pretende romper con la noción de que la solución se limita a calcular y planificar “cuántas casas faltan”, aun cuando el déficit cuantitativo y la producción de unidades son cuestiones también centrales. La noción de déficit urbano-habitacional apunta a remarcar la necesidad de pensar soluciones integrales que abarquen las condiciones básicas de infraestructura, servicios, equipamientos, y movilidad, atributos asociados a la localización de las viviendas.
- **Función social de la propiedad inmueble.** La ley define que “la propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.” (art. 12). Este principio deriva de los pactos internacionales con rango constitucional, y, en esencia, está ampliamente recogido en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en cuanto reitera en diversos artículos que el uso y goce de la propiedad queda reconocido en el marco de las leyes y normas administrativas que reglamentan su ejercicio.
- **Gestión democrática de la ciudad.** La LAHJ promueve la toma de decisiones con pleno protagonismo de la comunidad y sus organizaciones que fomentan el acceso al hábitat y la vivienda. (art. 13). La LAJH impulsa la institucionalización de canales de participación y consenso. Promover la autogestión de organizaciones sociales es también un atributo de la gestión democrática.
- **Reparto equitativo de cargas y beneficios (Art 14).** La ciudad distribuye costos y beneficios, así como pérdidas y ganancias. La ley consagra al respecto un principio de equidad. Todo propietario o desarrollador tiene derecho a percibir los beneficios de una operación de transformación urbana, pero tiene a la vez la obligación de solventar en forma directa o retribuir a la comunidad por las condiciones que permiten que su operación pueda llevarse a cabo.

Define un programa de acción para provincia y municipios

- La LAJH define un programa concreto de trabajo enfocado en el desarrollo del hábitat y la vivienda, y otorga a los municipios instrumentos para hacerlo posible. Busca promover un municipio más activo en el territorio “a un lado y al otro de la línea municipal”. Este programa se organiza en cuatro grandes ejes complementarios:

- » Apoyo a los productores de la ciudad popular. Asistir a todas las iniciativas de producción colectiva o autogestión de nuevos barrios y viviendas.
- » Promoción de una activa intervención pública en los procesos de producción de la ciudad. Rompe con la lógica burocratizada y normativa que suele tener el urbanismo. Esto supone también nuevas formas de relacionarse con los actores del mercado inmobiliario que permitan mejores sinergias, aumento de la inversión y satisfacción de intereses públicos.
- » Implementación de mecanismos de financiamiento en tierra, dinero u obras. El municipio es el principal receptor de estos recursos de impacto en el funcionamiento de los mercados inmobiliarios.
- » Creación de instancias participativas para la gestión democrática del territorio. El territorio es el resultado de un proceso de construcción colectiva. Los espacios de participación mejoran la gobernabilidad, garantizan derechos y fortalecen la capacidad de autogestión.

Derecho a la ciudad y a la vivienda

Implementa el programa de lotes con servicios

- Un amplio sector de la población, sobre todo en las grandes ciudades, autogestiona su vivienda y la propia urbanización en la que se asienta. La ley reconoce estas modalidades como formas de producción social del hábitat. No se trata de fenómenos por fuera de lo legal, sino de un conjunto de prácticas, saberes y formas organizativas orientadas a superar las carencias habitacionales. La LAJH busca que el Estado asista a aquellas formas de producción del hábitat que no se canalizan a través del mercado, privilegiando formas de organización colectiva con apoyo público o de organizaciones no gubernamentales.
- La ley crea el Programa de Lotes con Servicios (art. 17) para proporcionar una respuesta urgente a la demanda habitacional, que facilite al menos una evolución progresiva de la vivienda de los hogares más pobres. Paralelamente impulsa el apoyo a organizaciones mutuales, cooperativas, y asociaciones civiles para que gestionen estas iniciativas con apoyo público y prevé destinar fondos para asistencia técnica a través del Fondo Fiduciario Público (art 41). Estos recursos pueden ser canalizados a través de organizaciones de la sociedad civil capaces de administrar sistemas de microcrédito con base en las evaluaciones que efectúe el organismo provincial de aplicación de la ley. Los fondos podrán ser destinados tanto a obras de urbanización como al mejoramiento individual de las viviendas construidas.
- Se establece la creación en cada municipio de un registro de demanda habitacional (art. 6), en vinculación con el Ministerio de Infraestructura.
- Para los emprendimientos encuadrados en el Programa de Lotes con Servicios, la LAJH prevé mayor flexibilidad en las normas urbanísticas: a) los lotes pueden ser más pequeños que los que establece el DL 8912/77, b) la infraestructura puede ir siendo dotada progresivamente, y c) los lotes residenciales de medidas superiores a 270 m² pueden no requerir servicios de agua corriente y tratamiento cloacal (sea conectado a redes generales o a través de redes desvinculadas), siempre que la Autoridad del Agua certifique las condiciones de las fuentes de aprovisionamiento de agua y determine que no existen riesgos de contaminación. No obstante se trata de buscar aquellas tierras mejor ubicadas y con mejor acceso a servicios, con el fin de frenar la expansión ilimitada de la ciudad.
- La provincia determina la exención en el cobro de tasas administrativas (art. 66) y la escrituración gratuita a través de la Escribanía General de Gobierno para las operaciones de este progra-

ma (art. 68). Se invita a los municipios a disponer exenciones a las tasas municipales.

- La ley determina que los planes de obras de los organismos provinciales y las empresas prestadoras deben priorizar el mejoramiento de las áreas de hábitat social (art. 65). Se trata de una cláusula exigible por parte de los municipios.

Implementa el programa de integración social y urbana de villas y asentamientos

- La LAJH promueve la intervención general en villas y asentamientos mediante la creación del Programa de Integración Socio Urbana (art. 26 y siguientes). La integración sociourbana es un concepto mucho más amplio que la mera regularización. Contempla el mejoramiento general de la infraestructura y los servicios, la reorganización del espacio público, la dotación de equipamientos, la mejora en la conectividad y la regularización dominial. En definitiva, la integración traza el camino hacia una ciudad más igualitaria. Esto supone un enfoque multidimensional y un trabajo participativo, para lo cual se promueven mecanismos concretos (ver más adelante).
- Se ordena la creación de un registro público provincial de villas y asentamientos Precarios, a cargo del organismo provincial de aplicación con la colaboración de los municipios y las organizaciones barriales y de apoyo. El registro es de carácter público y ha tenido importantes avances en su tarea de relevamiento (se puede ver en <<http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>>). La incorporación del caso de un barrio al registro provincial tiene efectos bien concretos: el artículo 70, modificado por la Ley 14.875, suspende hasta el fin de 2017 los desalojos en barrios que hayan sido registrados.
- Se establece la obligación de crear un protocolo de relocalizaciones (reglamentación art. 29), cuando estas sean imprescindibles por razones sanitarias, ambientales o de riesgo de derrumbe. El instrumento está vigente y fue aprobado con la participación de las organizaciones que integran el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat (ver más adelante).
- Las regulaciones urbanísticas incluidas en la LAJH admiten flexibilidad en el tamaño de las parcelas y los anchos de las vías públicas, así como la posibilidad de que se definan parcelas internas siempre que cuenten con una conexión directa desde la calle.
- La provincia determina la exención en el cobro de tasas administrativas (art. 66) y la escrituración gratuita a través de la Escribanía General de Gobierno para las operaciones de este programa (art. 68). Se invita a los municipios a disponer exenciones respecto de sus tasas.
- Los municipios pueden exigir el cumplimiento de la cláusula de la ley que determina que los planes de obras de los organismos provinciales y las empresas prestadoras deben priorizar el mejoramiento de las áreas de hábitat social (art. 65).

Función social de la propiedad

Permite movilizar parcelas inactivas y construcciones paralizadas

- Según los registros, un 20% de las parcelas ubicadas en el área urbana de las localidades de la provincia de Buenos Aires permanecen como baldíos sin uso. Muchas de ellas tienen grandes dimensiones. En ciertos casos, su uso está impedido por aspectos legales no resueltos desde hace décadas. La LAJH parte del criterio de que la propiedad debe cumplir una función social y ello implica derechos pero también deberes para el propietario. Por esta razón, ofrece instru-

mentos para desincentivar la retención de suelo o el abandono de tierras o construcciones. Este mecanismo tiene, por lo demás, antecedentes en prácticas existentes desde hace tiempo. Es el caso, entre otros, de los baldíos que pagan alcuotas mayores de impuesto inmobiliario o de tasas en casi todos los municipios; y de terrenos baldíos o improductivos sobre los que no pueden deducirse tasas e impuestos a los efectos del pago del Impuesto a las Ganancias (art. 88 inc. d).

- Los inmuebles baldíos o aquellos con edificación derruida o paralizada pueden ser declarados de parcelamiento y/o edificación obligatorios, por lo cual se le otorga al propietario un plazo de un año para iniciar obras que deberán estar concluidas en un máximo de cinco años, excepto que por su magnitud deban determinarse etapas de desarrollo. El incumplimiento de los plazos da derecho a la municipalidad de aplicar una multa progresiva calculada como porcentaje del valor de las tasas abonadas. Transcurridos diez años, se entiende que el inmueble adquiere la condición de “utilidad pública”. En ese caso, la ordenanza correspondiente, que declara tal condición, tiene que ser enviada a la Legislatura para su ratificación (art. 64, modificación a los arts. 84 a 88 del DL 8912/77).
- Otro mecanismo para movilizar suelo y transformar sectores de la ciudad es el reajuste parcelario (art. 64, modificación a los artículos 89, 90 y 92 del DL 8912/77). Una fracción vacante podría ser declarada como sujeta a reestructuración parcelaria, lo cual para la ley (art 91 del DL 8912/77) implica también que adquiere la condición de utilidad pública y queda sujeta a expropiación en el caso de que el o los titulares de los inmuebles no aceptaran la transformación prevista o no pudieran disponer de los bienes por razones legales.
- Al declarar la intención de practicar un reajuste parcelario, que incluye una o más parcelas de uno o más propietarios, se pone en marcha un mecanismo por el cual los propietarios otorgan derechos a un tercero (que puede ser un consorcio, una empresa o el municipio) para efectuar las obras previstas que plasmarán una nueva organización de ese inmueble (por ejemplo, un fraccionamiento residencial en un conjunto de parcelas rurales). Un reajuste parcelario puede ejecutarse por voluntad de los propietarios involucrados o por la expropiación especial prevista en el artículo 91 del DL 8912/77. Realizada la intervención, se devuelve al/los propietario/s una cantidad de nuevas unidades de suelo resultante de la nueva organización espacial, tal que su valor total sea equivalente al de la parcela de origen, más una ganancia razonable. El instrumento también es aplicable a un conjunto de construcciones que deban ser renovadas o a las que se pretenda cambiar el uso.

Incorpora suelo para nuevos barrios y viviendas

- El sistema de compensación en suelo para el pago de la tasa por valorización (ver más adelante) es una posibilidad concreta y eficaz que los municipios tienen para hacerse de tierra sin los engorrosos procedimientos que deben afrontar en el mercado inmobiliario. Con una tasa de valorización de un 30% (se aplica entre 30% y 50% a nivel internacional), puede considerarse que un proyecto de barrio privado de veinte hectáreas supondría la cesión al municipio de entre dos y tres hectáreas en el mismo sitio, y cinco veces esa superficie si la cesión se traslada a una parcela no urbanizada. Ese suelo es suficiente para proveer de unos trescientos lotes urbanos para un loteo con servicios, o cuatrocientas viviendas en un proyecto de vivienda social de densidad media.
- El código de ordenamiento urbano no tiene que ser un instrumento burocrático que solo sirva para establecer índices y usos. El municipio deberá delimitar zonas de reserva de tierras y zonas de promoción del hábitat social (Cap 4, Sección 4) hacia las cuales se prevea orientar la vivienda social y las urbanizaciones planificadas. Los mecanismos operativos para habilitar estas zonas

tendrán que ser definidos en un plan particularizado y pueden consistir en planes plurianuales de inversión en infraestructura, parámetros urbanísticos especiales, incentivos y financiamiento, o mecanismos de movilización del suelo previstos en la propia ley, entre otros.

- Si se trata de suelo privado, ¿qué supone la declaración de zona de reserva para el o los propietarios? El municipio y el propietario deberán definir de modo conjunto quién y cómo se ejecutan las inversiones, los precios “tope” de parte de las unidades que el propietario vendería, las cesiones especiales de suelo para la producción pública de vivienda y otras compensaciones, en tanto el balance le permita al propietario obtener una ganancia razonable por sobre el precio del inmueble en las condiciones originales (que normalmente son las de una parcela que hoy es “rural” o de “uso condicionado” por su superficie). Toda la operación podría realizarse mediante la figura del consorcio urbanístico (ver más adelante). En el caso extremo en que se invalidara cualquier aprovechamiento lucrativo, deberá procederse por expropiación.
- La declaración de “zona de reserva” de un sector ocupado puede servir también para prevenir o contrarrestar los procesos de expulsión de población allí localizada por la acción del mercado en los casos en que los predios tuvieran una zonificación que permitiera usos más rentables. En las zonas centrales, la compensación por la tasa de valorización puede traducirse en un porcentaje de unidades habitacionales para hogares en condiciones especiales o beneficiarios del plan ProCreAr.
- En todos los casos se trata de poner en práctica facultades regulatorias del poder administrador que son ampliamente reconocidas. Al fin y al cabo, un cuadro de usos del suelo que admite determinado tipo de comercio y no otro o una norma que establece menos altura en un sitio que en otro también tienen una incidencia en el valor del bien.

Promueve modelos de gestión público-privada

- La LAJH incentiva nuevos modelos asociativos para extender infraestructuras y desarrollar suelo inactivo. Pensemos en un caso muy frecuente en cualquier ciudad de la provincia: grandes fracciones baldías que podrían servir para todo tipo de emprendimiento residencial pero a las que no llega todavía el agua corriente o el saneamiento. Es poco razonable seguir admitiendo, como lo hace la mayoría de los códigos urbanos municipales, que para un desarrollo comercial no sea obligatorio prestar ese servicio. Se aduce, muchas veces con razón, que obtener la prestación eleva los costos e implica un proceso técnicamente complicado. Pero esta situación no puede sostenerse en forma indefinida, ya que obliga a un cierto desaprovechamiento del suelo (al tener que construir con muy baja densidad por la falta de servicios esenciales). Además, se sabe que la calidad del suelo y del agua ya no es tan fácil de asegurar. Frente a este panorama, el Estado, en sus distintos niveles, formula planes de expansión de las redes troncales de agua y saneamiento, al menos a largo plazo.
- La figura del Consorcio Urbanístico (art. 55) permite una coordinación entre el municipio y los desarrolladores privados, por ejemplo, para ejecutar redes secundarias, operar la conexión a las redes troncales o construir sistemas locales (desvinculados). A través de un convenio, puede establecerse un mecanismo por el cual, si el desarrollador no cuenta con los recursos, pueda pagar la obra cediendo el equivalente en suelo al municipio, que muchas veces está en condiciones de gestionar -por sí mismo o a través de terceros- la ejecución de redes secundarias y de conexión. El acuerdo puede incluir también el pago con suelo de la tasa de valorización (ver más adelante). En muchos casos, podría generarse por esta vía suelo de uso mixto, sin necesidad de recurrir a la compra o expropiación, por ejemplo, mediante la asignación de un sector para vivienda de interés social y otro para usos para usos lucrativos por parte del propietario. El propietario podría optar por la incorporación del bien al Programa de Lotes con Servicios. Esto

supone aceptar una mesa de gestión y los precios de venta que fija el programa. En estos casos se determinan condiciones más flexibles para la infraestructura y el trazado urbano (Capítulo 4, Sección 1, ver más adelante).

- En programas de vivienda para sectores de ingresos medios como el ProCreAr, el municipio puede promover la competencia entre proyectos basada en propuestas económicas y urbanas, en la cual el “premio” sea el otorgamiento de “cupos” de créditos que garanticen la solvencia de la demanda y una venta casi inmediata. El mismo mecanismo del consorcio urbanístico funciona en el otro sentido: cuando el suelo es público y un desarrollador privado hace las obras de urbanización. Los bancos públicos deberán asistir a este tipo de operaciones.
- Con el fin de privilegiar el desarrollo de los suelos mejor ubicados en relación con el área urbana y los sistemas troncales de agua y cloacas, la ley cuenta con mecanismos para desincentivar la retención especulativa a través de una tasa progresiva, que conduce finalmente a la declaración de utilidad pública (Capítulo 5, ver más adelante).
- Muchos municipios pequeños o medianos tienen la capacidad de construir redes de infraestructura secundarias. Pero aquellos que no la tienen podrán constituir, por sí mismos o en sociedad con otros, consorcios públicos, sociedades del Estado o sociedades de participación estatal mayoritaria (art. 45 de la Ley Orgánica de los Municipios) para realizar las obras.
- Las empresas prestadoras y/o los municipios, previo acuerdo entre partes, podrían determinar un cargo especial a los desarrolladores que impulsen operaciones inmobiliarias muy rentables y de alta densidad poblacional y de usos. No es razonable que si se produce sobrecarga en las redes, esta deba ser subsanada con obras pagadas exclusivamente por los subsidios estatales que hoy reciben las empresas prestadoras o por el componente de inversión de la tarifa que pagan todos los usuarios. El municipio queda habilitado para establecer un cargo de este tipo por el artículo 53 de la LAJH, que modifica la Ley Orgánica.
- La figura del consorcio urbanístico admite también muchas otras formas de asociación público-privada siempre que prevalezca el interés público como fundamento de los acuerdos. Por ejemplo, en operaciones urbanas para las que hay interés de mercado, puede haber un pago anticipado por los futuros derechos a construir metros adicionales o cambiar de usos. Esos recursos anticipados incluyen un componente de infraestructura y un componente de valorización y serán utilizados por un organismo público para realizar obras que generen condiciones urbanas para que tales nuevos aprovechamientos sean posibles y para derivar recursos hacia intervenciones de interés social en esa área u otras, como la regularización de villas o la construcción de viviendas sociales.

Gestión democrática de la ciudad

Aporta nuevos recursos a los municipios

- Aumenta un 50% la alícuota del impuesto inmobiliario a los baldíos inactivos (art. 38), sobre una base imponible (valor fiscal) que se incrementa de manera general en un 25% para esos casos. Este incremento tiene como objetivo fundamental desalentar la falta de uso de las parcelas y la retención especulativa. Los recursos van a integrar el Fondo Fiduciario Público que se ocupará de su distribución a través de los municipios para múltiples proyectos destinados al mejoramiento habitacional (art. 37). De esta manera, el mejoramiento del hábitat social se soporta con la sanción a la especulación inmobiliaria.
- Habilita al municipio a cobrar una tasa por valorización inmobiliaria (arts. 46 a 52) producto de

mejoras en el valor del inmueble generadas por decisiones urbanísticas y obras generadas por cualquier nivel del Estado o empresas prestadoras (ver más adelante). La tasa es prevista por la ley con carácter general; el municipio solo debe fijar la alícuota. Para que no queden resquicios legales, la tasa por valorización fue incorporada de manera expresa a la Ley Orgánica de las Municipalidades (art. 52). Especialmente en los casos de obras realizadas por otras jurisdicciones, la posibilidad de gravar la valorización constituye una clara transferencia de recursos a favor de los municipios.

- Amplía las facultades de los municipios para crear sus propios tributos en general, teniendo como único límite la Constitución provincial (art.53). Consolida en una materia tan fundamental como la tributaria, el principio de autonomía de los municipios consagrado en la Constitución Nacional en su reforma de 1994.
- Estos ingresos del municipio deben ser aplicados a la dotación de infraestructura, equipamiento urbano o vivienda para el mejoramiento del hábitat de la población de menores recursos.

Instrumenta la tasa por valorización, actualización de un viejo y conocido instrumento fiscal: la contribución por mejoras

- La LAJH amplía y enriquece el concepto de la contribución por mejoras: toda obra pública “mejora” el valor de los inmuebles y ese mayor valor puede ser percibido a través de un tributo. Al invertir los tiempos, el municipio (o una empresa autorizada a tal fin) puede cobrar el tributo en forma previa y destinarlo al financiamiento de la ejecución de la obra. La interpretación corriente, y la que promueve la Ordenanza General 165, vigente en la provincia de Buenos Aires, marca una equivalencia entre tributo y la parte del costo de la obra que le corresponde a cada frentista beneficiado, a manera de simplificación. Sin embargo, no siempre se computa de ese modo; en muchas provincias se calcula la contribución sobre la base del incremento que tendrá el valor de los inmuebles para determinados casos. Con la LAJH, además, se interpreta que las normas administrativas (códigos urbanos) que otorgan un mayor y mejor uso a los inmuebles también constituyen una “mejora” y, por lo tanto, les corresponde la aplicación de la tasa de valorización.
- De acuerdo con ese criterio, son hechos generadores de valorización, además de las obras públicas, los mencionados en la ley (arts. 46 a 52), entre ellos: cambio de área rural a área urbana o complementaria, otorgamiento de mayor índice de constructibilidad (a través de un incremento de índices como el Factor de Ocupación Total y el Factor de Ocupación del Suelo), aprobación de un uso más rentable y otorgamiento de factibilidades para urbanizaciones cerradas, grandes superficies comerciales, o también -cuando estuviera previsto en el respectivo código- para edificaciones en parcelas de superficies significativas (se suele establecer el parámetro de 5.000 m²).
- Sea para obras o para actos administrativos, la tasa de valorización solo se cobra cuando el particular realiza algún acto en el que saca provecho del beneficio otorgado. Esto sucede cuando obtiene la aprobación de los planos para subdividir, construir o ampliar una construcción que antes no podría haber hecho (y también cuando se visa o interviene por el municipio, según el caso), o cuando se le extiende una habilitación, aunque sea precaria, para un uso comercial o industrial considerado más rentable. También en las ocasiones en que el Estado, en cualquiera de sus niveles, dicta un acto administrativo que le habilita un nuevo uso residencial, comercial o industrial (por ejemplo las grandes superficies comerciales o los barrios privados, que aprueba finalmente la provincia). O bien, cuando se toma nota de un cambio en la base de la Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) o en la Dirección Provincial de Geodesia.
- Existe otra instancia posible para la percepción de la tasa cuando vende o transfiere el inmueble; en el precio final de esta operación se incorporará el mayor valor o “mejora” recibida. Se exceptúan en este caso las transmisiones por sucesión. Estas formas de percibir la tasa

suponen un hecho de justicia para cualquier vecino o futuro inversor ya que recibir una mejora no necesariamente va de la mano con tener la capacidad contributiva para devolverla así sea en cuotas. Esto se da en los casos de la vivienda familiar, que es un bien de uso y no un bien de renta, o cuando el negocio es solamente una expectativa a futuro.

- La tasa de valorización puede gravar obras o decisiones que pudieron haber sido ejecutadas o dictadas por cualquier nivel del Estado, o incluso por empresas prestadoras. Es el municipio el que tiene la facultad de percibir el tributo aunque no haya tenido la decisión final, ni desembolsado un peso. Esto ocurre con las aprobaciones para grandes superficies comerciales o urbanizaciones privadas (que hasta ahora otorga la provincia de Buenos Aires) o la ejecución de cualquier obra por otros niveles del estado. La tasa de valorización también puede ser aplicada para obras de adecuación de redes ejecutadas por las empresas prestadoras en zonas en las que se esté intensificando la construcción en altura. En estos casos, se devenga al momento de presentación de otorgamiento de los permisos de obra.
- ¿Pueden convivir la tasa por valorización y la contribución por mejoras? Desde ya que sí. La contribución mantiene plenamente su sentido para la ejecución de obras en las que haya una aceptación voluntaria de los vecinos para solventarlas (o se la obtenga mediante las mayorías fijadas en la Ordenanza General 165). Lo que es claro es que la tasa de valorización, por su carácter y forma de percepción, se orientará muy especialmente hacia las operaciones de desarrollo inmobiliario residencial o comercial, que muy pocas veces contribuyen por los beneficios que reciben, o lo hacen bajo acuerdos caso a caso y no sistemáticos.

Reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano

Dispone múltiples ámbitos de negociación y acuerdo

- En las actuales condiciones y para muchas de las familias bonaerenses, el acceso al hábitat se desenvuelve en un marco de conflicto social y político. Este contexto es provocado por demandas insatisfechas de acceso a la vivienda, insuficiencia de infraestructuras básicas y servicios públicos, inseguridad en la tenencia de la tierra, disputa por el suelo o intensa segregación sociourbana.
- La LAJH permite generar ámbitos adecuados para que los conflictos sean conducidos y procesados institucionalmente. Sin dudas, la constitución por ley de estos espacios es un factor de legitimación que impulsa la participación de los actores convocados. Así ha ocurrido con el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat que ha realizado una sólida tarea, y se espera que lo mismo ocurra con la formación de consejos locales de vivienda y hábitat, que ya han tenido lugar en diversas ciudades.
- Bajo los mismos principios y beneficios, la LAJH formaliza las comisiones de representantes de villas y asentamientos precarios sujetos a procesos de integración sociourbana. A su vez, por cada barrio se conformará una mesa de gestión multisectorial para considerar y aprobar los planes de integración sociourbana que se preparen. Esto es una condición imprescindible para canalizar el diálogo y la toma de decisiones en procesos de trabajo tan complejos. Constituye, además, un mecanismo necesario para procesar conflictos socioterritoriales y un ámbito para impulsar políticas sociales de distinta naturaleza.

¿Por dónde empezar?

