

CELS  
HÁBITAT DIGNO

# herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat

reajuste de tierras

– parcelamiento y edificación obligatorios

– participación del municipio  
en las valorizaciones inmobiliarias

# **herramientas para aplicar la ley de acceso justo al hábitat**

**Redacción**

Introducción:

Luna Miguens y Eduardo Reese

Reajuste de tierras:

Franco Carballo y Eduardo Reese

Parcelamiento y edificación obligatorios:

Soledad Arenaza

Participación del municipio en

las valorizaciones inmobiliarias:

Catalina Molinatti

**Edición**

Vanina Escales, Federico Ghelfi,

Marcela Perelman y Ximena Tordini.

**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

Asociación Civil Centro de Estudios Legales y Sociales

Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat.

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

Centro de Estudios Legales y Sociales-CELS, 2017.

82 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-4195-03-6

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

CDD 342

# índice

**05** **Introducción**

**11** **1. Reajuste de tierras**

**29** **2. Parcelamiento y  
edificación obligatorios**

**49** **3. Participación del municipio  
en las valorizaciones inmobiliarias**



# introducción

## **El acceso justo al hábitat es central para el ejercicio de los derechos humanos**

El acceso igualitario a los derechos y a los beneficios de la vida en las ciudades demanda políticas urbano-ambientales que sean capaces de intervenir en los procesos de desarrollo y en las lógicas de mercado, para favorecer una ciudad más justa y sostenible.

El acceso a un hábitat digno es un derecho humano que, además, es condición para el ejercicio de otros. La Constitución Nacional considera el derecho a la vivienda digna en el artículo 14 bis y, a partir de la incorporación de tratados y convenciones de derechos humanos a la Constitución en 1994, este derecho se ha ampliado y complejizado. El sistema universal de protección de derechos humanos reconoce el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC) como:

Disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (Observación general N.º 4 del PIDESC).

En la provincia de Buenos Aires, la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat (LAJH) tiene la misma orientación. Es un avance en adaptar el ordenamiento jurídico interno a los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales. La LAJH establece que el derecho a un hábitat digno implica:

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

La ley reconoce al déficit habitacional como un problema multidimensional: no se trata solamente de que la cantidad de unidades de vivienda sea insuficiente para la población, sino de que existe un déficit urbano integral, que es un límite para el ejercicio de otros derechos humanos, como el acceso a la educación, a la salud y al trabajo, entre otros.

Esta publicación es un aporte para la efectiva implementación de la 14.449 por parte de los gobiernos municipales y en particular, de tres instrumentos que permiten intervenir en las dinámicas urbanas y hacer real el cumplimiento del derecho a la vivienda en un sentido integral: el reajuste de tierras; el parcelamiento y edificación obligatorios y la participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias.

Esos instrumentos pueden tomar la forma de programas, proyectos, normas de regulación, mecanismos de gestión y formas de participación. Los tres permiten intervenir en los procesos de producción de ciudad y contribuyen a contar con recursos específicos y a desincentivar las prácticas especulativas.

Sin intervenciones políticas adecuadas, la lógica mercantil del suelo urbano tiende a producir ciudades caracterizadas por la inequidad y la segregación socio-espacial, con una tendencia al deterioro de las condiciones ambientales. El mercado inmobiliario es una opción extendida de las inversiones financieras, por lo que el suelo urbano se aprecia en forma diferencial respecto de otros bienes y, fundamentalmente, en comparación con los ingresos. La manifestación espacial de esta lógica es la persistencia de lotes urbanos ociosos en buenas localizaciones: se trata de terrenos que no se ofrecen al mercado y que están retenidos a la espera de su valorización por la densificación de su entorno o por la aprobación de normativas que aumenten su índice de edificación o habiliten usos más rentables de esos lotes.

Los sectores de menores ingresos enfrentan limitaciones estructurales para acceder de manera formal a un espacio habitable digno, debido a mecanismos especulativos del mercado inmobiliario que aumentan los precios del suelo, y a la debilidad y la fragmentación de las políticas públicas que regulan e intervienen en el territorio. La problemática habitacional debe entenderse, entonces, en contigüidad con el funcionamiento de los mercados inmobiliarios y del accionar del Estado, que generan las condiciones para que se reproduzca la desigualdad territorial.

Las experiencias de desregulación del suelo acentúan las prácticas especulativas y la apropiación privada de los beneficios generados de forma colectiva en la ciudad, lo que agrava las condiciones sociales para acceder al suelo adecuado. En cambio, en los países en que se instrumentaron regulaciones distintas, se pudo registrar que la especulación inmobiliaria bajó y se generaron recursos para financiar el desarrollo urbano. En definitiva, es errónea la idea de que la aplicación de instrumentos para desincentivar la distorsión especulativa de los precios del suelo –con la exigencia de obligaciones, el cobro de tributos o contrapartidas por obras– obstruye el funcionamiento del mercado y aumenta los valores de la tierra.

Históricamente, la política habitacional argentina tuvo una impronta compensatoria o paliativa de las lógicas del mercado, que no se propuso alterar. Los programas fueron muchas veces apuestas para dinamizar el sector de la construcción, la economía y el empleo. En general, siempre se respondió a la carencia cuantitativa de unidades de viviendas y a su insuficiencia material o sanitaria. Prevalció la producción de viviendas nuevas, completas (“llave en mano”), en propiedad y edificadas por grandes empresas. Se relegaron otros abordajes, soluciones habitacionales y regímenes de tenencia posibles.

En la provincia de Buenos Aires, el decreto ley 8.912 de ordenamiento territorial y uso del suelo, de 1977 –durante la última dictadura militar–, había sido el principal instrumento legislativo de regulación de los procesos de producción urbana. La norma omitió las dinámicas del mercado de suelo y la implementación de instrumentos para garantizar el derecho a la vivienda. Como resultado, promovió un urbanismo burocrático y administrativo, funcional a los intereses de los agentes del mercado inmobiliario orientados a los sectores de mayor poder adquisitivo. La aprobación de la 8.912 legitimó el entonces incipiente proceso de desarrollo de urbanizaciones

cerradas, un aspecto crítico de la fragmentación del territorio metropolitano, la competencia por el uso del suelo y el consecuente desplazamiento de los sectores más desfavorecidos hacia zonas o áreas cada vez más alejadas y de baja calidad ambiental.

La aprobación de la LAJH supuso un corte en esa tendencia histórica. Se aprobó en noviembre de 2012 tras cuatro años de discusión en distintos foros y de un trabajo de incidencia sostenido por un amplio conjunto de actores. El proceso de elaboración, sanción e implementación de la norma, aún en curso, ha seguido un camino sinuoso, marcado por los intereses en juego en cuestiones como la regulación del suelo y la distribución justa de las valorizaciones que se derivan de su uso y ocupación.

El espíritu de la ley es fortalecer la capacidad estatal –provincial y municipal– y de las organizaciones sociales para intervenir de forma efectiva y estructural en los procesos territoriales que condicionan el acceso a la vivienda. Reconoce la planificación urbana como una función pública esencial e indelegable, y como la única forma de modelar una ciudad justa que favorezca la defensa de los derechos e intereses colectivos.

La LAJH aporta herramientas para que los municipios seleccionen y apliquen los instrumentos que resulten adecuados a cada contexto local. Los niveles municipales presentan universos de realidades territoriales, sociales y políticas muy diversas. Las decisiones para la implementación de los instrumentos, entonces, deben responder a esas particularidades. Al mismo tiempo, deben complementar las estrategias y los planes urbanísticos municipales existentes. Su aplicación, por lo tanto, tendrá mayor eficacia cuando el municipio ya cuente con un marco de planificación.

El territorio es un producto complejo y multidimensional. Ninguno de los instrumentos representa una solución urbana integral. Por el contrario, las transformaciones hacia un modelo de ciudad más justo requieren la aplicación de varias herramientas de manera coordinada e integrada entre diferentes áreas y agencias municipales, tales como urbanismo, tierra y vivienda, política fiscal, asuntos jurídicos, catastro, desarrollo social, ambiente y desarrollo sostenible, entre otras.

La norma establece cuatro principios para una gestión del suelo orientada al interés público:

### **El 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: “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 ha sido sustento de decisiones judiciales que ordenaron al Poder Ejecutivo provincial satisfacer las demandas habitacionales urgentes. Al incorporar la noción de que el acceso a la vivienda es también una “forma de favorecer el ejercicio pleno de los derechos fundamentales”, se lo considera como un derecho indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

### **La función social de la propiedad**

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 está ampliamente reflejado en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, ya que reitera en diversos artículos que el uso y el goce de la propiedad quedan reconocidos en el marco de las leyes y las normas administrativas que reglamentan su ejercicio.

**La 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). Impulsa la institucionalización de canales de participación y consenso. Reconoce la autogestión de las organizaciones sociales como un atributo de la gestión democrática de la ciudad.

**El reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos de desarrollo urbano**

La ley consagra un principio de equidad en la distribución de los costos y beneficios derivados del proceso de urbanización (art 14). Desde el punto de vista de la economía del suelo, las valorizaciones inmobiliarias generadas por acción de la comunidad o de los diferentes niveles del Estado no deben ser apropiadas en forma privada. Por lo tanto es legítimo que la renta regrese a través de diferentes mecanismos a la comunidad por haber sido colectivamente producida a causa y a expensas de ella.

Estos cuatro principios rectores deben orientar la interpretación de la ley cuando se detecten vacíos legales o se deban zanjar controversias sobre su implementación. Los derechos, principios e instrumentos operativos que están reconocidos en la norma tienen carácter vinculante. La 14.449 obliga al gobierno provincial y a los gobiernos municipales a definir políticas que promuevan, de manera articulada e integral, el derecho a la vivienda y al goce de los beneficios de la vida en la ciudad para todos sus habitantes.



# reajuste de tierras

**1**



# reajuste de tierras

## 1. Explicación

El reajuste de tierras es un mecanismo de gestión del suelo que posibilita la ejecución de un emprendimiento urbanístico en un área formada por dos o más predios de diferentes propietarios, por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica.

Antes de la sanción de la LAJH, los propietarios tenían la posibilidad de asociarse entre sí para desarrollar un proyecto que contemplara la unificación de las parcelas. Podían convenir entre ellos la forma de reparto de las ganancias generadas como producto de la operación inmobiliaria, ajustándose a las normas vigentes. Además, los municipios podían englobar terrenos a través de la expropiación, según lo que prescribía el decreto ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo de 1977. La LAJH introdujo novedades ya que promueve un desarrollo territorial con mayor racionalidad a partir de un mecanismo de ejecución compartido entre los sectores público y privado:

- » Permite la participación del sector público (municipios y gobierno provincial) en la intervención urbana de reajuste de tierras en forma conjunta con los propietarios. De este modo, se saca provecho no sólo de su capacidad de inversión económica, sino también de su capacidad de regulación urbanística y fiscal. El poder público adquiere mayor potestad para actuar como agente promotor del desarrollo urbano mediante proyectos público-privados en áreas de la ciudad que, por diferentes razones, requieren una reconfiguración fundiaria<sup>1</sup>.
- » Incorpora el reajuste de tierras al conjunto de instrumentos de gestión del suelo del Estado, y permite su utilización con otras herramientas.
- » En base al principio de reparto equitativo de cargas y beneficios, el mecanismo de reajuste de tierras que apruebe cada municipio debe contemplar la distribución justa de la financiación del emprendimiento –aprovechando la valorización del suelo que produce el propio proceso de urbanización–, de las cargas y de las ganancias obtenidas entre los agentes participantes.

El reajuste de tierras comenzó a utilizarse en Alemania y en Japón. La demanda de infraestructura de la posguerra llevó a que Japón fortaleciera el poder de las administraciones locales, para reconfigurar zonas rurales y convertirlas en urbanas por medio de actos administrativos o normativos. Esta herramienta también se implementó en áreas urbanas ya consolidadas y se la llamó “instrumentos de redesarrollo”. En ambos casos, el gobierno japonés conseguía la autofinanciación de la obra pública a través de la determinación del uso del suelo y la invitación a los propietarios a establecer *land pooling* (convenios de reparcelación). En la actualidad, Francia, Suecia, Noruega y Corea de Sur, entre otros, implementan esta modalidad de convenio público-privado y, en América Latina, Colombia es pionera en aplicar el reajuste de tierras.

1 Cuando nos referimos a una modificación fundiaria queremos decir, de la estructura parcelaria y jurídica.

## 2. Argumentación

### Fundamentación política y urbana

El proceso de desarrollo urbano en la Argentina y, en particular, en la provincia de Buenos Aires produjo ciudades con grandes problemas ambientales, alta desigualdad y variados desajustes urbanísticos. En buena medida, estas dinámicas son el resultado de la articulación entre políticas públicas inadecuadas y fragmentadas y un funcionamiento problemático de los mercados del suelo, que incluye prácticas especulativas generalizadas. Eso eleva los costos de la prestación de los servicios y del mantenimiento y ocasiona serias dificultades para la sustentabilidad fiscal en los municipios.

El urbanismo bonaerense ha tenido como patrón dominante la primacía de los intereses individuales por sobre los colectivos. En ese esquema, la intervención del Estado se reduce a la regulación burocrática e ineficaz del desarrollo de la ciudad.

Esas políticas fallidas explican la incapacidad estructural que tienen las ciudades para producir infraestructura, equipamientos y viviendas asequibles a todos los sectores sociales. Este déficit se hizo notar en los momentos de rápido crecimiento físico y demográfico, cuando se amplió la brecha entre oferta y demanda de servicios básicos y se multiplicaron las necesidades, especialmente de la población de menos recursos. Para reducir el impacto negativo de una urbanización sin racionalidad, el financiamiento de los costos –extensión de redes y obras– estuvo históricamente a cargo de los municipios y del gobierno provincial, mientras que los beneficios económicos de la producción de lotes quedaron en poder de los propietarios de suelo y de los loteadores.

En respuesta a este escenario, la LAJH promueve un cambio de sentido estructural en las políticas de hábitat y busca reforzar la capacidad estatal para desplegar un urbanismo operativo capaz de transformar el territorio.

El reajuste de tierras permite un uso más eficaz y conveniente de un área formada por diferentes predios, que pertenecen a dos o más titulares de dominio que el que cada uno de ellos podría hacer en forma individual. El mecanismo tradicional de producción y reproducción de la ciudad en el territorio bonaerense, denominado urbanismo “lote a lote”, está basado en la iniciativa de cada propietario que decide desarrollar su terreno en el momento que cree conveniente para sus intereses. Esta lógica compartimentada de hacer ciudad, sostenida por la política pública a través del decreto ley 8.912/77, desaprovecha las economías de escala derivadas de los emprendimientos asociativos y promueve prácticas especulativas basadas en esperar para beneficiarse de la acción y la inversión de otros, sean estos actores públicos o privados.

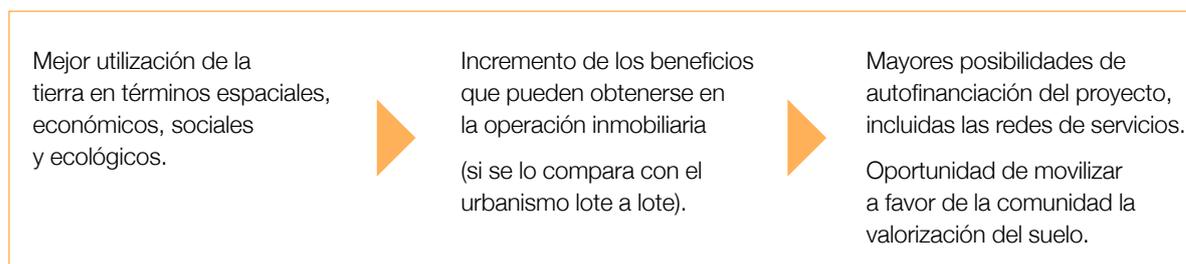
El reajuste de tierras se basa en la idea de que el englobamiento y el posterior rediseño de la estructura fundiaria permiten un aprovechamiento más adecuado del suelo y producen economías con beneficios en diferentes dimensiones. De esta manera, se genera una operación en la que ganan tanto los actores privados como la comunidad en general. La razón: todas las propiedades se valorizan por la combinación de un diseño urbano más racional y eficiente, las mejoras producidas en la accesibilidad, la asignación de una nueva normativa urbanística, las nuevas infraestructuras y/o la recualificación ambiental general. Además, esta mayor valorización puede ser aprovechada por el sector público para construir una ciudad más equitativa y sostenible, que mejore las posibilidades para:

a) autofinanciar las redes de servicios y equipamientos;

- b) obtener cesiones de suelo para usos públicos;
- c) tener flexibilidad para delimitar áreas de reserva y/o de preservación cultural y/o ambiental;
- d) movilizar las valorizaciones inmobiliarias resultantes a favor de la comunidad (instrumento conocido como captura y redistribución de plusvalías).

Este mecanismo, entonces, permite producir ciudad con una mayor dotación de suelo público y con una mejor localización, sin tener que recurrir a procesos de expropiación, que suelen ser costosos y política y socialmente dificultosos.

El fundamento del reajuste de tierras se sintetiza en:



La distribución equitativa de los costos y beneficios es un principio rector de la LAJH (art. 14, cap. II). El derecho de propiedad se define allí en términos de derecho-deber: cada beneficio que se otorga –a través de una operación o un emprendimiento urbanístico– implica afrontar cargas, obligaciones.

<p><b>¿Qué son las cargas?</b></p>	<p>Son las inversiones y el suelo necesarios para la ejecución en un emprendimiento urbanístico de las obras de redes de infraestructura (agua, saneamientos, calles y avenidas, electricidad, alumbrado, veredas, forestación), las áreas verdes, los equipamientos comunitarios (educación, salud, desarrollo social, cultura). También son cargas las inversiones necesarias para poner en valor el patrimonio cultural, los costos asociados a la elaboración de estudios y gráficos exigidos, y el pago de contraprestaciones y/o la contribución por la valorización que determine la autoridad competente.</p>
<p><b>¿Qué son los beneficios?</b></p>	<p>Son todos los aprovechamientos derivados de la normativa urbanística y de cualquier otra disposición administrativa (tanto debido a los usos del suelo como a las normas de tejido o de edificabilidad) que generen rentas inmobiliarias del emprendimiento.</p>

Los emprendimientos urbanísticos deben combinar ambos aspectos para que sean autofinanciables, no transfieran costos adicionales al erario público y garanticen una ganancia justa y razonable para los participantes (desarrollador, inversor, propietario o municipio).

El reajuste de tierras facilita la ejecución de múltiples tipos de proyectos –en función de la localización y de la condición de ocupación de los predios– y resuelve problemas concretos. Es una valiosa herramienta para promover procesos de redensificación de barrios en los que resulta fundamental aprovechar las inversiones y los espacios públicos intra urbanos. Las presiones de crecimiento en las ciudades bonaerenses necesitan ser resueltas a través de programas y proyectos de densificación urbana, para frenar los costos sociales, ambientales, económicos y urbanísticos actuales.

## Tipos de predios para aplicar el reajuste

		Localización de los predios	
		Borde o periferia de la ciudad	Intraurbana intermedia o central
Condición de ocupación de los predios que serán sujetos del reajuste	Vacante	Proyectos de desarrollo y urbanización.	Proyectos urbanos de nueva centralidad o de consolidación de áreas.
	Ocupado	En casos de villas y asentamientos precarios: proyectos de urbanización y regularización. En otras situaciones: proyectos de reforma y urbanización.	En casos de villas y asentamientos precarios: proyectos de urbanización y regularización. En otras situaciones: proyectos de renovación o redesarrollo.

En suelo vacante: el reajuste de tierras consiste en englobar distintos terrenos para luego ejecutar una subdivisión parcelaria más adecuada desde el punto de vista de la estrategia urbanística local y dotar a las nuevas parcelas de las obras necesarias para su urbanización y edificación (obras de infraestructura urbana básica, áreas verdes, redes de servicios y equipamiento comunitario).

En suelo ocupado: el reajuste consiste en englobar distintos terrenos y/o edificaciones para llevar a cabo un proceso de reurbanización y/o de mejora sustantiva de los edificios existentes y/o de construcción de nuevos edificios y equipamientos.

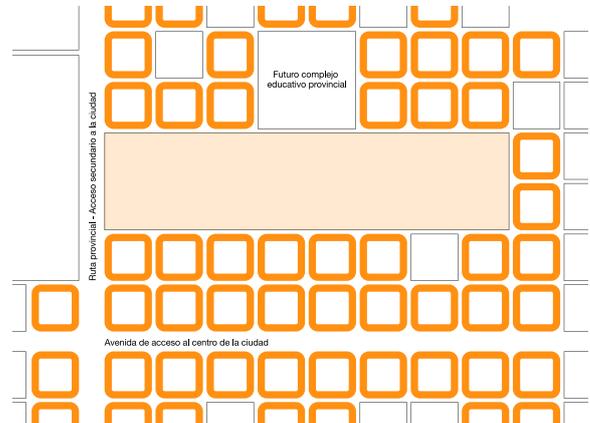
El reajuste de tierras se aplica cuando es necesaria la reconfiguración de la estructura parcelaria, ya sea para ampliar núcleos urbanos o para renovar, reestructurar o transformar sectores en áreas urbanas consolidadas o en áreas complementarias.

A modo de ejemplo, mostraremos tres situaciones que suelen ser comunes en las ciudades de la provincia: las necesidades de 1) urbanizar lotes de la periferia urbana; 2) reestructurar un sector urbano con usos obsoletos y 3) producir la reforma urbanística integral de un sector urbano.