La LAJH tiene plena vigencia y, como toda ley, es de carácter obligatorio. En una gran cantidad de municipios ya se han logrado avances de gestión tanto en la captación y distribución de recursos, como en la creación y funcionamiento de ámbitos participativos de gestión, o de nuevos parámetros urbanísticos. El municipio debe sancionar criterios operativos dentro de los márgenes que le fija la ley. Es altamente recomendable que se elabore un único “paquete” de proyectos de ordenanza que condense las distintas definiciones operativas requeridas en la norma. El debate en el Concejo Deliberante debiera ser la instancia propicia para promover una amplia participación de organizaciones representativas, acompañada de actividades de sensibilización y esclarecimiento acerca de los cambios sustantivos que impulsa la ley. De no ser posible poner en marcha todos los mecanismos en simultáneo, se sugiere la adopción de un criterio de cumplimiento progresivo.

¿Qué incluir en la ordenanza?

La ordenanza deberá fijar criterios para los siguientes ítems:

Mediante ordenanza regular no sujeta a convalidación provincial:

- » Creación y funcionamiento del Registro de Demandantes.
- » Creación a nivel local de los programas de Integración Sociourbana y Lotes con Servicios y de la Cuenta Especial “Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”.
- » Autorización al Poder Ejecutivo para firmar convenios con el Ministerio de Infraestructura a fin de recibir recursos del Fondo Fiduciario Público provincial.
- » Autorización al Poder Ejecutivo para suscribir convenios con organizaciones no gubernamentales para el apoyo a iniciativas de asistencia técnica, siempre que estén inscriptas en el respectivo registro provincial; delimitación del objeto de las tareas y tipo de recursos que puede comprometer el Municipio.
- » Aprobación y funcionamiento de un consejo local de vivienda y hábitat, con organizaciones representativas.
- » Determinación de un primer conjunto de parcelas a las que declarar de “Construcción y parcelamiento obligatorios”

Mediante ordenanza especial en sesión con mayores contribuyentes, para incorporar a la ordenanza fiscal y tarifaria:

- » Exención de tasas por servicios administrativos para los programas de integración sociourbana y Lotes con Servicios
- » Creación de la tasa de valorización, método de liquidación y establecimiento de las alícuotas correspondientes. De acuerdo con la reglamentación de la LAJH -de manera poco ajustada a derecho- este ítem en particular debe ser enviado al Ministerio de Infraestructura para su convalidación mediante decreto del Poder Ejecutivo. Este requisito debiera ser cuestionado legalmente por los municipios.
- » Incorporación de la facultad de corregir, a los efectos de la tasa de valorización u otras, la base imponible adoptada (valor fiscal generado por el Ministerio de Economía), cuando haya

quedado desactualizada, no se ajuste a la realidad económica o no refleje cambios de condiciones urbanísticas debido a los procedimientos de catastro provincial. Esta facultad se encuentra incorporada en forma de cláusula en muchas ordenanzas fiscales, pero no en todas.

Mediante ordenanza sujeta a convalidación de la autoridad urbanística provincial (Ministerio de Gobierno y Ministerio de Infraestructura):

- » Modificación de los requisitos sobre infraestructura para nuevos fraccionamientos convencionales, en correlación con los planes previstos de expansión de redes.
- » Creación de zonas especiales y reservas de tierras y arreglos sobre gestión en zonas vacantes pasibles de ser urbanizadas o que combinen tal situación con polígonos sujetos al Programa de Integración Sociourbana.
- » Eventualmente, la elaboración de un plan particularizado de desarrollo de alguna de las zonas especiales y, de ser necesario, la declaración de utilidad pública mediante la aplicación del artículo 91 del DL 8912/77 para la implementación de un reajuste o englobamiento parcelario.

análisis particular de los capítulos y artículos

3

capítulo 1

disposiciones generales

En este primer capítulo se define una serie de conceptos esenciales para comprender el conjunto de la ley: el derecho a la vivienda y a un hábitat digno, una nueva perspectiva sobre el déficit habitacional, el señalamiento de los componentes fundamentales de las políticas para la provincia, etc.

Por lo tanto, es un capítulo que sienta las bases para las secciones y artículos posteriores, de carácter más operativo o instrumental.

Artículo 1 Objeto

La presente Ley tiene por objeto la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno y sustentable, conforme lo establece la Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Sus objetivos específicos son:

- a) Promover la generación y facilitar la gestión de proyectos habitacionales, de urbanizaciones sociales y de procesos de regularización de barrios informales.
- b) Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano habitacional.
- c) Generar nuevos recursos a través de instrumentos que permitan, al mismo tiempo, reducir las expectativas especulativas de valorización del suelo.

Fundamentación

La LAJH prescribe dos derechos que, en principio, podrían ser entendidos por separado: a la vivienda y al hábitat digno. Sin embargo, son dos derechos complementarios y, en la mayoría de los casos, inescindibles.

Al considerar los derechos de esta forma, se amplía la perspectiva tradicional, centrada exclusivamente en la vivienda como objeto y bien material, para dar cuenta también de que el derecho a vivir con dignidad debe

incluir un conjunto amplio de otras condiciones, propias de un hábitat adecuado (físicas, ambientales, culturales, geográficas, etc.) en las que se inserta esa vivienda. Esta concepción que interrelaciona ambos derechos atraviesa todo el articulado de la norma.

El primer objetivo específico de la ley es promover la construcción de viviendas, la generación de suelo equipado y la regularización de los espacios urbanizados precariamente que no tenían cabida en el DL 8912/77; de ese modo, se busca contrarrestar el impacto negativo que tuvieron buena parte de las políticas territoriales a raíz del sesgo elitista de dicha legislación.

De manera coherente con un enfoque de hábitat, el segundo objetivo busca poner en cuestión la mera construcción de viviendas en serie que ha sido, históricamente, la principal política habitacional a nivel provincial y nacional. Esta política ha sido el reflejo de una forma de comprender la problemática habitacional centrada en el déficit de la vivienda como problema en sí mismo. Sin embargo, tal como plantea el inciso b), la problemática urbano-habitacional es “diversa” y “compleja”: viviendas de calidad insuficiente, inexistencia de servicios básicos urbanos –gas, luz, saneamiento–, déficit de transporte público, inaccesibilidad a establecimientos educativos o de salud, entre otros. En este sentido, no se trata únicamente de proveer una vivienda, sino también de generar acceso a todos los bienes y servicios básicos que permiten la reproducción de las condiciones de vida. Las políticas públicas que aborden esta demanda deben estar a la altura de esa diversidad y complejidad. Así, este inciso se relaciona directamente con el artículo 8.

Sin embargo, para poder poner en marcha las acciones necesarias para cumplir con los dos objetivos específicos anteriores, se requieren recursos. En este punto la norma sube la apuesta: los recursos no pueden venir de nuevos tributos regresivos a la población sino de la aplicación de mecanismos (fiscales o no) que desincentiven las prácticas especulativas que inflacionan artificialmente los precios inmobiliarios y, al mismo tiempo, sean socialmente redistributivos. Cabe destacar que el DL 8912/77 también establece, como uno de sus objetivos, el desincentivo a las prácticas especulativas:

La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad (art. 2, inc. e).

Sin embargo este objetivo no cuenta, en el articulado posterior, con herramientas concretas para su cumplimiento. Buena parte de los instrumentos explicitados en los Capítulos IV y V de la LAJH tienen esta finalidad.

Artículo 2 Lineamientos generales Alcance

La presente Ley define los lineamientos generales de las políticas de hábitat y vivienda y regula las acciones dirigidas a resolver en forma paulatina el déficit urbano habitacional, dando prioridad a las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales.

Fundamentación

El artículo define el alcance de la ley:

a. Afirma que en ella se determinan los “lineamientos generales” que deben guiar las políticas de hábitat provinciales y municipales. Estas se fijan en los artículos 8, 15 y 16 y deben ser tenidas en cuenta por cualquier organismo provincial o municipal con incumbencia en la materia. Por ejemplo, si bien en la provincia de Buenos Aires se ha creado la Dirección de Hábitat en el ámbito de la actual Subsecretaría Tierras, Urbanismo y Vivienda con el fin específico de implementar la LAHJ, los lineamientos deben ser implementados por todo el resto de las áreas de la administración provincial y local con competencias

en materia urbano-habitacional. Entre ellas, las oficinas de ordenamiento urbano y el Instituto de la Vivienda.

b. Sostiene que las acciones que se tomen en el marco de la ley tienen la función de resolver en forma paulatina la problemática habitacional porque reconoce que será imposible hacerlo de manera inmediata o en el corto plazo. En este sentido, rige el principio de progresividad del derecho internacional de los derechos humanos, según el cual los Estados están obligados, progresivamente y en la medida de los recursos disponibles, a proveer los recursos económicos y técnicos necesarios para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos reconocidos (art. 2.1. del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

c. Expresa que el problema no es solo de vivienda, sino urbano-habitacional, de manera acorde a una concepción más integral del hábitat. Esto es coherente con lo planteado en el inciso b) del artículo 1, según el cual el déficit no debe entenderse solo como falta de vivienda sino desde una perspectiva del “derecho al hábitat”.

d. Los problemas urbanos habitacionales afectan a una franja amplia de la sociedad pero la última parte del inciso determina que la prioridad la tendrán las familias bonaerenses con pobreza crítica y con necesidades especiales. Es decir, que en el marco del principio de progresividad, la ley establece preeminencias en función de los niveles de vulnerabilidad de la población.

Implementación

Para la priorización de las familias con pobreza crítica y necesidades especiales deben tenerse en cuenta, de manera particular, los hogares monoparentales, los hogares cuya jefa de familia sea una mujer, los hogares con niños menores, los hogares con personas con discapacidad, y las mujeres y/o niños víctimas de violencia.

Artículo 3 Derecho a la vivienda Definición

El derecho a una vivienda y a un hábitat digno comporta la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los ciudadanos de la Provincia, especialmente de quienes no logren resolverlas por medio de recursos propios, de forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

Fundamentación

El artículo plantea dos cuestiones fundamentales. La primera explica lo anunciado en el artículo 1: para la efectiva realización del derecho a una vivienda y a un hábitat digno se debe dar una respuesta integral tanto a la carencia o precariedad habitacional como a la del conjunto de las condiciones materiales y ambientales básicas para poder vivir dignamente y desarrollarse con plenitud como comunidad y como personas libres. En el artículo 2 estas necesidades se denominan “déficit urbano-habitacional”, concepto que es definido luego en el artículo 4.

La segunda cuestión apuntada es que acceder a una vivienda y a un hábitat digno es un condicionante fundamental para poder tener acceso a otros derechos, tanto sociales (a la educación, a la salud, etc.) como civiles y políticos (a votar, a ejercer la libertad de expresión, etc.). Esta idea se basa en el principio de la “interdependencia e indivisibilidad” de los derechos, según el cual el avance de un derecho facilita el avance de los demás y, de la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.

De acuerdo con lo comentado, el derecho a un hábitat digno debe ser entendido conforme a la definición que se hace en este artículo pero de manera articulada tanto con los principios rectores del Capítulo II como con los parámetros de calidad y las directrices de política establecidas en Capítulo III. El derecho a una vivienda adecuada se reconoce en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). La Observación General N°4 de dicho pacto define qué se considera “adecuado” o “digno” y para ello exige garantizar lo siguiente: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios materiales e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) accesibilidad; f) localización cercana a los equipamientos sociales, servicios básicos y trabajo y, g) adecuación cultural.

Artículo 4 Déficit urbano habitacional

A los fines de esta Ley, se denomina déficit urbano habitacional a la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad a condiciones materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer las necesidades y promover una mejor calidad de vida de la población en el marco de un hábitat ambientalmente sostenible.

Fundamentación

Conforme con el principio de derecho a un hábitat digno o adecuado, en este artículo se redefine la noción de déficit en la provincia. Así, la ley entiende que el problema que debe resolverse es el del hábitat en términos integrales y se plantea, como se dijo más arriba, superar el paradigma “viviendista” tradicional. Si la calidad de vida de la población depende del entramado y articulado de diferentes factores (accesibilidad y movilidad, infraestructura, equipamientos, vivienda, tierra, servicios, condiciones ambientales, etc.) no se puede seguir considerando el déficit con el solo indicador de cuántas casas le “faltan” al parque habitacional de cada municipio.

La lectura atenta del artículo muestra que el déficit urbano-habitacional incluye cuatro componentes: la vivienda, los equipamientos y servicios, las redes de infraestructura y el espacio público. A su vez, el texto identifica tres dimensiones o aspectos posibles para la valoración de cada uno de ellos: la cantidad (escasez), el nivel de calidad y la asequibilidad (las posibilidades de acceso que tiene la población).

Por lo tanto, el artículo abre una línea de trabajo muy importante en la provincia para modificar enfoques y políticas que deben estar guiados por una perspectiva de derechos. Esta nueva definición del problema debe reflejarse en los criterios con los que se construye y releva la información estadística que luego se utiliza para el diseño de políticas públicas.

Artículo 5 Responsabilidades

El Estado Provincial será el encargado de la ejecución de las políticas necesarias para la satisfacción progresiva del derecho a una vivienda y a un hábitat digno, incluyendo la participación de los Gobiernos Municipales y de las Organizaciones no Gubernamentales sin fines de lucro que en su objeto social propendan al fomento de dichos objetivos y la iniciativa privada, teniendo prioritariamente en cuenta las demandas sociales de la población.

Fundamentación

El artículo declara que la ejecución de las políticas es una responsabilidad del gobierno provincial y establece una corresponsabilidad con los municipios, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado. De tal

forma instituye dos principios: a) la responsabilidad social del ejercicio del derecho a un hábitat adecuado para todos es un compromiso compartido por el conjunto de los actores sociales y supone una obligación común; y b) las políticas deben estar conducidas y lideradas por el Estado provincial.

Por esta razón, la ley promueve, a lo largo de diversos instrumentos regulados en artículos posteriores, la creación de formas asociativas de actuación del Estado (provincial y municipal) con organizaciones sociales, empresas privadas e/o individuos particulares. En la misma clave de corresponsabilidad social se entiende la redistribución de las valorizaciones inmobiliarias y otras imposiciones con fines de equidad.

Implementación

En función de la aplicación de este artículo –en conjunto con otros de la ley–, se previó, en la misma LAJH, el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales. Posteriormente, se sancionó la Resolución 122/2014 en la que se aprobaron las normas de procedimiento, los requisitos y las condiciones que deben cumplir las organizaciones para ser incorporadas a dicho registro.

Artículo 6 Registro de demanda habitacional

Los Municipios serán los responsables de registrar las demandas mencionadas en el artículo 1º inciso b) e informarlas a la Autoridad de Aplicación para su planificación.

Fundamentación

El objetivo de este registro es contar con información certera y actualizada que sirva como insumo para un mejor diseño e implementación de políticas públicas. Para ello, el artículo determina que la responsabilidad de su elaboración recae en los municipios, es decir, en el nivel estatal que tiene el conocimiento más directo e inmediato de la realidad socioterritorial.

Implementación

Para la confección del registro, es necesario reglamentar el artículo 4, definir de manera más precisa qué se entiende por déficit urbano-habitacional en la provincia de Buenos Aires y elaborar un conjunto de pautas metodológicas.

El cálculo del déficit urbano-habitacional que deben hacer los municipios debería estar pautado claramente en la reglamentación que se haga de este artículo. Esto tiene como efecto fundamental que todos los municipios trabajen con iguales definiciones conceptuales y metodológicas y sus resultados puedan ser comparables entre ellos.

Artículo 7 Autoridad de Aplicación Deberes

La Autoridad de Aplicación provincial será establecida por el Poder Ejecutivo en la reglamentación, asegurando que la misma cuente con la asignación presupuestaria, dotación de personal y capacidad técnica necesarias para cumplir con su deber de formular, implementar y evaluar las políticas, planes, programas, proyectos y normas de vivienda y hábitat, así como de velar por su cumplimiento, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Fundamentación

El decreto 1062/2013 estableció que la autoridad de aplicación de la ley sea el Ministerio de Infraestructura de la provincia. Más allá de ello, y tal como fuera advertido para el artículo 2 referido a los “Lineamientos generales”, todos los organismos que implementen políticas públicas que tengan como objeto la problemática urbano-habitacional deben respetar los principios y procedimientos establecidos en la LAJH.

Implementación

Es necesario entender que la solución del problema de la inaccesibilidad a un hábitat digno necesita del concurso efectivo de un vasto conjunto de organismos provinciales y municipales que van más allá de la autoridad de aplicación a nivel del Estado provincial y de las oficinas responsables en el nivel municipal. No es posible aplicar la ley sin la gestión asociada de las áreas de urbanismo, tierra y vivienda pero también de las de política fiscal, asuntos jurídicos, catastro, desarrollo social, ambiente y desarrollo sostenible, etc. En este sentido, tanto el Ministerio de Infraestructura de la provincia como las oficinas municipales tienen la responsabilidad de ejercer la autoridad de aplicación a través de un continuo trabajo de articulación y coordinación.

Artículo 8

Lineamientos generales

Progresividad

La Autoridad de Aplicación y los Municipios deberán implementar en forma progresiva y según los medios disponibles, entre otras, actuaciones de diferente escala dirigidas a:

- a) Proveer suelo urbanizable en centros urbanos y zonas rurales.
- b) Desarrollar nuevas áreas residenciales en centros urbanos o en asentamientos rurales, mediante la construcción de conjuntos de viviendas o urbanísticos completos o de desarrollo progresivo que cuenten con la infraestructura y los servicios, las reservas de equipamiento comunitario y espacios verdes.
- c) Ejecutar proyectos de integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios.
- d) Impulsar programas de construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación de viviendas tanto urbanas como rurales.
- e) Promover la recuperación, rehabilitación o refuncionalización de edificios y sectores urbanos residenciales en proceso de degradación, preservando el valor del patrimonio histórico y social.
- f) Ejecutar la construcción, ampliación y/o mejoramiento de servicios de infraestructura básicos, de equipamientos comunitarios y/o de espacios públicos recreativos.
- g) Asegurar, en coordinación con la Escribanía General de Gobierno, la regularización dominial y la gestión escrituraria de los inmuebles construidos con el fin de permitir el acceso al título de propiedad y su constitución como bien de familia.
- h) Atender la refuncionalización, rehabilitación y adecuación normativa de inmuebles fiscales aptos para finalidades de uso social y colectivo, en particular la provisión de suelo fiscal a los fines de su incorporación al Programa PRO.CRE.AR creado por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 902 de fecha 12 de junio de 2012, exceptuando a los bienes incorporados de la aplicación del Decreto-Ley 8.912/77.

Fundamentación

El sentido del artículo es el de promover la ampliación de las acciones que llevan a cabo la provincia, los municipios, las organizaciones y la iniciativa privada para dar cumplimiento al segundo objetivo específico del artículo 1: "Abordar y atender integralmente la diversidad y complejidad de la demanda urbano-habitacional".

Así, la ley sugiere, de manera no taxativa, un conjunto de líneas concretas de acción que resultan superadoras de la lógica imperante de construcción de "conjuntos habitacionales".

Implementación

Para la implementación de una política urbano-habitacional diversificada es necesario poner en marcha distintos cambios en las modalidades de gestión del territorio:

En primer lugar, como señala el Decreto reglamentario 1062/2013, el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires (IVBA) deberá adecuar sus operatorias a estos lineamientos. El papel del IVBA es crucial en este aspecto ya que se trata del organismo con mayor capacidad de ejecución en intervenciones territoriales de la provincia y cuenta con recursos técnicos y humanos relevantes para ejercer un rol rector en la materia.

En segundo lugar, los municipios deben también tomar nota atenta de estos lineamientos en sus planes, programas y proyectos. Reemplazar la lógica casi única de la construcción de conjuntos habitacionales en las periferias por intervenciones urbanísticas en la ciudad construidas con sentido inclusivo (es decir incorporando vivienda de diferentes estándares, equipamiento, espacios verdes, etc.) resulta imprescindible para ejercer una política de hábitat promotora de derechos y responsable con el ambiente.

En este sentido, es importante destacar que varios municipios bonaerenses han implementado distintos dispositivos de gestión del suelo en forma articulada con la ejecución de importantes proyectos de transformación de escala urbana y en el marco de robustas decisiones políticas locales.

Por último, cabe recordar que la redacción del inciso g) sigue, lamentablemente, la lógica del perimido enfoque que solo reconoce a la propiedad privada e individual como forma jurídica válida. Frente a ese reduccionismo, la autoridad de aplicación provincial debería brindar la posibilidad de acceso a variadas formas propiedad y de seguridad jurídica de la tenencia (siempre que esta se ejerza en forma efectiva y fehaciente). Para ello, se debe determinar que en los casos en que el otorgamiento de un título de propiedad no resulte jurídicamente posible o no sea conveniente por motivos fundados, la autoridad de aplicación y/o los municipios podrán concebir otro tipo de figura jurídica que sin otorgar la tierra y/o las viviendas en propiedad, brinde seguridad jurídica en la tenencia a sus habitantes. La última reforma del Código

Civil y Comercial de la Nación crea, por ejemplo, la figura del derecho de superficie, que podría ser adoptada mediante una reglamentación de la LAJH. Además, también podría agregarse la figura de “propiedad colectiva” a través de formas cooperativas.

Artículo 9 Afectación de recursos

La totalidad de los recursos, sean estos en dinero, obras o tierras, obtenidos a través de la aplicación de los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión reglamentados en la presente Ley, deben ser destinados a los fines determinados en el artículo precedente. La reglamentación establecerá los mecanismos de administración financiera adecuados para garantizar la intangibilidad de los mismos.

Fundamentación

Además de promover nuevos paradigmas para la gestión pública territorial la ley crea instrumentos de financiamiento para la provincia y los municipios. En ese contexto, este artículo obliga al gobierno provincial y a los municipales a poner en marcha mecanismos que garanticen la intangibilidad de los recursos que se obtengan gracias a la aplicación de la ley. Esta resolución persigue dos objetivos relevantes:

- Transparencia en la obtención y el destino de los recursos.
- Eficiencia en el uso de los recursos a través de programas y proyectos.

Por otro lado, deja abierta a la decisión individual de los distritos la selección del instrumento que consideren más conveniente en función de su propia experiencia política y administrativa. Sin embargo, en todos los casos se debe garantizar que dichos recursos sean utilizados exclusivamente para cumplir los objetivos de la ley a través de las formas de actuación enumeradas (de manera no taxativa) en el artículo 8.

En los Capítulos IV, V y VI, la ley reconoce una serie de instrumentos de gestión territorial. Varios de ellos implican, en su implementación, la generación de recursos: la participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística, los consorcios urbanísticos y los mecanismos estipulados en el artículo 64 de la LAJH, que reforma el DL 8912/77.

Implementación

Existen numerosos instrumentos (y experiencias locales de referencia) para avanzar en el cumplimiento de lo establecido en este artículo. Se trata de la conformación de un fondo fiduciario para la administración de los recursos, la creación de una cuenta especial, la creación de fondos sociales o de fondos de tierras, entre otros. También existen antecedentes de innovadores mecanismos de gestión a nivel provincial. La Ley Provincial 12.929 habilitó a los municipios a crear sociedades anónimas con capital estatal mayoritario que deben cumplir la Ley Nacional de Sociedades Comerciales 19.550 y respetar las estrictas y limitantes disposiciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires (DL 6769/58).

En todos los casos se debe tener en cuenta que el mecanismo de administración a crear (que deberá ser aprobado por una ordenanza especial) no deberá tener una naturaleza meramente financiera, sino que tendrá que abarcar el manejo de “la totalidad de los recursos, sean estos en dinero, obras o tierras” como dice el artículo.

Es importante destacar que el gobierno provincial constituyó el fondo fiduciario público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, creado por en los artículos 37 a 43 de la LAJH.

capítulo 2

principios rectores

Este capítulo tiene el objetivo de dictar las directrices normativas que definen la orientación de la actuación de los poderes públicos y de los actores responsables en materia de políticas de hábitat en la provincia.

Artículo 10 Principios rectores

Las políticas de vivienda y hábitat que se implementan se encuentran regidas por los siguientes principios:

- a) El derecho a la ciudad y a la vivienda.
- b) La función social de la propiedad.
- c) La gestión democrática de la ciudad.
- d) El reparto equitativo de cargas y beneficios.

Fundamentación

Los cuatro principios rectores de la ley sientan las bases jurídicas para una gestión del suelo con parámetros muy diferentes a los que se implementaron históricamente en la provincia y especialmente a los que rigieron la aplicación del DL 8912/77. Todos ellos tienen una finalidad común: garantizar el acceso a un hábitat justo, en el que todas las personas sin ningún tipo de distinciones disfruten de los beneficios de un proceso de urbanización que las incluya en un marco de respeto por la calidad ambiental y la diversidad cultural.

Implementación

Los principios rectores enumerados en este artículo sirven de base conceptual para realizar la interpretación pertinente (cuando existan o se detecten vacíos legales), zanjar las controversias (planteadas por la aplicación de

la normativa) o aclarar las dudas planteadas (en relación con su operatividad).

Es importante tener en cuenta que, sobre la base de estos principios, para resolver cualquier conflicto que pudiera surgir en la interpretación e implementación de la ley, las resoluciones deben fundamentarse en aquella interpretación que resulte más favorable a los derechos de la población para el acceso a una vivienda y a un hábitat adecuado, de acuerdo con los artículos 3 y 15.

Artículo 11 Derecho a la Ciudad y a la Vivienda

Todos los habitantes de la Provincia tienen garantizado el derecho al uso y goce de la ciudad y de la vivienda, entendiendo a éstos como el derecho a:

- a) Un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana.
- b) Acceder a los equipamientos sociales, a las infraestructuras y a los servicios.
- c) Desarrollar apropiadamente las actividades sociales y económicas.
- d) Usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado.

Fundamentación

El texto del artículo incluye la noción del derecho a la ciudad, ampliando la tradicional concepción segmentada de derechos: a la vivienda¹, al agua, a un medio ambiente sano, etc. De tal forma, se presenta como un derecho integrador y colectivo al mismo tiempo, que abarca el acceso universal a la tierra, la vivienda, las infraestructuras básicas, los equipamientos sociales, los servicios y los espacios de trabajo y producción en un marco de respeto y valorización de los rasgos culturales y simbólicos de cada comunidad y de la sostenibilidad ambiental. Así, y desde la perspectiva de los derechos humanos, se parte del principio de que toda persona tiene derecho a un desarrollo integral en el contexto de una convivencia intercultural y social y de un hábitat seguro, saludable, sostenible e incluyente, independientemente de su situación social o económica y sin distinción de etnia, credo, género, edad o filiación política.

Implementación

En sus planes, proyectos, normas y reglamentaciones, el gobierno provincial y los municipios deberán definir políticas e instrumentos que promuevan, de manera articulada e integral, el derecho no solo a la vivienda, sino también a los beneficios de la vida en la ciudad para todos. Los principios generales que se establecen en este artículo complementan lo determinado en el artículo 3 y se desarrollan ampliamente en el artículo 15.

Artículo 12 Función social de la propiedad inmueble

La propiedad inmueble cumple su función social cuando respeta las exigencias y determinaciones expresadas en las Leyes y normas generales, así como en los planes, proyectos y reglamentaciones que regulan la producción del hábitat, con el fin de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social.

1 La complejidad de la problemática habitacional requiere entender el histórico derecho a la vivienda de una manera amplia que incluya a un vasto conjunto de factores materiales, sociales e institucionales que condicionan la vida de las familias. Los servicios habitacionales que brinda una vivienda adquieren su real dimensión en la complejidad de la configuración socioespacial del área en la que se localizan y requieren de un abordaje integral que impone contar con nuevos principios rectores, políticas diversificadas e instrumentos de actuación acordes con dicha problemática.

Fundamentación

La función social de la propiedad inmueble (FSPI) es un principio que tiene la finalidad de regular el derecho de propiedad (individual o colectiva) a los efectos que el uso que se haga de ella no sea perjudicial para el interés colectivo. De tal forma, la FSPI pretende armonizar la propiedad privada con el interés social de manera que el acceso a un hábitat digno no esté determinado únicamente por los intereses particulares y el funcionamiento del mercado. En otras palabras, la tensión entre el derecho de propiedad y el derecho a un ambiente sano, al agua o a la tierra y la vivienda para todos se salda con el principio de la función social de la propiedad. La FSPI más deseable en cada contexto es aquella que permita utilizar la propiedad al máximo de su capacidad productiva sin generar costos sociales y ambientales.

La historia del urbanismo occidental es la historia del conflicto existente entre políticas públicas y propiedad privada del suelo. En la Argentina, desde la sanción de la reforma constitucional de 1994, según su artículo 75 inciso 22, los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional. Así, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (suscripto por Argentina en San José de Costa Rica en 1969) establece lo siguiente: "Derecho a la Propiedad Privada – Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social". A su vez, el ordenamiento jurídico de la provincia ha impuesto un conjunto amplio de restricciones y obligaciones al ejercicio del derecho de propiedad privada de manera de garantizar que la ocupación del territorio y el uso del suelo no lesionen la calidad de vida de la población. La propia Constitución Provincial de 1949 (luego derogada en 1956) establecía en su artículo 30: "La propiedad privada tiene una función social y en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que la ley establezca con fines de bien común". Más allá de ello, estas restricciones se han reflejado desde la sanción de la ley 3487 de 1913 de fundación de pueblos hasta en el DL 8912/77, las diversas normas ambientales y las múltiples ordenanzas urbanísticas y ambientales que se han aprobado a nivel municipal.

Sobre la base de estos antecedentes, el artículo 12 convalida esta perspectiva, que está compuesta por cuatro lineamientos fundamentales para el ejercicio del urbanismo y la gestión de las políticas de hábitat:

- a) El derecho a la propiedad no es absoluto.
- b) Prevalece el interés colectivo sobre el individual.
- c) La propiedad otorga tanto derechos como obligaciones. Por ejemplo, para urbanizar un predio en la provincia de Buenos Aires, el propietario y/o desarrollador tiene la obligación de ceder suelo para calles, áreas verdes y reservas de equipamiento, además de construir las redes de infraestructura.

d) El derecho de propiedad no lleva implícito el derecho de construir. En los municipios argentinos, el derecho a construir se obtiene solo después de cumplir un conjunto de normas de alcance municipal (planos aprobados según los códigos de planeamiento y/o de edificación vigentes). Aún más, el propietario puede tener vedado el derecho a construir cuando, por ejemplo, el suelo se encuentre calificado como de uso rural.

La aplicación del principio de la FSPI tiene los siguientes alcances:

- » Regular del uso, ocupación y equipamiento del suelo.
- » Decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o interés social.
- » Establecer cesiones obligatorias gratuitas con la finalidad de ordenar y planificar el desarrollo urbano, teniendo en cuenta los intereses colectivos en relación con el entorno urbano.
- » Establecer regulaciones ambientales e imponer limitaciones tendientes a la conservación de humedales, bosques, paisajes, etc.
- » Declarar inmuebles de propiedad privada como patrimonio cultural arquitectónico.
- » Supeditar la tenencia de la tierra a condiciones específicas (castigo a inmuebles ociosos y declaración de uso y/o urbanización obligatoria, etc).
- » Promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad.
- » La propiedad privada puede ser gravada por el Estado atendiendo a criterios de justicia y equidad.

Implementación

La redacción del artículo muestra un énfasis especial en el rol que deben cumplir los planes, proyectos, normas y reglamentaciones (tanto provinciales y como municipales) ya que la propiedad inmueble cumple su función social. De tal forma, el principio de la FSPI cuestiona el tipo de urbanismo administrativista que impuso el DL 8912/77 y las políticas de construcción de vivienda tradicionales. La propiedad tiene que adecuarse al propósito de garantizar la calidad de vida, el uso ambientalmente sostenible del territorio y la justicia social. Para ello, se requiere un abordaje integral de los procesos territoriales, un enfoque estratégico de la planificación y gestión y una mayor integración entre las herramientas urbanísticas y las fiscales, tributarias, administrativas, económicas, etc.

Artículo 13 Gestión democrática de la Ciudad

La gestión democrática de la ciudad se entiende como un proceso de toma de decisiones que asegure la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad en general y de los ciudadanos en particular y, en especial, de las organizaciones o asociaciones civiles que fomenten el acceso al hábitat y a la vivienda.

Fundamentación

La gestión territorial se realiza siempre en un contexto de poder compartido. Esto supone la existencia de conflictos entre actores sociales e intereses contradictorios y en muchos casos antagónicos. Para procesar democráticamente estos conflictos, es necesario construir e institucionalizar canales de participación y consenso. Así, en la ley, el territorio es entendido como un tablero de fuerzas donde los conflictos se expresan en forma permanente y nunca se dirimen totalmente. Por eso, para el artículo, la gestión territorial democrática es aquella que asegura la participación activa, protagónica, deliberante y autogestionada de la comunidad. Se trata de una instancia obligatoria.

A partir de ello, se plantea que las políticas de hábitat deben construirse en un marco de diversidad, que responda a un enfoque centrado en la movilización y el aprendizaje sociales con el fin de posibilitar una transformación estructural de la realidad.

Implementación

La gestión democrática se concretiza en el articulado que compone la Sección VII del Capítulo 4.

En función de la redacción del artículo, los planes, proyectos, normas y reglamentaciones, (tanto provinciales como municipales) deberán poner en marcha todas las instancias y mecanismos que garanticen una gestión democrática de las políticas territoriales. La conformación y coordinación de estos espacios deberá excluir todo tipo de discriminación y tendrá que facilitar la participación activa de todos pero especialmente de los grupos vulnerados, los jóvenes, los grupos minoritarios y las mujeres.

Artículo 14

Reparto equitativo de cargas y beneficios

La utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, a nivel Provincial y Municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, con el objeto de evitar producir desigualdades que fomenten la concentración del suelo.

Fundamentación

El artículo establece el principio de la igualdad como la directriz central de toda política territorial.

La ciudad es un artefacto que distribuye de forma permanente costos (derivados de la construcción de infraestructuras y servicios, de cesiones de terrenos, de pago de diferentes tributos) y beneficios, (especialmente aquellos derivados de la valorización de los terrenos por decisiones públicas). En otras palabras, cada vez que un actor social (individual o colectivo, público o privado) toma una decisión en la ciudad hay un conjunto de agentes que se benefician y otros que no. De este modo, ante cada decisión, es imprescindible interrogarnos: ¿Quiénes se benefician del proceso de desarrollo urbano que tiene al Estado (en cualquiera de sus niveles) como actor principal? ¿Quiénes pagan -y cómo lo hacen- los costos de producción de los servicios y de los equipamientos colectivos en un proceso de desarrollo urbano sostenible?

El urbanismo es una herramienta poderosa para promover procesos de redistribución social y la LAJH crea, sobre la base de este principio, diferentes mecanismos para desarrollarlos. Estas herramientas se encuentran concentradas especialmente en los Capítulos IV, V y VI. Por lo tanto, su utilización condiciona en gran medida si el desarrollo urbano es capaz de crear una ciudad más igualitaria e inclusiva o, por el contrario, una más excluyente.

Implementación

Al igual que en los artículos anteriores, el principio del reparto justo de cargas y beneficios plantea la necesidad de un cambio profundo en el diseño e implementación de los planes, proyectos, normas y reglamentaciones. En este sentido, es necesario que se establezcan e implementen todos los instrumentos y regulaciones fiscales y extra fiscales que resulten apropiados a cada realidad local.

capítulo 3

directrices generales de las políticas de hábitat

El Capítulo III tiene como finalidad establecer un conjunto de estándares de forma que sirvan como patrón y referencia para guiar y medir (o valorar) las políticas de hábitat en la provincia.

Artículo 15 Parámetros de calidad

La vivienda y el hábitat dignos se definen según los siguientes parámetros de calidad:

- a) La localización de los proyectos habitacionales tendrá en cuenta criterios de densificación, consolidación y completamiento de las áreas urbanas, favoreciendo el aprovechamiento racional de las inversiones en equipamientos y redes de servicios, la integración socio espacial, la mixtura de usos y actividades y la riqueza y complejidad de la vida urbana. De tal forma, para su emplazamiento se priorizarán las siguientes condiciones:
 - I. La cercanía a las áreas de centralidad.
 - II. Las facilidades de accesibilidad y conectividad.
 - III. El nivel de consolidación urbana.
 - IV. La cobertura de servicios y equipamientos urbanos básicos.
- b) Los niveles de habitabilidad de la vivienda en función de su calidad constructiva, de sus parámetros de ventilación e iluminación y de sus posibilidades de crecimiento progresivo y adaptabilidad al desarrollo futuro.
- c) La calidad en el tratamiento del espacio público y la integración a las áreas circundantes.
- d) Los niveles básicos de cobertura de la infraestructura, de los servicios, del equipamiento social y de accesibilidad del transporte público.
- e) El diseño edilicio bajo pautas de eficiencia y ahorro energético según los parámetros de la Ley 13.059 con sus modificatorias y reglamentaciones o las normas legales que en el futuro las modifiquen o reemplacen.
- f) El respeto a las normas de diseño sobre accesibilidad para personas con necesidades especiales.

Fundamentación

El artículo define, de manera general, qué se entiende por hábitat digno en la Provincia de Buenos Aires. Así, para la ley, una política de hábitat justo y sostenible requiere articular las siguientes seis cuestiones:

- a) El urbanismo debe seguir criterios de compacidad y consolidación como condiciones para alcanzar ciudades y pueblos sostenibles con mixtura y diversidad funcional y social. El inciso es un claro llamado de atención contra la continua expansión difusa que ha sido el patrón de crecimiento histórico de nuestras ciudades.
- b) La mejora del nivel de calidad de vida familiar en una vivienda se define por una combinación de avances en la calidad constructiva de la edificación, el incremento de los parámetros de habitabilidad y confort y la necesaria adaptabilidad progresiva de la unidad a los cambios de los hogares.
- c) La calidad del espacio público es una condición fundamental para promover la participación social y la cohesión e integración socioespaciales.
- d) El acceso a las redes de servicios, infraestructuras y equipamientos públicos constituye un elemento central para garantizar condiciones de vida adecuadas y promover la inclusión y el desarrollo barrial.
- e) La obligación de proteger el ambiente y, al mismo tiempo, de mejorar la habitabilidad exige construir edificios más eficientes en materia energética. Para ello, debe ponerse un fuerte acento en aspectos como la orientación, el asoleamiento, la ventilación, el aislamiento térmico, los cerramientos, los sistemas de calefacción, etc.
- f) La ley aboga por la accesibilidad universal, entendida como aquella condición que deben cumplir tanto los componentes del espacio público como los edificios y los diferentes servicios (transporte, etc.) para ser comprensibles y utilizables por todas las personas sin distinción en condiciones de seguridad, comodidad y de la forma más autónoma y natural posible.

Implementación

Los parámetros de calidad determinados en este artículo deben guiar en forma decisiva las propuestas de planes, programas, normas y proyectos que en adelante presenten todos los organismos provinciales, los municipios, las ONG y las iniciativas privadas. Para ello, los organismos provinciales y municipios deberán adecuar sus instrumentos normativos y de gestión a los fines del cumplimiento de dichos parámetros.

Más allá de ello, cabe advertir que los parámetros exigidos por la Ley 13.059 (2003) son de muy difícil cumplimiento. Esto supone la necesidad por parte de la provincia de revisar algunos aspectos de dicha norma legal.

Artículo 16 Directrices generales

Las políticas de vivienda y hábitat son una función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de derechos colectivos por aplicación del principio de la función social de la propiedad. Los planes, estrategias, programas, operatorias, proyectos y normas que conforman dichas políticas se rigen por las siguientes directrices generales:

- a) Promoción de la justa distribución de las cargas y de los beneficios generados por el proceso de urbanización.
- b) Fortalecimiento de la regulación pública sobre el suelo urbano con la finalidad de desalentar prácticas especulativas, utilizando instrumentos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.
- c) Diseño e implementación de un abordaje integral mediante acciones que vinculen solidariamente instrumentos urbanísticos, herramientas de gestión del suelo y operatorias de urbanización y vivienda.
- d) Fomento de la participación permanente de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad tanto en las etapas de formulación y de ejecución, como en las de evaluación y seguimiento.
- e) Impulso a la integración socio-urbanística y a la regularización de la tenencia de la tierra en villas y asentamientos precarios con la finalidad de hacer efectiva la incorporación de la propiedad del suelo como un derecho de los habitantes.

f) Diversificación y promoción de la pluralidad de las respuestas, en atención a las diferentes demandas y posibilidades de acceso a distintas soluciones habitacionales de los diversos grupos sociales.

g) Incorporación y revalorización de las experiencias organizativas y las prácticas de los sectores populares, estimulando los procesos de auto-gestión del hábitat a través del cooperativismo y de otras formas asociativas, apoyando la investigación, experimentación y desarrollo de tecnologías apropiadas a dichos procesos.

h) Evaluación constante de las políticas y acciones implementadas, analizando periódicamente su impacto.

Fundamentación

El artículo comienza estableciendo una cuestión fundamental: el urbanismo constituye una función pública esencial y por lo tanto es indelegable. La función pública obliga a los poderes públicos a garantizar la defensa de los derechos e intereses colectivos que desarrolla el principio de la función social de la propiedad.

A partir de este posicionamiento, el artículo propone ocho directrices para el diseño y la gestión de las políticas. En la ley estas directrices reflejan la intencionalidad político-social de la norma y cumplen la función de:

- Establecer un marco de referencia pública y de alta visibilidad que contribuya a orientar y regular la acción de los operadores públicos y privados.
- Fijar los lineamientos básicos y las previsiones correspondientes para la formulación y coordinación de los programas y proyectos de acción, de las normas de regulación y de los instrumentos de gestión.

De tal manera, las políticas, planes, programas, normas y proyectos territoriales (tanto provinciales como municipales) deberán diseñarse y ejecutarse en función de los cuatro principios rectores del Capítulo II, en el marco de los estándares fijados en el artículo anterior y de acuerdo con estas ocho directrices:

- a) La primera de ellas reitera el principio por el cual un urbanismo justo implica la elaboración de mecanismos para distribuir en forma equitativa las cargas y los beneficios que se generan por las decisiones públicas en el proceso de urbanización.

b) La regulación pública del suelo urbano debe promover una ciudad cohesionada y libre de prácticas especulativas; para ello, los organismos provinciales y municipales deben utilizar dispositivos de recuperación y redistribución social de la valorización de los inmuebles.

c) Las políticas territoriales no pueden seguir siendo un conjunto de medidas fraccionadas. Por el contrario, si pretenden conducir procesos complejos como los territoriales deben desplegar un conjunto amplio de dispositivos que actúen de manera articulada y sinérgica.

d) La ley promueve un enfoque participativo de las políticas de hábitat como forma de ampliación democrática y de mejora de la calidad de las políticas. Esto supone, al mismo tiempo, reconocer la complejidad del territorio y, particularmente, las múltiples articulaciones y tensiones que se derivan de los intereses y de las prácticas de los actores sociales (públicos, privados, ONG) en juego.

e) Para la ley, reducir a su mínima expresión la segregación sociourbanística debe ocupar un lugar central en las políticas públicas locales y provinciales. Para ello es fundamental reconocer que los barrios populares en nuestras ciudades sufren un proceso creciente de vulneraciones agregadas que lesionan gravemente los derechos humanos.

f) Una política de hábitat que tenga como objetivo satisfacer con eficacia las diferentes demandas existentes debe desplegar muy variadas acciones que operen de manera articulada. Este enfoque intenta romper la lógica imperante que asocia políticas de hábitat a la sola construcción de viviendas completas "llave en mano" y en propiedad. Desde la producción de lotes urbanizados o los bancos de materiales hasta la puesta en marcha de formas de alquiler social o protegido, existe un sinnúmero de líneas de acción que el Estado debe promover como alternativas para alcanzar un hábitat digno.

g) En una misma línea con el enfoque del punto anterior, la gestión asociada entre el Estado y las organizaciones sociales ha mostrado que es posible producir progresivamente barrios de alta calidad urbana y ambiental que además fortalecen la organización social.

h) Sin reflexión y evaluación constantes, es imposible producir cambios y mejorar las políticas. El proceso de evaluación debe ser entendido como un proceso de valoración de los enfoques y las prácticas, pero fundamentalmente de aprendizaje continuo.

capítulo 4

instrumentos de actuación

Los municipios bonaerenses presentan un conjunto de problemas de gran complejidad tanto en sus áreas urbanas como en su suelo rural. Frente a ello, es necesario implementar un urbanismo gestor de políticas de transformación a través del despliegue articulado de programas, proyectos, normas de regulación, mecanismos de gestión y formas de participación.

Desde esta perspectiva de ruptura con aquella forma burocratizada de hacer política territorial implantada el DL 8912/77, la LAJH propone distintos instrumentos de actuación que viabilicen una acción transformadora y que se orienten al fortalecimiento del rol del Estado municipal para garantizar la sostenibilidad ambiental y la reducción de la exclusión socioterritorial.

La LAJH es una especie de caja de herramientas para que cada municipio escoja y aplique los instrumentos según su situación particular. Los instrumentos de actuación desarrollan y complementan las definiciones y determinaciones contenidas en las estrategias y los planes municipales. Su aplicación adquiere una mayor eficacia cuando cuenta con dicho marco de planificación.

Como el territorio es un producto multidimensional complejo, ninguno de los instrumentos ofrece por sí solo la solución para un determinado problema urbano. Por el contrario, alcanzar con éxito una determinada transformación depende, la mayoría de las veces, de la aplicación en el territorio de varias herramientas de manera coordinada e integrada.

Sección 1

Promoción de procesos de producción social del hábitat y de urbanizaciones planificadas

Artículo 17 Programa de Lotes

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Programa de Lotes con Servicios con la finalidad de facilitar el acceso al suelo urbanizado de las familias bonaerenses.

Fundamentación

El Programa de Lotes con Servicios tiene el objetivo principal de reducir el déficit urbano-habitacional de las diferentes localidades de la provincia a través de un modelo de gestión asociada (entre la provincia, los municipios y las ONG) que asegure una oferta progresiva y sostenible de suelo urbanizado asequible para la población de ingresos medios y bajos.

El Programa es una herramienta fundamental para incrementar la oferta de suelo urbanizado y bien ubicado y reducir, al mismo tiempo, las prácticas especulativas con suelo ocioso y los consiguientes sobrepuestos. Los mecanismos del programa buscan además reducir el costo final del lote con servicios básicos y de la vivienda.

Implementación

La implementación del programa debe llevarse a cabo en conjunto con los municipios asegurando, al mismo tiempo, la máxima coordinación de acciones y esfuerzos con las ONG.

Debe llamarse la atención sobre el riesgo de que este programa sea utilizado y justificado para promover la sistemática extensión de las plantas urbanas como única forma de llevar a cabo proyectos de urbanizaciones sociales. Es necesario complementar este programa con otros instrumentos que castiguen el alto porcentaje de tierra ociosa existente en las ciudades bonaerenses, de forma de incentivar el completamiento y la progresiva consolidación del tejido urbano.

Artículo 18 Promoción de procesos de organización colectiva

La Autoridad de Aplicación y los Municipios deben impulsar, a través de programas específicos, todos aquellos proyectos e iniciativas habitacionales y de urbanización que promuevan procesos de organización colectiva de esfuerzo propio, ayuda mutua y autogestión del hábitat, a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente constituidas, incluyendo la gestión y administración cooperativa de los conjuntos habitacionales, una vez construidos.

Fundamentación

El Programa se aplica a favor de organizaciones que desarrollan formas producción social del hábitat y que promueven la incorporación de los beneficiarios desde el inicio de los proyectos de urbanización. La autogestión popular es tanto una forma de producción de vivienda y de ciudad, como un mecanismo de fortalecimiento de capacidades de las organizaciones sociales.

La promoción de diferentes formas y experiencias de producción social forma parte también de las estrategias de diversificación de las políticas en cada municipio.

Implementación

Es importante hacer notar que el objetivo central de esta sección es el de promover iniciativas de producción social del hábitat. De este modo, tanto la provincia como los municipios deberán estar atentos en implementar algún tipo de mecanismo de acreditación y seguimiento de las organizaciones que participen del programa de manera de evitar la inclusión de instituciones “fantasmas” que se aprovechen de los beneficios de la iniciativa para encubrir “loteos piratas”. Esto puede articularse con el Registro Provincial de Organizaciones No Gubernamentales que fue creado según lo previsto en el artículo 5.

Para impulsar proyectos autogestivos, es necesario que la autoridad de aplicación y los municipios faciliten la elaboración de la documentación técnica de los proyectos o, en su defecto, pongan a disposición recursos humanos y técnicos propios.

Artículo 19

Definiciones

A los fines de esta Ley se entiende por:

- a) Producción Social del Hábitat, a todos aquellos procesos generadores de partes o de la totalidad de espacios habitacionales y de espacios y servicios urbanos que se realizan a través de modalidades de autogestión individual o colectiva;
- b) Lotes con Servicios, a los proyectos de intervención urbanística que incluyen la dotación de redes de infraestructura, con o sin la provisión de un núcleo habitacional básico, y de facilitación de acceso a los servicios tanto en parcelas existentes como en nuevos parcelamientos.
- c) Vivienda de construcción y mejoramiento progresivo, a toda aquella unidad que, partiendo de un núcleo básico que permita su ocupación y habitabilidad en una etapa inicial, pueda crecer y mejorarse progresivamente, manteniendo la calidad constructiva, hasta alcanzar una superficie adecuada al tamaño y crecimiento de la familia.
- d) Urbanización progresiva, a aquellos emprendimientos en los que la construcción de las redes de agua y saneamiento, electricidad, drenaje pluvial, alumbrado público y mejoramiento vial se llevan a cabo de manera gradual, sucesiva y continua hasta alcanzar los estándares de cobertura y prestación de servicios exigidos por la legislación aplicable.

Fundamentación

El texto de la norma es el reflejo de la necesidad de un imprescindible cambio de abordaje de la problemática del hábitat en la provincia: el de superar los enfoques superficiales de las políticas públicas, que relacionan la urbanización popular rural y urbana con lo informal, caótico y anormal, y pasar a valorarla críticamente, resaltando la creatividad de las estrategias implementadas y su potencial para producir ciudad.

La definición adoptada por la ley reconoce el enorme acervo cultural, el potencial productivo y la rica experiencia de la producción social, individual, familiar u organizada del hábitat, especialmente en sectores sociales de bajos ingresos, que históricamente han contribuido en forma directa al mejoramiento de su calidad de vida. Des-

de hace años, y en todo el país, se han desarrollado múltiples experiencias exitosas de gestión del hábitat, en ciertos casos, articulando los esfuerzos del Estado (en sus diferentes niveles) con los de las organizaciones sociales.

Implementación

El inciso d) quiebra la tradición establecida por el DL 8912/77 respecto de la instantaneidad de la provisión de las redes de servicios en el proceso de urbanización. Para el caso de las urbanizaciones planificadas y los proyectos de producción social del hábitat la instantaneidad es sustituida por el criterio de progresividad. Este resulta una opción viable para el desarrollo de los barrios, al permitir reducir la inversión inicial en infraestructura y establecer que esta puede ser transformada, mejorada y completada en el tiempo, según las necesidades, el proceso de densificación y las posibilidades de los habitantes y de la municipalidad.

Dicha progresividad se deberá reflejar también en el proceso de mensura y subdivisión. Actualmente, la aprobación de la mensura y subdivisión depende de la existencia de casi todas las redes de infraestructura. Se debería poder aprobar la subdivisión sin tener toda la infraestructura terminada.