## 1. Urbanización de lotes de la periferia urbana

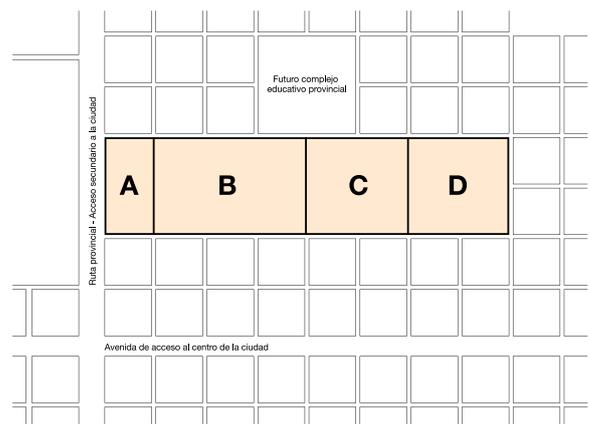
### A. Situación urbana inicial

Se trata de una situación común de aplicación del urbanismo “lote a lote” en las periferias de las ciudades bonaerenses. Históricamente, las decisiones de los propietarios configuraron un espacio suburbano en el que se alternan predios loteados y vacantes, con déficit en la infraestructura, en los equipamientos sociales básicos y en la accesibilidad. La resolución de esas carencias implica costos muy altos.



### B. Estructura fundiaria inicial

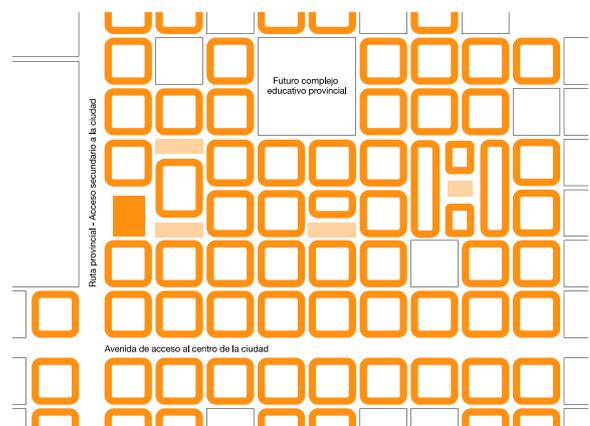
Las periferias están constituidas, en general, por predios vacantes de diferentes tamaños, que pertenecen a distintos propietarios. Todos ellos esperan que el propietario vecino lotee y que el Estado (provincia y/o municipio) invierta en obras públicas. En otras palabras, todos esperan que se valoren sus propiedades como resultado del denominado “crecimiento natural” de la ciudad.

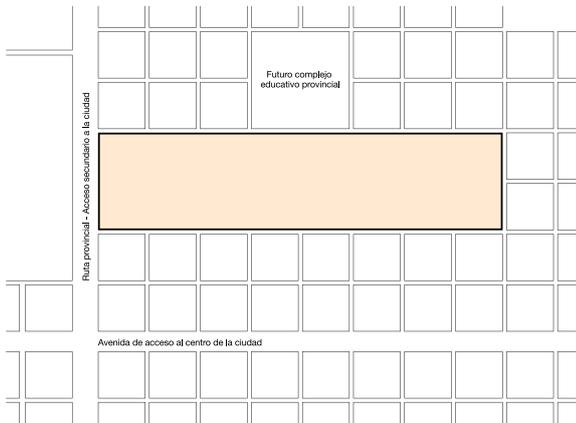


### C. Resultado esperable de la lógica del urbanismo “lote a lote”

El resultado final del “lote a lote” es la urbanización completa pero deficitaria de los predios:

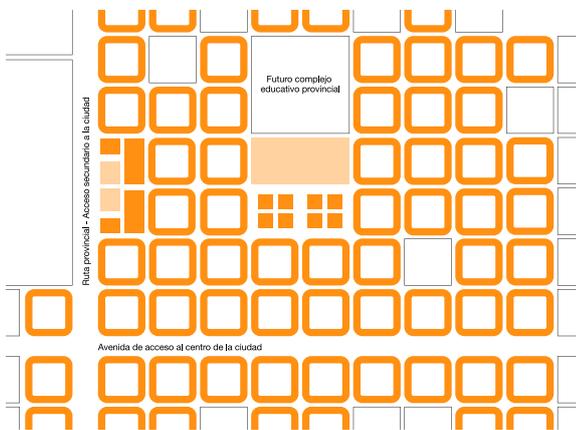
- dificultad para garantizar la continuidad de vías de comunicación y de tejido urbano;
- imposibilidad de financiar los costos altos que tiene la cobertura de redes y servicios, por la escala inconveniente que tienen los loteos individuales;
- dificultad para conformar espacios públicos de tamaño y localización conveniente, debido a la segmentación de las cesiones de suelo público.





#### D. Predio resultante de la utilización del reajuste de tierras

La primera acción del instrumento es el englobamiento parcelario para conformar un predio único. Una mayor escala de la operación mejora las posibilidades de autofinanciamiento de la urbanización completa.



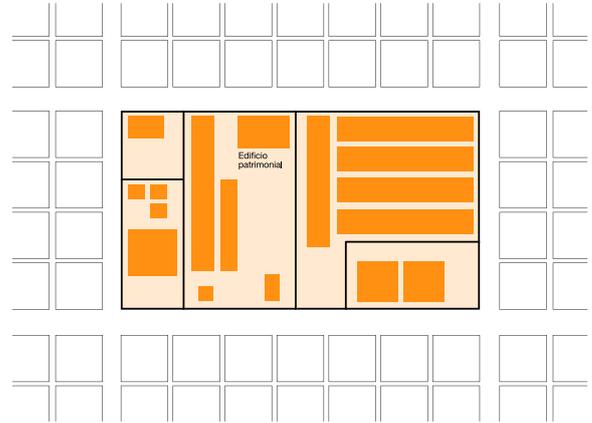
#### E. Resultado esperable del proyecto aplicando el reajuste de tierras

El reajuste de tierras permite un mejor aprovechamiento del suelo donde la infraestructura y los espacios públicos estructurantes puedan diseñarse y localizarse de forma más racional. Esto permite utilizar más intensamente el suelo lo cual genera una mayor valorización. Desde el interés público, esta nueva situación hace posible exigir mayores cesiones de suelo público y capturar las valorizaciones a favor de inversiones para la comunidad.

## 2. Reestructuración de un sector urbano obsoleto

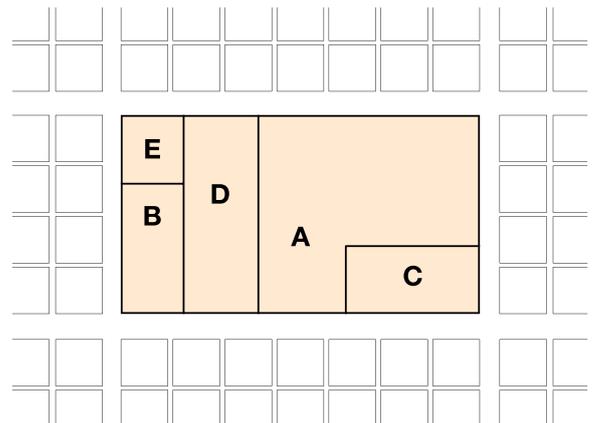
### A. Situación urbana inicial

En las ciudades bonaerenses con frecuencia hay predios bien localizados pero con usos obsoletos, como resultado del crecimiento urbano. Se trata, en general, de fábricas, depósitos o establecimientos comerciales, vacantes o semi vacantes. En los perímetros de estos predios suele haber infraestructura y servicios.



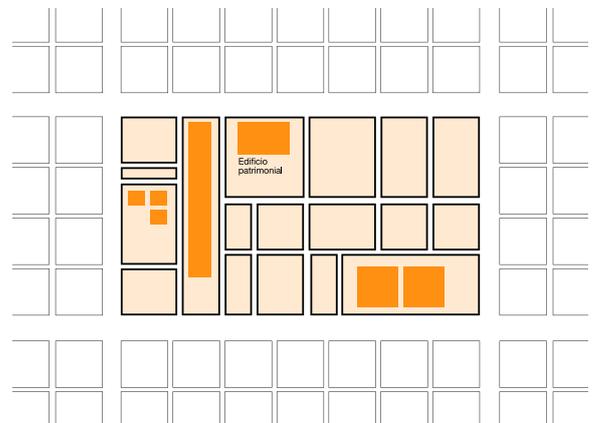
### B. Estructura fundiaria inicial

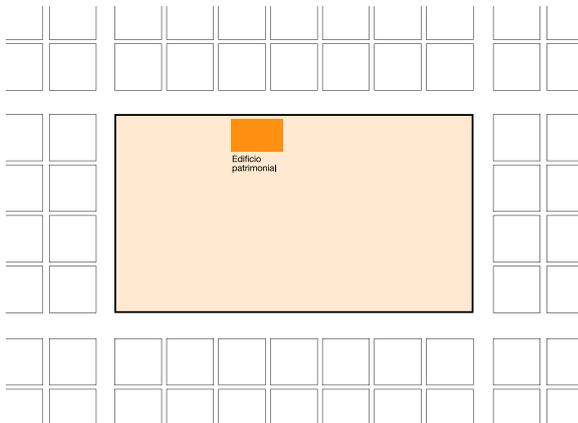
El terreno está constituido por predios de diferentes tamaños pertenecientes a distintos propietarios. Al igual que en el caso anterior, se encuentran a la espera de que un vecino o el Estado inviertan y de este modo las propiedades se revaloricen. Al mismo tiempo, pueden existir espacios abiertos y/o edificios patrimoniales.



### C. Resultado esperable de la lógica del urbanismo "lote a lote"

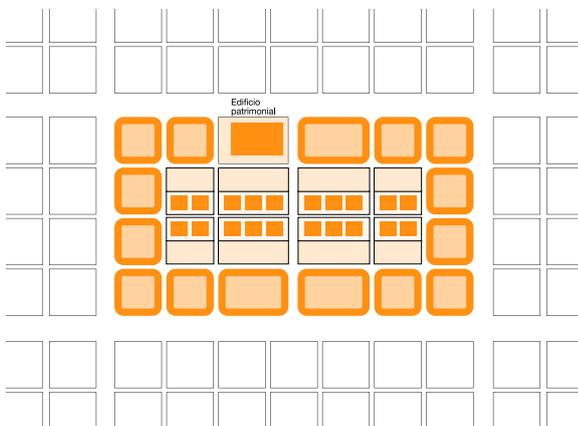
El resultado final puede ser la modificación de la situación urbana como producto de los cambios de uso del suelo. Sin embargo, las decisiones "lote a lote" de cada propietario harán que el proceso de cambio se prolongue en el tiempo y se desaprovechará las oportunidades de garantizar una mejor calidad del tejido urbano resultante, de autofinanciar los costos de la urbanización interna y de conformar mejores y más extensos espacios públicos.





#### D. Predio resultante de la utilización del reajuste de tierras

El englobamiento parcelario conforma un predio único con las ventajas de diseño y financiamiento. En la operación también se pueden incorporar edificios.



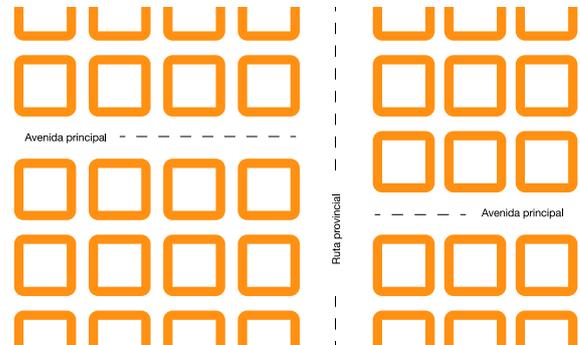
#### E. Resultado esperable del proyecto aplicando el reajuste de tierras

El reajuste de tierras permite un mejor aprovechamiento del suelo donde la infraestructura y los espacios públicos tengan una estructura ordenadora y legible, y además se respete la relación con el entorno y los ámbitos que se han decidido preservar. Estas características producen una mayor valorización, que hace posible su recuperación y redistribución, y exigir mayores cesiones de suelo en beneficio público.

### 3. Reforma urbanística integral de un sector urbano

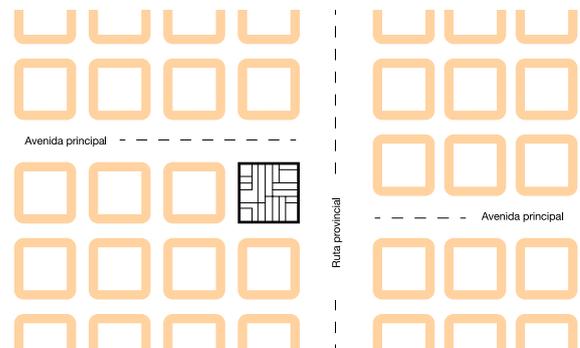
#### A. Situación urbana inicial

Se trata de la ejecución de un proyecto de reforma que mejore la conectividad entre barrios de la ciudad y, al mismo tiempo, reforce un subcentro urbano.



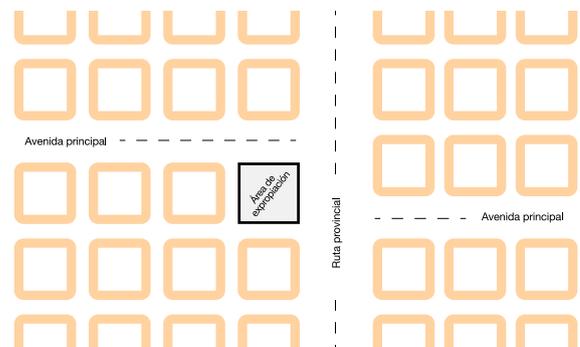
#### B. Estructura fundiaria inicial

El sector tiene un tejido urbano regular y una estructura del predio de diferentes tamaños y propietarios. Por tratarse de un subcentro urbano, el nivel de consolidación es alto (existen escasos baldíos) y los usos del suelo se concentran en residencia, comercio y servicios de proximidad y equipamientos.



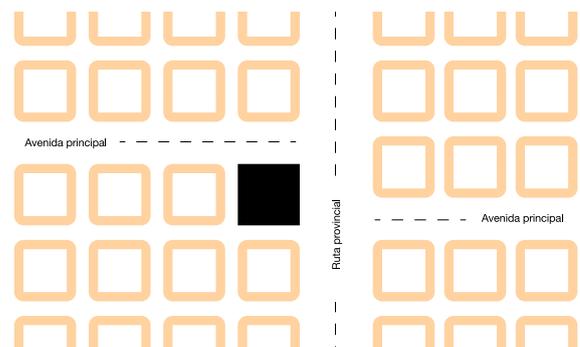
#### C. Resultado esperable de la lógica del urbanismo "lote a lote"

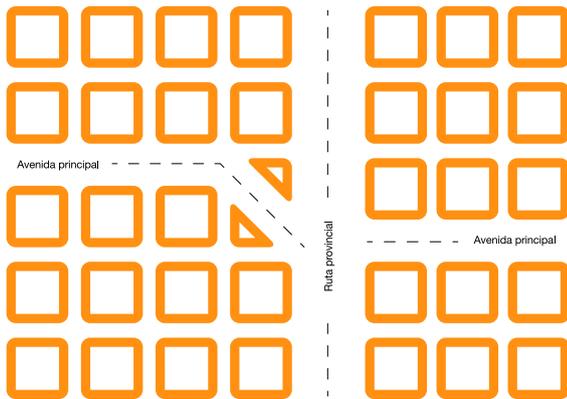
En el marco de la lógica del urbanismo individual, si el municipio requiere hacer la obra debería expropiar predios y edificios con alto costo.



#### D. Predio resultante de la utilización del reajuste de tierras

El reajuste supone el englobamiento de los predios y también de un buen número de edificios. Las obras de mejora de la accesibilidad y de espacio público no requieren la expropiación de lotes y/o edificios.





### E. Resultado esperable del proyecto aplicando el reajuste de tierras

La reforma urbana aplicada supone una importante valorización de los predios y de las nuevas unidades funcionales a construir como resultado de las mejoras en materia de accesibilidad, de espacio público y de cambios en la normativa urbanística. Cada propietario original recibirá menos superficie que la que aportó al inicio pero de mucho mayor valor

El desarrollo de los predios a través del reajuste de tierras permite una utilización general más eficiente y eficaz con una estructura circulatoria vehicular y peatonal más clara, una mejor distribución y localización de las reservas para equipamientos y para espacios públicos y una mayor posibilidad de protección de las áreas de interés ecológico y/o cultural. Esto es posible porque siempre la dirección del desarrollo del proyecto está a cargo del Estado, ya se trate de un emprendimiento mixto (público-privado) o de uno en el que predomina la iniciativa privada. Asimismo, los propietarios de tierra y/o edificios reciben a cambio la misma o una menor cantidad de superficie que la aportada inicialmente pero mucho más valorizada.

## Fundamentación jurídica

La provincia y los municipios bonaerenses están legitimados para implementar el reajuste de tierras porque esta “potestad concurrente” tiene su origen en las competencias dispuestas por la normativa sobre uso del suelo, sin perjuicio de los preceptos que marca la Constitución provincial. La función urbanística es una manifestación de la función administrativa que corresponde a los municipios (art. 125 de la Constitución Nacional) pero, en razón de la materia y su contralor, se hace extensiva a la administración provincial. La implementación y operatoria en un reajuste se encuadran dentro de la planificación y la gestión territorial, función propia e indeclinable del nivel municipal, en virtud de la Ley Orgánica Municipal de la provincia de Buenos Aires y de la normativa complementaria.

El reajuste se incluye en la legislación urbanística de la provincia a través de la reforma de los artículos 89, 90 y 92 del decreto ley 8.912/77, que fue aprobada en el artículo 64 de la LAJH. En la redacción original de los artículos 91 y 92 del decreto ley se utilizaba la figura del “englobamiento parcelario” y su aplicación estaba destinada a la ejecución de programas de adecuación de uso o reconfiguración parcelaria “en áreas cuyo desarrollo sea prioritario”. A su vez, el englobamiento parcelario era una forma de tratamiento que el artículo 84 original preveía para las “zonas en que el suelo urbano se encuentre total o parcialmente inactivo”. De tal forma, el decreto ley 8.912 lo consideraba un mecanismo de gestión urbana que tenía como finalidad castigar la vacancia de suelo que ha sido, históricamente, una de las prácticas especulativas más usuales en la provincia.

El carácter de instrumento de castigo a la especulación estaba reforzado en el artículo 91 del decreto ley 8.912 (artículo no reformado por la LAJH), en el cual se admite la expropiación municipal de parcelas que sean parte de la declaración de englobamiento a fin de posibilitar su cambio de uso o reconfiguración parcelaria. Esta facultad tiene un antecedente en la ley provincial 6.306/60, en la que se admitía la expropiación por parte de las municipalidades de las parcelas “que resulten inadecuadas para su utilización independiente, por su excesivo frente y escasa profundidad y/o forma irregular, e impidan el desarrollo edilicio y el progreso urbano”. La norma permitía la subdivisión o formación de nuevas parcelas, las que una vez reconfiguradas debían ser subastadas públicamente por intermedio de los municipios. La declaración de utilidad pública de los inmuebles a englobar (y sujetos a expropiación) definía el perfil y la modalidad de la acción con que los autores del decreto ley 8.912 abordaban el tema. El enfoque que prevalecía era positivista del derecho: la autoridad urbanística intervenía en el territorio, con la obligación previa e inexorable de declarar el interés público, sin reparar en otros instrumentos de gestión alternativos a la expropiación.

La LAJH propone que la reestructuración fundiaria se lleve a cabo por la asociación entre propietarios y el sector público, pero sostiene la vigencia del artículo 91 (la vía de la expropiación). Esto implica que conviven ambos instrumentos. Así, el nuevo “reajuste de tierras” y el viejo “englobamiento parcelario” amplían el abanico de alternativas que tiene el municipio para ejecutar sus proyectos y abordar el desarrollo territorial en materia urbano-ambiental.

En la nueva concepción la aplicación del reajuste de tierras tiene un campo más amplio de acción y pasa a formar parte de los diversos mecanismos disponibles para la provincia y los municipios para ejecutar una política territorial operativa en forma asociada con los propietarios de suelo y, a la vez con fuerte injerencia pública. La acción del Estado deja de centrarse en la utilidad pública y en la expropiación, para adoptar otros mecanismos y componentes:

» La asociación público-privada, que faculta al municipio o a la provincia a convenir con los propietarios.

» La elaboración de un proyecto particularizado al que deben subordinarse los derechos de propiedad de los firmantes, hasta su finalización.

Según el artículo 89, “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”. De esta forma, la norma amplía las posibilidades de ejecutar una política de integración socio urbana, con la incorporación del reajuste a los mecanismos que se utilizan en los procesos de regularización urbana y dominial.

### 3. Implementación

No existe una metodología única, aunque sí un marco de referencia para la implementación del reajuste. La experiencia muestra que es necesario tener una gran capacidad de innovación en la gestión territorial. Estos lineamientos apuntan a que cada actor diseñe su propio método de aplicación, en base a las condiciones que impone el medio social, territorial y político en el que pretende actuar.