Artículo 20

Admisión de proyectos

Para la ejecución de los emprendimientos descritos en los artículos anteriores de esta Sección, pueden admitirse parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- a) Un proyecto integral debe asegurar que, de manera progresiva, se alcancen adecuadas condiciones físicas, de habitabilidad y de funcionalidad urbana y ambiental. A tal efecto, se procurará alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por la mencionada legislación y las normas medioambientales y serán exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que será fundamentada expresamente.
- b) El emplazamiento del proyecto debe ser apto para uso residencial, ubicado dentro del área urbana, con preferencia en zonas de completamiento y consolidación de tejido o en sectores adyacentes a las áreas urbanas, aptos para producir una ampliación urbana.

c) El proyecto debe contemplar la dotación progresiva de los servicios básicos de infraestructura.

d) En los casos de urbanizaciones sociales planificadas, deben asegurarse las medidas necesarias para la inmediata ocupación del barrio por parte de los beneficiarios seleccionados y el inicio de la construcción de las unidades habitacionales una vez que se hayan concluido las obras de urbanización.

e) En los casos de proyectos habitacionales y/o de urbanizaciones sociales planificadas, éstos deben ser promovidos por la Autoridad de Aplicación, por los Municipios, por autogestión de las familias beneficiarias o a través de una entidad sin fines de lucro debidamente constituida que los patrocinen y que las organicen para su ejecución por esfuerzo propio, ayuda mutua o cualquier otra forma de participación directa.

Artículo 21 Prohibición de admisión

En relación a lo dispuesto en el artículo precedente, en ningún caso pueden ser admitidos:

a) Vías públicas vehiculares menores a catorce metros (14m.) de ancho, salvo en calles de servicio cuyo ancho mínimo será de once metros (11m.), con una longitud máxima de ciento cincuenta metros (150m.).

b) La constitución de parcelas con una superficie no menor a doscientos metros cuadrados (200 m².) y un frente no menor a ocho metros (8,00m.).

Artículo 22 Casos especiales de admisión

Pueden admitirse parcelas con una superficie mínima de hasta ciento cincuenta metros cuadrados (150m².) y con un frente de hasta siete metros (7m.) cuando el proyecto de urbanización contemple superficies de reservas destinadas a espacios verdes públicos y a equipamientos comunitarios mayores al treinta por ciento (30%) de las establecidas en el artículo 56 del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Fundamentación

Los artículos 20, 21 y 22 contienen una serie de determinaciones para las urbanizaciones planificadas que flexibilizan algunos de los indicadores establecidos en el DL 8912/77.

Con respecto al artículo 20, es importante señalar que, para su aprobación por parte de la autoridad provincial, se exige la elaboración de un proyecto integral de la urbanización. Este proyecto, que se establece en el inciso a) del artículo 20 (en general compuesto por estudios y proyectos técnicos y por diferentes memorias descriptivas), debe contar con la documentación respaldatoria que asegure el cumplimiento de lo especificado en esta sección y en los incisos a), c), d), y f) del artículo 15 de la ley.

Implementación

Los municipios deberán establecer con claridad la forma de garantizar el cumplimiento efectivo de la progresividad en la urbanización. A modo de ejemplo, se podrá determinar un cronograma financiero y de obras, acordado entre los actores que promueven el plan, la Autoridad de Aplicación y las familias beneficiarias, respaldado por un convenio o acuerdo entre todas las partes y por fianzas.

Se debe garantizar la participación de las familias beneficiarias tanto en el momento de diseño y elaboración del proyecto, como también durante su ejecución, especialmente en el control y monitoreo de la utilización de los recursos y el cumplimiento de plazos.

Respecto a las cesiones de superficies planteadas en el artículo 52 del DL 8912/77, la evidencia empírica denota que los procesos de titulación (luego de la aprobación de los proyectos urbanos) solo se dan regularmente en el dominio privado de los particulares; y la regularización del patrimonio inmobiliario fiscal suele quedar a merced de la coyuntura de los funcionarios de turno que, salvo escasas excepciones, no reparan ni priorizan el saneamiento titulatorio de los bienes fiscales. En este último caso, las consecuencias negativas son evidentes: prescripción adquisitiva de bienes fiscales, cambios arbitrarios de destino etc.

Para evitar estos riesgos, los municipios deben llevar a cabo las acciones sobre determinación y mensura de los bienes del dominio público municipal (calles o espacios circulatorios, ochavas, plazas y espacios verdes o libres públicos de acuerdo con lo enunciado en el artículo 1 de la Ley 9533), la posterior declaración de utilidad pública mediante ordenanza municipal y, además, la inscripción en el registro de bienes del dominio público del Estado provincial (art.10 Ley 17.801).

De igual modo, en el caso de los bienes del dominio privado municipal de uso público, como las reservas fiscales, el Municipio deberá inscribir el bien a su nombre en el Registro de la Propiedad.

Artículo 23

Infraestructura mínima

Los proyectos de urbanización deben prever como mínimo las siguientes obras de infraestructura que se ejecutarán en forma progresiva:

- a) Apertura, tratamiento de calles y obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales.
- b) Energía eléctrica para alumbrado público y uso domiciliario.
- c) Provisión de agua potable en cantidad y calidad.
- d) Sistema de eliminación de excretas que asegure la no contaminación.
- e) Forestación y señalización urbana.

Estos proyectos de infraestructura deben ser aprobados, con carácter previo, por los organismos con competencia específica según corresponda.

Artículo 24

Acceso a agua potable

Los proyectos de urbanización deben incluir conexión a la red centralizada o colectiva de agua potable y/o de desagüe cloacal o construcción de plantas potabilizadoras y/o de tratamiento, cuando se determine que mediante sistemas individuales no se asegure un adecuado saneamiento en función de las condiciones hidrogeológicas del predio y la densidad de población propuesta.

Fundamentación

A fin de asegurar condiciones mínimas de calidad de vida, los loteos deben tener prevista la construcción de las redes de infraestructura, tal como se define en los artículos 24 y 25 de la ley. Más allá de estos requisitos mínimos, sería deseable que los proyectos prevean otras infraestructuras como las de gas natural o la pavimentación de algunas calles, etc.

Si bien la definición de un piso mínimo de servicios es siempre discutible y controversial, lo que se busca es que el Estado contribuya a dotar a las iniciativas de una perspectiva de urbanización que cuente con estándares básicos desde los cuales las organizaciones barriales y el municipio puedan proyectar mejoras progresivas. Esta es una oportunidad para que se creen a nivel local diferentes

formas de ahorro y financiamiento dirigidas a la mejora y/o ampliación de servicios barriales.

De las cinco infraestructuras indicadas en el artículo, la primera y la última corresponden a la gestión municipal excepto que sea necesario incluir obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales que deban ser aprobadas por instancias provinciales. La provisión de energía eléctrica y de agua potable, así como la aprobación del sistema de eliminación de excretas dependen, en la mayoría de los casos, de organismos o cooperativas que pueden ser externas al control del gobierno local.

El artículo 24 exige que la urbanización se conecte a redes públicas de agua y cloaca en aquellos casos en los que los sistemas individuales no fueran seguros en materia de saneamiento sanitario.

Implementación

Para las obras de agua y eliminación de excretas, el Decreto 1062 del año 2013 estableció una serie de estándares que resulta importante resaltar aquí:

Para ejecutar las obras de infraestructura mínima progresiva de agua potable y eliminación de excretas previstas en los incisos c) y d) del artículo 23 de la Ley N° 14.449, se deberá considerar la relación entre la dimensión mínima de parcela y la densidad neta poblacional (cuyo mínimo computable será de un promedio de cuatro (4) personas por parcela), de acuerdo con los siguientes parámetros:

- a) En las parcelas de superficie menor a 200 m² (o promedio del conjunto), será exigible la provisión de los servicios de agua corriente y cloacas, o servicio centralizado y planta de tratamiento.
- b) En las parcelas cuyas superficies oscilen entre los 200 m² y 270 m² se exigirá la provisión del servicio de agua corriente y una certificación expedida por la Autoridad del Agua, en la que se asegure que la eliminación de excretas no contamine la fuente de aprovisionamiento de agua.
- c) En parcelas a crear con superficies superiores a 270 m² (o promedio del conjunto), no se exigirán los servicios de agua corriente y cloacas, debiendo certificarse por la Autoridad del Agua la calidad y capacidad de extracción de la fuente de agua.

Asimismo, es importante resaltar que, en los casos de proyectos y obras de agua y cloaca que no se conecten a redes públicas centralizadas, en la Provincia de Buenos Aires se requiere la autorización previa de la Autoridad del Agua para obtener el permiso de vuelco o de captación del recurso.

Artículo 25

Ampliación del área urbana

Puede procederse a la aprobación de la ampliación de áreas urbanas para la ejecución de los proyectos definidos en esta Sección en los casos en que la zona carezca de algunos de los servicios de agua corriente o cloacas o ambos, sin que sea exigible la provisión o tratamiento en forma centralizada o conexión a red, si se demuestra que las soluciones técnicas satisfactorias no exceden una inversión económica razonable y se condiciona al cumplimiento de los siguientes recaudos:

- a) Que no existan propuestas alternativas factibles dentro del área urbana.
- b) Que su entorno esté consolidado o semi-consolidado con uso predominantemente residencial y no existan localizaciones de actividades molestas, nocivas o peligrosas para la población a localizar y sus bienes materiales.
- c) Que se asegure la dotación de agua potable y un correcto sistema de desagüe cloacal o eliminación de los líquidos cloacales acordes con la densidad poblacional, con el fin de asegurar la no contaminación de los recursos acuíferos y la dotación sanitaria indispensable para el grupo habitacional.
- d) Que no se presenten barreras urbanísticas que impidan la accesibilidad a la zona de equipamiento y que, por su ubicación y distancia, no se genere la segregación espacial y social de los grupos a localizar.
- e) Que posea aptitud hidráulica o proyecto de saneamiento hidráulico aprobado por la autoridad competente;
- f) Que no se afecte el ejercicio de actividades ligadas a la agricultura familiar.

la ampliación del límite urbano, el entorno del proyecto se debe encontrar consolidado o semiconsolidado. Aquí es oportuno recordar que el artículo 17 del DL 8912/77 determina que las zonas o distritos adyacentes a la ampliación del área urbana no pueden contar con más de 30% de sus parcelas sin edificar.

Los municipios deberán estimar las necesidades de disponibilidad de suelo para que las ampliaciones sean las estrictamente necesarias y resulten adecuadas para facilitar los proyectos de hábitat social.

Implementación

En todos los casos será necesario obtener la aprobación de la Autoridad del Agua.

Para cumplir en forma acabada con lo prescripto con el Inciso f) es necesario crear un mecanismo de análisis y consulta expeditiva con el municipio y el Ministerio de Asuntos Agrarios provincial (o la dependencia que lo sustituya) para no afectar los sectores rurales y subrurales de los centros urbanos donde haya o puedan practicarse “actividades ligadas a la agricultura familiar”.

Fundamentación

El artículo no debe entenderse como un estímulo o aliento a la extensión de las áreas urbanas de las ciudades bonaerenses, sino como un procedimiento que establece determinadas condiciones para los casos de zonas de carecen de redes públicas de agua y/o cloacas. Así, el artículo dispone en el inciso a) que se demuestre que, antes de aprobar la ampliación del área urbana, el proyecto no cuente con otras alternativas de mejor localización. Si no existiera otra opción más que proceder a

Sección 2

Integración socio urbana de villas y asentamientos precarios

Artículo 26

Régimen de integración socio-urbana

Créase el régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley, cuyos objetivos y criterios de aplicación se establecen en los artículos siguientes y resultan de interés prioritario para la Provincia de Buenos Aires.

Fundamentación

La integración sociourbana de villas y asentamientos precarios constituye un derecho de los habitantes de los barrios más pobres de la provincia.

El Estado tiene la responsabilidad indelegable de avanzar en la integración urbana y social entre las villas y el resto de la ciudad con planes públicos y participativos y en plazos acotados, garantizando de esta manera los derechos formalmente reconocidos en diferentes pactos y tratados internacionales a los que el país adhirió y que resultan básicos para asegurar a todos los ciudadanos una vida digna en igualdad de condiciones.

La integración sociourbana de villas y asentamientos precarios pone el foco en los habitantes de las villas y asentamientos y los reconoce como sujetos de derechos que han sido vulnerados.

Para orientar las intervenciones en esa línea, la norma establece un conjunto de estándares generales que tienen en claro que cada intervención en una villa, asentamiento o barrio es una operación de tipo “traje a medida” que requiere entender los componentes y características singulares de cada situación.

Al determinar que este régimen es de interés prioritario de la provincia, se reconoce su urgencia e importancia y se establece la obligación del Estado de llevar adelante una serie de acciones progresivas, integrales y participativas que garanticen la satisfacción de las necesidades urbanas y habitacionales de los hogares con mayor nivel de vulneraciones.

El régimen de integración sociourbana debe ser liderado por el Estado provincial y el municipio en el que se localice el asentamiento o la villa. Las personas que allí habitan serán las destinatarias del despliegue de la política pública específica pero, al mismo tiempo serán reconocidas

como sujetos activos de dicho proceso con derecho a participar y a elegir representantes para garantizarlo.

Implementación

Si bien una parte importante de las acciones que se detallan en los artículos siguientes se fundan en cuestiones de mejora de las condiciones de urbanización, su objetivo principal es construir una ciudad igualitaria. Por lo tanto, el abordaje del programa en general y de cada proyecto en particular debe hacerse con un enfoque integrado e integral. Por lo tanto, las obras de urbanización deben estar acompañadas de un conjunto amplio de otras acciones que den cuenta de la multidimensionalidad del problema a resolver.

En el mismo sentido, en la actualidad, la responsabilidad de la implementación del Régimen de Integración Sociourbana de Villas y Asentamientos Precarios está a cargo de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda de la Provincia, pero es importante señalar que, para desarrollar su gestión adecuadamente, este organismo tendrá que coordinar el diseño y ejecución de las intervenciones con todos los ministerios y dependencias provinciales necesarias para alcanzar una integral y eficaz implementación de las políticas. Una situación similar debe contemplarse en el ámbito municipal.

Artículo 27

Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios. Definiciones.

A los fines de la presente Ley se entiende por:

a) Integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios: al conjunto de acciones que de forma progresiva, integral y participativa, incluyan, entre otras, la construcción, mejora y ampliación de las viviendas, del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, cuando existieran, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el redimensionamiento parcelario y la regularización dominial.

b) Villas: a las urbanizaciones o autourbanizaciones informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante o de la afectación de tierras fiscales por el Estado para asentar a familias provisoriamente, cuyas características son que:

producen tramas urbanas irregulares, no son barrios amanzanados sino organizados en intrincados pasillos, las viviendas son construidas con materiales precarios o de desecho, cuentan con alta densidad poblacional y con escaso o nulo espacio verde e infraestructura auto provista.

c) Asentamientos precarios: a aquellos barrios informales en los que sus trazados urbanos tienden a ser regulares y planificados, son generalmente decididos y organizados colectivamente, están ubicados en su mayoría sobre tierra degradada, los ocupantes buscan legitimarse como propietarios, las viviendas tienen algún nivel de firmeza, se han reservado espacios públicos para plazas y otros equipamientos y se han ido formalizando paulatinamente las redes de servicios públicos.

b) Desarrolla sus funciones en coordinación permanente con los Municipios.

c) Releva, documenta, estudia y registra de modo pormenorizado la ubicación, características y condiciones de las villas y asentamientos precarios existentes a la fecha de promulgación de la presente ley.

d) Actualiza periódicamente la información relevada y la integra a un Sistema de Información Geográfica.

e) Elabora proyectos integrales para asegurar el establecimiento permanente de los ocupantes con acceso a los servicios básicos necesarios, pudiendo establecer restricciones al dominio en los títulos de propiedad.

f) Cesa en sus funciones, de pleno derecho, una vez concluidos los procesos de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios relevados.

La Gerencia General de Desarrollo Territorial de ARBA, en su carácter de Autoridad de Aplicación de la Ley 10.707, prestará su colaboración y suministrará en forma inmediata los datos que le sean requeridos por el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios relevados.

Fundamentación

En el artículo se define qué se entiende por villa, por asentamiento precario y por su integración sociourbana. Sin dudas, son definiciones valiosas para recortar el campo de acción del programa creado en el artículo anterior. Sin embargo, cabe notar que en el resto del texto de la norma aparecen indistintamente los apelativos de “villa”, “asentamiento” y “barrio” para dar cuenta de un proceso sociourbano que presenta algunas características generales y tipos de problemas a enfrentar que, aunque no iguales, son relativamente comunes a todos ellos.

Como se observa en el artículo, la integración sociourbana incluye una serie amplia de componentes que tienen un carácter multidimensional con el fin de revertir toda situación de segregación y, con ello, garantizar el cumplimiento efectivo de derechos actualmente reconocidos en nuestro país.

Fundamentación

El relevamiento de villas y asentamientos es una herramienta básica para determinar la necesidad de aplicar un régimen de integración sociourbana. El hecho de la inclusión de una villa o asentamiento en el relevamiento tiene el valor declarativo de su identificación, pero esto de ningún modo implica que se les desconozca a sus habitantes el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat digno.

Artículo 28 Relevamiento de barrios y asentamientos

Créase el Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, que actúa con ajuste a los siguientes parámetros:

a) Constituye la herramienta única y centralizada de relevamiento, captación y registro de datos para la implementación del régimen de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios.

Implementación

El Registro Público Provincial de Villas y Asentamientos Precarios es de acceso público y actualmente puede consultarse en: <<http://www.sstuv.gba.gov.ar/idehab/>>

El mismo contiene todos los datos de cada villa y/o asentamiento precario: ubicación, características, condiciones sociourbanísticas, datos dominiales y toda otra información que resulta relevante para el cumplimiento de los fines establecidos por la Ley.

El aplicativo del Registro puede consultarse en: <http://190.188.234.6/sig/wp-content/uploads/2015/01/Instructivo-de-uso-Applicativo_Municipios.pdf>.

Artículo 29 Relocalización

En todos los casos que fuera posible, las relocalizaciones sólo afectarán a una porción de la población del barrio y deberán obedecer a los siguientes criterios:

- a) Necesidades de reordenamiento urbano.
- b) Hacinamiento de hogares.
- c) Factores de riesgo social, hidráulico o ambiental.

Fundamentación

La decisión de llevar adelante una relocalización se debe tomar una vez que se han agotado todas las otras opciones y siempre y cuando se apegue a los criterios de reordenamiento urbano, hacinamiento de hogares y factores de riesgo social, hidráulico o ambiental. En cada proceso de relocalización, se debe tener en cuenta que el fin es garantizar a las personas sus derechos a la vivienda adecuada y a un hábitat justo.

El proceso de relocalizaciones suele exigir la presencia de distintas agencias gubernamentales para intervenir sobre un grupo de personas vulnerables. La experiencia muestra que las relocalizaciones suelen ser decisiones que se toman sin considerar la voluntad de las personas y aun contra ella.

La delicada situación en materia de derechos humanos de las personas que deben ser relocalizadas requiere que las agencias gubernamentales procedan según pautas protocolizadas para garantizar sus derechos.

Implementación

La Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Vivienda provincial dictó un protocolo de relocalizaciones dirigido a las agencias gubernamentales bajo su jurisdicción que fue aprobado por la Resolución 22 de 27 de mayo de 2016 (BO 27.799 del 7 de junio de 2016).

El protocolo establece que esta decisión será de "último ratio" y debidamente fundada. Una vez iniciado el proceso de relocalización se debe garantizar el ejercicio pleno del derecho a la participación y elección de los representantes para que puedan intervenir en la toma de decisiones. El protocolo crea una mesa de gestión, en los términos del art. 36, que funciona como espacio institucional para llevar adelante la relocalización. En este proceso la Subsecretaría de Tierras, Urbanismo y Viviendas debe presentar y consensuar un plan director. En la Ciudad de Buenos Aires, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) promovió un protocolo con un enfoque de derechos hu-

manos para casos de relocalizaciones, que es similar al de Provincia de Buenos Aires.

La aplicación del protocolo frente a relocalizaciones forzosas pone a las autoridades locales frente a la necesidad de una acción coordinada de diferentes áreas. Como ya fuera señalado, la norma exige la articulación permanente de la acción estatal; un tipo de interacción que requiere un largo ejercicio de diálogo y construcción de acuerdos que vayan más allá del de los mandatos temporarios de los funcionarios competentes.

Artículo 30 Suelos degradados

En los casos de existencia de suelos degradados o decapitados cuyo origen sea resultado de producción extractiva, que en su estado actual no sean aptos para usos urbanos pero sí susceptibles de recuperación mediante obras o acciones adecuadas, y que por su localización se presenten como barreras urbanísticas en sectores de área urbana o semiurbanizada, pueden urbanizarse con parte de la infraestructura de servicios, potenciándose los indicadores de ocupación y densidad en función de los espacios verdes o libres públicos que en ellos se generen.

Fundamentación

La ocupación de suelos degradados o decapitados por parte de barrios precarios es una constante en una gran cantidad de municipios de la provincia. El artículo permite que estos sectores se integren al proyecto de intervención para ser utilizados como espacios verdes, áreas de recreación y/o deportivas, localización de instalaciones de servicios, lagunas de retención de excesos hídricos, etc. Para ello debe preverse la ejecución de obras o acciones adecuadas.

Artículo 31 Admisión de parcelas

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios se pueden admitir parcelas, unidades rodeadas de calles, espacios circulatorios, factores de ocupación de suelo, factores de ocupación total,

densidades, estándares de espacios verdes, reservas para equipamiento comunitario, superficie cubierta mínima por habitante y dotaciones de estacionamientos, diferentes a los establecidos por el Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Artículo 32

Estándares de calidad

Los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben procurar alcanzar los estándares y condicionamientos fijados por el Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias y son exigibles salvo que medie imposibilidad física de resolverlos, situación que debe ser fundamentada expresamente.

Artículo 33

Parcelas internas

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios pueden autorizarse parcelas internas sólo cuando se originen para crear lotes independientes correspondientes a viviendas existentes recuperables, debiendo asegurar en todos los casos los accesos y salidas desde la vía pública.

Artículo 34

Redimensionamiento parcelario

Para los proyectos de integración socio urbana de villas y asentamientos precarios deben asegurar que el redimensionamiento parcelario para la regularización urbano dominial permita el adecuado desarrollo de la vivienda familiar y la correcta accesibilidad y circulación.

Fundamentación

Los artículos 31, 32, 33 y 34 asumen la contradicción existente entre el establecimiento de normas que garanticen estándares de calidad y la necesidad de flexibilización y adaptación a lo existente que requiere un proyecto de adecuación de barrios construidos.

El artículo 31 determina que los proyectos de villas y asentamientos precarios quedan liberados de la aplicación de los indicadores previstos en el DL 8912/77.

Esto no quiere decir que con el argumento de posibilitar el proyecto se consoliden soluciones que condenen a la población a vivir en condiciones que afecten su desarrollo personal y familiar. Al contrario, el artículo 31 prescribe que, más allá de que su cumplimiento no sea obligatorio, cada proyecto debe demostrar que los indicadores urbanísticos resultantes son los más cercanos posibles a aquellos establecidos en el Decreto-ley.

Mientras tanto, el artículo 32 determina que si por diferentes razones es necesario respetar viviendas construidas en lotes ubicados en el interior o directamente en el corazón de la manzana, se deberá buscar la manera de que se cuente con una salida independiente a la vía pública. Asimismo, el artículo 34 indica que en los reparcelamientos de manzanas construidas todos los proyectos deben garantizar parcelas que tengan dimensiones y formas aptas para la construcción o mejoramiento de viviendas con condiciones adecuadas.

Implementación

Sobre la base de la experiencia acumulada en diferentes proyectos implementados en la provincia, a continuación se proponen los siguientes criterios de intervención orientadores vinculados a los artículos 31, 32, 33 y 34:

La geometría del manzanero y del parcelario deberán conformar polígonos simples aunque no necesariamente cuadriláteros. No podrán ser polígonos complejos (polígonos cuyos lados no adyacentes se interceptan). En todos los casos se tendrá especialmente en cuenta la mejor condición de ventilación de las viviendas existentes que sean recuperables.

- Los estándares de calidad particulares; las superficies y anchos de parcela; las parcelas destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público; la determinación de superficie mínima por habitante; la definición de factores de ocupación total, densidades y espacios de estacionamiento serán definidos por el Plan de Integración Sociourbana y aprobado por la Mesa de Gestión (reglamentada en el art. 36).
- Los criterios adoptados deberán ser aceptados por las dependencias municipales y provinciales responsables de la aprobación y registración de mensuras y subdivisiones. Su aprobación tendrá pronto despacho y las oficinas actuantes deberán resolver lo que les corresponda en un plazo no mayor de diez días hábiles cada una.
- Los municipios serán los responsables de garantizar el sostenimiento de los estándares de calidad en las vías de circulación y espacios públicos.
- Las vías de circulación públicas vehiculares tendrán un ancho que permita el tránsito de los servicios públicos, como ambulancias, bomberos y transporte colectivo. Las vías de circulación peatonal tendrán un ancho va-

riable según la cantidad de parcelas que se comuniquen con ellas directamente o a través de otras vías de circulación públicas peatonales.

- El diseño final y los anchos de los pasillos resultantes de la intervención urbanística deberán garantizar buenos estándares de iluminación y ventilación y alojar con facilidad las redes de infraestructuras que se construyan permitiendo su mantenimiento y reparación.
- De realizarse cesiones de superficies (art. 52 del DL 8912/77), los municipios deberán llevar a cabo la determinación y mensura de los bienes del dominio público municipal (calles o espacios circulatorios, ochavas, plazas y espacios verdes o libres públicos), la posterior declaración de utilidad pública mediante ordenanza municipal y, además, deberán inscribirlos en el registro de bienes del dominio público del Estado provincial (art. 10 de la Ley 17.801).
- Los municipios deberán inscribir a su nombre en el Registro de la Propiedad los bienes del dominio privado municipal de uso público (reservas fiscales).

Artículo 35 Participación y elección de representantes

En cada proceso particular de integración socio-urbana de villas y asentamientos precarios se debe asegurar la plena participación de los habitantes, tanto en forma individual como colectiva. A tales fines, la Autoridad de Aplicación establecerá mecanismos para garantizar la expresión de los habitantes comprendidos en las acciones de integración socio-urbana, mediante la postulación y elección democrática de sus representantes.

Fundamentación

La urbanización de villas debe desarrollarse con la participación activa de los habitantes y organizaciones de los barrios en los procesos de toma de decisiones en las etapas de diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación de los proyectos de cada barrio, favoreciendo la apropiación territorial que se construye desde el fortalecimiento de la identidad y el reconocimiento del entorno.

Es indispensable que en la urbanización se respeten los procesos generadores de espacios autoconstruidos habitables, y se valoricen los saberes y experiencias de sus productores. Para ello, las acciones de urbanización de-

ben ser consensuadas con las organizaciones de los barrios para que sus habitantes puedan apropiarse del proceso y hacerlo sustentable en el tiempo. Para fortalecer la participación, el Estado deberá incluir a las organizaciones en las instancias de toma de decisiones de todas las etapas del proceso de urbanización, y articular con ellas para la ejecución de las intervenciones en el territorio. En el marco del respeto de las normas vigentes, se deberá profundizar la relación con las juntas vecinales electas en comicios democráticos y que se encuentren con mandatos vigentes. Asimismo, se fortalecerán los espacios de participación propios de cada barrio, a través de las mesas de urbanización creadas por los pobladores juntos con organizaciones sociales y políticas.

Se deberá, además, fortalecer esa labor a través del financiamiento de equipos técnicos interdisciplinarios, elegidos con la participación de las organizaciones, que desarrollen tareas de acompañamiento y soporte profesional.

La participación vecinal tiene por objetivo el diseño del programa, el pleno involucramiento en el proceso del proyecto-gestión y el empoderamiento en la consecución de derechos. En ningún caso esta apertura participativa debe transformarse en un elemento supletorio por delegación de responsabilidades de los demás actores intervinientes, especialmente del Estado. Se debe garantizar, entre otras condiciones, el efectivo ejercicio de participación en las políticas públicas hacia las villas, que puede distinguirse en tres aspectos:

- a) El pleno acceso a la información pública sobre el proceso de urbanización, en sus múltiples componentes de diagnósticos, censos, presupuestos, planes de obra y en sus diferentes niveles de ejecución);
- b) el derecho a la consulta previa a las intervenciones en los barrios y
- c) a recibir apoyo técnico especializado para los procesos que así lo requieran.

Implementación

La plena participación de los habitantes, tanto colectiva como individual, así como la elección de los representantes deberán contar con un conjunto acordado de requisitos:

- a. Los representantes elegidos deberán vivir en el barrio.
- b. Deberán ser elegidos en asamblea convocada al efecto por voto secreto.
- c. Para los representantes colectivos no son exigibles las formalidades establecidas por la ley para sociedades o asociaciones, reconociendo las juntas vecinales, cuerpos de delegados, y toda otra manera informal de representación que se dicte cada barrio. La única exigencia es que lleven o empiecen a llevar un libro de actas rubricado por la autoridad de aplicación.
- d. Entre los representantes se deberá garantizar como mínimo el cupo establecido en la ley provincial 11.733 (Ley de Cupo).

Artículo 36

Planes de Integración Socio-Urbana

Mesa de Gestión

La Autoridad de Aplicación elaborará Planes particulares de Integración Socio-Urbana para llevar a cabo las acciones prescriptas en el artículo 27 inciso a), los que debe someter a consideración y aprobación previa de una Mesa de Gestión participativa para la urbanización de villas y asentamientos, integrada por representantes de la autoridad de aplicación, del Municipio involucrado en la urbanización, del Poder Legislativo, de los representantes del barrio alcanzado por la misma y del Defensor del Pueblo. La ejecución de los planes quedará igualmente sujeta al seguimiento permanente por parte de la mesa de gestión participativa.

Fundamentación

Como el artículo lo establece con claridad, cada intervención en un barrio se desplegará por medio de un plan Particular de integración sociourbana (PISU) que, a su vez, deberá constituir una mesa de gestión para su diseño, implementación y seguimiento.

De tal manera, cada mesa de gestión supone la intervención de diferentes dependencias estatales (a nivel nacional, provincial y municipal) y la participación organizada de la comunidad, con el objetivo de generar y conducir un proyecto que tendrá múltiples dimensiones (urbanísticas, ambientales, legales, sociales, etc) y se enfrentará a complejas formas de resolución.

Implementación

A continuación se señalan algunos aportes para la implementación de lo determinado en el artículo:

- a. El Plan de Integración sociourbana de cada villa o asentamiento se elaborará en forma articulada entre la autoridad de aplicación, el municipio y la mesa de gestión que se conforme en cada caso. En todos los casos se asegurará la máxima coordinación y participación de los diferentes programas nacionales y provinciales vigentes.
- b. Los planes particulares deberán contener:
 - » Esquema director con las pautas de diseño que deben seguirse en materia de trazados, dimensiones y localización de espacios verdes y reservas para equipamientos; continuidad vial e integración con el entorno; infraestructuras necesarias; parámetros urbanísticos de referencia,

entre otros. Todo ello debe estar en el marco de lo establecido en los artículos 26 al 35 de la ley.

- » Cálculo del presupuesto necesario para la implementación del plan.
- » Modalidad de gestión, plazos de ejecución y etapas de actuación.
- » Plan de intervención social y de mejora y/o saneamiento ambiental.
- » Estudio preliminar que demuestre que la suma de los montos de cobro por la vivienda y/o tierra y/o infraestructuras, los gastos de mantenimiento, y el costo de las tarifas de servicios no superarán el 30% de los ingresos familiares. El gobierno provincial y el municipal harán las gestiones para garantizar la aprobación de las tarifas sociales a las familias beneficiarias de la intervención.

c. Se propone que la mesa de gestión urbana se conformen tentativamente de la siguiente manera:

- » Al menos un representante del municipio involucrado.
- » Al menos un representante de la autoridad de aplicación.
- » Al menos cuatro representantes del barrio donde se intervendrá.

También podrán ser parte de la mesa de gestión otros actores locales, como por ejemplo:

- » Representantes del Concejo Deliberante local.
- » Representantes de universidades o centros de estudios locales
- » Representante de la Defensoría del Pueblo.

d. La mesa de gestión se reunirá una vez cada treinta días como mínimo y designará una persona como su Presidente.

e. Todos los integrantes de la mesa podrán ser acompañados por asesores para temas específicos o técnicos, sin más requisitos que su inclusión en el libro de actas general.

f. La Subsecretaría de Tierra y Urbanismo o quien en el futuro la reemplace y la Municipalidad coordinarán la convocatoria a las sesiones de cada mesa por medio fehaciente.

g. En cada mesa se llevará un libro de actas general que describirá en forma sucinta lo tratado en la sesión y las votaciones y acuerdos arribados.

h. Las decisiones se tomarán por consenso, o en su defecto por mayoría simple de los miembros presentes. En caso de empate, decide el Presidente. El quórum estará dado por simple presencia siempre y cuando estén presentes al menos dos de los representantes del barrio donde se intervendrá.

i. Cada plan particular de integración sociourbana a implementarse deberá tener asegurado el funcionamiento permanente en el barrio de un equipo interdisciplinario para su gestión.

j. Finalizada la operatoria, programa, obra, etc. de que se trate, los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal) deberán presentar a la mesa de gestión un resumen acabado de su intervención que deberá ser aprobado por esta.

Sección 3

Fomento del crédito para la mejora del hábitat

Artículo 37 Sistema de financiamiento y asistencia técnica

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, con el objeto de financiar, bajo cualquier modalidad, las necesidades de familias de bajos recursos con déficit urbano habitacional que no sean consideradas sujetos de crédito por la banca formal, ya sea por sus bajos ingresos o por carecer de garantías reales. El Poder Ejecutivo reglamentará su duración y funcionamiento debiendo cumplirse para su control con lo establecido por la Constitución de la Provincia y las leyes vigentes de administración financiera.

Artículo 38 Patrimonio

El patrimonio del Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” se integra por:

- a) Los recursos del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos que específicamente se le asignen.
- b) Los recursos provenientes de planes nacionales para la mejora o solución habitacional que le sean afectados.
- c) Una contribución adicional específica sobre el impuesto inmobiliario correspondiente a predios baldíos, conforme se establece en la presente ley.
- d) El producido de sus operaciones y de la renta, frutos y venta de sus activos.
- e) Contribuciones, subsidios, legados o donaciones.

Artículo 39 Fondeo del sistema de financiamiento

Establécese, a partir del ejercicio fiscal 2013, una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario total determinado que corresponda a la Planta Urbana Vacante o Baldíos por aplicación de la Ley Impositiva, cuya recaudación se destinará al Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”.

La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires instrumentará las modificaciones necesarias en sus sistemas para identificar y transferir diariamente el porcentaje de la recaudación del impuesto inmobiliario establecido como de afectación específica en el presente artículo a una cuenta abierta en el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que actuará como Fiduciario.

Fundamentación

El Fondo Fiduciario creado en el artículo 37 es el dispositivo a través del cual el gobierno provincial financia diferentes proyectos de urbanización y/o de microcréditos a nivel local. El fondo está conformado por diferentes recursos, pero fundamentalmente por una contribución adicional del cincuenta por ciento (50%) sobre el impuesto inmobiliario a los lotes vacantes o baldíos. De esta forma, el financiamiento de los procesos de producción social del hábitat se soporta mediante la sanción a la especulación inmobiliaria, disputando así la persistente y naturalizada lógica de primacía de la renta especulativa sobre las necesidades del conjunto de la población.

Implementación

El Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat” se rige por el contrato firmado entre el Ministerio de Infraestructura de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Provincia el 24 de febrero de 2014 y tiene una duración de treinta años desde la fecha de vigencia del Decreto reglamentario 1062/2013.

La autoridad de aplicación es la responsable de la administración del fondo y el fiduciario es el banco.

Artículo 40 Implementación y finalidad

El Fondo fiduciario operará a través de los Municipios y organizaciones gubernamentales, estimulando la participación de las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas, en las condiciones que fije la reglamentación, que serán consideradas Organizaciones de Microcrédito para el otorgamiento de préstamos a las familias beneficiarias destinados al pago de mano de obra y a la compra de materiales e insumos para:

- a) Ampliación, refacción, terminación y/o mejora de la vivienda.
- b) Construcción o terminación de instalaciones internas, incluyendo la conexión a redes de servicios básicos.
- c) Construcción de redes públicas domiciliarias de servicios básicos.

Artículo 41 Asistencia técnica

El Fondo fiduciario debe ofrecer asistencia técnica, oportuna y ajustada a las necesidades concretas de las familias beneficiarias de los préstamos descritos en el artículo precedente, para que el proceso de mejoramiento habitacional se desarrolle de manera satisfactoria. Para el cumplimiento de estas funciones el Fiduciario asiste a las Organizaciones de Microcrédito por medio de préstamos subsidiados, recursos no reembolsables, capacitación y asistencia técnica, acorde al cumplimiento de las metas de evaluación y monitoreo, de fortalecimiento institucional y de capacitación de recursos humanos que previamente establezca.

Artículo 42 Exención impositiva

Las operaciones de financiamiento que se realicen en el marco del sistema de financiamiento y asistencia técnica para la mejora del hábitat popular creado en la presente Sección se encuentran exentas de los impuestos a los ingresos brutos y de sellos y de las tasas retributivas de servicios.

Artículo 43 Apoyo a cooperativas de ahorro

La Autoridad de Aplicación, por sí o en forma asociada con otras instituciones públicas o privadas, debe apoyar todas aquellas iniciativas de cooperativas de ahorro y crédito en vivienda y hábitat, existentes o en formación, para que sus asociados puedan consolidar los recursos provenientes del ahorro, tengan acceso a servicios financieros y obtengan créditos hipotecarios para la producción, mejora, ampliación o adquisición de sus viviendas.

Fundamentación

Los artículos 40 a 43 establecen las bases a partir de las cuales se creó el Programa de Microcréditos que funciona bajo la responsabilidad de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda. Utilizando los recursos del Fondo Fiduciario (arts. 37 a 39), el programa otorga financiamiento reembolsable y no reembolsable a organizaciones de microcrédito -gubernamentales y no gubernamentales- con destino a la entrega de microcréditos para mejorar las condiciones de habitabilidad de familias de recursos limitados.

Implementación

Las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro o mixtas que participen del programa deben estar inscritas en el registro creado por el artículo 5 de la LAJH.

El instructivo del programa de microcrédito y la "Guía para formulación del proyecto de la organización de microcrédito" pueden consultarse en: <http://www.mosp.gba.gov.ar/subsecretarias/reg_ornogub.php>.

Sección 4

Zonas de Promoción del Hábitat Social

Las Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS) representan un distrito especial que forma parte de las opciones de zonificación del territorio municipal. Pueden usarse tanto para la regularización de áreas ocupadas en las que el proceso de asentamiento se realizó sin observar las normas urbanísticas, como para el aprovechamiento de áreas vacías, que podrían ser destinadas a viviendas de interés social.

Artículo 44 Zonas especiales y reservas de tierra

Los planes y normas urbanísticas municipales establecerán en forma explícita zonas especiales y reservas de tierras en predios vacantes u ocupados, con la finalidad de asegurar las condiciones legales para la puesta en marcha de procesos de regularización urbana y dominial, resguardar la permanencia de la población residente y promover la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas.

Fundamentación

La experiencia nacional y provincial en materia de planeamiento urbano muestra que en solo muy contadas ocasiones se han realizado estudios y asignado reservas de tierra destinadas a loteos y/o construcción de viviendas sociales en los municipios. Cuando se aplica a inmuebles vacíos o inactivos, el instrumento permite al municipio reservar áreas (dotadas o no de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos) para viviendas de interés social, y se convierte en una importante herramienta para evitar la expulsión de los sectores más pobres hacia las periferias alejadas de los centros urbanos.

Por otra parte, cuando se aplica a áreas ocupadas por villas y asentamientos precarios, el instrumento puede potencialmente impedir el posterior desplazamiento de los habitantes de estos espacios por parte de segmentos sociales de mayor poder económico, atraídos por la valorización de esos terrenos.

Artículo 45 Zonas de Promoción del Hábitat Social

En los predios calificados como Zonas de Promoción del Hábitat Social (ZPHS), los Municipios podrán determinar parámetros urbanísticos, normas administrativas, incentivos fiscales y mecanismos de financiamiento específicos, a los efectos de facilitar el cumplimiento de las finalidades establecidas en el artículo anterior. La identificación de terrenos debe realizarse en función del déficit urbano habitacional y las proyecciones de crecimiento urbano y poblacional.

Fundamentación

Cuando se define como ZPHS un área ocupada, se permite establecer, para ese territorio concreto, una serie de parámetros urbanísticos especiales que respetan la forma de ocupación del espacio realizada por la comunidad. Así, por ejemplo, se pueden admitir sistemas viales compuestos por vías más estrechas que se adecuen mejor a la realidad construida de las villas y asentamientos precarios.

Sección 5

Participación en las valorizaciones inmobiliarias generadas por la acción urbanística

La sección V del Capítulo IV de la LAJH establece los parámetros para que los municipios puedan implementar un mecanismo de recuperación de las valorizaciones inmobiliarias originadas por un conjunto acciones estatales municipales, denominadas en la ley como “hechos generadores”.

Este mecanismo de “participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias” (PMVI) está definido como una herramienta que sirve tanto para generar nuevos recursos, como para contribuir a la reducción de las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo.

En el marco de la ley se entiende como valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública a todo incremento de valor ocasionado por la ejecución de obras públicas o por una decisión administrativa del Estado que posibilite un mayor o mejor aprovechamiento del suelo. También conocida como plusvalía del suelo, en definitiva, la valorización es el resultado de la acción urbanística y, por lo tanto, susceptible de ser recuperada públicamente. La LAJH define concretamente, en su artículo 46, el conjunto de decisiones administrativas del Estado y las denomina “hechos generadores”.

La PMVI parte de un criterio de justicia urbana que supone recuperar al menos una parte las valorizaciones inmobiliarias creadas por las decisiones estatales municipales para regresarla a la colectividad, especialmente en favor de los sectores postergados. En esta concepción prima el principio del reparto equitativo de las cargas y los beneficios del proceso de urbanización.

¿Por qué es justo capturar y distribuir plusvalías? Desde las más diversas posiciones ideológicas, políticas y teóricas se considera justa la recuperación pública de la renta del suelo. Es el punto de mayor coincidencia entre los múltiples enfoques sobre el tema.

Existen dos posturas éticas básicas que legitiman el uso de los instrumentos de la plusvalía del suelo como recurso de la política urbana. En primer lugar, la economía del suelo concibe que la renta es una ganancia inmerecida para el propietario, un beneficio sin causa justa, como lo es todo ingreso no surgido del propio esfuerzo. Por esta razón, cuando el valor de una propiedad aumenta a causa de una acción administrativa del Estado, la apropiación privada de esta valorización resulta inapropiada. Por lo tanto, el criterio de justicia supone que la valorización regrese a la comunidad por haber sido generada a causa y a expensas de ella. Este principio sustenta diversos instrumentos de política urbana utilizados en países eu-

ropeos desde la segunda posguerra; así como en las experiencias latinoamericanas más recientes. En Colombia, este principio es el marco ordenador de distintas acciones de transformación urbana (subdivisión, urbanización, edificación), que son concebidas como derivaciones de la función pública del planeamiento del territorio. Así, la planificación y la legislación urbana definen el alcance y el contenido, incluso patrimonial, de la propiedad¹.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la economía del gasto público, se entiende que no sería justo recargar a la totalidad de los habitantes de una ciudad con los costos ocasionados por las nuevas urbanizaciones. La asignación de usos, densidades y, en definitiva, todas aquellas iniciativas que repercuten en un mejor aprovechamiento del suelo, simultáneamente aumentan el valor de la tierra y agregan costos públicos a la urbanización o a la transformación de los espacios. Cuando estos costos son asumidos por el presupuesto general del gobierno se genera una transferencia regresiva de riqueza, porque no sólo se habilita el incremento patrimonial de determinados propietarios, sino que además se traslada su carga a todos los ciudadanos. Por ejemplo, desde esta perspectiva no sería justo que el presupuesto global de la ciudad fuera la fuente del pago para una autopista que brinda acceso a nuevos clubes de campo. Si la recaudación obtenida en toda la ciudad, incluidas las zonas más precarias, se traslada a zonas más favorecidas -como normalmente ocurre-, la asignación de recursos públicos se consolida como un mecanismo de injusticia urbana. De acuerdo con este principio ético resulta justo que las urbanizaciones más favorecidas internalicen sus costos, tanto los propios como los que externalizan sobre el resto de la ciudad. Este principio sustenta a varios instrumentos de financiamiento urbanos de países angloamericanos, conocidos en general como “exacciones”, los cuales establecen que cada nuevo desarrollo debe asumir los costos en aquel doble sentido. Si bien resultan difíciles de comparar por su magnitud, se trata de un tipo de instrumento similar al de las cesiones y obligaciones urbanísticas en nuestro país.

En definitiva, no resulta justo permitir una apropiación privada de las valorizaciones colectivamente creadas a través de las decisiones administrativas del Estado, ni trasladar los costos urbanos privados como carga del presupuesto público que sostiene toda la ciudad. La PMVI le ofrece a la política urbana un mecanismo legal para evitar estas transferencias regresivas de ingresos, disuadir las prácticas especulativas en torno a las valori-

¹ Maldonado Copello, María Mercedes; Juan Felipe Pinilla Pineda; Juan Francisco Rodríguez Vitta & Natalia Valencia Dávila (2006) *Planes parciales, gestión asociada y mecanismos de distribución equitativa de cargas y beneficios en el sistema urbanístico colombiano*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

zaciones inmobiliarias y ampliar las posibilidades de acceso al suelo a toda la población.

En la sección V de su Capítulo IV, la LAJH establece los elementos constitutivos de la PMVI. Para ello utiliza como modelo el tipo de estructura que adoptan los tributos: enumera los hechos generadores y determina su carácter municipal, los momentos de exigibilidad y las formas de pago. Además, define su carácter de tributo vinculado al determinar el destino de los recursos (arts. 8 y 9).

Para su aplicación a nivel municipal, los aspectos que se deberán reglamentar, según la jerarquía de la normativa requerida (ordenanza, decreto o resolución) pueden incluir aspectos tales como:

- Zonas alcanzadas y propiedades obligadas al pago de la contribución, según cada hecho generador (art. 46).
- Momento y procedimiento de liquidación y cobro (art. 48).
- Método de cálculo de la valorización, según cada hecho generador.
- Contribución por un porcentaje de la participación no inferior a 10% de la valorización (art. 50).
- Modalidad de cobro y formas de pago (art. 49 y 50).
- Destino de los recursos (arts. 8 y 9).

La implementación de la PMVI requiere reglamentación dos sentidos. Por un lado, la referida a los hechos generadores (cambios de zonificación y otras decisiones administrativas del Estado que incrementan el valor del suelo). Por otro lado, la referida a la recuperación de estos incrementos de valor y la aplicación de recursos.

La reglamentación se puede aprobar por ordenanza especial o también puede incluirse como capítulo de la ordenanza tributaria, del plan o del código urbanístico. Parte del procedimiento puede reglamentarse por ordenanza y parte por decreto. En el caso de los municipios bonaerenses, una parte del proceso requerirá de la intervención de alguna instancia de nivel provincial.

Artículo 46

Hechos generadores de la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias

Constituyen hechos generadores de la participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias en su ejido, los 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.
- e) La ejecución de obras públicas cuando no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras.
- f) Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios.
- g) Todo otro hecho, obra, acción o decisión administrativa que permita, en conjunto o individualmente, el incremento del valor del inmueble motivo de la misma, por posibilitar su uso más rentable o por el incremento del aprovechamiento de las parcelas con un mayor volumen o área edificable.

Fundamentación

El artículo 46 enumera las decisiones administrativas del planeamiento susceptibles de ser consideradas “hechos generadores” de la obligación a tributar la PMVI. Estos hechos son básicamente las acciones estatales que producen el incremento patrimonial de la propiedad beneficiada por esta decisión: dichas acciones se relacionan con los parámetros normativos referidos al uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo; así como a las acciones directas de realización de obras públicas.

El DL 8912/77 clasifica el territorio en a) áreas rurales y b) áreas urbanas y complementarias, las cuales admiten zonas de usos específicos y posibilidades de subdivisión en intensidad de ocupación del suelo (art. 5). Las varia-

ciones en estos parámetros implican, sin duda, asignaciones diferenciadas del valor de cada una de las propiedades implicadas. La decisión administrativa del Estado que altera estos parámetros provoca valorizaciones inmobiliarias (concretamente, incrementos de valor patrimonial) susceptibles de ser recuperadas.

La incorporación de inmuebles al área urbana o complementaria supone una importante transformación del territorio: un terreno rural se convierte en suelo apto para alojar las diversas actividades urbanas, con sus correspondientes infraestructuras y servicios públicos. Al permitir la normativa transformar el suelo rural o complementario en suelo urbano, se producen importantes incrementos en su valor, que se vuelve entre cuatro y diez veces superior al valor original del suelo rural. En otros casos, el surgimiento de mejores condiciones de localización por el desarrollo de una obra de infraestructura puede aumentar la demanda por usos potencialmente más rentables. Por ejemplo, una nueva avenida mejora la conexión entre dos áreas, aumenta la población, y crea las condiciones para la localización de comercios. Así, surge la demanda para que se autoricen usos comerciales. Si este uso se habilita, aumentará la rentabilidad del suelo y, por lo tanto, su precio.

Lo mismo ocurre con un aumento de los parámetros de ocupación urbana o la intensidad de ocupación del suelo, representados por el Factor de Ocupación Total (FOT), el Factor de Ocupación del Suelo (FOS) y otros indicadores de densidad. Dicho aumento supone un incremento de la renta potencial, que se ve reflejado en el precio de mercado. Los terrenos con densidades edilicias más altas serán más valiosos que otros que tengan una densidad menor.

Implementación

Como criterio general, es importante que la legislación local evite contradicciones entre los hechos generadores de la PMVI y los parámetros de regulación del uso, subdivisión y ocupación del suelo.

También es recomendable establecer reglamentariamente el procedimiento de aprobación y método de cálculo y cobro según cada uno de los hechos generadores. Si se da a conocer previamente el método de cálculo y los valores que se utilizan en él, disminuirán las oposiciones a los valores calculados y se favorecerá la predisposición de los actores involucrados a pagar, ya que podrán estimar en forma previa la plusvalía que les será requerida y negociar su incidencia en el valor del suelo.

El inciso e) contempla como hecho generador la ejecución de obras públicas para los casos en que no se haya utilizado para su financiación el mecanismo de contribución por mejoras. En aquellos municipios donde se utiliza la contribución por mejoras será importante analizar y armonizar criterios entre ambos instrumentos de cobro.

Por ejemplo, los objetos de cobro pueden ser diferentes. La contribución por mejoras suele tener como tope máximo el recupero del costo de las obras, mientras que la PMVI busca recuperar el incremento del valor inmobiliario causado por la ejecución de obras, sin importar si son superiores al valor de las obras mismas.

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, en los casos que corresponda, se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a las cesiones establecidas en el artículo 56 del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por el Decreto N° 3.389/87 y sus normas modificatorias.