- La implementación del reajuste suele formar parte de procesos de gestión urbana en los que se articulan de forma complementaria diversos instrumentos que dan como resultado un proyecto de intervención urbanística. Por ejemplo, los planes territoriales permiten tener un enfoque de conjunto e identificar las áreas que requieren ser desarrolladas por medio del rediseño parcelario. Estos planes se fundamentan muchas veces en la implementación de tributos a los inmuebles vacantes para incentivar la participación de los propietarios y desarrolladores en proyectos transformadores. En el caso de los consorcios inmobiliarios y los convenios urbanísticos, se acuerdan modalidades de intervención asociada. Por último, también se pueden aplicar herramientas fiscales o extrafiscales de participación de los municipios en la valorización inmobiliaria, que permitan recuperar para la comunidad los recursos relevantes para una política pública de equidad, ya sea a través de pagos en dinero, tierra u obras.
- La iniciativa para proponer la ejecución de un proyecto urbano a partir del reajuste de tierras puede surgir tanto de un conjunto de propietarios privados como del Estado provincial o municipal. En cualquier caso, el papel del Estado puede ser muy diverso: puede actuar como socio participante (que aporte la tierra, el financiamiento, la norma urbanística o una combinación de ellas) o en el trazado de las condiciones de intervención, del marco normativo de los aprovechamientos del suelo y en el control de la ejecución. Además de la definición del rol del Estado para garantizar una justa distribución de cargas y beneficios, se requiere alcanzar acuerdos previos sobre la metodología que se utilizará para valorar los inmuebles con la que cada parte participará de la operación.
- En la provincia de Buenos Aires, los proyectos urbanos que requieren un reajuste deben encuadrarse en un proyecto particularizado y aprobado por una ordenanza municipal. Su perfil está definido en el artículo 75 del decreto ley 8.912 como el último instrumento del proceso de planeamiento municipal. La norma define al plan particularizado como el “instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos”. Por medio de él es posible completar el ordenamiento de un determinado ámbito territorial en sus aspectos urbanísticos más precisos: amanzanamiento, parcelario, cesiones, trazado de calles y espacios públicos, nivelaciones, edificabilidad, alturas, retiros, afectaciones, usos del suelo, entre otros.

- La experiencia muestra que es conveniente contar con estudios previos exploratorios, en base a la información disponible en las entidades públicas y privadas. El objetivo es evaluar la conveniencia y viabilidad de la aplicación del reajuste en relación a la estructura parcelaria y el interés de la municipalidad en el desarrollo del área. Estos estudios de prefactibilidad, suelen incluir:
  - a. La delimitación física del área de proyecto, censo catastral, descripción y diagnóstico de su situación en relación con otras áreas y con el ordenamiento urbanístico general de la ciudad.
  - b. El análisis de:
    - » Los precios del suelo, las construcciones y los derechos de posesión.
    - » Los usos del suelo y los proyectos de vivienda pública.
    - » El análisis global de las cesiones de suelo y de los aprovechamientos urbanísticos, con una estimación preliminar de cargas y beneficios.
    - » Las características básicas del sistema de reajuste que se llevaría a cabo y el análisis de su factibilidad.
    - » Una evaluación de los participantes y de alternativas respecto de la entidad gestora del proyecto, para determinar la mejor opción.
    - » Las implicaciones previsibles en materia de transferencias del dominio o de las autorizaciones de utilización u ocupación temporal de los inmuebles.
    - » Las características posibles de las transferencias compensatorias.
    - » La evaluación financiera preliminar del proyecto.
  
- Los contenidos mínimos de un proyecto particularizado con reajuste de tierras son establecidos por cada municipio. En general, suelen requerir:
  - » La ubicación y delimitación del área de proyecto, con la identificación de sus parcelas y propietarios.
  - » La caracterización del área de proyecto, con los estudios previos necesarios (sociales, ambientales, topográficos, hidráulicos, etc.).
  - » La definición de los objetivos y las directrices urbanísticas de la operación.
  - » El programa y el proyecto urbanístico con: definición del trazado, jerarquía vial, usos y ocupación del suelo, alturas, retiros, volumetrías, localización de áreas verdes y equipamientos colectivos, cobertura de redes de infraestructura (con sus factibilidades según prestatario).
  - » La definición de los sectores y/o los edificios patrimoniales o de interés especial por razones culturales, históricas y/o ambientales.
  - » El nuevo diseño parcelario del área con la localización, las medidas y superficies de los nuevos predios, con las cesiones para las vías públicas, los espacios verdes y las reservas para equipamiento comunitario.
  - » La propuesta de modificación de la normativa urbanística.
  - » Una memoria que contenga los arreglos para la gestión del proyecto: acuerdos institucionales y entre propietarios, análisis económicos y financieros, procedimientos de gestión y etapas de ejecución, reparto de cargas y beneficios, participación municipal en las valorizaciones.
  
- Resulta fundamental que en cada reajuste se establezca la metodología para la valuación de las tierras y los inmuebles aportados y los resultantes. Para los primeros se debe tener en cuenta la norma urbanística vigente antes de la aplicación del reajuste, mientras que para los terrenos resultantes la metodología se basará en la norma, los usos y las densidades previstos en el pro-

yecto. Por otra parte, las utilidades que perciban los propietarios de los inmuebles como otros agentes involucrados (por ejemplo el Estado) son a prorrata del valor de la tierra y/o de las inversiones aportadas, y se efectúan mediante:

- » Dinero obtenido de las ventas.
  - » Los lotes resultantes de la nueva subdivisión del suelo (provistos de la infraestructura urbana básica y/o de equipamientos).
  - » Los inmuebles construidos dentro del proyecto.
- De acuerdo a la modificación que hizo la LAJH al artículo 90 del decreto ley 8.912, la ejecución del proyecto estará a cargo de una entidad gestora a la que los participantes socios ceden sus derechos. Esta entidad puede ser constituida bajo una pluralidad de formas jurídicas. Si bien el artículo señala “cualquier modalidad jurídicamente posible”, es necesario poner énfasis en el modo de abordar los derechos de propiedad de los particulares. En tal sentido, es necesario buscar modalidades de construcción público-privada que sean efectivas a la hora de ejecutar el proyecto.

## 4. Recomendaciones

La LAJH tiene como fundamento principal el fortalecimiento de la capacidad del Estado provincial y municipal para intervenir de forma activa y estratégica en el diseño y la gestión del territorio. Para ello, el sector público necesita aplicar de manera articulada diferentes mecanismos que conduzcan y regulen los procesos de expansión, completamiento y densificación urbana con una perspectiva centrada en los derechos comunitarios.

El artículo 16 de la LAJH establece que las políticas de vivienda y hábitat son función y responsabilidad pública y, por lo tanto, deben garantizar la defensa de los derechos colectivos. La aplicación del reajuste de tierras permitiría cumplir con la mayoría de las directrices generales propuestas en los incisos del artículo. Para ello el reordenamiento y el reparto justo de cargas y beneficios asociados facilitan alcanzar el mejor producto social y el mayor aprovechamiento que se puedan obtener de un emprendimiento.

Como todo mecanismo de gestión de políticas, el reajuste requiere cumplir con varias condiciones para obtener resultados exitosos. Algunas de estas exigencias son:

- » Los proyectos que lo utilicen requieren que todos los participantes (propietarios, inversores, sector público) arriben a un consenso respecto de las características del propio proyecto y del reparto de cargas y beneficios. Esto implica procesos transparentes de negociación.
- » Los procesos de valuación de los terrenos y de los edificios iniciales que forman parte del emprendimiento como de los resultantes suelen ser los aspectos más controversiales de la aplicación de la herramienta. De su definición depende la modalidad de reparto de los costos que debe afrontar y las ganancias que obtendrá cada participante. Por lo tanto, la calidad y solidez de los contenidos del proyecto particularizado, así como la capacidad de persuasión de los gestores hacia los propietarios de los inmuebles son elementos fundamentales del proceso. Es importante resaltar que en la LAJH la expropiación de los dominios es la última opción frente a propietarios renuentes o ausentes.
- » La entidad gestora debe adquirir y reunir tres condiciones relevantes para garantizar la confianza de los socios: solvencia económico-financiera, seguridad jurídica, capacidad técnica y de gestión.

Cada proyecto particularizado para ejecutar un emprendimiento urbanístico con reajuste de tierras debe ser discutido públicamente en el Concejo Deliberante. De este modo se garantiza la transparencia en la asignación y movilización de los recursos públicos y privados ligados al desarrollo del emprendimiento y se contribuye a visibilizar las condiciones en las que se lleva a cabo el desarrollo urbano. Además, se evita que las cargas sobre los presupuestos públicos sean desproporcionadas y que se produzcan beneficios extraordinarios para los actores privados.

# **parcelamiento y edificación obligatorios**

**2**



# parcelamiento y edificación obligatorios

## 1. Explicación

El parcelamiento y edificación obligatorios (PEO) es un instrumento de política urbana regulado en el decreto ley 8.912/77, con las modificaciones en los artículos 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90 y 92, introducidas en 2012 por la Ley 14.449, de Acceso Justo al Hábitat (LAJH).

A través de esta herramienta los municipios pueden exigir al propietario de un inmueble urbano baldío, con construcciones derruidas y/o paralizadas, el cumplimiento de la obligación de parcelar y/o de edificar el inmueble de su titularidad, en las condiciones y plazos que establezca la ordenanza municipal, de acuerdo con los parámetros dispuestos por la normativa provincial. En el caso de que el propietario incumpla, el municipio puede aplicar un gravamen especial sobre el inmueble, de carácter progresivo, durante cinco años, que no puede superar el equivalente al 50% de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza. Si luego del plazo persiste la falta de parcelación y/o edificación, el inmueble queda declarado de utilidad pública y el municipio puede proceder a la expropiación.

La obligación de edificar se debe ajustar a los códigos de construcción de cada municipio. Al finalizar el período para el cumplimiento, el inmueble debe ser habitable.

Si se realizan loteos convencionales, la obligación de parcelar se debe ajustar a las dimensiones y garantizar las cesiones exigidas en el capítulo III del decreto ley 8.912. También incluye 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 decreto.

En el supuesto de los 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 artículos 20, 22, 23 y 24.

## 2. Argumentación

### Fundamentación política y urbana

El PEO permite que los gobiernos municipales asuman un rol activo en la transformación de inmuebles urbanos en estado ocioso o de abandono que estén localizados tanto en el interior de las áreas centrales como en las periféricas, y fomentar su reinserción en la dinámica urbana.

El principal objetivo del instrumento es promover un uso eficiente de la infraestructura urbana que el Estado contribuyó a desarrollar mediante la inversión de recursos públicos, al ampliar la disponibilidad de suelo urbano en los municipios. En efecto, al optimizar la infraestructura básica instalada, el PEO contribuye a una planificación y un ordenamiento territorial más eficientes.

Esto se debe a que los inmuebles ociosos y abandonados favorecen un crecimiento urbano de carácter extensivo, discontinuo y de escasa densidad ocupacional, con bajos niveles de consolidación debido al déficit en infraestructura básica que registra la provincia de Buenos Aires. Este modelo de crecimiento urbano es insostenible económicamente, tanto por la inversión que supone extender la red de servicios públicos como por las infraestructuras necesarias para un hábitat adecuado. Como contrapartida y gracias a la aplicación del PEO, los municipios pueden inducir al crecimiento y la densificación de regiones y sectores urbanos adecuados, con todas las ventajas que acarrea: ahorro de suelo urbanizado, de energía y de instalación de equipamientos e infraestructuras.

El PEO funciona, además, como un disuasor de 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. Esta herramienta tiene como objetivo desalentar las prácticas especulativas que encarecen los precios del suelo y modificar las conductas rentísticas en conductas inversionistas, a favor de la sociedad en su conjunto. La aplicación del gravamen progresivo a quien incumple con la obligación de parcelar o edificar en los plazos establecidos por la ley contribuye a esos fines.

El PEO brinda una base para que los municipios puedan estructurar el planeamiento urbano de sus ciudades, junto con otros instrumentos previstos en la LAJH, como las zonas de promoción del hábitat social y el reajuste de tierras. A su vez, permite hacer intervenciones estratégicas como la implementación de proyectos de rehabilitación urbana, de preservación del patrimonio cultural o de construcción de viviendas con fin social.

### Otros aspectos problemáticos de los inmuebles baldíos

#### Falta de salubridad e higiene

El abandono de terrenos urbanos baldíos deriva con frecuencia en la formación de basurales. Esta situación obliga a los gobiernos municipales a ocuparse de su conservación, para evitar que se transformen en focos de contaminación y generen un problema de salud pública.

Las tareas de desmalezamiento, desratización y fumigación que demanda la conservación de estos terrenos representan una erogación para el municipio muy superior a los recursos que lograría recaudar en concepto de tasa por alumbrado, barrido y limpieza.

#### Inseguridad edilicia

Las edificaciones en un estado de abandono, especialmente aquellas en altura, pueden dañar

la integridad física y la seguridad de las personas que transitan por el lugar donde se localizan, a causa del posible desprendimiento o derrumbe de materiales. También pueden provocar daño a los inmuebles contiguos.

Como los municipios están dotados de poder de policía urbanística, tienen la obligación de prevenir ambos tipos de daños. De lo contrario, pueden verse obligados a asumir los altos costos de la litigiosidad generados por no haber actuado ante un peligro de derrumbe.

### **Encarecimiento de las políticas de vivienda y hábitat**

La práctica generalizada de retención de inmuebles vacíos u ociosos limita la oferta y tiene como consecuencia el aumento exorbitante de los precios de la tierra y las viviendas. Esto dificulta la posibilidad de acceder al mercado inmobiliario para los sectores medios y bajos. Además, la escasez de oferta es un obstáculo para las políticas de hábitat y vivienda, ya que el Estado deberá destinar grandes sumas de dinero a crear tierra para la construcción de viviendas sociales o construir en terrenos alejados, donde los precios son menores, pero que generalmente tienen baja calidad de servicios.

## **Fundamentación jurídica**

### **La reglamentación del derecho de propiedad conforme a la Constitución Nacional**

El artículo 14 de la Constitución Nacional consagra el derecho de todos los habitantes de la Nación de usar y disponer de su propiedad “conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio”.

La reforma de 1994 incluyó diversos tratados internacionales de derechos humanos y les dio jerarquía constitucional. Uno de ellos, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), reconoce “el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes”, y señala en su artículo 21 inc. 1 que “la ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”.

Es contrario al interés social, entonces, un modelo de urbanización que se caracteriza por un uso del suelo que promueve el crecimiento urbano discontinuo, de baja densidad y que limita el acceso a la infraestructura básica instalada. En la provincia de Buenos Aires la obligación de edificar y/o de parcelar impuesta al derecho de propiedad tiene su fuente directa en el decreto ley 8.912/77 (artículos 84 a 90 y 92).

### **Límites del derecho individual de propiedad en el Código Civil y Comercial**

De acuerdo con el artículo 10, se considera un ejercicio abusivo del derecho “el que contraría los fines del ordenamiento jurídico o el que excede los límites impuestos por la buena fe”. También el artículo 14 establece que “la Ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”.

En este contexto, algunos de los problemas que genera la existencia de este tipo de inmuebles –baldíos, derruidos o con construcciones paralizadas– afectan el derecho al ambiente sano reconocido en la Constitución Nacional (art. 43) y en la provincial (art. 28). Mientras que otros asuntos, como el encarecimiento de los precios del suelo, atentan contra distintos componentes del derecho a la ciudad y a la vivienda, reconocido entre otras normas por el artículo 11 de la LAJH.

Recordemos que este derecho se garantiza por medio de “a) un lugar adecuado para vivir en condiciones que favorezcan la integración plena a la vida urbana, b) acceder a los equipamien-

tos sociales, a las infraestructuras y a los servicios, c) desenvolver apropiadamente las actividades sociales y económicas, y d) usufructuar de un hábitat culturalmente rico y diversificado”.

### **La función social de la propiedad en la Ley 14.449 de Acceso Justo al Hábitat**

La existencia de inmuebles en estas condiciones desnaturaliza la función social de la propiedad consagrada en el artículo 10 de la LAJH que, junto con el derecho a la ciudad, debe guiar las políticas de hábitat y vivienda que implementen el Estado provincial y los municipios.

La propiedad inmueble cumple –de acuerdo con el artículo 12– su función social cuando “respete 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”.

El PEO se fundamenta en una concepción del derecho de propiedad que armoniza con el derecho colectivo al uso y goce de la ciudad. Da a los municipios la posibilidad de intervenir de manera concreta y de hacer efectiva la función social de los inmuebles urbanos, desplazando al mismo tiempo la idea del derecho de propiedad como algo absoluto.

### **La obligación de edificar y/o urbanizar por interés comunitario**

El decreto ley 8.912 establece que le corresponde a los municipios reglamentar la aplicación del parcelamiento y la edificación obligatorios. Tanto los problemas que el PEO intenta resolver, como los derechos que busca proteger, también son abarcados por la Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM).

De acuerdo con el artículo 27 de la LOM, le corresponde a los concejos deliberantes reglamentar las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los baldíos (inc. 8) y, a su vez, prevenir y eliminar la contaminación ambiental (inc. 17). Por eso, la obligación de edificar impuesta al derecho de propiedad no es en beneficio de la actividad administrativa o de un servicio público, sino de la comunidad en su conjunto por razones vitales de seguridad, higiene y confort. También tienen la potestad de establecer “las zonas industriales y residenciales del partido, imponiendo restricciones y límites al dominio para la mejor urbanización” (artículo 28, inc. 7).

La doctrina y jurisprudencia consideran como criterios generales de las restricciones administrativas:

- » Su generalidad: rigen para todos los propietarios en igualdad de condiciones y en razón de la indeterminación de los interesados (la comunidad).
- » Son actuales y constantes: son límites normales y permanentes al derecho de propiedad y existen siempre.
- » No son indemnizables: no implican sacrificio ni agravio al propietario.
- » Son ejecutorias: como calidad inherente a todo acto administrativo, la administración pública las hace efectiva.
- » Son imprescriptibles: la posibilidad de imponerlas no se extingue por su no utilización.

### 3. Implementación del instrumento

#### Acciones preparatorias

##### Regulación

Los lineamientos básicos de este instrumento en sus diferentes etapas están definidos en los artículos 84, 85, 86, 87 y 88 del decreto ley 8.912. Para implementarlo a nivel local es necesario que los municipios:

1. declaren la obligatoriedad del parcelamiento y/o la edificación de inmuebles urbanos baldíos o con edificación derruida y/o paralizada bajo su jurisdicción.
2. regulen el procedimiento de aplicación del PEO para hacerlo operativo. La regulación debe establecer la competencia de los diversos órganos municipales encargados del proceso de implementación, fijar criterios complementarios a los establecidos en el decreto ley para determinar qué es una edificación derruida o paralizada, regular el procedimiento de notificación a los propietarios de los inmuebles sujetos al PEO, crear un sistema de monitoreo de la aplicación del instrumento, reglamentar la progresividad en el cobro del gravamen especial para los supuestos de incumplimiento del PEO y, por último, establecer las posibilidades de aprovechamiento del inmueble independientemente de la potestad expropiatoria del municipio.

#### Vías para reglamentar el PEO

Al igual que en los otros instrumentos, no existe una única vía para regular la aplicación del PEO. El artículo 84 del decreto ley 8.912 permite que los municipios lo hagan a través de sus planes u ordenanzas específicas.

Sin embargo es importante tener en cuenta que los planes de ordenamiento presentan dificultades en su proceso de validación en la provincia de Buenos Aires, en función del procedimiento establecido en el artículo 83 del decreto ley 8.912. En cambio, una ordenanza específica que regule el procedimiento general de aplicación de este instrumento permite evitar aquellos plazos extensos.

#### Inmuebles baldíos, derruidos, paralizados

Las características de los inmuebles en cuestión están definidas en el artículo 84 del decreto ley 8.912.

- **Baldío:** “todo inmueble en cuyo terreno no existen edificaciones y no tiene uso para actividades económicas”.

En función de este último requisito, un predio sin edificación no se podrá considerar baldío si en él se realiza una actividad comercial (mercado, feria itinerante, estacionamiento de autos, depósito a cielo abierto).

La Agencia de Recaudación de la Provincia de Buenos Aires (ARBA) y el catastro municipal realizan las principales bases de datos sobre los inmuebles urbanos sin edificar. El uso económico que puedan tener estos inmuebles se debe verificar a través de otras reparticiones municipales, como la oficina de habilitaciones.

- **Edificación derruida:** “aquellos inmuebles cuyos edificios se encuentran en estado de deterioro avanzado o hayan sido declarados inhabitables por resolución municipal”.

Los gobiernos municipales tienen el poder de policía urbanística y son los encargados de otorgar los permisos de construcción y de inspeccionar y constatar las obras en mal estado, reserván-

dose incluso, la potestad de demolición. En consecuencia, lo usual es que los propios códigos o reglamentos de edificación determinen el estado de deterioro de las obras y establezcan un procedimiento para declarar un edificio como inhabitable. Es indiferente el nombre que utilice el código o reglamento de edificación para referirse a esto en cada municipio (puede ser “peligro de derrumbe” o “clausura por ruina”, por ejemplo). Lo más importante es que la situación constatada por la resolución municipal sea la de un edificio inhabitable por su deterioro y que la ordenanza que regule el procedimiento general de aplicación del PEO remita a ese procedimiento, para identificar qué es una edificación derruida.

La principal fuente de información sobre el universo de inmuebles con edificaciones derruidas debería ser la dirección o secretaría municipal a cargo del control de las obras privadas, de la que dependen las inspecciones. Muchos municipios habilitaron líneas telefónicas para que los vecinos denuncien las construcciones derruidas que ponen en riesgo la seguridad de las personas o dañan a las propiedades contiguas, a causa del desprendimiento de materiales o de derrumbes. Por último, el Consejo Local de Vivienda y Hábitat puede servir como una fuente de información en aquellos municipios donde este órgano se encuentra conformado.

• **Edificación paralizada: “aquellos inmuebles cuyas construcciones lleven más de cinco años paralizadas”.**

En este caso habrá que confirmar primero si el código o reglamento de edificación municipal regula la parálisis de obra, establece criterios para identificarla y define un procedimiento administrativo para dejar constancia de la parálisis. Este último ítem es de suma relevancia porque solo se puede aplicar el PEO sobre inmuebles paralizados si llevan más de cinco años en esa situación. De allí que, una vez que el municipio constata la parálisis, es necesario notificar al propietario del inmueble para que comience a contar el plazo de cinco años.

Si el código o reglamento de edificación municipal no especifica la parálisis de obra, la ordenanza que regule el PEO debería hacerlo para poder afectar este tipo de inmuebles al parcelamiento o la edificación. Se debe tener en cuenta que el plazo de cinco años comienza a contar desde que se notifica al propietario.

Las principales fuentes de información sobre el universo de inmuebles con edificaciones paralizadas son las mismas que las identificadas para el universo de los inmuebles derruidos.

### Requisitos

Los numerosos criterios utilizados para caracterizar los inmuebles “baldíos”, “derruidos” o “paralizados” pueden ser perjudiciales para la gestión del PEO.

Los criterios establecidos por el decreto ley 8.912 –sobre todo en los casos de inmuebles inhabitables o con edificaciones paralizadas– deberían complementarse con los utilizados en la legislación municipal. Si esta no los regula, será necesario que la ordenanza de aplicación del PEO identifique los criterios para definir estas construcciones y el procedimiento para declarar un inmueble inhabitable y/o con edificaciones paralizadas.

Para las edificaciones paralizadas, es necesario que el propietario suscriba la notificación de obra paralizada para que comience a contar el plazo legal de cinco años.

Por último, los inmuebles deben ser de titulares multipropietarios y estar aptos para dar respuesta a soluciones habitacionales conforme a la demanda del municipio en cuestión.

## **Una regulación que responda a estrategias urbanas**

Para que el PEO cumpla su función como instrumento de planeamiento urbano es importante proyectar sus diferentes aplicaciones en función de la estrategia territorial de cada municipio.

Esta herramienta puede servir para cumplir con los objetivos de los planes estratégicos de desarrollo, los planes urbanos o urbano-ambientales y los planes de desarrollo territorial o de grandes proyectos urbanos, según la regulación dispuesta por cada municipio. En definitiva, puede obedecer a propósitos 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 en antiguas áreas industriales abandonadas, entre otros.

Para abordar la implementación del PEO, el municipio puede declarar el parcelamiento y/o la edificación obligatorios de todos, algunos o un solo inmueble urbano baldío o con edificación derruida y/o paralizada, independientemente de la vía por la que opte regular la aplicación de la herramienta (plan u ordenanza).

La decisión dependerá, sobre todo, de la estrategia que se persiga con la aplicación de este instrumento y de la capacidad institucional que tenga el municipio para implementarlo. Son necesarias distintas capacidades institucionales para aplicar y monitorear el PEO si se declara la edificación y/o urbanización obligatorios de uno, cinco, veinte o todos los inmuebles urbanos baldíos de un municipio.

En función de esto, se pueden seguir diferentes modelos de regulación:

- a. Plan/ordenanza que regule el procedimiento de aplicación del PEO en general y declare a todos los inmuebles urbanos baldíos o con edificaciones derruidas y/o paralizadas del municipio, afectados al procedimiento.
- b. Plan/ordenanza que regule el procedimiento de aplicación del PEO en general y declare a algunos inmuebles como afectados a dicho procedimiento.
- c. Plan/ordenanza que regule el procedimiento de aplicación del PEO en general sin declarar inmuebles afectados a este procedimiento. El Concejo Deliberante deberá sancionar una nueva ordenanza que afecte a uno o más inmuebles al procedimiento establecido por la ordenanza general.

Cada uno de estos “modelos” presenta dificultades. El primero demanda una alta capacidad institucional para gestionar el instrumento, y su implementación corre el riesgo de provocar efectos no deseados como, por ejemplo, la incapacidad del mercado para reincorporar a la dinámica urbana a todos los inmuebles en estado ocioso.

Los otros dos modelos permiten dosificar la implementación del instrumento en función de una estrategia más ajustada. De adoptarse el segundo, se podrá concentrar en una misma instancia la regulación de un procedimiento general que puede presentar resistencias por el hecho de que, al limitar el derecho de dominio, puede generar oposición de los propietarios y esto, en consecuencia, repercutir en su viabilidad política.

Por último, el tercer modelo evita la discusión sobre los inmuebles afectados, lo que facilita la viabilidad política de la regulación del procedimiento general. Sin embargo, la afectación de bienes a este instrumento requerirá de nuevos consensos para sancionar ordenanzas de aplicación del PEO en particular, como sucede con las expropiaciones.

Tanto para el segundo como para el tercer modelo, es indispensable que la selección de los inmuebles afectados al PEO obedezca al cumplimiento de los objetivos y las pautas o directrices predeterminadas en un plan o proyecto urbano, para que se preserve el principio de “generalidad e igualdad” en la aplicación de este instrumento.

## **Base de datos - Sistema de información georreferenciada (SIG)**

Es necesario contar con una base de datos que sistematice la mayor cantidad de información georreferenciada sobre los inmuebles que pueden ser alcanzados por el PEO. Eso permitirá proyectar distintas escalas de aplicación de la herramienta en el territorio y, al mismo tiempo, puede resultar útil para el monitoreo del cumplimiento de la obligación de edificar y/o urbanizar.

Algunas universidades públicas de la provincia de Buenos Aires incorporaron el SIG en sus currículas. Con ellas se podrían establecer convenios de cooperación para desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas en los municipios.

Aun sin una base de datos o un sistema de información georreferenciada, se puede implementar el PEO.

## **Diseño institucional**

No es necesario crear una dependencia específica para poner en marcha la aplicación del PEO. La coordinación de los trabajos de aplicación de este instrumento debe estar a cargo de la dirección o de la secretaría municipal encargada del planeamiento y control urbano.

Además de esa agencia, deben participar las áreas legal y técnica y la de economía y finanzas. Esta última es importante porque estará a cargo del gravamen especial progresivo en el caso de que se incumpla con la obligación de urbanizar y/o edificar en los plazos previstos. El área legal y técnica deberá asesorar legalmente a los funcionarios intervinientes durante todas las etapas de implementación del PEO.

## **Procedimiento de implementación**

### **Etapa 1**

#### **Obligación de edificar y/o urbanizar**

##### **a. Notificación**

La aplicación del PEO comienza con su declaración por el Concejo Deliberante, mediante una ordenanza específica o en los planes de desarrollo urbano.

Luego, el Poder Ejecutivo municipal debe notificar al propietario del inmueble afectado que tiene la obligación de edificar o parcelar, según corresponda. La notificación debe hacerse a través de un medio fehaciente. De acuerdo con el artículo 63 de la Ordenanza General N° 267/80 puede realizarse mediante cédula, telegrama colacionado o certificado o por cualquier medio que permita tener constancia de su fecha y recepción.

En el caso de que se ignore el domicilio del propietario, la notificación se debe hacer mediante edictos en el Boletín Oficial y en el periódico de mayor difusión en la localidad, durante un día. La notificación se tendrá por efectuada cinco días después de la publicación, como indica el artículo 66 de la ordenanza.

Es importante que el contenido de la notificación haga referencia a los artículos 84, 85, 86, 87 y 88 del decreto ley 8.912, junto con el número y el contenido de la ordenanza a través de la cual se declara la puesta en marcha del PEO en el inmueble cuyo titular está siendo notificado.

### b. Anotación del PEO en el Registro de la Propiedad Inmueble

En este paso, se debe oficiar al Registro de la Propiedad Inmueble para que anote la afectación del inmueble al régimen del PEO para que se dé a publicidad y pueda presentarse oponibilidad de terceros.

De esta manera, si el inmueble fuese cedido o transferido a un tercero, luego de la anotación del PEO, no se podrá alegar desconocimiento de la obligación que recae sobre la propiedad.

La anotación del PEO quedará sin efecto solo si el propietario presenta el certificado municipal de final de obra en el Registro de la Propiedad Inmueble.

### c. Plazos para urbanizar y/o edificar

El artículo 85 del decreto ley 8.912 fija una serie de parámetros temporales para el cumplimiento de la obligación de edificar y/o urbanizar, que deben considerarse en la ordenanza municipal que regule la aplicación del PEO.

En función de estos parámetros, el propietario cuenta con:

- » un año de plazo máximo para iniciar las obras desde la aprobación del proyecto.
- » tres años de plazo mínimo y cinco años de plazo máximo para concluir la obra, contados a partir de la notificación al propietario del inmueble de la declaración del PEO.

Es decir que la ordenanza municipal no podría exigir un plazo menor a tres años para terminar la obra, pero sí podría establecer un plazo menor a cinco años como plazo máximo.

De acuerdo al texto de la norma, el parcelamiento o la edificación están terminados cuando las obras se completaron y conectaron a los servicios que permiten su habilitación. El certificado municipal de final de obra otorgado debe respetar el cumplimiento de estas condiciones.

#### Excepción a los plazos

El artículo 85, inciso c, del decreto ley 8.912 permite exceptuar a los emprendimientos de gran magnitud de cumplir con la obligación de edificar y/o urbanizar en los plazos previstos.

La excepción abarca a las urbanizaciones cerradas, como clubes de campo o countries, a los cementerios privados, a los emprendimientos de grandes superficies comerciales (en esta categoría están incluidos los establecimientos que conformen una cadena de distribución, Ley N°12.573 y su reglamentación).

La ordenanza municipal que regule la implementación del PEO debe prever un procedimiento especial que admita el cumplimiento de la obligación de urbanizar y/o edificar en etapas, siempre y cuando se garantice que el proyecto aprobado aborde el emprendimiento como un todo.

### d. Tramitación urgente de permisos

La eficacia del PEO como instrumento de gestión urbana depende del cumplimiento de los plazos contemplados, sobre todo, en su primera etapa. En función de ello, la tramitación de los

permisos municipales para construir y/o urbanizar no debería ser un obstáculo para el inicio y final de obra.

Resultaría aconsejable, de hecho, que el Poder Ejecutivo municipal establezca un procedimiento administrativo específico para dar celeridad a:

- » la tramitación de permisos de demolición total o parcial de edificaciones derruidas,
- » la revalidación de permisos de construcción que se encuentren vencidos en el caso de obras que se encuentran paralizadas,
- » la tramitación de planos para hacer la subdivisión de un loteo,
- » la tramitación de permisos de edificación en terrenos baldíos.

Aunque la enumeración no es taxativa, sí enlista algunos de los trámites que pueden reiterarse cuando se afectan inmuebles al régimen de edificación o parcelamiento obligatorios.

#### e. Ininterrupción de los plazos por transmisiones de dominio

Los plazos previstos para el inicio y la conclusión de la edificación y/o urbanización del inmueble no se alterarán, aun cuando en el transcurso de esos plazos se efectúen transmisiones de dominio (artículo 85, inciso d, del decreto ley 8.912).

Con esta previsión, la norma busca evitar que mediante actos jurídicos como donación o compraventa, se puedan prolongar los plazos previstos para el cumplimiento de la obligación.

El PEO y los plazos recaen sobre el inmueble, no sobre el titular de la propiedad. Por este motivo, es fundamental que el predio sujeto al PEO se anote en el Registro de la Propiedad Inmueble.

#### f. Control de inicio y final de obra

El municipio debe controlar el inicio y la finalización de las edificaciones y/o de los procesos de urbanización en los inmuebles afectados al PEO.

Si el propietario del inmueble cumple con los plazos previstos por la ordenanza municipal, el PEO habrá logrado su objetivo: se moviliza suelo urbano en estado ocioso o de abandono, y el propietario del inmueble se habrá liberado de su obligación. De lo contrario, la implementación del PEO deberá pasar a la siguiente etapa.

## **Etapa 2**

### **Cobro del gravamen especial progresivo**

#### a. Procedencia del gravamen: supuestos

En el caso de que los propietarios no cumplan con las condiciones y los plazos previstos para edificar y/o urbanizar, el artículo 86 del decreto ley 8.912 permite a los municipios aplicar un gravamen especial progresivo sobre los inmuebles.

Se cobrará en el supuesto de que el propietario:

1. no haya iniciado las obras en el plazo de un año contado a partir de la aprobación del proyecto;
2. no concluya la edificación o la urbanización del inmueble en el plazo que fije la ordenanza

municipal, que no podrá ser inferior a tres años ni superior a cinco, contados desde la fecha de notificación de la ordenanza que declara el inmueble afectado al PEO.

Si la edificación estuviese terminada, pero careciera de las conexiones a los servicios necesarios, también se podría aplicar el gravamen.

#### b. Progresividad del gravamen

El artículo 86 del decreto ley 8.912 define la progresividad del gravamen. Permite el aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos. Los objetivos son “romper por la vía tributaria, la lógica especulativa” y que la persistencia en el incumplimiento por parte del propietario tenga un costo cada vez mayor.

La progresividad tiene un límite, sin embargo. El valor de este gravamen no puede ser superior al 50% de la tasa de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) para ese período de tiempo.

Independientemente de qué sistema utilice cada municipio para calcular su tasa de ABL (por valuación del inmueble, servicio prestado o cuotas fijas por rangos de valuación y alícuotas sobre los excedentes) se puede cobrar el gravamen como en estos casos:

#### Ejemplo 1

Tasa ABL=\$1000

	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6 ...
<b>Tasa ABL</b>	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000
<b>Coefficiente progresivo</b>		1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
<b>Monto progresivo</b>	\$ 0	\$ 100	\$ 200	\$ 300	\$ 400	\$ 500	\$ 500
<b>Tasa anual progresiva</b>	\$ 1.000	\$ 1.100	\$ 1.200	\$ 1.300	\$ 1.400	\$ 1.500	\$ 1.500
		10%	20%	30%	40%	50%	50%

#### Ejemplo 2

	Año 0	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6 ...
<b>Tasa ABL</b>	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000	\$ 1.000
<b>Coefficiente progresivo</b>		1,3	1,35	1,40	1,45	1,50	1,5
<b>Monto progresivo</b>	\$ 0	\$ 300	\$ 350	\$ 400	\$ 450	\$ 500	\$ 500
<b>Tasa anual progresiva</b>	\$ 1.000	\$ 1.300	\$ 1.350	\$ 1.400	\$ 1.450	\$ 1.500	\$ 1.500
		30%	35%	40%	45%	50%	50%

La diferencia entre ambos ejemplos es el punto de partida del cobro del gravamen. El primer caso comienza con un coeficiente progresivo del 10%, el segundo, con un coeficiente del 30%. El artículo 86 solo fija un tope a la progresividad de la alícuota, es decir “un techo”, pero no “un piso”. De manera que los municipios tienen la facultad de fijar el coeficiente de inicio, siempre que permita aplicar el gradualismo requerido por la norma en la progresividad de la alícuota.

### c. Aplicación del gravamen

El valor de este gravamen debe fijarse en la ordenanza impositiva.

Es fundamental que exista una fluida articulación entre el departamento de control urbano y el de economía y finanzas, encargado de implementar el cobro del gravamen especial progresivo, para que pueda sostenerse su aplicación en el tiempo. Si el departamento de control urbano constata el inicio o el final de obra, debe dar aviso al departamento de economía y finanzas para que el gravamen deje de aplicarse.

### d. Prohibición de exenciones y/o condonaciones

El artículo 86 del decreto ley 8.912 prohíbe conceder exenciones o condonaciones de deudas sobre el gravamen especial progresivo aplicado por el incumplimiento de la obligación de edificar o parcelar.

Al mismo tiempo, una vez constatada la conclusión de las obras de edificación y/o parcelamiento, la desafectación de un inmueble al PEO tampoco extingue las deudas devengadas por la aplicación del gravamen respecto de un incumplimiento previo de la obligación.

### e. Afectación específica de los fondos

El decreto reglamentario de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, exige que cada municipio cree una cuenta especial de “Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, con asignación y destino específico de los fondos, para garantizar la intangibilidad de los recursos y su aplicación efectiva a los objetivos que estipula la ley.

La cuenta debe formarse con los recursos del Fondo Fiduciario Público “Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat”, creado y regulado por los artículos 37 a 43 de la LAJH, y los recursos generados por los instrumentos de actuación y mecanismos de gestión previstos en la misma norma, como es el caso del PEO.

## **Etapas**

### **Medidas para incorporar el inmueble a la dinámica urbana**

Luego de cinco años consecutivos de devengado el gravamen especial progresivo sin que el propietario haya cumplido con la obligación de edificar y/o parcelar, el inmueble queda declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte del municipio (artículo 87 del decreto ley 8.912). Sin perjuicio de esto, se pueden adoptar diversas medidas en forma conjunta o alternativa a la expropiación.

La definición sobre “qué hacer” con el inmueble para reintegrarlo a la dinámica urbana recae en la dirección o secretaría municipal con competencias en el planeamiento urbano. No obstante esto, la articulación con el área de legal y técnica es fundamental en esta etapa para definir las vías sobre “cómo hacerlo”.

La singularidad de cada instrumento urbano, como el PEO o el reajuste de tierras, se potencia si se encuentra asociado a otras acciones, herramientas e instrumentos. Mientras el decreto ley 8.912 refiere únicamente a la expropiación, el resto de las opciones está contemplado en diversas normas de rango nacional y provincial. Por este motivo, la ordenanza municipal que regule el PEO debería hacer referencia a las distintas posibilidades de intervención que tiene el Estado

local en esta etapa, junto con la legislación que las regula, para facilitar su aplicación.

Algunas medidas que pueden ser adoptadas por los municipios en forma simultánea a la implementación del PEO, de manera conjunta o alternativa a la expropiación:

- **Juicio de apremios**

El municipio puede iniciar el juicio de apremio 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.

En el escrito de demanda, el Departamento Ejecutivo Municipal debe solicitar la traba de embargo sobre el inmueble sujeto al PEO (artículo 6 apartado a) 4). Si se dicta sentencia de venta en subasta (artículo 16, Ley 13.406), el Departamento Ejecutivo Municipal debe solicitar que en el auto de venta en remate se disponga la obligación de edificación y/o parcelamiento que pesa sobre el inmueble.

- **Compensación de deudas tributarias por tierra**

En esta opción, regulada por la Ley Provincial 11.622, los municipios pueden invitar al propietario deudor a compensar su deuda -ya sea el impuesto inmobiliario con la provincia o las tasas con el municipio- a cambio de tierra, con la condición de que el municipio destine los inmuebles así incorporados a la solidaridad social.

- **Ocupación de inmuebles baldíos en estado de abandono**

Los intendentes pueden disponer por decreto la ocupación de lotes o fracciones de terrenos baldíos ubicados en la planta urbana atendida por servicios, que estén en estado de abandono y que por razones de higiene o seguridad, afecten los intereses de la comunidad (artículos 3 y 5 de la Ordenanza General N° 38/69 de la provincia de Buenos Aires). Para hacerlo, se debe labrar un acta en la que se deje constancia del estado de los inmuebles. Esta ocupación tiene un carácter temporal.

Una vez que haya sido resuelta la situación que afectaba los intereses de la comunidad, el inmueble es reintegrado al propietario, quien debe abonar al municipio las sumas correspondientes a los servicios y mejoras realizadas.

- **Prescripción administrativa**

La propiedad de los inmuebles prescribe por la posesión continua de veinte años, sin necesidad de título y por buena fe del poseedor (artículo 4.015, Código Civil y Comercial de la Nación). La Ley Nacional 24.320 regula el procedimiento mediante el cual los municipios pueden adquirir el dominio de inmuebles a través de esta vía, sin necesidad de seguir la judicial.

- **Herencia vacante**

Las sucesiones vacantes pertenecen al patrimonio privado de las provincias (artículo 2.648, Código Civil). Cuando fallece una persona que no deja herederos (o que los tiene pero no se presentan a recoger la herencia o renuncian a ella, o que existen pretendientes de ese inmueble pero no pueden justificar su derecho hereditario) los bienes pasan al dominio del Estado. Para que se haga efectivo, el Estado debe denunciar y reclamar legalmente esos bienes. En efecto, la ley provincial 7322/67 dispone en su artículo 11 que los funcionarios públicos tienen el deber de denunciar cualquier bien que “presuntamente” pueda conformar una sucesión vacante ante el Fiscal de Estado.

Luego, por medio del decreto 92/05, los municipios pueden solicitar al Fiscal de Estado que los bienes vacantes sean incorporados a su jurisdicción, siempre que el pedido se funde en una finalidad socio-urbanística.

- **Expropiación**

Luego de cinco años de cobro del gravamen especial progresivo, sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelamiento y/o edificación, el inmueble queda declarado de utilidad pública y sujeto a expropiación por parte del municipio (artículo 87, decreto ley 8.912). Para que se pueda expropiar, se debe dictar una ordenanza municipal, que debe ser remitida a la Legislatura de la provincia de Buenos Aires para su ratificación.

A la indemnización correspondiente para el propietario se le deducirá lo adeudado en concepto de gravámenes más sus intereses.

- **Aprovechamiento del inmueble: parámetros de adecuación**

A partir de que el inmueble se incorpora a su patrimonio, el municipio tiene cinco años para hacer un aprovechamiento adecuado (artículo 88, decreto ley 8.912). Es un plazo máximo, por lo tanto la ordenanza municipal que regule el procedimiento de aplicación del PEO puede fijar un plazo menor.

El organismo municipal que recibe el inmueble puede hacer un uso efectivo de inmediato, o bien enajenarlo o darlo en concesión mediante un proceso licitatorio.

Para esos dos últimos casos, el “adecuado aprovechamiento del inmueble” implica que se mantenga la obligación de parcelamiento y/o edificación. Es por esto que la venta o la concesión deben realizarse con ese cargo y el inmueble debe ser anotado en el Registro de la Propiedad Inmueble. Si se incumple el cargo, el municipio está obligado a revocar el dominio de la parcela (artículo 88, inciso c).

## 4. Recomendaciones

### Articulaciones posibles con otros instrumentos de gestión urbana

#### • Consorcios urbanísticos / Reajuste de tierras

El consorcio puede servir como instrumento suplementario al PEO. Permite al propietario del inmueble notificado, que no esté en condiciones financieras para emprender obras, asociarse con el Estado y otros actores privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación (artículos 55 y 56, LAJH).