Fundamentación

La PMVI provee una nueva fuente de financiamiento para afrontar algunas de las múltiples responsabilidades municipales. Se trata de recursos propios y genuinos derivados de las valorizaciones inmobiliarias causadas por las acciones administrativas del municipio y obras públicas. La PMVI tiene carácter adicional y complementario a las cesiones obligatorias establecidas en el DL 8912/77 y sus normas complementarias y modificatorias (art. 47 de la LAJH).

Los municipios bonaerenses pueden implementar la PMVI en el marco de las facultades impositivas genéricas que poseen según las siguientes normas:

- El inciso 5 del artículo 192 de la Constitución Provincia de Buenos Aires.
- El artículo 29 de la Ley Orgánica de las Municipalidades (Decreto-ley 6769/58), según el cual “Corresponde al Concejo sancionar las Ordenanzas Impositivas y la determinación de los recursos y gastos de la Municipalidad”.
- El artículo 226 de Ley Orgánica de Municipalidades, modificado por el artículo 50 de la LAHJ, que establece que los municipios tienen potestad para recaudar las valorizaciones inmobiliarias, o al menos parte de ellas, al poder recuperar como mínimo el 10% del valor generado por alguna decisión pública.

Implementación

La PMVI puede adoptar tanto una modalidad tributaria como no tributaria, en la que el objeto de cobro emana de las acciones o decisiones administrativas de los municipios que incrementan el valor de los inmuebles. Es decir, es un tipo de recurso que vincula la actividad del planeamiento con la posibilidad de recuperar las valorizaciones inmobiliarias que este facilita, para luego utilizarlas como fuente de recursos para las mejoras en el acceso al suelo y la calidad urbana.

En cuanto al formato específico para la reglamentación de la PMVI, puede adoptar dos modalidades posibles: a) urbanística, de naturaleza regulatoria o b) tributaria, de naturaleza fiscal, a través de contribuciones o impuestos². Cada una tiene sus ventajas y limitaciones y en algunos casos puede convenir utilizar un formato mixto.

En caso de escogerse la modalidad tributaria, para algunos autores la especie tributaria más adecuada es el impuesto, por abarcar a todas las actividades del Estado como fuente de la obligación, tanto la realización de obras públicas, como los cambios de normativa urbanística o las meras intervenciones administrativas (Maletti & Albornoz 2010). Esta figura tributaria tiene la ventaja de no requerir vincular la actividad estatal con el destino de los recursos, lo cual facilita su utilización para diversos fines distributivos.

De acuerdo con la realidad local, también se podría adoptar la figura de un tributo vinculado, como es el caso de la contribución especial. Por lo general está definida como "... tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación." (art. 17 Modelo de Código Tributario de América Latina). Es decir, al tratarse de un tributo vinculado, la obligación depende del desempeño de una actividad estatal que genere beneficios al obligado, y los recursos no pueden tener un destino diferente de la actividad estatal que generó la obligación. Este tributo requiere vincular el beneficio y el destino de los recursos.

Artículo 48 Momentos de exigibilidad

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

- a) Solicitud de permiso de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 46 de la presente Ley.
- b) Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la renta generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
- c) Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble en forma total o parcial, con excepción de aquéllos resultantes de herencias y donaciones sin cargo, aplicable al cobro de la participación en la renta de que trata el artículo 46.

Fundamentación

El artículo 48 establece los momentos en que se exigirá el cumplimiento de la obligación de tributar la PMVI, para lo cual identifica tres instancias: a) solicitud de permiso de urbanización o construcción; b) cambio efectivo de uso del inmueble y c) transferencias de dominio.

Las tres instancias implican que el nacimiento de la obligación ocurre cuando el propietario del inmueble decide incorporar a su patrimonio la valorización generada por alguno/s de los hechos generadores previstos en el artículo 46. Es decir, cuando el propietario se presenta voluntariamente para utilizar los beneficios de alguno/s de los hechos generadores previstos en el artículo 46 y así materializar la valorización potencial del inmueble como incremento patrimonial efectivo.

El caso de la solicitud de permiso de urbanización o construcción implica que el propietario utilizará los beneficios normativos surgidos de los hechos generadores previstos en el artículo 46 que producen el aumento del valor potencial de la tierra, por este mayor y mejor uso permitido, por ejemplo, si la planeación permite urbanizar un área antes rural, construir una mayor densidad edilicia o localizar un uso más rentable en determinadas zonas. En dicho caso, la obligación de tributar la PMVI surge en el momento en que el propietario presenta un proyecto para utilizar el beneficio normativo, concurrentemente

2 Para más información, ver Maletti y Albornoz (2010), "Captación de plusvalías en el planeamiento urbano". Disponible en: <http://www.adaciudad.org.ar/docs/revista3-11_MAGDALENA_MALETTI_Y_JUAN_JOSE_ALBORNOZ.pdf>.

con la capitalización del valor potencial de la tierra en el valor de venta del proyecto de urbanización o edilicio.

Lo mismo ocurre con el cambio de uso efectivo del inmueble. Cuando cambian los usos permitidos por la normativa urbana y se admiten otros más rentables, la obligación surge cuando el propietario se presenta solicitando el cambio de uso del inmueble. Este sería el momento en que el propietario decide incorporar el nuevo valor potencial de uso a su patrimonio.

En los casos de transferencias de dominio, el valor potencial de la tierra se capitaliza al momento de la venta. Puede ocurrir que el propietario del inmueble haya pagado la PMVI; en este caso el valor de venta del inmueble capitalizará (hacia arriba) el valor potencial del inmueble y capitalizará (hacia abajo) el pago realizado de la PMVI. Es decir, el valor potencial de la tierra habrá disminuido por incidencia de la aplicación de la PMVI.

Estos casos sirven para ilustrar la incidencia de los instrumentos de recuperación de plusvalías en la disminución de los valores de la tierra y en la disuasión de las prácticas especulativas surgidas en torno a la obtención de beneficios normativos que incrementen el valor potencial de los inmuebles.

Implementación

En el caso de solicitudes de permiso de urbanización o construcción, puede resultar conveniente articular la exigibilidad de la participación (cálculo, liquidación y cobro) con los momentos del proceso aprobatorio del proyecto inmobiliario.

Por ejemplo, en el momento en que se evalúa la factibilidad del proyecto inmobiliario, deberá calcularse la PMVI; en el momento en que se otorga el permiso de urbanización o edificación, se liquida la PMVI; y en el momento en que se otorga el certificado final de obra particular, se cobra la PMVI, ya sea en dinero o a través de un acta de entrega de bienes y/u obras públicas.

Para los casos de solicitud de cambio de uso se puede utilizar un procedimiento similar al anterior, concatenando el proceso aprobatorio al cálculo, liquidación y exigencia de la obligación.

La exigibilidad de la PMVI en los casos de transmisiones de dominio requiere ser armonizada con el impuesto a la transferencia de inmuebles de jurisdicción nacional (Ley 23.905/91) que alcanza a ciertas operaciones de transferencia de dominio a título oneroso (venta, permuta, cambio, dación en pago, aporte de sociedades y todo acto de disposición, excepto la expropiación) y con el impuesto a la transmisiones gratuitas de inmuebles de jurisdicción provincial (Ley 14.044/09) “cuyo objetivo es gravar todo aumento de riqueza a título gratuito (herencias, legados, donaciones, renunciaciones de derechos, enajenaciones directas o por interpósita persona en favor

de descendientes del transmitente o de su cónyuge, los aportes o transferencias a sociedades”.

Una vez ocurrida la instancia de exigibilidad, ya sea la solicitud de permiso de urbanización o edificación, el cambio efectivo de uso del inmueble o la transmisión de dominio del inmueble, le sigue la determinación de oficio del monto y plazo de pago de la contribución, etapa prevista en el Decreto Reglamentario 1062/2013.

Artículo 49 Formas de pago

La participación en la renta urbana puede efectivizarse mediante cualquiera de los siguientes medios, siendo ellos de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a) En dinero efectivo, que será destinado exclusivamente a la construcción o mejoramiento de viviendas y/o construcción de obras de infraestructura de servicios públicos y/o de áreas de recreación y equipamientos sociales en sectores de asentamientos o viviendas de población de bajos recursos.
- b) Cediendo al Municipio una porción del inmueble objeto de la participación, de valor equivalente a su monto.
- c) Cediendo al Municipio inmuebles localizados en otras zonas del Área Urbana y/o Complementaria, accesibles desde la vía pública y conforme a los criterios de localización adecuada establecidos en el artículo 15, apartado a) de la presente ley, previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, incorporando las valorizaciones producidas por la aprobación del emprendimiento y por la modificación de la norma urbanística que se requiera.

Fundamentación

El artículo 49 prevé dos formas genéricas para el pago de la PMVI: en dinero efectivo (inciso a) o en especie (incisos b y c). La forma de pago en especie puede adoptar dos modalidades: en el sitio del emprendimiento que paga la participación o fuera de él.

La ley no prevé explícitamente el pago de la obligación mediante la ejecución de obras a cargo del propietario beneficiario de los hechos generadores previstos en el artículo 46. Este medio de pago es el más utilizado por los municipios en el país y suele resultar aceptable y viable por parte de los urbanizadores o constructores, sobre todo cuando poseen la capacidad empresarial para llevarlas adelante.

Implementación

Cada una de las formas de pago propuestas tiene implicancias operativas diferentes para la administración del procedimiento.

En el caso de los recursos en dinero, se deberá prever la creación de un fondo y la apertura de una cuenta especial (art. 9 de la LAJH) para el depósito de los pagos en concepto de PMVI, que será administrado conforme a la legislación de contabilidad provincial y municipal vigente.

En el caso de los recursos en especie, se deberán prever los mecanismos de traspaso del dominio de los inmuebles al municipio o a terceros destinatarios de un proyecto público. Cuando los inmuebles sean cedidos en un lugar diferente al que ocupa el emprendimiento, el municipio deberá contar con un mecanismo sencillo para computar, en el cálculo para la liquidación, la equivalencia de valor entre el inmueble que se va a ceder y el inmueble obligado a pagar la PMVI.

Artículo 50 Contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria

Los Municipios establecerán por una Ordenanza de carácter general una contribución obligatoria no inferior al diez por ciento (10%) de la valorización inmobiliaria generada por los hechos enunciados en el artículo 46 de la presente Ley, con ajuste a los criterios de exigibilidad y pago establecidos precedentemente. Dicha contribución no podrá ser superior al máximo establecido por la instancia superior de justicia en materia de constitucionalidad para la regulación de usos del suelo por parte del Estado.

Fundamentación

Considerando que la PMVI ha sido estructurada como un tributo, se puede tomar como parámetro máximo de cobro el tope superior en el que han coincidido diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En estos fallos, acerca del límite de validez constitucional de los tributos -principalmente los referidos a la propiedad inmobiliaria-, se ha convergido que el tributo puede alcanzar hasta un máximo del 33% del valor de la pro-

piedad o la renta libre de recargos y multas³. Este porcentaje suele representar el límite máximo del principio de no confiscatoriedad aplicado a tributos. En algunas circunstancias, los límites admitidos han sido más altos, sobre todo en casos de acumulación de diversos tributos o de ausentismo o abandono de inmuebles.

Implementación

La legislación debe determinar el porcentaje de esta valorización a ser cobrada. En el artículo 50 de la LAJH están previstos un mínimo de 10% y un máximo establecido por instancia superior de justicia. Esto significa que una porción de valorización será compartida con el emprendedor y/o el propietario de la tierra. Si el porcentaje a cobrar es 10%, el 90% restante de la valorización es compartido con el emprendedor y/o el propietario de la tierra.

Artículo 51 Grandes desarrollos inmobiliarios. Determinación presunta y pago a cuenta

Los sujetos obligados al pago de la contribución establecida por el Municipio en que se desarrollen los emprendimientos indicados en el artículo 46 inciso f) de la presente Ley, tales como emprendimientos de clubes de campo, barrios cerrados y toda otra forma de urbanización cerrada; o cementerios privados o de emprendimientos de grandes superficies comerciales, quedando incluidos en esta última categoría los establecimientos que conformen una cadena de distribución según lo establecido en la Ley N°12.573 y su reglamentación, siempre que ocupen predios de más de cinco mil metros cuadrados (5.000 m².), sin importar el área o zona del ejido municipal en la que se instalen, -de acuerdo a lo dispuesto en los incisos b) y c) del artículo 49, cederán como pago a cuenta de la determinación definitiva, sujeto al cómputo de equivalencia y valorización final, el 10% de la superficie total de los predios afectados o sus equivalentes en dinero o suelo urbanizable.

3 Molinatti, Catalina (2016), "Capítulo 2: Argentina" en Claudia De Cesare (editora) *Sistemas del impuesto predial en América Latina*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Fundamentación

El artículo 51 incluye, en lo fundamental, la obligación de los grandes desarrollos inmobiliarios a ceder suelo para destino público y/o social. Hasta el momento de sanción de la LAJH, estos no tenían obligación de ceder ningún tipo de suelo público, para calles, áreas verdes o reservas de uso público.

Se incluye también la cesión del 10% del suelo de la superficie total en los casos de grandes desarrollos realizados en predios con más de 5000 m². Esta cesión de suelo puede realizarse en el mismo predio o cediendo una superficie de valor equivalente en otro lugar o el valor equivalente en dinero.

El artículo representa, en parte, un primer intento de eliminar la eximición de obligaciones y cesiones a los grandes desarrollos inmobiliarios, situación que representaba un tratamiento injusto y desigual con respecto a los proyectos con subdivisión simple de suelo, como son las urbanizaciones abiertas.

El porcentaje del 10% de cesión del suelo es muy bajo si se lo compara con lo que ceden las urbanizaciones abiertas. Según el DL 8912/77 estas últimas tienen la obligación de ceder un porcentaje de suelo variable según cantidad habitantes y densidad de población en los casos de ampliación del área urbana, que puede alcanzar hasta un máximo de 10% para áreas verdes y 5% para reserva de uso público, en los casos de reestructuración urbana. Estos porcentajes no incluyen la obligación de ceder el espacio destinado a calles. Por ende, suelen representar un total del 35% del suelo que abarca el emprendimiento.

La cesión del 10% computa como parte de pago y a cuenta de la determinación definitiva de la PMVI. Es decir, no es un concepto adicional a la PMVI, a diferencia de lo que establece el artículo 47 con respecto a las cesiones establecidas en el artículo 56 del DL 8912/77 para emprendimientos con subdivisión de suelo, las cuales se hacen efectivas con carácter adicional y complementario a la PMVI.

Implementación

Este artículo implica incluir en la normativa urbanística local las cesiones obligatorias exigibles a los grandes desarrollos inmobiliarios.

Artículo 52 Modificación del Decreto-Ley 6.769/58

Sustitúyese el inciso 31) del artículo 226 del Decreto-Ley 6.769/58, por el siguiente texto:

“inciso 31) Participación del Municipio en las valorizaciones inmobiliarias 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.”

Fundamentación

El artículo 52 de la LAJH dispuso la modificación del inciso 31 del artículo 226 del DL 6769/58, (Ley Orgánica de Municipalidades), incorporando el reconocimiento legal expreso de la PMVI. De este modo, se suma una herramienta que posibilita a los municipios la generación y obtención de recursos cuyo objeto de cobro son las valorizaciones o plusvalías del suelo creadas por las decisiones administrativas del estado municipal.

Al vincular las decisiones y acciones urbanísticas con el incremento del valor de los inmuebles (tanto por habilitar usos más rentables, como por incrementar el aprovechamiento de las parcelas) este inciso representa la inclusión y el reconocimiento de la dimensión económica del planeamiento.

Implementación

Los nuevos recursos pueden ser creados por ordenanza municipal conforme al artículo 29 la Ley Orgánica Municipal (LOM) que define el procedimiento para crear ordenanzas impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones por mejoras. Estas normas municipales deben ser aprobadas por mayoría absoluta de votos en una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales, según lo dispone el artículo 193 de la Constitución provincial.

El proceso de aprobación está reglado en la LOM:

1. El respectivo proyecto que podrá ser presentado por un miembro del Concejo o por el Intendente, será girado a la Comisión correspondiente del Cuerpo.
2. Formulado el despacho de la Comisión, el Concejo por simple mayoría sancionará una Ordenanza preparatoria que oficiará de anteproyecto, para ser considerado en la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes.
3. Cumplidas las normas precedentes, la antedicha Asamblea podrá sancionar la Ordenanza definitiva.

Artículo 53 Incorporación al Decreto-Ley 6769/58

Incorpórase como inciso 32) del artículo 226 del Decreto-Ley 6769/58, el siguiente texto:

“inciso 32 Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución”.

Fundamentación

El artículo 53 de la LAJH dispone que se incorpore al artículo 226 del DL 6769/58 (Ley Orgánica de Municipalidades), el inciso 32 en el que se amplían las posibilidades legales de los municipios para crear cualquier otra tasa, derecho o gravamen.

El artículo 226 de la LOM enumera un conjunto amplio y detallado de recursos municipales a partir de la aplicación de impuestos, tasas, derechos, licencias, contribuciones, retribuciones de servicios y rentas. El inciso 31 abre la posibilidad de crear algún otro tributo, no contemplado en la ley, con el único límite de que debe estar en acuerdo con los arreglos constitucionales.

Implementación

Tal como fue señalado en relación con el artículo 52, todo nuevo recurso puede ser creado por ordenanza municipal conforme el procedimiento dispuesto en el artículo 29 de la LOM, que habilita la creación de ordenanzas impositivas que dispongan aumentos o creación de impuestos o contribuciones de mejoras. Las ordenanzas deben ser aprobadas por mayoría absoluta de votos en una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales, según lo dispone el artículo 193 de la Constitución Provincial.

El proceso de aprobación está reglado en la LOM:

1. El respectivo proyecto que podrá ser presentado por un miembro del Concejo o por el Intendente, será girado a la Comisión correspondiente del Cuerpo.
2. Formulado el despacho de la Comisión, el Concejo por simple mayoría sancionará una Ordenanza preparatoria que oficiará de anteproyecto, para ser considerado en la Asamblea de Concejales y Mayores Contribuyentes.
3. Cumplidas las normas precedentes, la antedicha Asamblea podrá sancionar la Ordenanza definitiva.

Artículo 54 Instituto de la Vivienda Facultades

La facultad establecida en el artículo 23 de la Ley N°5.396 General de la Vivienda, corresponde al Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires, con ajuste a los siguientes parámetros:

a) Los bienes inmuebles afectados sólo podrán destinarse al cumplimiento de programas de vivienda social.

b) La afectación de inmuebles se realizará por acto administrativo debidamente motivado que será dado a publicidad como mínimo a través del Boletín Oficial, dos diarios, uno de circulación provincial y otro local, y el sitio de Internet del Instituto de la Vivienda, y podrá efectuarse por zonas previamente identificadas de acuerdo a su criticidad, en base a un relevamiento obligatorio de todos los predios emplazados en la zona, que resulten aptos para la finalidad establecida en esta Ley.

c) La adquisición de terrenos o constitución de servidumbres sobre terrenos podrán acordarse en forma directa con sus titulares dominiales, siempre que acrediten la posesión e inscripción dominial del inmueble a su nombre por un plazo no inferior a cinco (5) años previos al acuerdo, y que el precio pactado no supere el valor establecido en la tasación efectuada al efecto por bancos oficiales.

d) Se considera que en todos los casos el acto administrativo que disponga la adquisición por acuerdo directo puede afectar derechos subjetivos o intereses legítimos, por lo que deberán observarse los requisitos esenciales y sustanciales previstos en el ordenamiento administrativo para dictar el acto, incluyendo la intervención de los organismos indicados en el artículo 38 y concordantes del Decreto Ley 7.543/69 T.O. por Decreto 969/87.

e) Si fracasare el acuerdo directo con los titulares dominiales, deberá promoverse el juicio correspondiente por conducto de la Fiscalía de Estado, órgano que asumirá la representación del Instituto de la Vivienda en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto Ley 7.543/69 T.O. por Decreto 969/87.

Fundamentación

El artículo resuelve un vacío legal que se había originado con la aprobación en el año 1980 del DL 9573 (Ley Orgánica del Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires). Como se observa, la LAJH determina que este Instituto es el organismo de aplicación del artículo 23 de la Ley 5396 General de la Vivienda (1948), que se encuentra vigente.

Dicho artículo dice lo siguiente:

Declárase de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de esta ley. En los casos de inmuebles la expropiación puede extenderse hasta la superficie necesaria destinada al loteo y su posterior enajenación.

De tal manera, el actual Instituto de la Vivienda adquiere capacidad expropiatoria por vía administrativa, ya que cuenta con una declaración genérica de utilidad pública a su favor. Esta es una herramienta muy importante que, utilizada con la racionalidad debida, permite tener una mayor eficacia en la política de tierra provincial.

Implementación

El Instituto de la Vivienda debe dictar las resoluciones pertinentes para su aplicación.

Sección 6

Consortios urbanísticos

La figura del consorcio urbanístico entre un organismo público y otros actores para la ejecución de proyectos amplía los alcances y la capacidad de actuación en la implementación de las políticas de suelo.

La ejecución de proyectos bajo la figura de consorcios constituye una alternativa a los sistemas clásicos de contratación de obra pública, en los que el Estado diseña, financia, paga y opera, y el sector privado sólo ejecuta y construye. El consorcio debe atenerse a lo reglado en la LAJH y estar liderado por el sector público.

Artículo 55

Consortios urbanísticos

A los fines de esta ley se denomina consorcio urbanístico a la forma de ejecución de proyectos de urbanización o edificación, conjuntamente entre organismos gubernamentales y actores privados, sean estos personas físicas o jurídicas, aportando cualquiera de ellos, inmuebles de su propiedad y el otro las obras de urbanización o de edificación, y que luego de la realización de las mismas cada parte recibe como compensación por su inversión, unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas y/o edificadas.

Fundamentación

El artículo promueve la ejecución de proyectos urbanos mediante la colaboración entre el poder público (provincia y/o municipios), los propietarios, la sociedad civil y el sector privado que siempre deben estar de acuerdo con las estrategias y las directrices de la planificación urbana municipal. El consorcio es un instrumento de urbanización o reurbanización de un área de la ciudad, bajo la conducción del Estado, para concretar objetivos y acciones establecidas en la planificación mediante la colaboración con el sector privado.

En el marco de la LAJH, los proyectos deben poner en marcha transformaciones urbanas estructurales, mejoras ambientales y el acceso a un hábitat digno sin discriminación. De tal forma, los consorcios urbanísticos pueden perseguir muy distintas finalidades: la reconversión y recalificación de áreas en desuso o con usos obsoletos, la

urbanización de tierra vacante; la ejecución de proyectos urbanos en áreas en las que se busca renovar usos y aumentar la densidad; o simplemente la ejecución conjunta de un emprendimiento pequeño de viviendas en las que una parte de ellas tenga fines sociales.

Uno de los debates trascendentes de los últimos años se centra en la relación de intereses y responsabilidades entre el mercado y el sector público en los procesos de desarrollo territorial y en sus impactos respecto de la sostenibilidad ambiental y la equidad social. Marta Aguilar (2005) reproduce una cita de Eduardo Mangada⁴ que parece sintetizar de manera acabada los alcances y límites de esta opción de política:

En el caso de las operaciones urbanas, parece probado que la incorporación de los operadores privados en su formulación y gestión, no sólo puede disminuir la presión sobre el gasto público, sino que puede re-remozar la propia cultura de gestión tradicional en las administraciones públicas. [...] El límite de esta colaboración para que no vacíe el carácter de función pública, irrenunciable en el desarrollo urbano, es que la participación privada en la obra pública y la gestión de determinados servicios, no suponga una privatización del poder político, ni mucho menos, una degradación del interés social por el interés privado, ni una sustitución de la lógica política por la lógica empresaria.

Implementación

Si el consorcio se utiliza para la urbanización de predios, permite contar con recursos para proyectos sociales sin expropiar terrenos, ya que estos se conseguirán como pago por la urbanización realizada. A través de esta figura, el municipio elabora el proyecto y determina las formas de ocupación. En el caso de que los propietarios del suelo sean más de uno, la adopción de este sistema implica siempre la confección de un proyecto de reparcelación del polígono para la cual se podría utilizar la figura del reajuste de suelo reglamentada en el artículo 64 de la LAJH.

La participación del municipio en el financiamiento de la operación es variable y los propietarios del suelo y/o las organizaciones sociales participantes pueden aportar recursos para realizar obras. En muchos casos se ha establecido un área de reserva del perímetro, que podrá ser vendida a la iniciativa privada a fin de recuperar parte de los costos de las obras públicas.

La implementación de un consorcio se materializa la mayoría de las veces a través de un convenio o acuerdo aprobado por ordenanza del Concejo Deliberante, que suele tener las siguientes características:

- Se especifica con precisión el objetivo del consorcio y las metas que se busca alcanzar dentro de los plazos totales o parciales que se establezcan en el acuerdo.
- Se especifican con precisión las prestaciones y contra-prestaciones a que se obligan las partes con indicación de tiempo y forma.
- Se especifican las formas de control periódico que se ejercerán con respecto a los contenidos y resultados parciales de lo convenido, a los efectos de asegurar el éxito del convenio.
- La participación de personas privadas no podrá ser mayoritaria, ni dar lugar a que éstas controlen o tengan una posición decisiva en el funcionamiento del consorcio.
- En aquellos casos en que, por ejecución de convenios urbanísticos, resultasen beneficios de cualquier tipo para el municipio, éstos serán afectados según lo dispuesto en el artículo 9 de la LAJH y, por lo tanto, solo podrán ser destinados a los fines determinados en el artículo 8.