El consorcio urbanístico es un instrumento para ambas partes. El propietario notificado puede requerir que se formalice el consorcio y el municipio debe analizar la conveniencia y la posibilidad de establecer este mecanismo para el aprovechamiento del inmueble urbano baldío, con edificación derruida o paralizada.

#### • Zonas de promoción del hábitat social (ZPHS)

La combinación del PEO y las zonas de promoción del hábitat social (artículos 44 y 45, LAJH) favorece la producción de urbanización y viviendas de interés social. La imposición del PEO y de ZPHS crea un doble condicionamiento: en función del PEO el propietario está obligado a cumplir con la edificación y/o urbanización y, en función de las ZPHS, el terreno solo puede ser utilizado para la construcción de viviendas y urbanizaciones sociales planificadas. De esta forma, la superposición de ambos instrumentos logra direccionar la propiedad inmobiliaria, de la cual se exige, en este caso, el cumplimiento de su función social.

#### La declaración de desarrollo y construcción prioritarios en Bogotá

En Colombia existe la declaratoria de urbanización o edificación de los terrenos urbanizables no urbanizados, o urbanizados no edificados, con el objetivo de lograr que los terrenos se desarrollen y construyan. Tal como explican María Mercedes Maldonado y Adriana Hurtado Tarazona en su investigación *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*, esta declaratoria permite que “si transcurren entre dos y tres años sin que las obras respectivas sean ejecutadas” los inmuebles afectados “puedan ser subastados a constructores interesados en su desarrollo”. Esta subasta es pública y se realiza a un precio base equivalente al 70% de la valuación comercial en la primera oferta, y al 70% de la valuación catastral, en la segunda. En ambas instancias, se descuentan los gastos de administración en que incurre el municipio y los incrementos del precio del inmueble generados desde el momento de declaratoria de desarrollo o construcción prioritarios.





La subasta pública, además, puede realizarse determinando que los terrenos sean destinados a la construcción de vivienda de interés social o prioritario. Esto permite la implementación de una política de vivienda favorable a la construcción de una ciudad más integrada. Tal como explican Maldonado y Hurtado: “permite cerrar los procesos de ocupación y urbanización en zonas populares, evitando los efectos de los terrenos vacíos y combinando la tipología de los barrios de origen informal con edificaciones formales, acompañadas unas y otras de nuevos equipamientos y espacios públicos y, sobre todo, avanzar en la implantación de vivienda social en zonas de la ciudad construida o consolidada, bajo el objetivo de diseminar este tipo de vivienda en pequeños proyectos para favorecer la mezcla e integración social”.

De acuerdo a la información relevada por ambas autoras, en 2008 la declaratoria de desarrollo prioritario para predios urbanizables no urbanizados alcanzó a 1204 predios; en 2012, a 1185 predios y en 2013, a 77 predios. El análisis destaca que la experiencia basada en la implementación de este instrumento en Bogotá pone de relieve la importancia de contar con un buen sistema de información catastral, complementada con trabajo de campo, y con un análisis detallado de la situación jurídica de cada predio. En ausencia de un buen sistema de información, la elección de predios que figuraban como baldíos pese a estar construidos, y/o que no eran aptos para ser urbanizados y/o edificados porque presentaban un riesgo ambiental, y/o que se encontraban imposibilitados de serlo por una situación jurídica particular acabó reduciendo sustancialmente el universo de inmuebles capaces de cumplir con la declaratoria de urbanización o edificación.

No obstante ello, de acuerdo a Maldonado y Hurtado la proporción de predios que se mantuvieron tuvo un impacto considerable en la movilización de suelo: el Banco de Tierras en 10 años movilizó cerca de 400 hectáreas, menos de la mitad que la declaratoria de urbanización o edificación. Ahora bien, si lo que se busca es contribuir con este suelo a la producción de vivienda social, la experiencia también destaca la necesidad de aplicar instrumentos complementarios que aseguren este destino de manera exclusiva o en combinación con otros usos, ya sea mediante la calificación de suelo o el establecimiento de porcentajes obligatorios de suelo destinados a vivienda de interés social o prioritario. En los términos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, zonas de promoción del hábitat social (ver Articulaciones posibles con otros instrumentos).

## Recursero

### Edificación necesaria

#### Morón, Buenos Aires, Argentina

Proyecto de ordenanza presentado por el concejal Hernán Sabbatella (Expte. 13233/15)

### Gestión de vacancias urbanas

#### Ciudad de Santa Fe, Santa Fe, Argentina

Proyecto de ordenanza “Creación del Programa de gestión integral de vacancias urbanas de la ciudad de Santa Fe”, presentado por los diputados Leonardo Simoniello y Leandro González (Expte: CO-0062-01201290-2).

[http://www.leonardosimoniello.com.ar/proyecto\\_1\\_CO-0062-01201290-2](http://www.leonardosimoniello.com.ar/proyecto_1_CO-0062-01201290-2)

### Acceso justo al hábitat

#### Bahía Blanca, Buenos Aires, Argentina

Ordenanza sancionada el 6 de octubre de 2016 “Adhiriendo a la Ley Provincial 14.449 de Acceso Justo al Hábitat” (Nº: 18675)

<http://hcdbahia blanca.gov.ar/index.php/concejales/proyectos/proyecto/6904/>

### Incorporación de inmuebles ociosos

#### CABA, Argentina

Proyecto de ley “Política para la incorporación de inmuebles ociosos”, de los legisladores Gustavo Vera y Pablo Bergel (Expte: 201400497)

<https://laalameda.wordpress.com/2014/06/22/presentacion-proyecto-de-ley-para-que-no-haya-casas-sin-gente/>

## Bibliografía

Denaldi, Rosana; Cavalcanti, Carolina Baima y Cabral de Souza, Claudia Virginia (comp.), *Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*, Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, 2 vol., Brasília, Ministerio de Ciudades, Secretaría Nacional de Accesibilidad y Programas Urbanos, Programa Nacional de Capacitación de Ciudades y Universidad Federal de ABC, Brasil, 2015.

-

Martino, G., Romero, F. y Cadelli, E., *Los sistemas tributarios municipales de la provincia de Buenos Aires*, Documento de trabajo de la Dirección Provincial de Estudios y Proyecciones Económicas (DPEPE), número 3, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, 2012.

-

Maldonado Copello, M. Mercedes y Hurtado Tarazona, Adriana, *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*, Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

-

Scatolini, Luciano, *Hábitat. Hacia un nuevo paradigma urbano*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP y Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2014.

# **participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias**

**3**



# participación del municipio en las valorizaciones inmobiliarias

## 1. Explicación

La participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias (PMVI) es uno de los instrumentos creados por la LAJH con el doble propósito de generar nuevos recursos mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios y reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo. En los artículos 46 a 52 de la Sección V, la ley establece los hechos generadores de valor, su carácter municipal, los momentos de exigibilidad y las formas de pago y, en los artículos 8 y 9, el destino de los recursos.

En el marco de la LAJH, se entiende como valorización inmobiliaria susceptible de recuperación pública a todo incremento del valor ocasionado por las decisiones administrativas del Estado, que permiten un mayor o mejor aprovechamiento normativo del suelo, y/o por la ejecución de obras públicas, es decir, por causas ajenas al titular de la propiedad del suelo y, por lo tanto, susceptibles de ser recuperados públicamente. Es lo que se conoce como “plusvalía del suelo”. La LAJH define los hechos generadores de valor (artículo 46):

- a. La incorporación al área urbana de inmuebles clasificados dentro del área rural o del área complementaria (incisos a y b).
- b. Las modificaciones a la zonificación territorial que permitan la localización de usos más rentables (inciso c).
- c. Las modificaciones a la zonificación que permitan un mayor aprovechamiento edificatorio, entre ellas, las que permitan una mayor densidad edilicia (inciso d).
- d. La ejecución de obras públicas, en los casos donde no se haya utilizado la contribución por mejoras (inciso e).
- e. Las autorizaciones administrativas que permitan o generen grandes desarrollos inmobiliarios (inciso f).
- f. Otras obras, acciones o decisiones administrativas que incrementen el valor del inmueble (inciso g).

La PMVI fue incorporada en el artículo 226 de Ley Orgánica de las Municipalidades (LOM) como un nuevo recurso para recuperar las valorizaciones inmobiliarias que el mismo municipio produce con sus decisiones administrativas (artículo 47 y 50 LAJH).

De acuerdo a la LAJH, los recursos que se generan tienen que ser destinados para fines específicos, lo que permite poner en marcha un circuito virtuoso de creación, recuperación e inversión

pública de las valorizaciones creadas por el proceso de urbanización (artículos 8 y 9):

- a. Suelo urbanizable.
- b. Nuevas áreas residenciales (conjuntos urbanísticos o de viviendas completos).
- c. Integración socio urbanística de villas y asentamientos precarios.
- d. Viviendas (construcción, autoconstrucción, reparación, remodelación o ampliación).
- e. Patrimonio histórico y social (recuperación, rehabilitación o refuncionalización).
- f. Infraestructura básica, equipamiento comunitario y/o espacios públicos recreativos.
- g. Regularización dominial (acceso al título de propiedad y constitución del bien de familia).
- h. Rehabilitación de inmuebles fiscales para uso social y colectivo.

En sentido estricto, la PMVI es diferente a un tributo (una “detracción coactiva de riqueza” ya previamente incorporada al patrimonio, con el propósito de contribuir al sostenimiento del Estado). La PMVI es solo el pago por aprovechar un recurso público. Con la recuperación de plusvalías el Estado evita que un recurso público creado a partir de sus decisiones administrativas se incorpore injustamente al patrimonio individual como enriquecimiento sin justa causa, para recuperarlo y luego utilizarlo en las inversiones públicas que implican estas decisiones del planeamiento<sup>1</sup>.

## 2. Argumentación

La PMVI propone una nueva herramienta que permite a los municipios complementar tres objetivos deseables de la política urbana:

- » aplicar el principio del reparto equitativo de cargas y beneficios del proceso de urbanización;
- » retroalimentar recursos genuinos para la ejecución del planeamiento a partir de la valorización que este mismo genera y
- » contribuir a la disminución de las expectativas especulativas sobre la valorización del suelo.

El principio del reparto equitativo de cargas y beneficios implica que el ejercicio del derecho de propiedad acarrea un conjunto de cargas y obligaciones en proporción al beneficio recibido. El artículo 14 de la LAJH propone “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”.

Como resultado directo, la implementación práctica de la herramienta ofrece la posibilidad de conformar una fuente de recursos genuina y complementaria para el financiamiento de la política urbana. Y esto, porque son las mismas acciones administrativas públicas las que provocan incrementos de valor de cada uno de los terrenos, al mejorar sus condiciones relativas de accesibilidad, aglomeración y disponibilidad para ser utilizados para determinados usos urbanos. Lo que significa es que, por ejemplo, si la construcción de un puente mejora la conexión y el acceso a un terreno también crece la voluntad de residir allí y de desarrollar emprendimientos comerciales, es decir que las nuevas condiciones aumentan la demanda y lo que se está dispuesto a

<sup>1</sup> Rabello de Castro, Sonia, Clase magistral en el curso de desarrollo profesional sobre la Dimensión Jurídica de las Políticas de Suelo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, San Salvador, El Salvador, 8 al 13 de mayo de 2017.

pagar por el lugar. Por otro lado, la herramienta también es una fuente de recursos complementaria porque no se superpone con otros tributos y obligaciones previos, sino que crea un nuevo objeto de cobro a partir del reconocimiento de las valorizaciones inmobiliarias producidas por acciones concretas e identificables de los municipios.

La aplicación de este tipo de política de financiamiento urbano contribuye, además, a reducir las expectativas especulativas sobre la valorización del precio del suelo. Si esta valorización va a ser recuperada por el Estado, es poco probable que los propietarios del suelo tengan expectativas de beneficiarse en el futuro de estos valores incrementados. De este modo, esta herramienta crea las condiciones para que los propietarios estén menos interesados en retener el suelo y los alienta a comercializarlo. La promoción de un aumento de la oferta de inmuebles en el mercado favorece la reducción del precio del suelo.

## Fundamentación política y urbana

Desde el punto de vista de la economía del suelo, las valorizaciones inmobiliarias generadas por acción de la comunidad o de los diferentes niveles del Estado (a través de inversiones y/o de decisiones administrativas) no deben ser apropiadas en forma privada. Por lo tanto es legítimo que dicha renta regrese a través de diferentes mecanismos a la comunidad por haber sido colectivamente producida a causa y a expensas de ella. Este principio sustenta diversos instrumentos de financiamiento urbano utilizados en países europeos desde la segunda posguerra así como a un conjunto de experiencias más recientes en América Latina entre ellas la colombiana. Así, la planificación y la legislación urbana definen el alcance y el contenido, incluso patrimonial, de la propiedad del suelo<sup>2</sup>.

### Derechos y obligaciones de la propiedad

En Colombia la clasificación del suelo es el mecanismo más importante de configuración de la propiedad porque establece las características y condiciones particulares de actuación para cada clase de suelo y en consecuencia un régimen diferenciado de derechos y deberes (Maldonado et al. 2006). De manera similar, la legislación colombiana sobre la urbanización de áreas de expansión implica el cumplimiento de un conjunto de obligaciones y contribuciones (dotaciones de áreas, construcción de infraestructuras, etc.) utilizando el reparto equitativo de cargas y beneficios (Maldonado 2004). Más recientemente, en 2007, se incluyó la obligación de ceder un porcentaje de suelo para la dotación de vivienda de interés social o de interés prioritario en los casos de proyectos realizados en suelo de expansión urbana.

En la legislación española la clasificación y el aprovechamiento del suelo son dispositivos que delimitan derechos y deberes de los propietarios. El primero establece qué se puede hacer en cada tipo de suelo y el segundo delimita el contenido económico del derecho de propiedad.



2 Maldonado Copello, María Mercedes; Pinilla Pineda, Juan Felipe; Rodríguez Vitta, Juan Francisco y Valencia Dávila, Natalia, "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, 2006, p. 16.



La complementariedad de ambos dispositivos define deberes del propietario del suelo para con la comunidad según el tipo de área en que se ubique su propiedad. En las áreas urbanas consolidadas tiene el deber de edificar en plazos predeterminados, es decir de aprovechar las inversiones públicas ya realizadas y el deber de ceder un 15 por ciento del aprovechamiento tipo. En las áreas urbanizables los propietarios tienen el deber de ceder obligatoria y gratuitamente a la administración todo el suelo necesario para los espacios viales, áreas verdes y equipamientos determinados para el nuevo desarrollo, todo el suelo necesario para los sistemas generales determinados por el planeamiento y el suelo correspondiente al porcentaje del aprovechamiento tipo establecido para el área en que se encuentra la propiedad. Además, tienen la obligación de cubrir los costos de la urbanización, en su caso ejecutarla y de edificar, según los plazos establecidos por el planeamiento

Fuente: García Rubio, Fernando, *Problemas actuales del derecho urbanístico*, Servicio de Publicaciones Universidad Rey Juan Carlos y Editorial Dykinson, Madrid, 2007, p. 59.

Desde otro punto de vista, para la economía del gasto público las políticas estatales deben orientarse a compensar déficits urbanos y habitacionales y no a reforzarlos. Por ejemplo, no se debe recargar a la totalidad de los habitantes de una ciudad con los costos extraordinarios que generan nuevos emprendimientos inmobiliarios comerciales. Este principio sustenta varios instrumentos de financiamiento urbano de países angloamericanos, conocidos como exacciones; establecen que las iniciativas del mercado inmobiliario deben internalizar sus costos, tanto internos como los que surgen de su impacto sobre las redes de servicios y la ciudad en general<sup>3</sup>. Con diferencias de magnitud, estos instrumentos son similares a las cesiones y obligaciones urbanísticas argentinas. La aplicación de estas herramientas suele ser mínima en la experiencia local.

Cuando la normativa asigna nuevos usos y densidades aumentan las posibilidades de aprovechamiento del suelo y al mismo tiempo se incrementa su valor. Si esto supone que es necesario realizar transformaciones urbanas para generar infraestructura para un uso más intensivo del suelo, es justo que los costos sean absorbidos por quienes se van a beneficiar directamente por esta transformación. De lo contrario, la ejecución de obras al servicio de los emprendimientos inmobiliarios privados genera transferencias regresivas de recursos. 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 convierte en un mecanismo de reproducción de injusticia urbana.

En resumen, la recuperación pública de la valorización del suelo se deriva de un criterio de justicia urbana porque es riqueza colectiva creada por el conjunto de la sociedad.

3 Molinatti, Catalina, "Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías", en Erba, Diego (comp.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 134.

## Fundamentación jurídica

En la provincia de Buenos Aires los municipios no gozan de autonomía plena, ya que la Constitución provincial regula en forma minuciosa el régimen municipal, al igual que otras leyes locales. Sin embargo, los municipios sí poseen una amplia responsabilidad en materia de gastos, tanto en el ejercicio de atribuciones propias (como la prestación de servicios básicos) como de las compartidas con otros niveles de gobierno. Esta responsabilidad comprende el vasto ámbito geográfico del partido, cuya base territorial se extiende más allá de la ciudad cabecera hasta sus límites con los partidos colindantes.

La PMVI da a los municipios un recurso –tributario o no– para afrontar una de sus responsabilidades más críticas, el acceso justo al hábitat. La participación municipal está incorporada a la LOM y es genuina porque la ley la define con carácter adicional y complementario a las cesiones obligatorias establecidas en el decreto ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo de 1977 y sus normas complementarias y modificatorias (artículo 226 LOM; artículo 47 LAJH).

En la modalidad no tributaria, el objeto de cobro emana de las acciones o decisiones administrativas municipales 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 genera y utilizarlas como recursos para las mejoras necesarias en el acceso al suelo y la calidad urbana. En este sentido, la naturaleza de la PMVI es diferente a la de un tributo en sentido estricto.

Desde lo tributario, los municipios tienen la facultad constitucional de aumentar o crear impuestos o contribución por mejoras, a través de la mayoría absoluta de votos de una asamblea compuesta por los miembros del Concejo Deliberante y un número igual de mayores contribuyentes de impuestos municipales (artículo 193). La LOM incluye esta disposición en el artículo 29 y en el artículo 227 delimita los impuestos municipales a todas las contribuciones, tasas, derechos y demás obligaciones que el municipio imponga. El artículo 226 de la LOM incluyó a los nuevos recursos creados por la LAJH en los incisos 31 y 32:

- » 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.
- » 32° Cualquier otra contribución, tasa, derecho o gravamen que imponga la Municipalidad con arreglo a las disposiciones de la Constitución.

Respecto del planeamiento, este instrumento permite delimitar un conjunto de derechos y obligaciones asociados a la propiedad. En la Argentina el ejercicio de los derechos individuales, entre ellos el derecho de propiedad, está limitado cuando pueda afectar el ambiente y/o a los derechos de incidencia colectiva en general (artículo 14 Código Civil y Comercial de la Nación CCCN). El ejercicio del derecho de propiedad debe conformarse a normas del derecho administrativo nacional y local (artículo 240). En particular, el aprovechamiento y uso de un inmueble se debe ejercer conforme a las normas administrativas que se dispongan en cada jurisdicción y las limitaciones que estas normas imponen a la propiedad no son indemnizables (artículos 1970 y 1971).

El decreto ley 8.912 delega a los municipios la responsabilidad primaria del ordenamiento territorial (artículo 70). El territorio se clasifica en: áreas rurales y áreas urbanas y complementarias, las cuales admiten zonas de usos específicos y posibilidades de subdivisión en intensidad de ocupación del suelo (artículo 5).

Para la ampliación del área urbana, el artículo 17 del decreto ley considera que se deben tomar

en cuenta tanto la densidad poblacional propuesta (demanda) como la trama circulatoria, los espacios verdes y reservas fiscales, así como la prestación de servicios esenciales y la dotación de equipamiento comunitario (costos). Para la reestructuración urbana, el artículo 20 prevé la adecuación del trazado con una sustancial modificación de las normas que regían en materia de uso, ocupación y equipamiento, las cuales requieren de la intervención provincial para casos de ampliación (artículo 17) y de reestructuración (artículo 21).

La asignación diferenciada de estos parámetros implica, sin duda, una atribución desigual de valor para cada una de las propiedades implicadas. La alteración de los parámetros además provoca incrementos adicionales de los precios del suelo, es decir, valorizaciones inmobiliarias susceptibles de ser recuperadas de manera legítima para ser destinadas a mejorar las condiciones de acceso al hábitat del municipio.

### 3. Implementación del instrumento

#### Acciones preparatorias

##### Modalidad de reglamentación de la PMVI

La reglamentación orientada a implementar la PMVI debe ofrecer pautas generales de aplicación y brindar información accesible sobre su existencia. Esto permite previsibilidad para las negociaciones y los precios pactados por el suelo entre privados, además de permitir la inclusión del pago de la PMVI como parte de la estructura de las inversiones inmobiliarias, condiciones que contribuyen a cimentar la aceptación de la política y la reducción de la especulación con el valor del suelo. La reglamentación también debe considerar a la PMVI como un complemento de la legislación urbana. Se trata de una herramienta orientada a viabilizar la ejecución y la financiación del planeamiento.

En cuanto al formato, la reglamentación de la PMVI podría adoptar dos modalidades: a) urbanística, de naturaleza regulatoria o b) tributaria, de naturaleza fiscal, a través de contribuciones o impuestos<sup>4</sup>. Cada una tiene sus ventajas y limitaciones; en algunos casos puede convenir utilizar un formato mixto.

**Urbanística.** Esta modalidad plantea el desafío de articular el proceso de aprobación de los proyectos particulares con el proceso de programación y adjudicación de obras públicas. Tanto a nivel nacional como provincial hay antecedentes de convenios urbanísticos entre el Estado y los particulares para establecer contraprestaciones por las plusvalías generadas por el urbanismo (cesión de terrenos o ejecución de obras públicas adicionales). Esta vía da la posibilidad de definir de inmediato la captación y el destino urbanístico y social de la plusvalía.

Es decir, en esta figura se puede incluir en el mismo reglamento municipal el hecho generador de plusvalía, la base y el método de cálculo, la forma y el momento en que se exigirá la obligación y los métodos de pago. Cada uno de ellos, funcionará como condición del otro. Esta figura se introduce en el proceso de aprobación de un proyecto de urbanización, como condición para obtener los permisos y la aprobación final de obras.

4 Maletti, Magdalena y Albornoz, Juan José, "Captación de plusvalías en el planeamiento urbano", Revista áDA Ciudad, número 3, Buenos Aires, 2010, p. 285.

**Tributaria.** Es necesario que esté claro por qué motivo se cobra, cuál es la fuente de la obligación: la realización de obras públicas, los cambios en la normativa urbanística o por intervenciones administrativas. Hay consenso en la siguiente estructura para el tributo<sup>5</sup>:

- 1) hecho imponible: acción del Estado que genera mayor valor a una propiedad, por ejemplo, el cambio de zonificación urbana;
- 2) base imponible: la diferencia entre el valor venal de origen y el valor venal resultante de la tierra;
- 3) alícuota: puede captar desde el 100% de la valorización, no pudiendo exceder el límite de la CSJN de 33% del valor de la propiedad;
- 4) exigibilidad del pago: puede ser a través de un acto administrativo o a través de una autoliquidación por declaración jurada.

En la Argentina las facultades tributarias municipales difieren de acuerdo a las provincias. Los municipios bonaerenses tienen facultades para implementar un tributo a la plusvalía (artículo 193 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y artículo 29 de la LOM).

Algunos municipios bonaerenses han incluido en el Código Tributario un tributo por plusvalía o similar. Son los casos de las ciudades de La Plata (Ordenanza 10993/13 - Título XXI Tributo por plusvalía urbanística), Pinamar (Ordenanza 4736/16 - Título XXIV Contribución al desarrollo urbano), Malvinas Argentinas (Ordenanza 648/03 - Capítulo XXI Tributo por contribución por mejoras) y Trenque Lauquen (Ordenanzas 3184 y 3185/09 - Contribución por mejoras). Cuando se adopta la figura de la contribución por mejoras, se hace un uso no tradicional del instrumento, y requiere incluir en la reglamentación las decisiones administrativas que se consideran causales o fuente de la obligación.

La modalidad tributaria plantea el desafío de escoger aquel tributo que no pueda ser objetado como doble tributación. La fuente de la obligación no se debe superponer con la de otras cargas.

### **Contenidos mínimos de la reglamentación**

La reglamentación debe contemplar:

- » Zonas alcanzadas y propiedades obligadas al pago de la contribución (artículo 46, LAJH).
- » Momento y procedimiento de liquidación y cobro (artículo 48).
- » Método de cálculo de la valorización:
  - La transformación de suelo rural en suelo urbanizable.
  - La autorización de usos más rentables .
  - La utilización de la densidad edilicia.
  - La ejecución de obras públicas.
  - Grandes proyectos.
- » Participación por un porcentaje no inferior a 10% de la valorización,
- » Modalidad de cobro y formas de pago (artículos 49 y 50).
- » Destino de los recursos (artículos 8 y 9).

5 Primera Jornada Internacional sobre captación y redistribución de plusvalías producto del planeamiento urbano, realizada el 12 de mayo de 2009, en el Centro Cultural Recoleta, Ciudad de Buenos Aires, citada en Maletti y Albornoz, 2010.

## Zonas alcanzadas y propiedades obligadas al pago de la contribución

La legislación debería establecer con anterioridad las zonas e inmuebles que serán alcanzados por el pago de la PMVI. También, qué pautas normativas serán reconocidas como incorporables gratuitamente a las propiedades y cuándo se exigirá el pago según cada hecho generador. La legislación local puede especificar los hechos generadores a contemplar, ajustándolos a las situaciones más probables previstas en el planeamiento (por ejemplo, ampliación del área urbana o procesos de densificación).

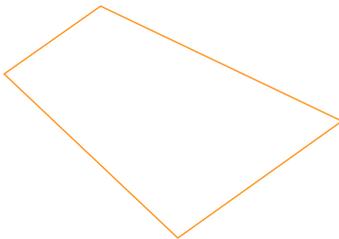
En los casos de ampliación del área urbana se produce una importante transformación del territorio, el suelo se vuelve apto para alojar las diversas actividades urbanas, con su infraestructura y servicios públicos, con sus áreas de uso público, entre ellas las calles que darán acceso a las parcelas urbanas y las áreas verdes y recreativas para las actividades públicas de la comunidad, como se ve en el gráfico.

### Transformación de suelo rural a urbano

#### Rural

Tierra bruta rural  
100.00 m<sup>2</sup> (10ha)

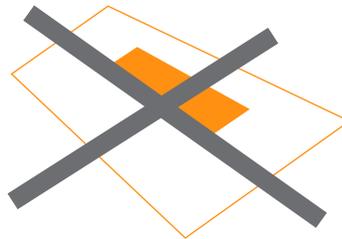
1 fracción rural



#### Urbanizado

Tierra neta urbanizable  
65.100 m<sup>2</sup> de lotes

217 lotes x 300 m<sup>2</sup>  
4 personas x lote

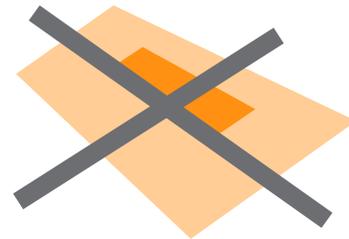


Cesiones para calles  
y áreas públicas  
34.900 m<sup>2</sup>  
+  
Inversiones en infraestructura  
y equipamientos

#### Construido

FOT= 1  
65.100 m<sup>2</sup> de construcción

868 personas



Fuente: Elaboración propia, en base a Maldonado Copello et al., 2006.

Los sistemas de distribución equitativa de cargas y beneficios permiten dos resultados: a) que los costos de la urbanización se financien con los cargos a los incrementos de los precios del suelo que produce la misma urbanización; b) que los propietarios involucrados reciban un tratamiento equitativo en función del suelo aportado, de acuerdo a su valorización original.

## Recuperación de plusvalías en Trenque Lauquen

A partir de la Ordenanza 3184, de 2011, la ciudad de Trenque Lauquen amplió el área urbana en una extensión de 700 hectáreas, con un proyecto integral de lotes a bajo costo, alta calidad urbana y calles anchas con bulevares. En 2009 había establecido en la Ordenanza Fiscal un uso no convencional de la contribución por mejoras para los casos de decisiones administrativas del municipio, como el de la ampliación del área urbana y se definió una contrapartida de 12% de los terrenos obtenidos, a pagar por los propietarios beneficiados con la posibilidad de urbanizar.

Casi al mismo tiempo que la sanción de la ordenanza, el municipio adquirió 88 hectáreas en el área de ampliación urbana y desarrolló un proyecto con el 50% de la tierra para usos públicos y las 44 hectáreas restantes para la creación de 1408 terrenos urbanizados para vivienda. Este caso ilustra los recursos involucrados en la transformación rural-urbana. El municipio pudo producir 1408 lotes y los fondos necesarios para la urbanización.

Si la operación hubiera sido privada con valores de venta de mercado -de 32 US\$/m<sup>2</sup> de lote- y el municipio hubiera cobrado la contribución de 12% correspondiente a la contribución por mejoras, la operación aún hubiera tenido un remanente de 34% en concepto de ganancia y sobre-ganancia por el cambio de zonificación.

Fuente: Duarte y Baer, 2013.

**Tabla 1**  
**Ejemplo de cobro de plusvalías en Trenque Lauquen**

	Sup. m2	US\$	%
<b>Venta (1408 lotes x 312,5 m2)</b>	<b>440.000</b>	<b>14.080.000</b>	<b>100%</b>
Costo total tierra rural	880.000	1.094.962	8%
Costos de obras de infraestructura	440.000	6.472.576	46%
<b>Costos totales</b>		<b>7.567.538</b>	<b>54%</b>
<b>Valorización (venta-costos)</b>		<b>6.512.462</b>	<b>46%</b>
<b>Reparto de la valorización</b>			
Contrapartida		1.689.600	12%
Ganancia y sobre-ganancia para el urbanizador		4.822.862	34%

Fuente: Elaboración propia con base en Duarte y Baer, 2013.

La densidad edilicia define tanto la demanda que soportarán las dotaciones de servicios públicos como el valor relativo de cada terreno en la ciudad. El aprovechamiento que se puede realizar de un terreno implica dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la relación entre la demanda y la capacidad de las infraestructuras y espacios públicos existentes. A mayor densidad edilicia mayor densidad de población y por tanto mayor demanda por servicios, equipamientos y áreas públicas. En segundo lugar, la distribución relativa de la renta del suelo entre cada una de las propiedades que tienen potenciales constructivos diferenciados. Terrenos en los que se permiten densidades edilicias más altas serán más valiosos que otros que tengan una densidad edilicia menor.

### Derecho a edificar versus derecho de propiedad

Los debates sobre la delimitación conceptual entre el derecho a construir y el derecho de propiedad sustentaron distintos instrumentos aplicados para el cobro por la utilización de la densidad edilicia.

En Francia, el concepto de *techo legal de densidad* pone un límite a lo que se puede construir -densificar- sin pagar por ello. El derecho de propiedad se liga al suelo, pero el derecho de edificar deriva de la comunidad. Por encima de ese techo, el cobro es por un valor equivalente al del terreno necesario para alojar la diferencia de superficie edificable.

En Brasil, la **concesión onerosa del derecho de construir** se basa en el principio de igualdad en la distribución del potencial constructivo entre las diferentes propiedades de una ciudad. Define un coeficiente de aprovechamiento básico gratuito y similar para todas las propiedades y la posibilidad de cobrar una contrapartida para lo que se construya por encima de este promedio y hasta un límite máximo, en función de la capacidad de las infraestructuras y áreas públicas.

La **participación en plusvalías** es el instrumento de Colombia para el cobro de una parte de la valorización generada por las alteraciones en la normativa urbanística, entre ellas el mayor aprovechamiento del suelo. La diferencia con respecto al suelo creado y el techo legal de densidad es que la valorización no se cobra caso a caso al momento de la solicitud de la autorización edilicia sino que se liquida conjuntamente a todos los inmuebles beneficiados por el cambio normativo.

Los **bonos de densidad** aplicados en Estados Unidos y en Canadá brindan la posibilidad de aumentar la densidad edilicia a cambio de internalizar costos públicos. Como la exigencia se aplica cuando se admiten aumentos en la densidad máxima establecida en el planeamiento, el instrumento está caracterizado como un mecanismo de incentivo de mercado, para que este provea determinados bienes públicos y sociales, cuyas proporciones son establecidas previamente en la legislación. En la actualidad, se utiliza para incentivar a los emprendedores a proveer vivienda social inclusiva en una proporción aproximada de 20% del incremento de superficie obtenido por el emprendimiento.

Para establecer un mecanismo de cobro de contrapartidas por densidad edilicia que sea justo y disuada la especulación, se pueden fijar tres pautas<sup>6</sup>

1. Definir qué edificabilidad será básica y gratuita, a partir de cuál se considera justo cobrar por la autorización de densidad edilicia. Esta edificabilidad puede o no ser igualitaria, pero mientras más uniforme sea el piso básico en el conjunto de la ciudad, mayor será la igualdad proporcionada a las diferentes propiedades en cuanto al valor potencial a incorporar de manera privada.

2. Delimitar las áreas en las que se aplicará el instrumento; aquellas en las que se permitirán densidades básicas y máximas de edificabilidad, en función de criterios urbanísticos, de la infraestructura y de atributos urbanos y ambientales. Las áreas serán designadas por la legislación urbana, que debe acompañar y orientar la dinámica urbana en su conjunto. La mejor opción disponible es establecer que el instrumento sea aplicable a todas las áreas del municipio donde sea viable la densificación. La generalidad de esa aplicación otorga certidumbre y evita la especulación entre las tierras que pagarán la contrapartida respecto de las que no lo harán o sobre las que no se sepa si existirá la obligación.

3. La tercera pauta es definir y escoger un método de cálculo que combine de la mejor manera exactitud, claridad y agilidad para obtener el valor a cobrar. La forma más exacta de cálculo surge de restar al valor estimado de venta del terreno con densidad máxima del valor del terreno con densidad básica. Este método es el más utilizado en Colombia para el cobro de la participación en plusvalías, donde el municipio cobra entre 30% y 50% de la diferencia entre ambos valores.

### **Momento y procedimiento de liquidación y cobro**

El artículo 48 hace exigible la PMVI en tres situaciones: cuando se solicita un permiso de urbanización o construcción, cuando se pide un cambio efectivo de uso del inmueble y cuando se realizan transferencias de dominio.

En el primer caso conviene articular la exigibilidad de la participación (cálculo, liquidación y cobro) con el proceso para aprobar el proyecto inmobiliario. Por ejemplo:

- » Solicitud del permiso de urbanización o edificación.
- » Cálculo de la valorización y liquidación de la contribución.
- » Pago de la contribución o suscripción de acta compromiso o de cesión.
- » Otorgamiento del certificado de inspección final de obras.

6 Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane y Maleronka, Camila, *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*, Brasília, Ministério das Cidades, 2012, p. 13.

### Obras complementarias en la ciudad de Córdoba Decreto 4355/2009

“Art.1. Denomínase “Obra Complementaria”, a toda obra que consistirá en la provisión de infraestructura, transferencia al dominio público municipal de las superficies destinadas a la provisión de infraestructura, equipamiento comunitario, equipamiento para garantizar la prestación de servicios públicos necesarios y al mantenimiento y conservación de bienes municipales”.

“Art.2. Toda obra será ejecutada a exclusivo costo y cargo del propietario del inmueble debiéndose ajustar para su ejecución al proyecto, presupuesto y pliego de condiciones formulado por la repartición municipal correspondiente”.

“Art.11. La acreditación del cumplimiento de las obras complementarias, será emitido por el organismo técnico correspondiente y consistirá, según corresponda en: Certificado Final de Obra de la obra complementaria y/o Acta de Transferencia al dominio público municipal de las superficies destinadas a la red vial, espacios verdes, equipamiento comunitario y/o usos institucionales según corresponda”.

“Art.12. A fin y como condición para obtener el Certificado Filial de obra de los emprendimientos, los propietarios acreditarán ante el órgano de aplicación el cumplimiento de las obras complementarias comprometidas oportunamente. Cumplidos y acreditados los requisitos exigidos, la Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo procederá a otorgar el Certificado Final de Obra del emprendimiento”.

### Método de cálculo de la valorización

El valor del suelo se obtiene luego de restarle al valor final de venta cada uno de los costos, gastos y la ganancia esperada del emprendimiento, no se suma al conjunto de costos (vivienda, lote urbanizado) . Es decir, el valor del suelo es un residuo del valor total del emprendimiento, por lo tanto, el valor del suelo no es un costo para el emprendedor sino que es una sobre-ganancia potencial, una plusvalía del suelo, “con la que se puede quedar el terrateniente o el emprendedor, según las circunstancias de la transacción, y que puede aumentarse si las políticas públicas aumentan la capacidad de pago con subsidios o reducen los costos de producción sacrificando calidad de la casa, el barrio y la ciudad”<sup>7</sup>.

El valor de venta de un terreno urbanizado (Vv) es igual a la suma del costo de urbanización (Cu), el valor del suelo (Vs), los gastos de la promoción (Gp) y los beneficios de la promoción (Bp).

$$Vv = Cu + Gp + Bp + Vs$$

<sup>7</sup> Morales-Schechinger, Carlos, “Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”, Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo. CD-ROM Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Lincoln Institute of Land Policy, México, julio 2004, p. 4.

Así, el valor del suelo se obtiene como un “residuo” al deducir al valor de venta el costo de urbanización, además de los gastos y beneficios.

$$Vs = Vv - (Cu + Gp + Bp)$$

El precio del suelo, al ser un residuo, es una ganancia extraordinaria que el constructor o desarrollador inmobiliario tendrá que compartir con el propietario del terreno para que este acceda a ceder su uso.

Este residuo depende de lo que se pueda construir, determinado por las condiciones de uso y aprovechamiento creadas públicamente por el planeamiento. Mientras más rentable sea el uso que este suelo aloja, mayor resultará el residuo o sobre-ganancia del emprendimiento. Al mismo tiempo, los hechos generadores agregan valor al terreno en la medida en que aumentan su potencial de aprovechamiento.

Existen distintas técnicas para calcular las valorizaciones implicadas en algunos de los hechos generadores previstos por la LAJH.

### **La transformación de suelo rural en suelo urbanizable**

En casos de previsiones de ampliación del área urbanizable hacia zonas complementarias y/o rurales, la designación del suelo como urbanizable tiende a incrementar el valor de la tierra muy por encima del costo mismo de la urbanización y de la introducción de las nuevas infraestructuras. Durante la transformación del suelo rural en suelo urbano se crean los incrementos de valor relativos más importantes, hasta 5 y 10 veces. La valorización puede estimarse a partir de restarle al valor probable de venta de la tierra urbanizable el valor de la tierra antes designada como rural, los costos y gastos de la urbanización y la ganancia empresaria media de emprendimientos similares o beneficio por la promoción y desarrollo del emprendimiento.

#### **Método de pasaje de fracción a lote**

Valorización = valor neto urbanizado – valor neto rural urbanizable

a. Valor neto urbanizado = Valor de venta lotes - costos y gastos – ganancia

$$\text{Valor neto urbanizado} = Vv - (Cu + Gp + Bp)$$

b. Valor neto rural urbanizable = Valor total rural menos las cesiones (artículo 47)

$$\text{Valor neto rural urbanizable} = Vr / \text{superficie neta de lotes}$$

#### **Donde:**

Vv: valor de venta de los lotes

Vr: valor total de la fracción rural

Cu: costos de urbanización

Gp: gastos de la promoción

Bp: beneficio de la promoción

Para hacer comparable el valor de la tierra rural con el valor de la tierra urbanizable, que ya tiene descontadas las cesiones, se define el valor neto de la fracción rural como el valor total de compra de dicha fracción luego de descontadas las cesiones para áreas públicas (artículo 47 de la LAJH).

En el decreto ley 8.912 el porcentaje de cesiones para la ampliación y reestructuración del área urbana es variable según la cantidad de habitantes y la densidad de la población, aunque se establece un máximo de 10% para áreas verdes y 5% para reserva de uso público, en los casos de reestructuración urbana. En el caso de los barrios cerrados desarrollados como conjuntos inmobiliarios, en predios con más de 5.000 m<sup>2</sup>, sin cesiones de áreas destinadas a uso público el artículo 51 de la LAJH establece la cesión de 10% de suelo.

Por ejemplo, para un barrio abierto, si se supone un valor de \$13.000 por hectárea y las cesiones representan el 35% (10% para áreas verdes, 5% para reservas para equipamientos y 20% para calles), la superficie neta urbanizable y objeto de venta y gastos es de 65%.

Valor neto de la fracción rural =  $13.000 \text{ \$/ha} / (10.000 \times 0,65) = 2 \text{ \$/m}^2$

El valor neto de la tierra urbanizable es el valor total de venta por los lotes descontados los gastos y utilidad del negocio inmobiliario.

En este ejemplo se define al valor neto de la tierra urbanizable como el valor venta de la tierra urbanizable menos los costos y gastos y beneficio de la promoción o ganancia empresarial. En este ejemplo se suponen de manera muy sobreestimada que 30% del valor de venta se destina a costos de urbanización y gastos y 30% al beneficio del emprendimiento. Estos porcentajes pueden fijarse previamente en general o anualmente en la legislación y aplicarse luego a todos los emprendimientos por igual<sup>8</sup>.

Valor neto de la tierra urbanizable =  $[100 \text{ \$/m}^2 \times (1-0,3)] - 30 \text{ \$/m}^2 = 40 \text{ \$/m}^2$

Valorización =  $6500 \text{ m}^2 \times (40 \text{ \$/m}^2 - 2 \text{ \$/m}^2) = \$247.000$

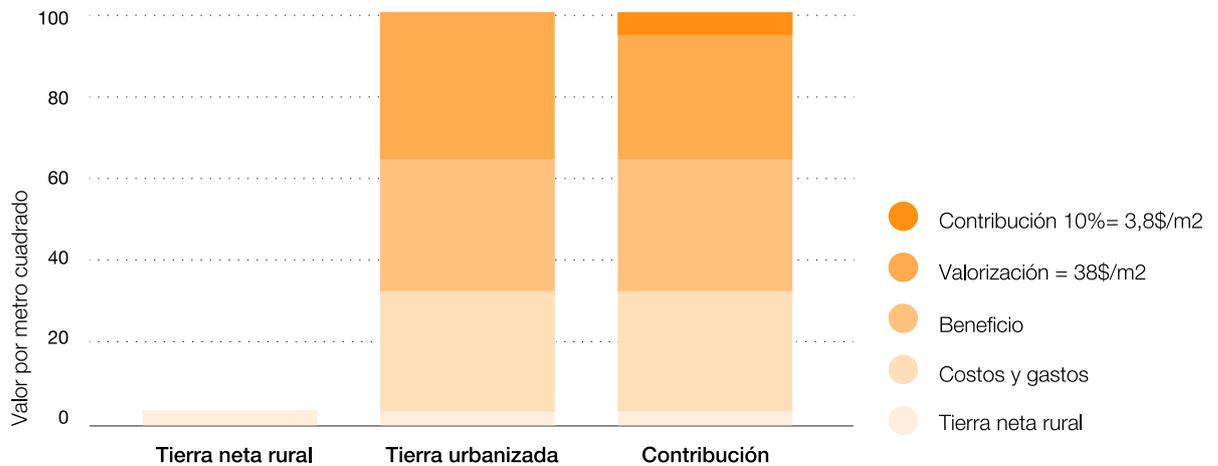
### Ejercicio hipotético de pasaje rural a urbano

	Sup. m <sup>2</sup>	Valor total (\$)	\$/m <sup>2</sup>	%
<b>Venta (1408 lotes x 312,5 m<sup>2</sup>)</b>	6.500	650.000	100,0	100%
Costo total tierra rural	10.000	13.000	2,0	
Costos y gastos de urbanización		195.000	30,0	
Beneficio de la promoción		195.000	30,0	
<b>Valorización (venta – costos - beneficio)</b>		<b>247.000</b>	<b>38,0</b>	<b>38%</b>
<b>Contribución = 10% de la valorización</b>		<b>24.700</b>	<b>3,8</b>	<b>3,8%</b>

<b>Valorización Remanente</b>		<b>222.300</b>	<b>34,2</b>	<b>34,2%</b>
-------------------------------	--	----------------	-------------	--------------

Fuente: Elaboración propia

8 En la legislación española, por ejemplo, esta participación o porcentaje de los gastos y la ganancia en el valor de venta está previamente fijado en la misma legislación que define el método de cálculo (Real Decreto 1020/1993).