Artículo 56 Valor de unidades inmobiliarias

El valor de las unidades inmobiliarias a ser entregadas al propietario del inmueble aportado, se debe corresponder con el valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, más una razonable tasa de ganancia que surgirá de los convenios específicos que se suscriban al efecto.

Fundamentación

Toda operación urbana que se lleve a cabo de manera asociada entre el sector público y el privado supone la generación de una valorización inmobiliaria que debe ser repartida de forma equitativa. El artículo establece que, para elaborar los cálculos del reparto, se partirá del precio del inmueble previo al diseño y ejecución del proyecto, es decir, sin la valorización producida por los cambios normativos (si los hubiera) y la ejecución de infraestructuras, instalaciones, mejoras u obras nuevas. De tal manera, se pretende que el cálculo identifique con la mayor claridad posible a través de qué acciones se producen las valorizaciones que se repartirán y quién las realiza (público o privados).

4 Aguilar, M. (2005). "Devenir de supuestos. De los universales a los criollos". En *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*. Max Welch Guerra (Editor). Editorial Biblos, Buenos Aires. Eduardo Mangada fue Concejal de Urbanismo durante el primer gobierno democrático de Madrid y Consejero de Política Territorial de la Comunidad de Madrid durante la década del 80.

Sección 7

Gestión democrática y participación

Uno de los elementos fundamentales de la ley es la promoción de la participación de la sociedad en la gestión urbana. Las decisiones sobre la planificación y gestión territorial y habitacional deben combinar el debate político democrático de los Concejos Deliberantes con instancias que propicien el involucramiento directo de los afectados por las acciones e inversiones públicas. No se trata exclusivamente de consultar la opinión de la población sobre las propuestas del poder público, sino también de garantizar procesos efectivamente deliberativos.

Las instancias consultivas y deliberativas deben garantizar que se tenga en cuenta a todos los segmentos de la sociedad y que la agenda de inversiones y acciones de cualquiera de los niveles públicos (nacional, provincial o municipal) se someta a su análisis.

Como dice Raquel Rolnik:

Un nuevo paradigma que privilegia la ciudad real, aceptando en ella la presencia permanente del conflicto y tomando la gestión cotidiana como punto de partida, se está desarrollando en las ciudades latinoamericanas. Este nuevo paradigma parte del planteamiento de que la ciudad se produce por una multiplicidad de agentes que deben tener su acción concertada, generando un pacto que corresponda al interés público de la ciudad. Presupone una revisión permanente para ajustes o adecuaciones, que mantenga un seguimiento de la dinámica de la producción y reproducción de la ciudad⁵.

Artículo 57

Promoción de la participación

En las diferentes instancias de planificación y gestión del hábitat, los organismos provinciales y municipales deben asegurar la participación de los ciudadanos y de las entidades por éstos constituidas, para la defensa de sus intereses y valores, así como velar por sus derechos de información e iniciativa.

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los diferentes procedimientos y también a exigir el cumplimiento de la legalidad, mediante el ejercicio de acciones y derechos ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

Artículo 58

Instrumentos de participación

Para garantizar una gestión democrática de la Ciudad se deben utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:

- a) Órganos o instancias multiactorales formalizadas.
- b) Debates, audiencias y consultas públicas.
- c) Iniciativas populares para proyectos de normativas vinculadas con planes, programas y proyectos de hábitat y desarrollo urbano.

Fundamentación

El artículo 57 determina con claridad que, en materia de planificación y gestión del hábitat, los diferentes niveles del Estado deben asegurar la participación social. Por lo tanto, esta es obligatoria al punto que en el segundo párrafo se determina que los ciudadanos pueden exigirla ante los órganos administrativos y judiciales correspondientes.

En la medida en que la gestión pública se sustente metodológicamente en la participación popular, contribuirá decisivamente a avanzar hacia una mayor sostenibilidad del proceso.

La participación puede entenderse como la capacidad y la posibilidad que tienen las personas y los grupos sociales de influir en las condiciones que afectan sus vidas. De tal forma, la noción de participación hace referencia a un acto voluntario de interacción social dirigida a tener parte en alguna actividad pública de modo de intervenir en su curso y beneficiarse de ella.

Implementación

El artículo 58 propone, de manera general, indicativa y no taxativa algunas instancias para democratizar los procesos de planificación y gestión territorial. Existe un amplio abanico de técnicas probadas que facilitan y promueven la constitución de ámbitos de participación. La experiencia muestra que no hay recetas únicas para desplegar con eficacia un proceso participativo y que resulta indispensable garantizar la combinación de múltiples y diversos espacios que faciliten la interacción y la toma de decisiones democráticas por parte de los actores locales.

5 Lungo, M. y Rolnik, R. (1998) *Gestión Estratégica de la Tierra Urbana*. Fundación Prisma. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente. El Salvador.

Según Mario Robirosa⁶:

Existen tres niveles de participación, que varían de una más restrictiva a una más amplia. Estas se refieren a:

1. Información: debe ser la necesaria en calidad y en cantidad, y la población tiene que estar en condiciones de evaluar la información que maneja.
2. Opinión: corresponde a un nivel más complejo de participación en la cual los participantes pueden emitir opiniones sobre asuntos, supone un nivel de participación más amplio que la informativa. El destino de la opinión podrá ser la modificación de decisiones o de acciones. En este último caso la opinión alimentará la certeza de los riesgos a que están expuestos aquellos que deben decidir. La opinión tiene relación con la información en la medida en que esta última sea adecuada y oportuna.
3. Toma de decisiones: los participantes pueden decidir sobre sus propios asuntos, lo que supone una adecuada y oportuna información, el reconocimiento de acuerdos, diferencias, mecanismos adecuados de discusión y de toma de decisiones.

Sobre esta base resulta fundamental que los poderes públicos y las organizaciones innoven en estos procesos a través de la puesta en marcha de nuevas formas de participación y representación que incorporen la construcción de acuerdos, respetando la diversidad de puntos de vista y el conflicto social.

La creación mediante ordenanza de un Consejo Local de Hábitat ha sido una de las vías más utilizadas por muchos municipios bonaerenses y replica el funcionamiento del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat creado en el artículo 60 de la sección siguiente.

Artículo 59 Acceso a la información

Los organismos públicos deberán adoptar las medidas necesarias que garanticen el acceso y consulta a la información necesaria para garantizar la participación efectiva de la población en las instancias de planificación y gestión del hábitat.

Fundamentación

El acceso a la información es un derecho constitucional básico en un país republicano que permite el ejercicio de otros derechos. En el ámbito de las políticas públicas de acceso al hábitat digno y a la vivienda adecuada, es una

condición para el ejercicio de la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación y gestión.

El acceso a la información pública se encuentra reconocido en diversos tratados internacionales de derechos humanos (art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art.13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) e incorporado al ordenamiento jurídico argentino por medio del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

El derecho al acceso a la información ha sido consolidado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a partir del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la que se señala, por ejemplo, que:

(...) el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. (...).⁷

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirma que el derecho al acceso a la información pública:

(...) consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información. En tal sentido se observa que la Corte Internacional impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de negativa de conformidad con las excepciones dispuestas (...).⁸

Asimismo, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires rigen la Ley 12.475 de Acceso a la Información Pública y su Decreto reglamentario N° 2549/2004 que obligan a todas las dependencias públicas provinciales a proveer información adecuada.

7 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77.

8 CSJN. Fallo en causa caratulada “Asociación Derechos Civiles c/ Estado Nacional- PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”

6 Robirosa, M., Cardarelli, G. y Lapalma, A. (1990). *Turbulencia y Planificación social*. UNICEF. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.

Sección 8

Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat

Artículo 60 Creación

Créase, en el ámbito de la Autoridad de Aplicación, el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat, que debe actuar como órgano multiactoral de consulta y asesoramiento de las políticas y programas en el marco de la presente ley y de acuerdo con lo que establezca la reglamentación.

Artículo 61 Composición

La Autoridad de Aplicación designa al Presidente del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat y dicta las normas y requisitos para su integración, organización y funcionamiento, garantizando la participación de:

- a) Representantes de la Autoridad de Aplicación.
- b) Representantes de organizaciones no gubernamentales con incumbencias en temas vinculados en la presente Ley.
- c) Representantes de Colegios Profesionales afines a la materia de esta Ley.
- d) Representantes de los Municipios.
- e) Representantes de las Universidades públicas con sede en la Provincia de Buenos Aires y carreras vinculadas a las temáticas del hábitat.
- f) Representantes del Poder Legislativo: 3 por la mayoría y 2 por las minorías de ambas Cámaras.

Artículo 62 Integración ad-honorem

Los integrantes del Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat participan en forma honoraria y ejercen su cargo durante dos (2) años pudiendo ser renovables por igual período por única vez.

Artículo 63 Convocatoria de instituciones

El Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat puede convocar, en caso de considerarlo necesario, a aquellas instituciones o especialistas que pudieran contribuir a la mejor resolución de los temas de su competencia.

Fundamentación

La gestión de hábitat es la única política provincial que se maneja con la colaboración de un consejo democrático de entidades y organizaciones, creado por el artículo 60 de la LAJH.

Las sesiones preparatorias para constituir el Consejo Provincial de Vivienda y Hábitat se llevaron a cabo entre finales de 2014 e inicios de 2015, y a partir de marzo de dicho año comenzaron a convocarse las sesiones ordinarias mensuales. Asimismo, a través de su primer acta, el consejo consensuó el reglamento de funcionamiento que fue antecedido por un importante proceso participativo. Hasta la actualidad, ha funcionado en forma plena como un órgano de toma de decisiones, consulta y control basado en su independencia funcional y en su intervención en numerosas cuestiones.

Implementación

El presidente del Consejo es el Director provincial de Acceso Justo al Hábitat (perteneciente a la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo, y Vivienda) y la vicepresidencia debe ser ejercida por alguna de las instituciones participantes que no pertenezcan al gobierno provincial.

Todas las reuniones del Consejo de Vivienda y Hábitat son públicas, por lo que cualquier organización puede participar libremente.

capítulo 5

norma modificatoria

El Capítulo V tiene el objetivo de hacer operativos tres dispositivos que se encontraban sin ejecución en el DL 8912/77 desde su sanción en el año 1977. Ellos son: el parcelamiento y la edificación obligatorios, la aplicación de un gravamen especial municipal sobre los inmuebles ociosos y el englobamiento parcelario.

Artículo 64 Modificación del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87

Sustitúyense los artículos 84 al 90 inclusive y 92 del Decreto-Ley 8.912/77 T.O. por Decreto 3.389/87 y sus normas modificatorias, a tenor de los siguientes textos:

“Artículo 84: Los Municipios, a través de sus planes y mediante ordenanzas específicas, podrán declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de los inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida o paralizada según las siguientes definiciones:

- a) Baldío: Todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas.
- b) Edificación derruida: Aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentren en estado de deterioro avanzado y hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal.
- c) Edificación paralizada: Aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco (5) años paralizadas. El propietario del inmueble sujeto a la declaración establecida en el presente artículo deberá ser notificado por el Departamento Ejecutivo Municipal a través de un medio fehaciente, de la obligación según las normas aplicables. A tales efectos podrán conformarse consorcios urbanísticos.”

Fundamentación

El parcelamiento y la edificación obligatorios (PEO) constituye un instrumento a través del cual los municipios pueden exigir al propietario de un inmueble urbano baldío, con construcciones derruidas y/o paralizadas, que cumpla con la obligación de parcelar y/o de edificar el inmueble de su titularidad.

El PEO permite que los gobiernos municipales asuman un rol activo en la movilización de inmuebles urbanos en estado ocioso y/o de abandono, que se localizan tanto en el interior de áreas centrales como en áreas periféricas, fomentando su reinserción en la dinámica urbana. El principal objetivo de este instrumento es promover la optimización de la infraestructura básica instalada, ampliando las posibilidades de acceso a tierra urbanizada en un municipio. Esto contribuye a una planificación y ordenamiento territorial más eficiente, al mismo tiempo que promueve el crecimiento y la densificación de regiones y sectores urbanos más adecuados. Desde otra arista, la obligación de edificar o parcelar funciona como un disuasivo a la retención de inmuebles en las áreas centrales y mejor dotadas de infraestructuras, donde es común encontrar “vacíos urbanos” a la espera de una sobrevalorización del suelo. Desde esta óptica, el PEO contribuye a una planificación y un ordenamiento territorial más equitativos, impidiendo la concentración de la renta urbana sobre la base de prácticas especulativas.

La existencia de inmuebles urbanos baldíos, o con construcciones derruidas o paralizadas desnaturaliza la función social de la propiedad consagrada en el artículo 10 de la ley que, conjuntamente con el derecho a la ciudad, debe guiar a las políticas de hábitat y vivienda que implementen el estado provincial y los municipales.

Para ser considerado “baldío”, un inmueble debe carecer de edificaciones y de un uso económico. En función de este último requisito, un predio sin edificación no podría considerarse un “baldío” si en él se lleva a cabo una actividad comercial, como por ejemplo, un mercado, una feria itinerante, un estacionamiento de autos, o un depósito a cielo abierto.

Con respecto a los inmuebles “derruidos”, lo usual es que los propios códigos o reglamentos de edificación municipal regulen el estado de deterioro de las obras y establezcan un procedimiento para declarar inhabitable un edificio.

Finalmente, es importante que el código o reglamento de edificación municipal regule la parálisis de obra, estableciendo los criterios que permiten identificar una edificación paralizada, y definiendo un procedimiento administrativo para dejar constancia de dicha situación. Esto último es de suma relevancia, en la medida en que los inmuebles paralizados únicamente pueden ser afectados para la obligación de edificar si llevan más de cinco años en ese estado. Si el código o reglamento de edificación municipal no regula la parálisis de obra, la ordenanza específica que regule la aplicación de este instrumento debería hacerlo, previendo la necesaria notificación al propietario del inmueble paralizado para que comience a contar el plazo de cinco años.

El contenido específico de la obligación de edificar deberá ajustarse a los códigos de edificación de cada municipio y deberá garantizarse que el inmueble baldío, con una construcción derruida y/o paralizada sea habitable al cumplirse con dicha obligación.

En el supuesto de loteos convencionales, la obligación de parcelar debe ajustarse a las dimensiones y garantizar las cesiones exigidas en el capítulo III del DL 8912/77. Asimismo, comprende el deber de completar la infraestructura, instalar los servicios básicos y asegurar el equipamiento comunitario requerido por la Autoridad de Aplicación, de conformidad con el capítulo IV del DL 8912/77. En el supuesto de loteos populares, la obligación de parcelar puede acogerse al régimen de urbanización progresiva regulado en la LAJH, y beneficiarse de las excepciones previstas en los arts. 20, 22, 23 y 24 de esta norma.

Implementación

Los municipios deben regular un procedimiento para operacionalizar este instrumento a nivel local, tomando en consideración las condiciones y plazos que establece el DL 8912/77 en sus artículos 84 a 88 modificados. El artículo 84 habilita a que lo hagan a través de sus planes y/o mediante ordenanzas específicas.

Independientemente de la vía por la que se opte regular el instrumento, se plantea la opción de declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de todos, algunos o un solo inmueble urbano baldío o con edificación de-

ruida y/o paralizada. La decisión dependerá de distintas variables, pero, sobre todo, de la estrategia que se persiga con la aplicación de este instrumento. Los propósitos de fondo pueden ser tan diversos como estimular la ocupación de inmuebles en áreas centrales, fomentar la densificación de áreas próximas a ejes de transporte público que favorecen la movilidad urbana, o promover procesos de renovación urbana en antiguas áreas industriales abandonadas. Asimismo, también dependerá de la capacidad institucional que tenga el municipio para implementar determinada estrategia.

“Artículo 85 | La implementación de la obligación a la que se refiere el artículo 84 de la presente Ley será establecida por los municipios de acuerdo a los siguientes parámetros: a) Los plazos para edificar o urbanizar no podrán ser inferiores a tres (3) ni superiores a cinco (5) años, contados a partir de la declaración. b) A partir de la aprobación del proyecto, el propietario tendrá un (1) año de plazo máximo para iniciar las obras. c) En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, una ordenanza municipal específica podrá prever su conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo. d) Los plazos señalados no se alterarán aunque durante su transcurso se efectúen transmisiones de dominio y cuando esto ocurra deberá hacerse constar dicha circunstancia en la escritura traslativa de dominio e inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmueble. A los fines de este artículo, se entenderá por parcelamiento o edificación concluida al completamiento de las obras previstas con las conexiones a los servicios necesarios, para permitir su habilitación.”

Fundamentación

Los incisos a) y b) del artículo 85 fijan una serie de parámetros temporales para el cumplimiento de la obligación de edificar y/o urbanizar que deben ser tenidos en cuenta por los municipios al momento de regular el procedimiento de aplicación del PEO. Así, el inciso a) de este artículo establece un plazo máximo de un año a partir de la aprobación del proyecto para el inicio de las obras y el inciso b) determina que el plazo para concluir la urbanización y/o la edificación del inmueble no puede ser menor a tres ni mayor a cinco años.

El inciso d) aclara de manera expresa que los plazos de inicio y término de las obras no se verán alterados por la transmisión del dominio del inmueble, cualquiera sea el acto jurídico a través del cual esta opere (compraventa, permuta, donación, etc.). El objetivo que persigue este inciso es impedir que los plazos que conlleva la obligación de construir y/o parcelar sean eludidos mediante cambios de titularidad del inmueble.

Implementación

La ordenanza municipal que regule la implementación de este instrumento a nivel local deberá estipular claramente los plazos de inicio y conclusión de las obras, dentro de los parámetros comentados.

Para que el PEO sea un instrumento verdaderamente eficaz, y logre cumplir con el objetivo que se propone, es esencial que los municipios hagan un seguimiento constante del inicio y la finalización de las edificaciones y/o de los procesos de urbanización, una vez que un inmueble ha sido afectado a este régimen. Si el propietario del inmueble inicia las obras y concluye con la obligación de edificar y/o urbanizar en los plazos previstos por la ordenanza municipal, el PEO habrá logrado su objetivo. De lo contrario, la implementación del PEO deberá pasar a la siguiente etapa a fin de disuadir al propietario de su incumplimiento.

Para asegurar que los plazos de inicio y final de obra no sean eludidos a través de cambios en la titularidad del inmueble, la norma establece la obligación de inscribir el PEO en la escritura traslativa de dominio. Si bien esta obligación le corresponde a los particulares, el Poder Ejecutivo municipal, una vez notificada la obligación de parcelar y/o edificar al titular del inmueble, debe encargarse de oficiar al Registro de la Propiedad Inmueble a los efectos de que este organismo anote la afectación del inmueble al régimen del PEO, asegurando su publicidad y oponibilidad a terceros. La anotación del PEO debe dejarse sin efecto únicamente, ante la presentación del certificado municipal de final de obra por parte del interesado en el Registro de la Propiedad Inmueble.

“Artículo 86: En caso de incumplimiento de las condiciones y de los plazos previstos en el artículo anterior o no habiéndose cumplido las etapas previstas, el Municipio podrá aplicar un gravamen especial sobre el inmueble que será progresivo en el tiempo, mediante el aumento de la alícuota por un plazo de cinco (5) años consecutivos, y cuyo valor será fijado en la Ordenanza Impositiva, no pudiendo el mismo ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza para ese período de tiempo;

Transcurrido el plazo de cinco (5) años sin que la obligación de parcelar y/o edificar se hubiere cumplido, el Municipio continuará aplicando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el artículo 84 de la presente Ley. Queda prohibido conceder exenciones o condonaciones de deudas relativas al gravamen progresivo a que alude este artículo.”

Fundamentación

El artículo 86 del DL 8912/77 faculta a los municipios a aplicar un gravamen especial sobre los inmuebles afectados al PEO, en el caso de que los propietarios no inicien las obras en el plazo de un (1) año y/o de que estas no se hayan finalizado en el plazo que fije la ordenanza municipal, el cual, según hemos visto, no podrá ser inferior a tres (3) ni superior a cinco (5) años.

En el primer supuesto, de incumplimiento del inicio de las obras, el gravamen deberá aplicarse durante los años que resten hasta cumplirse el plazo máximo para la finalización de las obras y, de persistir el incumplimiento, extenderse por otros cinco (5) años una vez que se hubiese cumplido dicho plazo. En el segundo supuesto, de incumplimiento del final de obra, el gravamen deberá aplicarse por un plazo de cinco (5) años.

La característica distintiva de este gravamen especial es su progresividad en el tiempo, que permite el aumento de la alícuota por un plazo de cinco (5) años consecutivos. La progresividad de la alícuota tiene un límite, sin embargo, en la medida en que el valor de este gravamen no puede ser superior al cincuenta por ciento (50%) de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) para el período de tiempo dado.

De conformidad con el artículo 64 del Decreto reglamentario 1062/2013, los recursos obtenidos a través de la aplicación de este gravamen deberán ser destinados al cumplimiento de los fines determinados en el artículo 8 de la ley.

El objetivo de este gravamen es romper la lógica especulativa por la vía tributaria y que la persistencia en el incumplimiento de la obligación impuesta por el PEO signifique una carga cada vez mayor para el titular del inmueble. Para lograr este cometido, es de suma importancia que se respete la prohibición de conceder exenciones o condonaciones de deudas con basamento en este gravamen, y debe resaltarse que la desafectación de un inmueble al PEO -una vez que se ha constatado el término de las obras de edificación y/o parcelamiento- no extingue las deudas devengadas por aplicación del gravamen con fundamento en el incumplimiento previo de la obligación de edificar o urbanizar.

Implementación

El municipio debe regular este gravamen en la ordenanza impositiva, estableciendo las distintas alícuotas que serán aplicables al incumplimiento del PEO según el transcurso del tiempo.

A los efectos de su implementación, es fundamental que exista una articulación aceptada entre el área municipal encargada de hacer el seguimiento del inicio y el final de las obras de los inmuebles sujetos al PEO, y el área de

economía y finanzas encargada de implementar el cobro del gravamen.

Por último, para garantizar la aplicación efectiva de los recursos obtenidos mediante este instrumento a los objetivos que estipula la LAHJ, se los debe integrar a la cuenta especial que sea creada a nivel municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 9.

“Artículo 87: Transcurridos cinco (5) años de cobro del gravamen especial progresivo establecido en el artículo anterior, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento y/o edificación, el inmueble quedará declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte de la municipalidad respectiva. La Ordenanza que se dicte al efecto será remitida a la Legislatura a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución de la Provincia.”

Fundamentación

El artículo 87 faculta a los municipios a expropiar el inmueble sujeto a la obligación de edificar y/o urbanizar, si se cumplen cinco años del cobro del gravamen especial progresivo y su propietario persiste en el incumplimiento. Si bien el artículo refiere únicamente al instituto de la expropiación, el municipio puede adoptar otras medidas, ya sea en forma conjunta o alternativa, frente a la renuncia del propietario a cumplir con su obligación. Entre ellas, puede: 1) iniciar el juicio de apremios para el cobro judicial de los créditos fiscales por tributos, accesorios y multas de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Provincial 13.406; 2) invitar al propietario deudor a compensar la deuda que mantuviera con la provincia por el concepto de impuesto inmobiliario, y/o con el municipio por el concepto de tasas, en ambos casos a cambio de tierra y de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley Provincial 11.622; 3) disponer la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos que se hallen en estado de abandono aplicando la ordenanza general N°38/69; 4) iniciar la prescripción administrativa de conformidad con el procedimiento regulado en la Ley Nacional 24.320; 5) disponer la realización de las actuaciones administrativas de verificación de la vacancia, así como también, las actuaciones judiciales de vacancia por abandono de inmuebles en jurisdicción del municipio, en los términos del artículo 2441 del Código Civil y Comercial y la Ley Provincial 7322 y sus modificatorias.

La expropiación llega recién en la tercera etapa de aplicación de este instrumento, luego de que el propietario del inmueble contara con un plazo mínimo de tres años para concluir las obras de edificación, y de que posteriormente le fuera aplicado un gravamen especial por el plazo de otros cinco años para disuadirlo de su incumplimiento. De este modo, habrán transcurrido al menos ocho años

antes de que las autoridades del municipio recurran al uso de la potestad expropiatoria. Cabe remarcar que ni el artículo 31 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires ni el artículo 17 de la Constitución Nacional exigen este procedimiento previo a fin de que el Estado ejerza esta potestad, lo que demuestra la clara intencionalidad del legislador de revertir la función ociosa y/o especulativa del inmueble, buscando otras alternativas frente a la expropiación. En efecto, debe tenerse presente que no siempre se dispondrá de fondos presupuestarios para afrontar el pago de las indemnizaciones derivadas de las expropiaciones. De allí la importancia de tomar en cuenta otras medidas pasibles de ser adoptadas por el municipio en forma conjunta o alternativa frente al incumplimiento de la obligación de edificar o urbanizar.

Implementación

Es lógico que el área municipal con competencias de planeamiento urbano sea la que defina qué hacer con el inmueble a fin reintegrarlo a la dinámica urbana. No obstante ello, es fundamental que exista una fuerte articulación con el área legal y técnica en esta etapa, para recibir asesoramiento respecto de cómo hacerlo.

En el caso de que se proceda a expropiar el inmueble, la ordenanza que lo declare de utilidad pública y sujeto a expropiación deberá ser remitida a la Legislatura Provincial para que esta dicte la ley que exigen los artículos 31 de la Constitución Provincial y 17 de la Constitución Nacional. En este punto, la norma adopta una posición según la cual la facultad de disponer expropiaciones corresponde tanto al Estado federal como a las provincias, mas no a los municipios. Dicho posicionamiento se basa, por un lado, en que la potestad de expropiar no ha sido expresamente acordada por la provincia a los gobiernos municipales de acuerdo con los artículos 191 y 192 de la Constitución Provincial y, por el otro, en que las ordenanzas dictadas por los Concejos Deliberantes no serían leyes en sentido formal y material. Quienes sostienen una tesis contraria afirman que dicha interpretación es inconsistente con la autonomía municipal reconocida en el artículo 123 de la Constitución Nacional, y a la par, oponen que la reforma al artículo 77 de la Ley Orgánica Municipal establece que las ordenanzas serán consideradas ley en un sentido formal y material.