En este ejemplo hipotético, luego de descontados del valor de venta, el costo de la tierra rural, las cesiones, la ganancia empresaria y los costos y gastos de urbanización, la valorización representa aproximadamente un 38% del valor total de venta de los lotes urbanizados.

El artículo 50 de la LAJH establece una “contribución obligatoria sobre la valorización inmobiliaria” mínima del 10% de la valorización inmobiliaria generada. Si en este ejercicio hipotético se decidiera cobrar este mínimo de 10% de la valorización inmobiliaria, la contribución representaría aproximadamente el 3,8% del valor de venta de la tierra urbanizada.

Estos porcentajes pueden variar según cada caso y/o ciudad, pero una vez establecidos pueden representar los parámetros a aplicar para legislar un porcentaje fijo para emprendimientos similares aplicable a cada caso por igual. Esto evita tener que cuantificar la valorización caso a caso y agiliza el proceso de aprobación y cobro.

### Participación del municipio en beneficios Ciudad de Córdoba Ordenanza 12.077 de 2012

En la Ciudad de Córdoba se cobran porcentajes fijos de la tierra ya urbanizada, es decir, de su valor de venta. Estos porcentajes son un 15% cuando la tierra pasa a urbanizable y un 10% cuando la tierra es urbanizable y cambian las condiciones de fraccionamiento (cuando, por ejemplo, se permiten lotes más chicos). Los valores base se determinan a valores de mercado.

“Art. 14°.- Participación del municipio en el beneficio. Para determinar la participación del Municipio en el beneficio definido en el Art. 12° de la presente Ordenanza, se deberán contemplar como mínimo los siguientes conceptos:

a) Cuando la acción urbanística genere un cambio en el fraccionamiento y/o uso del suelo:

1. El beneficio otorgado en el Convenio se determinará en relación a la superficie neta urbanizada y/o al número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo.

2. La participación del Municipio en el beneficio, representará un porcentaje no menor al quince por ciento (15 %) de la superficie neta urbanizada y/o el número de parcelas resultantes por las nuevas condiciones, en los supuestos en que la parcela corresponda a áreas no urbanizables.

3. La participación del Municipio en el beneficio, representará un porcentaje no menor al diez por ciento (10 %) de la diferencia en la cantidad de parcelas resultantes por las nuevas condiciones de fraccionamiento y/o uso del suelo.”

Fuente: Ordenanza 12.077/2012

El método se puede complejizar incluyendo otras variables que se aproximen más a la valoración real. Por ejemplo, para contemplar que las urbanizaciones suelen demorar varios años hasta su finalización, se puede incluir la variable “tiempo de ejecución”. Esta variable puede estar representada por la tasa de interés correspondiente al capital invertido, o alguna otra tasa de descuento, la que también se resta al valor final de venta del emprendimiento durante el proceso de obtención del valor neto de la tierra urbanizable.

### La autorización de usos más rentables

El surgimiento de nuevas condiciones de localización, aglomeración y servicios en ciertas áreas puede aumentar la demanda por usos potencialmente más rentables. Por ejemplo, una avenida mejora la conexión entre dos áreas, aumenta la población flotante y surge demanda para que se autoricen usos comerciales.

En áreas residenciales mejoradas el valor potencial para uso comercial puede exceder ampliamente el valor para uso residencial. Si se admiten usos comerciales en una determinada zona es probable

que se produzca una sustitución de usos, porque puede resultar más rentable comprar y demoler las viviendas para construir una estructura comercial que genere una mayor rentabilidad del suelo.

El valor de mercado de un terreno depende más de su uso potencial que de su uso actual, por lo tanto el valor de la tierra aumentará en proporción a la rentabilidad del uso que demande localizarse en ella. Cuanto más rentable sea el uso potencial, más alta será la demanda y el valor de mercado de la tierra. La valorización por cambio de usos se puede estimar restándole al valor de la tierra con el nuevo uso potencial el valor de la tierra con el uso actual .

Si se dispusiera de muestras de mercado de valores de terrenos para cada uno de los usos a comparar, se podría utilizar el método comparativo directo, y se obtendría el valor probable de venta de terrenos destinados a usos similares.

El método de comparación o de mercado obtiene el valor comercial de un bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al bien que es objeto de valoración. Una vez obtenidos los valores unitarios, se puede obtener la valorización restando el valor de uso actual al valor con el mayor y mejor uso.

### **Método comparativo directo**

Valorización = valor uso B – valor uso A

Valor neto uso B / A = Valor unitario de la tierra libre de mejoras x superficie implicada.

Cuando es difícil obtener muestras de mercado, pero se conoce el valor de venta de cada uno de los productos inmobiliarios para los usos que se están comparando, se puede utilizar el método residual.

Este método busca obtener el valor comercial de un bien a partir de estimar el valor total de ventas de un proyecto de construcción y luego descontar los costos totales y la utilidad esperada del proyecto. Este método debe desarrollarse bajo el principio del mayor y mejor uso (MMU). Este método se puede aplicar estáticamente, para un momento dado del tiempo o dinámicamente si deseara incluir la rentabilidad del proyecto durante un periodo de tiempo.

### **Método residual estático**

Valorización = VTMMU – valor original del terreno (antes del mayor y mejor uso)

$$VTMMU = Vv \times (1-g) - \sum C$$

#### **Donde:**

VTMMU: valor del terreno con mayor y mejor uso.

Vv: valor de venta del emprendimiento terminado.

C: costos y gastos necesarios considerados (excluido el terreno)

g: porcentaje de ganancia del promotor estimado sobre el valor de venta.

Ejemplo:

Valor original del terreno = \$250.000

VTMMU: [ $\$1.000.000 \times (1-0,30)$ ] – \$300.000 = \$400.000

Valorización: \$400.000 - \$ 250.000 = \$150.000

### La utilización de la densidad edilicia

Para este cobro, el método del terreno virtual ha demostrado proveer una fórmula práctica y objetiva que facilita la aceptación por parte de los actores involucrados, porque al compararse las superficies de terreno necesarias para las distintas densidades se evitan las discusiones y/o oposiciones propias que surgen en torno a valores probables de la tierra.

El terreno virtual es un terreno ficticio, con características idénticas al terreno analizado, con la superficie necesaria para alojar la densidad edilicia con el coeficiente de aprovechamiento máximo, pero utilizando el coeficiente de aprovechamiento básico. Es decir, si un terreno de 200 m<sup>2</sup> tiene un Factor de Ocupación Total (FOT) básico igual a 1 y FOT máximo igual a 2, y el proyecto deseara utilizar el FOT máximo para un proyecto de 400 m<sup>2</sup>, sin tener que pagar una contrapartida, necesitaría adquirir un terreno adicional de 200 m<sup>2</sup>. El emprendimiento puede optar por anexar este terreno adicional real o pagar una contrapartida por el valor del terreno virtual (adicional). Cuando el coeficiente básico es igual a 1, cada metro cuadrado de construcción adicional requerirá un metro cuadrado adicional de terreno, ya sea real o virtual.

#### Método del terreno virtual

Valorización = VT virtual

VT virtual = ST virtual x VUT

VT virtual = ST real x [(FOT máximo – FOT básico)/ FOT básico] x VUT

#### Donde:

VT virtual: valor total del terreno virtual

ST real: superficie del terreno real

ST virtual: superficie de terreno virtual

FOT máximo: factor de ocupación total máximo

FOT básico: factor de ocupación total básico

VUT: valor unitario de la tierra libre de mejoras

Por ejemplo, en el caso de un terreno de 300 m<sup>2</sup> con factor de edificabilidad básico igual 1,5 y un factor de edificabilidad máximo igual a 2 veces la superficie del terreno:

#### Terreno real:

Superficie de terreno real = 300 m<sup>2</sup>

Valor unitario de la tierra (VUT) = 100 \$/m<sup>2</sup>

Valor del terreno real = 300 m<sup>2</sup> x 100 \$/m<sup>2</sup> = \$30.000

#### Terreno virtual:

Edificabilidad (FOT Máximo) = 300 m<sup>2</sup> x 2 = 600 m<sup>2</sup>

Superficie del terreno virtual = 300 m<sup>2</sup> x [(300 m<sup>2</sup> (2,0 - 1,5)/1,5] = 100 m<sup>2</sup>

Valor del terreno virtual = 100 m<sup>2</sup> x 100 \$/m<sup>2</sup> = \$ 10.000

Así, la valorización resulta igual al valor del terreno virtual, que se obtiene al multiplicar su superficie por el valor unitario del terreno real, ya conocido con anterioridad.

Para que el proyecto pueda utilizar toda la edificabilidad permitida máxima necesitará pagar una contrapartida equivalente al terreno necesario para alojar la edificabilidad excedente, por encima de la edificabilidad básica y gratuita hasta la edificabilidad total. En este ejemplo, para utilizar la edificabilidad desde 450 m<sup>2</sup> de construcción hasta 600 m<sup>2</sup> de construcción el proyecto necesitará pagar por un terreno virtual de 100 m<sup>2</sup>. Luego la contrapartida puede equivaler a todo o a un porcentaje del terreno virtual.

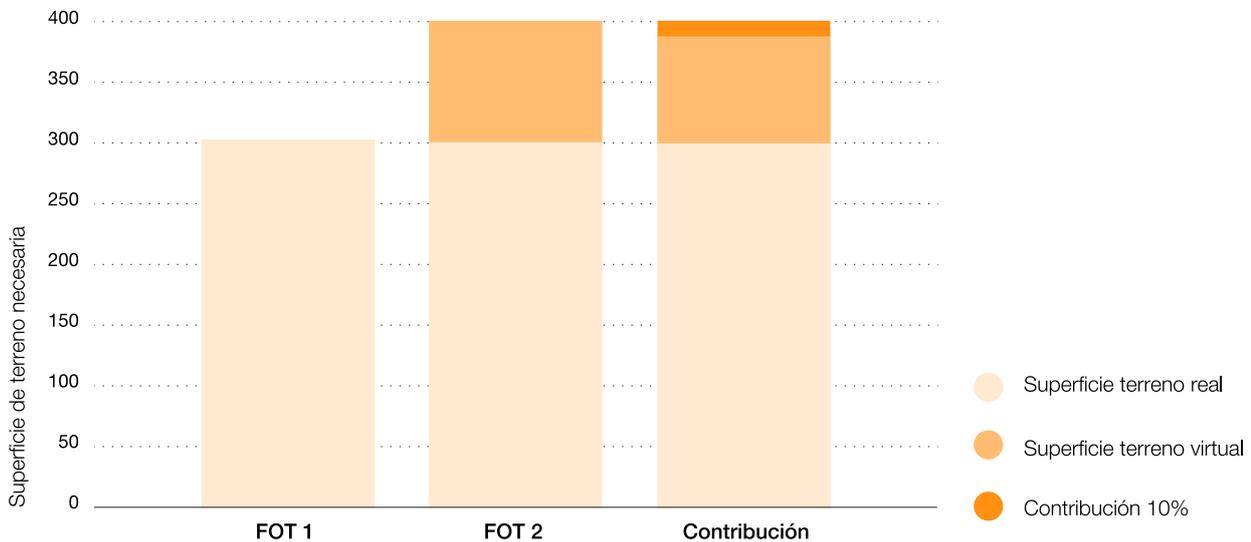
Para el cálculo de la contribución obligatoria mínima del 10% sobre la valorización inmobiliaria (artículo 50 de la LAJH), si en este ejercicio hipotético se decidiera cobrar ese porcentaje de la valorización inmobiliaria, la contribución representaría el valor de 10 m<sup>2</sup> de terreno.

### Cálculo por diferencia de valor de los terrenos

		Edificabilidad (m <sup>2</sup> )	Terreno (m <sup>2</sup> )	\$/m <sup>2</sup>	Valor
a)	Terreno con FOT máximo = 2	600	400	100	\$40.000
b)	Terreno con FOT básico = 1,5	450	300	100	\$30.000
	Terreno virtual = a) – b)	150	100	100	\$10.000
	Contribución 10% de la valorización	10		\$1.000	

Fuente: elaboración propia.

## Método del terreno virtual



A veces se confunden el cobro por la valorización del suelo y el cobro sobre el valor del inmueble edificado. Lo ideal es que el cobro tenga la mayor correspondencia posible con la valorización efectiva del suelo. Es importante tener en claro que el instrumento no busca quedarse con una parte del valor de la construcción ni con una parte de la ganancia empresaria, sino solo con el incremento de valor del suelo que creó la decisión administrativa del Estado de permitir mayores densidades edilicias.

Existen experiencias en que la base de cálculo de la contrapartida es el valor de la edificación y se suele cobrar un porcentaje del valor de construcción de la superficie excedida. Este método de cálculo no es inválido, pero puede ser inequitativo, sobre todo cuando se cobran valores similares a edificaciones localizadas en terrenos de muy diferente valor. También se suelen aplicar porcentajes de cobros diferentes para compensar estas diferencias. Aún con estas compensaciones, esta técnica de cálculo no es recomendable, porque es inexacta y confunde el objeto de cobro. Sin embargo, no invalida que puede ser una manera sencilla para dar comienzo a un proceso de cobro de contrapartidas por mayor densidad edilicia, aunque siempre conviene considerarla transitoria.

## La ejecución de obras públicas

Las inversiones en obra pública incrementan el valor de los inmuebles, pero de manera relativa respecto de las demás propiedades de la ciudad. Un estudio realizado en tres ciudades de Brasil (Brasilia, Curitiba y Recife) reveló que a igual inversión en infraestructura los precios del suelo aumentaban de manera variable según su localización en la ciudad<sup>9</sup>. Se puede optar por distribuir el costo de las obras públicas de manera proporcional al beneficio recibido o por recuperar la

9 Smolka, Martin, "Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Política e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Policy Focus Report", Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2014, p. 7.

valorización del suelo que estas inversiones provocan, que suele ser diferenciada entre cada una de las propiedades comprendidas en el área de influencia del servicio que prestan las infraestructuras realizadas.

Mientras más generalizada es la distribución de los servicios, la ejecución de obras públicas incrementa el valor de la tierra en proporción más aproximada al costo de las inversiones realizadas y la contribución por mejoras es el instrumento más idóneo para recuperar esa inversión. Su valor puede ser distribuido proporcionalmente según el área de influencia del beneficio recibido por cada una de las propiedades.

Cuando un servicio es escaso en el conjunto de la ciudad es muy probable que la incidencia de las nuevas obras públicas sobre el valor de los terrenos esté por encima del costo de las inversiones y la contribución por mejoras resulte insuficiente para recuperar la valorización pública otorgada. En estos casos resultará necesario calcular la diferencia de valor de las propiedades, a través de la realización de dos valuaciones de referencia: una valuación de terrenos sin la dotación de las infraestructuras y otra que tome como referencia los inmuebles que ya cuentan con inversiones similares realizadas. Lo difícil para aplicar este método suele ser identificar los incrementos de valor atribuibles a la inversión. En Colombia existe el instrumento Anuncio de Proyecto, que permite fijar el valor de la tierra antes de que se anuncien las inversiones, lo cual permite atribuir con facilidad las valorizaciones posteriores<sup>10</sup>.

### **Grandes proyectos**

En los grandes proyectos, que suponen una importante transformación urbana y que involucran muchos hechos generadores, es probable que se requiera la aplicación de varios métodos combinados.

Entre ellos es más probable que el método residual dinámico se adapte mejor a la obtención del monto de la valorización, dado que sirve para estimar el valor de mercado más probable de un terreno al momento de su aprovechamiento según el mayor y mejor uso, contemplando a su vez los flujos financieros. De tal forma, la valorización se obtiene a partir de la comparación de los valores de la tierra, según sus aprovechamientos.

### **Participación por un porcentaje no inferior a 10% de la valorización (artículo 50)**

Una vez obtenida la valorización, la decisión siguiente es determinar el porcentaje a ser cobrado. En el artículo 50 de la LAJH está previsto un mínimo de 10% y un máximo establecido por la instancia superior de justicia. Esto significa que la valorización será compartida. Si el porcentaje a cobrar es 10%, el 90% restante de la valorización es compartido con el emprendedor y/o propietario de la tierra.

En cuanto a un tope superior, diversos fallos de la Corte Suprema convergieron en un límite de validez constitucional de los tributos, principalmente los referidos a la propiedad inmobiliaria, de hasta un máximo del 33 % del valor de la propiedad o la renta libre de recargos y multas,<sup>11</sup> lo cual hace bastante amplio este máximo legal.

10 Pinilla Pineda, Juan Felipe, "Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá, Colombia. Documento de Trabajo WP14JP1SP", Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013, p. 3.

11 Villegas, Héctor B., *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario (7ª edición ampliada y actualizada)*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2001, p.207 en Molinatti, Catalina, 2016, óp. cit., p. 19.

### Modalidad de cobro y formas de pago (artículos 49 y 50)

El artículo 49 prevé medios de pago tanto en efectivo como en inmuebles:

El pago en dinero está destinado a la construcción o el mejoramiento de viviendas y/o la 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.

El pago en inmuebles puede ser una porción de la propiedad u otro/s inmueble/s en otra localización y por un valor equivalente.

#### Estimación de la superficie equivalente

$$S2 = S1 \times (V1/V2)$$

#### Donde:

S2: superficie de suelo trasladada a otro proyecto.

S1: superficie de suelo en el proyecto original.

V1: valor del metro cuadrado de suelo donde se ubica el proyecto original.

V2: valor del metro cuadrado de suelo a donde se traslada la obligación.

Si la obligación en el proyecto original es de 500 m<sup>2</sup> (10% de 5.000 m<sup>2</sup>), el valor de la tierra en esa localización es 100 \$/m<sup>2</sup> y la superficie se ofrece en otra localización con un valor de la tierra igual a 50 \$/m<sup>2</sup>, la superficie equivalente es 1.000 m<sup>2</sup>.

$$S2 = 500 \text{ m}^2 \times (100 \text{ \$/m}^2 / 50 \text{ \$/m}^2) = 1.000 \text{ m}^2$$

Si bien la LAJH no previó la recepción de obras a cargo del propietario del inmueble entre las formas de pago de la PMVI (artículo 49), los destinos previstos en los artículos 8 y 9 incluyen la realización de ciertas obras que podrían recibirse como equivalente en especie.

### Contribución al desarrollo urbano Ciudad de Pinamar - Ordenanza 4.736, 2016

La contribución al desarrollo urbano incluida en el Título XXIV del Código Tributario de la ciudad de Pinamar (Ordenanza 4736/16) previó la recepción de obras de infraestructura, previo cálculo de equivalencia de valores en el caso de nuevos loteos.

“Artículo 265°: Formas de Pago - La contribución al desarrollo urbano prevista en este Título podrá ser abonada por el obligado al pago, mediante cualquiera de los medios que se indican a continuación, pudiendo los mismos ser de aplicación en forma alternativa o combinada:

- a.- En dinero efectivo.-
- b.- Cediendo al municipio inmuebles localizados en otras zonas del área urbana y/o complementaria, mediando conformidad del Municipio y previo cálculo de equivalencia de valores entre ambos emplazamientos, solo para el caso de nuevos loteos.
- c.- a través de infraestructura -previo cálculo de equivalencia de valores- que responda a las necesidades de la comunidad y al plan de gestión de gobierno, previa aprobación del HCD.”

Fuente: Ordenanza 4.736/2016

### Destino de los recursos (artículos 8 y 9)

La legislación local puede especificar los destinos previstos para los recursos, en función de sus prioridades de financiamiento. La afectación específica de los recursos implica que los municipios deberán crear un fondo y una cuenta específica para reservarlos.

### Procedimiento de implementación de la PMVI

#### Paso 1

#### Diseño institucional

La aplicación de este instrumento no debería requerir cambios en la estructura municipal, sino que debe aprovechar la experiencia de las áreas ya existentes. Un primer desafío es la articulación de criterios entre las áreas de planeamiento, economía y legal.

- a. Área de planeamiento y obras públicas: define las zonas de aplicación del instrumento, las áreas de expansión y la densificación, de manera complementaria al plan de inversiones públicas. Estima las superficies implicadas y los indicadores básicos y máximos que intervendrán en el cálculo de la valorización.
- b. Área de economía: provee los valores básicos, el desarrollo de métodos y el cálculo de la valorización. Define los criterios y las pautas para la gestión de los recursos obtenidos, tanto en especie como en dinero.
- c. Área legal: da las pautas y los criterios para la reglamentación del instrumento. Controla la legalidad del proceso de cálculo, liquidación y cobro.

## **Paso 2**

### **Delimitar las zonas que serán objeto de cobro**

¿Qué inmuebles y en función de qué índices urbanísticos serán objeto de aplicación de la PMVI? ¿Qué áreas se destinarán para la ampliación del área urbana, para su densificación y/o sustitución de usos?