Desde ya que si se procede a expropiar el bien inmueble, lo adeudado por el titular en concepto de gravamen especial más sus intereses debe ser deducido de la indemnización que corresponda abonar.

“Artículo 88: El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco (5) años, contados a partir de su incorporación a su patrimonio, con ajuste a los siguientes parámetros:

- a) El uso y destino que se realice podrá hacerse efectivo directamente por el organismo municipal al cual sea afectado o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.
- b) En el caso de enajenación o concesión a terceros se mantienen para el adquirente del inmueble, las mismas obligaciones de parcelamiento y/o edificación previstas en el artículo 84 de esta Ley.
- c) Producido el incumplimiento al que alude el inciso anterior, se revocará el dominio de la parcela respectiva a favor del Municipio.”

Fundamentación

De acuerdo con el presente artículo, el municipio debe proceder al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años contados desde la incorporación del inmueble a su patrimonio. Nótese que el plazo de cinco años es el plazo máximo, de manera que la ordenanza que regule el procedimiento de aplicación del PEO a nivel municipal puede fijar uno menor.

Dentro del plazo que determine la ordenanza, el Estado municipal debe definir si conservará el inmueble, lo enajenará o concesionará a terceros. Si lo conserva, debe destinarlo a la consecución de los fines determinados en el artículo 8 de la ley, como lo establece el artículo 88 del Decreto reglamentario 1062/2013, afectando el inmueble al cumplimiento de una función social. En cambio, si lo enajena o concesiona a terceros, el “adecuado aprovechamiento del inmueble” implica el mantenimiento de la obligación de parcelamiento y/o edificación para el adquirente o concesionario, en virtud de lo cual, la venta o la concesión deberán realizarse con la referida condición.

El derecho de dominio sometido a condición constituye un supuesto de dominio revocable, regulado por el Código Civil y Comercial, en el artículo 1965 y siguientes. Si bien el código dispone un plazo máximo de diez años para el cumplimiento de la condición resolutoria, cabe remarcar que la obligación de parcelar y/o edificar que se mantiene como cargo, prevé un plazo máximo de cinco años de conformidad con el artículo 85 del DL 8912/77. De no cumplir el adquirente con su obligación al término de este plazo, el municipio está obligado a revocar el dominio.

Alternativamente, si el incumplimiento se enmarcara dentro de un contrato de concesión, el municipio está obligado a rescindir dicho contrato por culpa del concesionario.

Implementación

Tanto la venta como la concesión de inmuebles afectados al PEO deben realizarse mediante un proceso licitatorio.

“Artículo 89: El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para desarrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras.

El mecanismo de reajuste de tierras será de utilización cuando se requiera la reconfiguración de la estructura parcelaria existente en los casos de creación o ampliación de núcleos urbanos y en los casos de renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios.

Artículo 90: Se entiende por reajuste de tierras al sistema mediante el cual los propietarios de predios en un área o zona debidamente determinada, transfieran su respectivo derecho de propiedad a una entidad gestora o le permiten que bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica, con la obligación, una vez concluidas las obras, de redefinir las unidades prediales y realizar las operaciones de transferencia de dominio de carácter compensatorio, que sean indispensables para ese mismo efecto.

Los proyectos que requieran la utilización del mecanismo de reajuste de tierras podrán ser desarrollados por grupos de propietarios asociados a través de un plan particularizado, directamente por entidades públicas o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado.

Artículo 92: En cualquiera de los casos, el reajuste de tierras se encuadrará en un plan particularizado que determinará la metodología de valuación de las tierras e inmuebles aportados, la cual deberá tener en cuenta la normativa urbanística vigente antes de la delimitación del proyecto, así como los criterios de valoración de los predios resultantes, que se basarán en los usos y densidades previstos en dicho plan”.

Fundamentación

El reajuste de tierras nace y se consolida como un instrumento vinculado con acuerdos de voluntades entre propietarios y el Estado, para llevar a cabo un plan particularizado destinado a ampliar o reconfigurar la ciudad. Estos procesos, sus implicancias, acciones y contenidos de acuerdos entre el Estado y el sector privado son alternativas de una gran potencialidad pues irrumpen contra la burocracia y lentitud que genera la creación de actos administrativos, como la declaración de utilidad pública o también de procesos judiciales lentos y onerosos que prescribe el instituto de la expropiación.

Estas alternativas son superadoras a la oferta de herramientas que presenta el Estado, para forzar a dar cumplimiento a una obligación de “hacer” que tiene el municipio como autoridad de aplicación urbanística¹. La incorporación del instrumento del reajuste de tierras visibiliza un criterio de razonabilidad legislativa al momento de reestructurar nuestras ciudades. Las operaciones mixtas entre el Estado y los propietarios desplazan al criterio positivista de intervención estatal, inescindible de la declaración de interés público y la expropiación. Por ello, el éxito del instrumento estará basado en la propuesta, persuasión y solidez de los contenidos del plan particularizado hacia los propietarios de los inmuebles que integran el área a intervenir. En este escenario, la expropiación de los dominios queda como última opción frente a los casos de propietarios renuentes o ausentes.

El antecedente legislativo del “Reajuste de Tierras” fue incorporado en el DL 8912/77, a través de la figura de “englobamiento parcelario” dentro de los mecanismos de gestión urbana. El artículo 91 establece las vías para declarar a determinadas zonas o áreas como de englobamiento parcelario, a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria. El Decreto-ley contempla una declaración de utilidad pública previa, mediante la cual el terreno afectado queda sujeto a expropiación por parte de la municipalidad.

La ley de Hábitat 14.449, incorpora como instrumento el “reajuste de tierras” que se desarrolla en los artículos 89, 90 y 92 bajo la denominación de “englobamiento parcelario”. En su artículo 64, la ley modifica el texto original de dichos artículos, pero sostiene la vigencia del 91; de ello se interpreta el espíritu del legislador por mantener en convivencia a ambos instrumentos. De modo que tanto el nuevo reajuste de tierras como el viejo englobamiento parcelario amplían el abanico de alternativas con que el municipio puede ejecutar sus proyectos y el desarrollo territorial en materia urbano-ambiental

El englobamiento parcelario ha quedado como una alternativa a la cual recurrir cuando se agoten otras instancias de consenso entre los propietarios y el Estado. El fracaso entre las partes (el municipio y los propietarios) obliga a las administraciones a la vía de la expropiación urbanística, previa declaración de utilidad pública².

La fundamentación del reajuste de tierras se sustenta principalmente en dos ejes: el primero de ellos tiene que ver con el reordenamiento de inmuebles de manera eficiente y equitativa de acuerdo con el uso y tamaño. El segundo, con el hecho de que el pago de la obra pública e infraestructura se solventa con la recuperación en el aumento del valor del suelo que deberán realizar los propietarios asociados al Reajuste.

Los terrenos readecuados sustituyen en forma definitiva a los terrenos anteriores al proyecto. Los propietarios obtienen mediante el replanteo los mismos derechos que disfrutaban anteriormente en su nuevo terreno, estando obligados a realizar sus aportes, debiendo soportar el costo que requiere la infraestructura que demande el Estado. Cada municipio, en sus diversos planes deberá ponderar aquellas demandas y necesidades urbanas y ambientales de la población, cuidando de no crear o generar déficit en el resto de la ciudad.

La LAJH, complementa el instrumento de englobamiento parcelario con el de reajuste de tierras y determina expresamente cuáles son los estamentos pertenecientes al Estado legitimados para tomar la iniciativa y llevar a cabo la operativa. Asimismo, reconoce no solo a la Provincia -por intermedio de su Ejecutivo- como representante del Estado, sino también a los municipios. De acuerdo con el artículo 89:

“El Poder Ejecutivo provincial y los municipios podrán asociarse con otras entidades públicas y/o con personas físicas o jurídicas privadas por iniciativa de cualquiera de éstos, para desarrollar en conjunto áreas correspondientes al ejido municipal mediante el sistema de reajuste de tierras”.

La ley indica en qué casos se puede acudir al mecanismo de reajuste de tierras. Dicho mecanismo está previsto para reconfigurar la estructura parcelaria existente, en los casos de: a) Creación o ampliación de núcleos urbanos y b) Renovación, reestructuración o transformación de sectores en áreas urbanas o complementarias, incluyendo los de regularización de villas y asentamientos precarios. El espíritu de la norma conjuga en este último caso el componente social de integrar el territorio urbano permitiendo que propietarios y/o habitantes de sectores populares se asocien conjuntamente con el Estado, y con otros particulares para mejorar las condiciones urbano-ambientales del lugar en el que habitan.

Implementación

Los procesos para conformar e implementar el reajuste de tierras tienen un común denominador, que es la transferencia de los derechos de dominio hacia un tercero. ¿A quién transmiten los derechos los propietarios? A una entidad gestora que, bajo cualquier modalidad jurídicamente posible, utilice y ocupe temporalmente sus inmuebles, con el fin exclusivo de que desarrolle y lleve

1 La medida imperativa se materializa o cobra vida por medio de una “declaración de utilidad pública de los inmuebles a englobar” que por lo tanto, son sujetos a expropiación.

2 El englobamiento parcelario dispuesto en el DL 8912/77, reconoce como antecedente legislativo la Ley 6.306; texto que admitía la expropiación de fracciones linderas que resulten inadecuadas para su utilización por su excesivo frente y escasa profundidad o forma irregular, impidiendo un normal desarrollo edilicio, la expropiación permitía la subdivisión o formación de nuevas parcelas, las que una vez reconfiguradas debían subastarse públicamente por intermedio de los Municipios.

a cabo un plan específico de construcción, ampliación, reposición y mejoramiento de edificios y/o de infraestructura urbana básica.

La entidad gestora, puede ser constituida bajo una pluralidad de formas jurídicas, la norma es laxa en relación con ello, por lo tanto es necesario buscar modalidades de construcción público-privada, que sean efectivas a la hora de implementar el plan.

Dentro del plan particularizado es necesario concebir como prioridad básica la infraestructura pública que dejará la obra una vez finalizada. Por ello, es importante detenerse en las posibles estrategias de negociación que permitan incluir en los convenios de reajuste de tierras, cesiones adicionales para la construcción del hábitat popular, sin perjuicio de lo solicitado para cesiones de equipamiento previsto en el artículo 56 de del DL 8912/77:

-Convenios Urbanísticos: son los acuerdos celebrados entre la administración local y los propietarios de los inmuebles a intervenir mediante la operatoria de reajuste de tierras. El convenio contendrá las obligaciones y derechos entre las partes para la realización de los objetivos y principios contenidos en el plan específico o particularizado que dio origen al reajuste. Se trata, básicamente, de formas asociativas y contractuales, de las que también pueden formar parte, entre otros, desarrolladores inmobiliarios, inversores y organizaciones tanto privadas como públicas, en el marco del plexo normativo vigente (leyes ordenanzas, derechos etc.).

En dichos convenios, e inexorablemente en la determinación de las obligaciones, los propietarios, y eventualmente los poseedores de inmuebles de la zona a proyectar, deberán garantizar (mediante transferencia del dominio, cesión de derechos, licencias y permisos de construcción, declaración jurada o cualquier modalidad pertinente) la subordinación de su derecho de propiedad al plan particularizado.

-Adquisición fiduciaria de inmuebles: esta figura se consolida por medio de la constitución de un fideicomiso por el cual se adquieren los dominios para afectarlos a la realización de los objetivos previstos en el plan específico.

El contrato de fideicomiso deberá contar con la voluntad de la totalidad de los propietarios de los inmuebles que van a ser sometidos a la reconfiguración. Estos titulares de dominio o "fiduciantes", transferirán a título de confianza al municipio o a otra persona jurídica que este constituya (unidad de gestión, unidad ejecutiva etc.), denominada "fiduciario", los inmuebles previamente identificados (el "patrimonio fideicomitado") con la condición de obtener la transferencia y el título pleno de unidades ya reconfiguradas en proporción a las superficies transferidas.

El objeto de la constitución del fideicomiso es el financiamiento de intervenciones urbanas, mediante la incorporación de la iniciativa privada como aportante de los fondos o los inmuebles, o como desarrollador urbanístico de estos, con el cargo de realizar efectivamente el objeto convenido y asegurar la transferencia de los bienes a los beneficiarios que se designen, o consolidar el dominio en cabeza del municipio, una vez vencido el plazo establecido en la intervención a desarrollar.

El proyecto de reajuste puede ser ratificado por el Concejo Deliberante si no estuviere comprendido en el Plan de Desarrollo Territorial o de Uso de Suelo.

El reajuste de tierras permite obtener una mayor potencialidad de los lotes involucrados, sin perjuicio de crear elementos urbanos de soporte que aseguren funcionalidad del área involucrada que contara con la totalidad de los elementos esenciales. Esto puede tener lugar en áreas rústicas, convirtiéndolas en urbanas o en áreas urbanas subdesarrolladas, donde se implemente un redesarrollo de esas superficies.

capítulo 6

disposiciones complementarias y transitorias

Artículo 65

Priorización de inversiones

El Poder Ejecutivo, los Municipios y las empresas prestadoras de servicios públicos priorizarán en sus planes de obras y de inversión aquéllas destinadas a la mejora de las condiciones de hábitat de los sectores de menores recursos.

Fundamentación

En este artículo, la ley hace un llamado de atención para que los poderes públicos incorporen una perspectiva de derechos en sus decisiones de inversión en infraestructura y servicios a favor de las familias más pobres. Este llamado es especialmente importante cuando se trata de empresas privatizadas que conciben la prestación de los servicios desde un punto de vista estrictamente mercantil.

Artículo 66

Tramitación de expedientes

Los expedientes de tramitación de los proyectos de vivienda, urbanización o regularización urbana y dominial dirigidos a mejorar las condiciones de hábitat de los sectores populares se deben diligenciar eximiéndolos del pago de tasas y derechos y se deberán tramitar bajo la instrucción de “preferente despacho” en las distintas dependencias de la Administración Pública provincial, invitándose a los Municipios, como así también a las empresas prestadoras de servicios públicos, a proceder de igual manera.

Fundamentación

La complejidad burocrática y los muy largos tiempos de tramitación de los proyectos de hábitat desalientan a los actores sociales y a los del mercado a llevarlos a cabo. Un estudio del año 2011 realizado para el Banco Interamericano de Desarrollo mostró que la tramitación de un loteo tradicional puede llegar a demorar treinta (30) meses entre la gestión municipal y la provincial. Entre los resultados alcanzados, el estudio destaca:

En Buenos Aires y Córdoba el principal obstáculo señalado por los entrevistados es el marco regulatorio respecto de las tramitaciones, en parte porque las aprobaciones son complejas e inciertas y también por las rígidas exigencias urbanísticas en loteos para sectores de escasos recursos.

Frente a ello, la LAJH le otorga tratamiento “preferente” a los expedientes vinculados a su objeto como forma de reforzar la necesidad de que la administración los resuelva rápidamente. Según el artículo 79 del DL 7647/70 (Normas de procedimiento administrativo) y sus modificatorias: “Vencidos los plazos previstos por el artículo 77, inciso g), el interesado podrá solicitar pronto despacho y, transcurridos treinta días desde esta reclamación, se presumirá la existencia de resoluciones denegatorias”. Esto supone que si un interesado ingresa un pronto despacho y pasan treinta (30) días, podrá ir a sede judicial con un amparo por mora para que se le ordene resolver al Poder Ejecutivo.

Implementación

El gobierno provincial y los municipios deben adoptar criterios de simplificación administrativa y concebir mecanismos ágiles tanto en los procesos administrativos para el otorgamiento de factibilidades como en los de gestión de tramitaciones que permitan generar certidumbre y previsibilidad en las organizaciones sociales y en los agentes del mercado.

Artículo 67

Programa de capacitación y difusión

La Autoridad de Aplicación debe implementar un programa de capacitación y difusión de los contenidos y de los aspectos instrumentales de la presente Ley. El programa debe abarcar a todos los organismos provinciales, municipios, organizaciones sociales, organizaciones profesionales e instituciones educativas o de investigación vinculados con la temática de la Ley.

Fundamentación

La implementación de la LAJH depende en gran medida de la difusión de sus contenidos y de la capacitación de los funcionarios públicos, los agentes del mercado y los dirigentes sociales. La elaboración de este Manual tiene ese espíritu y adquiere su propia justificación en el artículo 67 de la ley.

Así, la difusión y la capacitación deben ser consideradas una inversión prioritaria porque se ocupan de brindar las herramientas requeridas para ampliar la efectividad de las políticas a partir de la mejor del desempeño actual y futuro de los agentes intervinientes en los procesos.

Artículo 68

Valuación fiscal de los predios urbanos vacantes o baldíos

La base imponible para la determinación del impuesto inmobiliario correspondiente a la tierra urbana sin incorporación de edificios u otras mejoras justipreciables, de acuerdo a lo establecido por el artículo 170 del Código Fiscal, Ley N° 10.397 T.O. por Anexo I de la Resolución 39/11, se establecerá a partir del ejercicio fiscal 2013 aplicando, como mínimo, un coeficiente de uno con veinticinco (1,25) sobre la valuación fiscal asignada de conformidad con la Ley N° 10.707.

Fundamentación

Se trata de un artículo que establece un diferencial para los inmuebles vacantes o baldíos. Al incorporar un coeficiente (de 1,25) sobre la valuación fiscal del inmueble ocioso, se sanciona la actividad especulativa. La elevación de un 25% en el valor de la base imponible sobre los terrenos vacantes urbanos contribuye a desestimular las expectativas de los propietarios sobre la conveniencia de mantenerlos en esa situación y, de esa forma, estimularlos a que decidan incorporar el bien inmueble al mercado.

El artículo 170 de la Ley 10.397 determina la base imponible del impuesto inmobiliario. Esta estará constituida por la valuación fiscal de cada inmueble o la suma de las valuaciones fiscales multiplicada por los coeficientes anuales que establezca la ley Impositiva, con carácter general, para cada partido.

Artículo 69

Regularización dominal

Extiéndese la aplicación de la Ley N° 13.342 a todos los bienes inmuebles cuya construcción o financiamiento se realizará en el marco de la presente Ley dentro de los diez (10) años de su promulgación.

Las regularizaciones dominiales a ejecutar en el marco de esta Ley quedan comprendidas en el artículo 4° inciso d) de la Ley N° 10.830 y podrán ser requeridas directamente a la Escribanía General de Gobierno por la Autoridad de Aplicación.

Fundamentación

Este artículo tiene como objetivo garantizar la seguridad en la tenencia de las viviendas construidas bajo la aplicación de la ley. Extiende la declaración de interés social sobre la regularización dominal y la escrituración de los bienes inmuebles construidos o financiados por recursos provenientes de la LAJH. Esta tutela facilita la gestión de los trámites al exceptuar y acortar las exigencias administrativas normales requeridas para estos procesos.

El órgano de aplicación de la regularización dominal es la Escribanía General de Gobierno y se podrá requerir directamente ante este organismo el título dominal. Esto permite acortar los tiempos de tramitación del expediente de regularización al evitar que tenga que pasar por agencias municipales o provinciales.

Artículo 70

Suspensión de lanzamientos. Texto original

En virtud de la necesidad de asegurar el derecho constitucional a la vivienda y la seguridad en la tenencia de la misma, a requerimiento de la Autoridad de Aplicación, la Legislatura Provincial, podrá suspender las medidas judiciales y/o administrativas que impliquen el lanzamiento de familias que habiten en villas o asentamientos precarios que integren el Registro creado por el artículo 28 de la presente Ley, a partir del dictado del acto administrativo que incorpore al barrio al citado Registro.

Artículo 70

Suspensión de lanzamientos. Texto según Ley 14.875

Quedan suspendidas por un plazo de 1 (un) año a partir de la promulgación de la presente, las medidas judiciales o administrativas que impliquen el lanzamiento de las personas y/o familias que habitan en las villas o asentamientos precarios inscriptos en el Registro Público de Villas y Asentamientos creado por el artículo 28 de la presente Ley.

Artículo 70 bis

Quedan exceptuados de la suspensión establecida en el artículo 70, los lanzamientos que estuviesen fundados en la existencia de un peligro real e inminente para la seguridad e integridad física de las personas, basado en factores socio-sanitarios, ambientales y/o en un riesgo de derrumbe. En estos casos, se deberá proceder a la relocalización de las personas conforme lo establece el artículo 29, promoviéndose una solución habitacional definitiva para las personas y/o familias afectadas a través de los distintos instrumentos previstos en la presente Ley.

Fundamentación

La ley 14.875 publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Buenos Aires el 9 de enero del 2017 introduce una modificación al artículo 70 de la LAHJ al suspender por un año las medidas judiciales o administrativas que impliquen el lanzamiento de las personas y/o familias que habiten en villas o asentamientos precarios inscriptos en el registro del artículo 28. A su vez, exceptúa de la suspensión a aquellos lanzamientos que estén fundados en la integridad física de las personas, aspectos socio-sanitarios, ambientales y por peligro de derrumbe. Para estos casos se deberá iniciar el proceso de relocalización previsto en el artículo 29.

Para complementar la vigencia de esta tutela, la ley 14.875 modifica los Códigos de Procedimientos Civil y Comercial y el Código Penal de la provincia de Buenos Aires en los artículos que regulan los procesos de lanzamiento civiles (art. 678 bis del Código Procesal Civil y Comercial) y de restitución penal del inmueble (art. 231 ter del Código Procesal Penal). En dichos supuestos, el juez debe constatar que el inmueble objeto del proceso no se encuentre alcanzado por la suspensión del artículo 70 y, si lo estuviese pero aun así correspondiese el lanzamiento por las causales del artículo 70 bis, debe proseguir al procedimiento de relocalizaciones del artículo 29 y del protocolo de la Subsecretaría Social de Tierras, Urbanismo y Vivienda.

El Comité DESC en su Observación General N°4 sobre vivienda adecuada entendió que este derecho se satisfice con la seguridad jurídica en la tenencia. En el párrafo 8 apartado a) el Comité DESC entendió:

a) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Los hogares que han debido recurrir a estrategias alternativas de acceso a la tierra y a la vivienda deben convivir con altos niveles de incertidumbre respecto de su situación habitacional. Esta inestabilidad atenta contra el desarrollo de proyectos de vida en términos familiares, profesionales, etc. Los procedimientos de regularización dominial previstos por el Estado suelen ser largos, complejos y opacos, perpetuando esta situación de vulnerabilidad por generaciones. Este escenario suele verse agravado por desalojos violentos.

Resulta fundamental que el Estado implemente políticas integrales y efectivas para garantizar la tenencia segura de los terrenos y viviendas habitadas por aquellos hogares que se han visto excluidos del mercado formal.

La ex Relatora Especial de Naciones Unidas (ONU) sobre una “Vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación”, Raquel Rolnik, señaló en su informe final al Estado argentino emitido en diciembre de 2011 “que la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo, y la especulación inmobiliaria, constituirían parte de los factores que dificultan particularmente la realización del derecho a la vivienda adecuada en Argentina”. En igual sentido y con respecto a la situación de asentamientos informales, recomienda:

Que las autoridades competentes promuevan la regularización integral (a través de un proceso de urbanización y regularización administrativa y dominial y de plazos más breves de prescripción adquisitiva del dominio para fines de vivienda social) integrando definitivamente estos asentamientos en las ciudades y pueblos, así como ofreciendo alternativas respetuosas de los estándares internacionales en materia de derecho a una vivienda adecuada para los habitantes de los asentamientos que se decidiera no regularizar.

El Comité DESC de la ONU se ha referido específicamente a la problemática de los desalojos en la Observación General (OG) N°7, de 1997. En ella, reconoce una serie de principios y mecanismos concretos para orientar el accionar del Estado en este sentido.

En relación con el momento previo al desalojo, establece que:

- » El Estado debe abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos, los que sólo pueden justificarse ante situaciones excepcionales (punto 8).
- » Las personas afectadas deben disponer de todos los recursos jurídicos apropiados (punto 11).
- » El Estado debe comprometerse a estudiar en consulta con los interesados alternativas para evitar, o al menos minimizar, el uso de la fuerza (punto 13).

En relación con el momento posterior al desalojo, sostiene que:

- » Las personas afectadas tienen derecho a una indemnización por los bienes de los que pudieran ser privados (punto 13).
- » El Estado debe adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas (punto 16).

Finalmente, en el punto 5, enumera una serie de garantías que deben cumplirse durante este tipo de procedimientos:

- a) Una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas.
- b) Un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo.
- c) Facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas.
- d) La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas.
- e) Identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo.
- f) No efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.
- g) Ofrecer recursos jurídicos.
- h) Ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

Artículo 71 Invitación a adherir

Se invita a los Municipios a adherir a la eximición de todos los tributos aplicables en su jurisdicción.

Fundamentación

El artículo induce a los municipios a fomentar políticas de hábitat dirigidas a los sectores de menores recursos a través de la exención de tributos locales en iniciativas y proyectos como, por ejemplo, los señalados en el artículo 8. De tal forma se impulsa el diseño de una política de discriminación positiva en la que los sectores más pobres tengan menos obstáculos para alcanzar un hábitat adecuado.

El Comité DESC en su Observación General N°4 sobre vivienda adecuada entendió que este derecho se satisface cuando los gastos son soportables y la vivienda es asequible para la población:

- c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, commensurados con los niveles de ingreso.

Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. [...]

e) Asequibilidad: La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

Implementación

Para hacer efectiva esta invitación los municipios deben dictar una ordenanza especial modificando las fiscales y tributarias en vigencia.