Se deben realizar las siguientes acciones:

- » Diferenciar macro zonas para la urbanización y/o densificación respecto de las de protección ambiental, interés social, sujetas a proyectos especiales u otras.
- » Indicar las zonas que tienen capacidad de absorber nueva urbanización o mayores índices de aprovechamiento en función de sus dotaciones.
- » Establecer criterios para determinar los límites máximos de aprovechamiento, como densidad de población y densidad edilicia.
- » Identificar las zonas que podrán absorber nueva urbanización o mayores índices edilicios luego de la ejecución de trabajos y obras públicas.
- » Elaborar el plan de inversiones destinado a aplicar los recursos obtenidos con la aplicación de la PMVI.

## **Paso 3**

### **Reglamentar la PMVI**

En este punto se deben definir los aspectos de la LAJH que requieren de reglamentación y una jerarquía normativa específica (ordenanza, decreto o resolución):

1. Zonas alcanzadas y propiedades obligadas al pago de la contribución, según cada hecho generador (artículo 46).
2. Momento y procedimiento de liquidación y cobro (artículo 48).
3. Método de cálculo de la valorización, según cada hecho generador.
4. Contribución por un porcentaje de la participación no inferior al 10% de la valorización (artículo 50).
5. Modalidad de cobro y formas de pago (artículos 49 y 50).
6. Destino de los recursos (artículos 8 y 9).

La PMVI necesita dos tipos de reglamentación. 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 destinada a la recuperación de los incrementos y la aplicación de recursos.

La reglamentación se puede aprobar por medio de una ordenanza especial o también se puede incluir como un capítulo de la ordenanza tributaria o del plan urbano (o una parte por ordenanza y otra por decreto). En el caso de los municipios bonaerenses, una fase del proceso requerirá la intervención de alguna instancia provincial.

Luego, el grado de detalle a contemplar en la legislación y la decisión de incluir en ordenanzas o decretos los contenidos de la reglamentación dependerá de la capacidad institucional de cada municipio.

La reglamentación tiene que complementar las instancias de reglamentación urbana y las de recuperación y aplicación posterior de los incrementos de valor del suelo ya sea en dinero o en especie. Esto es lo que valida y legitima la recuperación pública de las valorizaciones creadas por la comunidad para ser regresadas para su beneficio.

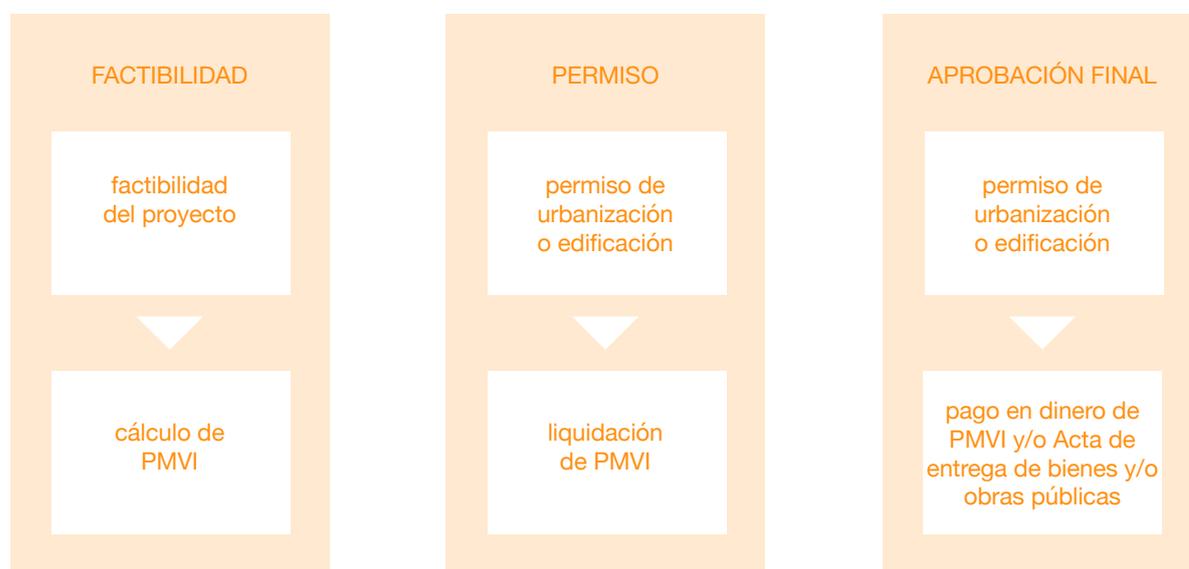
#### Paso 4

##### Incluir la PMVI en el procedimiento de aprobación del emprendimiento.

Lo recomendable es incluir la PMVI en el procedimiento de aprobación, junto con los demás requisitos exigidos para su análisis y aprobación. Incluso las distintas instancias de aprobación pueden estar condicionadas al cumplimiento de la exigibilidad de la PMVI.

Mientras más incorporada esté la PMVI a la legislación y a los procedimientos existentes menores serán los riesgos de cuestionamiento o interpretaciones particulares sobre su aplicación. La aplicación debe seguir los preceptos de una administración transparente, con fácil acceso a la información sobre los requisitos, métodos de cálculo, valores utilizados.

El cobro de la PMVI no debe reemplazar el trámite de factibilidad y aprobación del proyecto, sino que debe articularse a cada una de sus etapas.



Fuente: Elaboración propia.

#### Paso 5

##### Gestión y control social de la gestión de los recursos obtenidos

El artículo 9 de la LAJH dispone la afectación de los recursos a los fines determinados en el artículo 8. El decreto reglamentario establece dos mecanismos posibles para la administración financiera, a los fines de garantizar la intangibilidad de los recursos:

- El Fondo Fiduciario Público "Sistema de Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat" creado por la LAJH (artículos 37 a 43).
- La creación en cada municipio de una cuenta especial denominada "Financiamiento y Asistencia Técnica para la Mejora del Hábitat", con asignación y destino específico (Decreto 1062, reglamentario de la LAJH).

Este fondo debe ser incluido en el presupuesto anual y en la gestión presupuestaria del municipio. También es preciso asignar funciones al fondo. Entre otras, y a modo de ejemplo:

1. Identificación de todos los recursos que constituirán sus ingresos.
2. Orientaciones para la elaboración y ejecución de programas de trabajo anuales.
3. Autorización para que el municipio abra una cuenta especial para el depósito de sus ingresos.
4. Autorización para que los recursos financieros puedan ser aplicados en operaciones financieras,
5. Designación nominal de la dependencia responsable de su gestión. Esta dependencia debería ser la responsable del planeamiento y ejecución de los programas de trabajos anuales.

Es conveniente contar con un plan de inversiones y un programa de trabajos anuales para aplicar los recursos de la PMVI. El plan debe contener las metas y los indicadores a alcanzar.

En el caso de los recursos en especie, se deberán prever los mecanismos de traspaso de dominio de inmuebles al municipio o a terceros y los mecanismos para la recepción de obras públicas a cargo del propietario que es beneficiario de los hechos generadores de la valorización inmobiliaria. En los casos de pago en obras, pueden aprovechar la experiencia del procedimiento de contratación de obras públicas en cuanto a condiciones y elementos técnicos relativos al proceso de adjudicación y recepción de obras.

En el caso de los recursos en dinero, se deberá prever la creación de un fondo y la apertura de una cuenta especial para el depósito de los pagos en concepto de PMVI.

## **Paso 6**

### **Monitoreo y evaluación de la gestión de la valorización inmobiliaria**

La mayor innovación institucional que requiere la aplicación de un instrumento de este tipo es el monitoreo de la dinámica de formación de los precios del suelo y cómo se vincula con la gestión y la aplicación de los recursos obtenidos<sup>12</sup>.

Para consolidar en el largo plazo la implementación del instrumento es conveniente fijar objetivos, resultados e indicadores para poder monitorear y evaluar el proceso de gestión y su impacto. Si son varias las áreas que intervendrán en la gestión de la PMVI, esto ayudará a concatenar los procedimientos de una manera articulada evitando las contradicciones propias de las diferentes lógicas con que operan áreas diferentes. A modo indicativo este sistema podría contemplar:

- » El monitoreo de la dinámica inmobiliaria y del mercado de tierras.
- » El monitoreo de la demanda habitacional.
- » La planificación de los parámetros de uso y aprovechamiento del suelo.
- » La planificación de las inversiones y la programación de los trabajos públicos anuales.
- » Las previsiones de los flujos de recursos (facturación y recaudación de la PMVI).
- » La administración de los recursos y bienes para ser destinados a fines urbanísticos y sociales.

<sup>12</sup> Furtado, Fernanda, et al., op. cit., p. 55.

## 4. Recomendaciones

### Elección de los valores unitarios para el cálculo

Los valores unitarios que se van a utilizar en el cálculo pueden ser de mercado o, si se encuentran actualizados, fiscales:

- La utilización de valores de mercado es más precisa pero a la vez más compleja porque requiere la obtención de valores caso a caso o, al menos, según periodos de valorización. Pueden ser opinables u objetables.
- La utilización de valores fiscales es menos precisa pero presenta la doble ventaja de que son valores aprobados legalmente y conocidos previamente al desarrollo del proyecto. Por esta razón, este cálculo de la valorización se incluye temprano en el proyecto, lo que disminuye la discusión y agiliza el trámite de su liquidación y cobro.

### Condiciones para dar certidumbre a la aplicación de estos instrumentos

- No crear contradicciones entre los objetivos de la PMVI y los parámetros de control de uso y ocupación del suelo.
- Dar visibilidad al circuito de generación y transformación de la plusvalía en beneficios urbanos. Resulta deseable contar previamente con un plan de obras públicas a financiar con la contribución en la valorización inmobiliaria.
- Aplicar parámetros similares para casos que pueden equipararse.
- Dar a conocer el método de cálculo y los valores a utilizar. Los desarrolladores están más predispuestos a pagar cuando pueden estimar previamente la plusvalía que les será requerida.
- Desarrollar mecanismos que eviten agregar demoras al proceso de aprobación de los proyectos. El procedimiento debe permitir prever los momentos en que la plusvalía será calculada y cobrada, como parte del mismo proceso aprobatorio del proyecto.

## Recursero

### Antecedentes en la provincia de Buenos Aires

#### La Plata - Ordenanza 10993/13

Título XXI Tributo por plusvalía urbanística.

#### Pinamar - Ordenanza 4736/16

Título XXIV Contribución al desarrollo urbano.

#### Malvinas Argentinas - Ordenanza 648/03

Capítulo XXI Captación de plusvalías inmobiliarias a través de la contribución por mejoras promovidas, autorizadas y/o ejecutadas por el Estado.

#### Malvinas Argentinas - Ordenanza 489/01

Ordenanza Fiscal – Contribución por mejoras.

#### Trenque Lauquen - Ordenanza 3184/08

Tributo por contribución por mejoras – plusvalía y Ordenanza 3185 /09 Alícuota contribución por mejoras – plusvalía.

### Legislación general

Código Civil y Comercial de la Nación (CCC)

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 8912/1977

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-8912.html>

Ley Orgánica de las Municipalidades de la provincia de Buenos Aires (Decreto Ley 6769/1958)

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>

Ley de Acceso Justo al Hábitat de la provincia de Buenos Aires (Ley 14449/2012)

<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>

### Tributo por Plusvalía Urbanística

#### La Plata, Buenos Aires, Argentina

Título XXI Tributo por Plusvalía Urbanística (Creado por Ordenanza 10870/2011, hoy incorporada al Código Tributario de La Plata Ordenanza 10993/2012)

[http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/codigotributario/or10993\\_parte2.asp?ver=&resol=#Titulo21](http://www.concejodeliberante.laplata.gov.ar/digesto/codigotributario/or10993_parte2.asp?ver=&resol=#Titulo21)

Resolución General N° 15/2012 de la Agencia Platense de Recaudación (Texto Ordenado Resolución General N°4/2012).

<http://www.apronline.gov.ar/images/files/RG15-12.pdf>

Formulario para Declaración Jurada. Agencia Platense de Recaudación.

[http://www.apronline.gov.ar/images/files/F-0016\\_Tributo-PlusvaliaUrbanistica.pdf](http://www.apronline.gov.ar/images/files/F-0016_Tributo-PlusvaliaUrbanistica.pdf)

### Tributo por Contribución por Mejoras

#### Trenque Lauquen, Buenos Aires, Argentina

Proyecto “ampliación urbana”:

<http://www.trenquelauquen.gov.ar/la-ciudad/ampliacion-urbana/>

Tributo por Contribución por Mejoras – Plusvalía (Creado por Ordenanza 3184/2009, hoy incorporada como Título 32 de la Ordenanza Fiscal 112/89 y modificatorias)

<http://www.trenquelauquen.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/O0112-ORDENANZA-FISCAL-.pdf>

Alícuota Contribución por Mejoras – Plusvalía (Fijada por Ordenanza 3185/2009, hoy incorporada en Artículo 73 de la Ordenanza General Impositiva 4496/2016)

<http://www.trenquelauquen.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/4496-2016-ORDENANZA-GENERAL-IMPOSITIVA-2016.pdf>

Instrucciones para el trámite:

<http://www.trenquelauquen.gov.ar/noticias/plusvalia-propietarios-y-compradores-de-lotes-deben-consultar/>

### Contribución al Desarrollo Urbano

#### Pinamar, Buenos Aires, Argentina

Título XXIV Contribución al Desarrollo Urbano - Código

Tributario de la ciudad de Pinamar (Ordenanza N° 4736/2016)

<http://201.219.79.16:8080/hcd/servlets/viewDocument?d=247831>

### Tributo por Contribución por Mejoras

#### Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina

<http://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/>

Capítulo XXI Tributo por Contribución por Mejoras (Ordenanza 648/2003 incorporada a Ordenanza Fiscal 1708/2016).

<http://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/seccion-norma.php>

Capítulo XXI Alícuota del Tributo por Contribución por Mejoras (Ordenanza Tarifaria 1709/2016).

<http://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/>

### Aportaciones Urbanísticas

#### Malvinas Argentinas, Buenos Aires, Argentina

1.3.1.3.3. Aportaciones Urbanísticas (AU) y 1.3.1.3.4.

Aportaciones concertadas (AC) (Código Urbano de Malvinas Argentinas - Texto Ordenado Resolución IMDUVI 55/06).

[http://www.capbaiv.org/dwl\\_pub/municipios/MMA/mma-zonificacion.pdf](http://www.capbaiv.org/dwl_pub/municipios/MMA/mma-zonificacion.pdf)

Capítulo XXIII Aportaciones Urbanísticas y Concertadas (Ordenanza Fiscal 1708/2016)

<http://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/>

Capítulo XXIII Alícuota de las Aportaciones Urbanísticas y Concertadas (Ordenanza Tarifaria 1709/2016)

<http://www.malvinasargentinas.gov.ar/apps/legislacion/>

### Derecho de Participación en la Renta Diferencial Urbana

#### San Carlos de Bariloche, Río Negro, Argentina

Derecho de Participación en la Renta Diferencial Urbana (Ordenanza 2733-Cm-16, abroga Ordenanza 2080-Cm-10).  
[http://www.bariloche.gov.ar/boletin\\_contenido.php?id\\_contenido=31947&id\\_boletin=31585](http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=31947&id_boletin=31585)  
[http://www.bariloche.gov.ar/boletin\\_contenido.php?id\\_contenido=731&id\\_boletin=709](http://www.bariloche.gov.ar/boletin_contenido.php?id_contenido=731&id_boletin=709)

### Obras Complementarias

#### Córdoba, Córdoba, Argentina

Requisito de dotación de Obras Complementarias (Ordenanza 11272/2007)  
<http://www.cordoba.gob.ar/wp-content/uploads/downloads/2013/03/ORD.11272.pdf>  
 Reglamento de aplicación del requisito de dotación de Obras Complementarias (Decreto 4355/2009)  
<http://www.cordoba.gob.ar/wp-content/uploads/downloads/2013/03/DECRETO-4355.pdf>

### Convenios Urbanísticos

#### Córdoba, Córdoba, Argentina

Convenios Urbanísticos (Ordenanza 12077/2012)  
<http://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=32996>

### Outorga Onerosa do Direito de Construir

#### São Paulo, São Paulo, Brasil

Subseção II - Da Outorga Onerosa do Direito de Construir - Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei Municipal 16050/2014)  
<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014/>  
 Planilha de Cálculo da Outorga Onerosa (Portaria Secretaria Municipal de Licenciamento 18/2015)  
[http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios\\_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30072015P%20000182015SE](http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=30072015P%20000182015SE)  
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/licenciamentos/servicos/index.php?p=200334>  
 Fluxograma da Outorga Onerosa (Anexo 2 da Portaria Secretaria Municipal de Licenciamento 18/2015)  
<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamentos/ANEXO%202%20Portaria%20018-SEL-G-15.pdf>

### Reparto de cargas y beneficios

#### Colombia

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: Marco jurídico, conceptos básicos y alternativas de aplicación. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.  
[http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmddocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Planes\\_Parciales-Maria\\_Mercedes\\_Maldonado.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmddocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Planes_Parciales-Maria_Mercedes_Maldonado.pdf)  
 Guía para el reparto de cargas y beneficios en planes parciales de renovación urbana. Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá, Colombia  
[http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Guia\\_para\\_el\\_reparto\\_de\\_cargas\\_y\\_beneficios/Guia\\_reparto\\_cargas\\_beneficios.pdf](http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/Noticias2015/Guia_para_el_reparto_de_cargas_y_beneficios/Guia_reparto_cargas_beneficios.pdf)

### Modalidades de cumplimiento mediante la destinación de suelo

#### Bogotá, Colombia

Decreto Distrital 327/2004, Artículo 42. Procedimientos y condiciones para el cumplimiento de la destinación de suelo VIS o VIP en el tratamiento de desarrollo. Decreto 327 de 2004, por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14976>

### Planes de Ordenamiento Territorial

#### Colombia

Guía Metodológica 1 Información práctica para formulación de Planes de Ordenamiento Territorial. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia.  
<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Formulaci%C3%B3n%20Planes%20Ordenamiento.pdf>

### Planes Parciales

#### Medellín, Colombia

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Guía Metodológica para la formulación de planes parciales de desarrollo.  
<http://www.metropol.gov.co/institucional/Documentos%20prueba/ Metodologia%20%20para%20la%20Formulacion%20de%20Planes%20Parciales.pdf>

## Bibliografía

- Borrero Ochoa, Oscar y Morales-Schechinger, Carlos, *“Impactos de las regulaciones en los precios del suelo no urbanizado, el caso de estudio de Bogotá”*, en Land Lines, octubre 2007, vol 19, número 4, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- 
- Duarte, Juan Ignacio y Baer, Luis, *“Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires – Argentina. Documento de Trabajo”*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- 
- Eckert, Joseph, *Tasación de la propiedad y administración de la evaluación*, Chicago, Asociación Internacional de Oficiales de la Evaluación, 1990.
- 
- Furtado, Fernanda, *“Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas: reunindo os conceitos envolvidos”*, en Santoro, Paula, *Gestão Social da Valorização da Terra*, São Paulo, Instituto Polis (Cadernos Polis 9), 2004.
- 
- Furtado, Fernanda; Biasotto, Rosane y Maleronka, Camila, *Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação*, Brasília, Ministério das Cidades, 2012.
- 
- Maldonado Copello, María Mercedes; Pinilla Pineda, Juan Felipe; Rodríguez Vitta, Juan Francisco y Valencia Dávila, Natalia, *“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, 2006.
- 
- Maleronka, Camila y Furtado, Fernanda, *“A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos. Documento de trabalho WP14CM1PO”*, Lincoln Institute of Land Policy, 2013
- 
- Maletti, Magdalena y Albornoz, Juan José, *“Captación de plusvalías en el planeamiento urbano”*, Revista áDA Ciudad, número 3, Buenos Aires, 2010.
- 
- Molinatti, Catalina, *“Financiamiento urbano a través de la movilización de plusvalías”*, en Erba, Diego (comp.), *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: teoría y práctica*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- 
- 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.
- Morales-Schechinger, Carlos, *“Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías”*, Cuarto Seminario Internacional: Innovando los procesos de acceso al suelo. CD-ROM Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, Lincoln Institute of Land Policy, México, julio 2004.
- 
- , *“Valor residual del suelo: ¿cuál es la composición de los precios de un emprendimiento inmobiliario urbano?”*, mimeo, Rotterdam, Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus Universiteit, 2014
- 
- Pinilla Pineda, Juan Felipe, *“Anuncio de proyecto y avalúos de referencia como mecanismo de control a los precios del suelo: Estudio de caso Operación Estratégica Nuevo Usme, Bogotá – Colombia. Documento de Trabajo WP14JP1SP”*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- 
- Rabello de Castro, Sonia, Clase magistral en el curso de desarrollo profesional sobre la Dimensión Jurídica de las Políticas de Suelo del Instituto Lincoln de Políticas de Suelo, San Salvador, El Salvador, 8 al 13 de mayo de 2017.
- 
- Real Decreto 1020/1993, 25 de Junio, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración y el cuadro marco de valores del suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana.
- 
- Shoup, Donald C., *“Is under-investment in public infrastructure an anomaly?”*, en Jones, Gareth y Ward, Peter (ed.), *Methodology for Land and Housing Market Analysis*, Londres UCL Press, 1994.
- 
- Smolka, Martim, *“Implementación de la recuperación de plusvalías en América Latina. Política e Instrumentos para el Desarrollo Urbano. Policy Focus Report”*, Cambridge MA, Lincoln Institute of Land Policy, 2014.
- 
- Villegas, Héctor B., *Curso de Finanzas, derecho financiero y tributario* (7ª edición ampliada y actualizada), Buenos Aires, Ediciones Depalma, 2001.









